



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 la Puglia

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 del codice del processo amministrativo;

sul ricorso numero di registro generale 49 del 2020, proposto da Forma s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Aldo Loiodice, Michelangelo Pinto e Pasquale Procacci, con domicilio digitale come da PEC iscritta al registro generale degli indirizzi elettronici (ReGIndE) e domicilio in Bari, via Nicolai, 29;

contro

Ministero dello sviluppo economico, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Bari, domiciliataria *ex lege* in Bari, via Melo, 97;

Comune di Manfredonia - Responsabile unico del Contratto d'area di Manfredonia - Commissario straordinario del Comune di Manfredonia, non costituito in giudizio;

nei confronti

Europrogetti & Finanza s.r.l. (già s.p.a.) in liquidazione, non costituita in giudizio;

*per l'annullamento,
previa sospensione dell'efficacia,*

- del decreto n. 3 del 9.10.2019 del Responsabile Unico del Contratto d'area di Manfredonia notificato il 4.11.2019, recante la revoca parziale delle agevolazioni riconosciute alla ricorrente;
- dell'allegata nota del Responsabile del Contratto d'area di Manfredonia prot. n. 42511/RU del 4.11.2019 recante comunicazione del decreto di revoca e l'invito alla società ricorrente a pagare la somma ivi stabilita;
- della non conosciuta nota prot. n. 380/agev del 13.9.2017 con cui la Europrogetti & Finanza s.p.a. in liquidazione ha effettuato l'aggiornamento della relazione finale di spesa (già in precedenza svolta con nota del 21.11.2013 poi annullata dal T.A.R. Puglia unitamente al precedente decreto di revoca totale delle agevolazioni);
- del presupposto verbale di accertamento finale di spesa del 3.5.2018 redatto dalla Commissione nominata dal Ministero dello sviluppo economico con D.M. n. 5106 del 18.12.2017 e trasmesso al Ministero con nota prot. n. 306212 del 2.10.2018;
- della nota prot. n. 47038/RU del 21.12.2018 del Responsabile unico del Contratto d'area, con cui si anticipava l'esito dell'istruttoria e si assegnavano alla società ricorrente 15 giorni per presentare le sue controdeduzioni;
- della nota prot. n. 303934 del 30.7.2019 del Presidente della Commissione nominata dal Ministero dello sviluppo economico con D.M. n. 5106 del 18.12.2017 recante conferma dei contenuti del verbale di accertamento finale di spesa;
- della nota prot. n. 34698 del 13.9.2019 di rigetto delle controdeduzioni procedurali della soc. Forma;
- di ogni altro atto ad essi presupposto, connesso, consequenziale, ovvero comunque menzionato nel decreto n. 3/2019 del Responsabile unico odiernamente impugnato, ancorché non conosciuto dalla ricorrente;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dello sviluppo economico;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore il dott. Francesco Cocomile e uditi nella camera di consiglio del giorno 11 febbraio 2020 per le parti i difensori avvocato Pasquale Procacci e l'avvocato dello Stato Guido Operamolla;

Comunicata alle parti in forma diretta ed esplicita la possibilità di adottare una sentenza in forma semplificata, ricorrendone le condizioni previste;

Sentite le stesse ai sensi dell'art. 60 del codice del processo amministrativo;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

1. - La società Forma s.r.l. (all'epoca denominata La.Es. Sud s.r.l.) richiedeva nel 1999 un contributo pubblico al Contratto d'area di Manfredonia per un programma di investimento consistente nella realizzazione di un impianto produttivo di lastre, tubi, canali e raccordi in plastica per l'edilizia.

Il programma di investimento era inserito nel 2° protocollo aggiuntivo del Contratto d'area di Manfredonia stipulato in data 13.3.1999 e otteneva, da parte del Ministero dello sviluppo economico (MISE), il riconoscimento in via provvisoria di un contributo in conto capitale pari ad €4.941.976,07, a fronte di investimenti per complessivi €6.629.240,76.

A fronte del suddetto riconoscimento di contributo l'impresa riceveva un'anticipazione di € 1.647.289,63 con ordinativo di pagamento n. 130060 del 21.6.2000.

Con decreto del Responsabile unico del Contratto d'area di Manfredonia prot. n. 613 del 5.12.2006 si prendeva atto del cambio di denominazione della società (Forma s.r.l. anziché La.Es. Sud s.r.l.) e su richiesta della stessa si autorizzava la riduzione in variante del programma di investimento a complessivi €4.277.534,00, con conseguente rideterminazione del contributo pubblico ammissibile in € 2.208.122,22.

Le opere necessarie per realizzare lo stabilimento venivano dichiarate ultimate con

certificato di fine lavori rilasciato dal Comune di Manfredonia in data 6.5.2010. La data di entrata in funzione dell'impianto era dichiarata dall'impresa al 30.5.2010.

Con nota prot. n. 1248 del 21.11.2013 la Europrogetti & Finanza s.p.a. (società incaricata dell'istruttoria tecnica) trasmetteva al Ministero la relazione sullo stato finale del programma di investimento, in cui proponeva la revoca totale delle agevolazioni.

Sosteneva che la ditta istante avesse modificato l'indirizzo produttivo dell'impianto giacché i beni prodotti, anziché essere venduti ad altre imprese edili, venivano collocati sul mercato dalla società presso i propri committenti nell'esercizio dell'ordinaria attività edilizia da essa praticata fin dal 2007.

Il Ministero dello sviluppo economico con decreto n. 4203 del 28.9.2015 disponeva la revoca totale delle agevolazioni. Detto provvedimento era impugnato da Forma s.r.l. dinanzi a questo Giudice con ricorso r.g. n. 68/2016.

Questo T.A.R. con la sentenza n. 734/2017 accoglieva il ricorso della società Forma e annullava il decreto di revoca totale, statuendo che la società aveva incontestabilmente realizzato l'impianto produttivo previsto dal programma d'investimento e che la condotta contestata non costituiva una modificazione dell'indirizzo produttivo dell'impianto.

A seguito della pronuncia del T.A.R., la società ricorrente, con nota del 4.8.2017, invitava le Amministrazioni competenti a prendere atto della sentenza e a dare corso alla conclusione della procedura con l'erogazione in favore della ricorrente del saldo previsto, pari ad €560.832,59 (pari alla differenza tra l'importo massimo delle agevolazioni ammesse di €2.208.122,22 e l'importo delle anticipazioni già riscosse dalla società di €1.647.289,63).

Il Ministero rinnovava l'istruttoria e a tal fine recepiva nuovamente da Europrogetti & Finanza s.p.a. la relazione sullo stato finale emendata dal vizio annullato dal T.A.R. (con nota del 13.9.2017 prot. n. 380/agev) e con decreto direttoriale n. 5106 del 18.12.2017 nominava una Commissione ministeriale incaricata di redigere il verbale di accertamento finale di spesa.

La Commissione ministeriale con nota del 10.1.2018 richiedeva alla società ricorrente di produrre nuovamente tutta la documentazione relativa all'investimento, già a suo tempo consegnata alla società Europrogetti.

Conclusa l'istruttoria, la Commissione ministeriale redigeva, in data 3.5.2018, il verbale di accertamento finale di spesa.

Con detto verbale la Commissione confermava la relazione di Europrogetti di cui alla nota prot. n. 380/agev del 13.9.2017 per quel che concerne l'individuazione delle spese rendicontate ritenute ammissibili e quantificate in €4.802.960,50 (spese superiori a quelle complessivamente preventivate).

Nel medesimo verbale la Commissione rimetteva agli uffici centrali del Ministero dello sviluppo economico la valutazione in merito al rispetto, da parte dell'impresa, degli obblighi temporali minimi di utilizzo dei beni agevolati (cinque anni), atteso che il legale rappresentante della società Forma, con dichiarazione del 20.4.2018, aveva dichiarato che "la società a causa di una graduale perdita di commesse e successivamente a causa della crisi che ha colpito le attività produttive, risulta essere inattiva dal secondo semestre del 2013".

In data 22.5.2018 la società Forma trasmetteva alla Commissione un'ulteriore nota con cui il suo legale rappresentante precisava che la dedotta inattività si riferiva al ciclo produttivo dell'impianto che era sospeso per mancanza di commesse e non alla società in quanto tale, allegando a tal fine una visura camerale (attestante che la società era attiva).

Il MISE, con nota prot. n. 306212 del 2.10.2018, manifestava l'avviso che l'inattività dell'impresa prima della scadenza degli obblighi temporali di utilizzo dei beni agevolati costituisse una ragione di revoca parziale ai sensi dell'art. 12, comma 3, lett. b), del D.M. n. 320 del 31.7.2000.

L'esito dell'istruttoria recante l'orientamento di addivenire a una revoca parziale del contributo ammissibile (che veniva ridotto in proporzione al periodo di esercizio dell'attività produttiva determinato nell'asse temporale 30.5.2010-

31.3.2013) veniva anticipata alla ricorrente con nota prot. n. 47038/RU del 21.12.2018 del Responsabile unico del Contratto d'area, con cui si assegnavano al privato 15 giorni per presentare le sue controdeduzioni.

La società Forma con nota del 4.1.2019 presentava le proprie osservazioni che venivano, tuttavia, ritenute non accoglibili dalla Commissione ministeriale con nota prot. n. 303934 del 13.9.2019.

Infine, con il gravato decreto n. 3 del 9.10.2019 il Responsabile unico del Contratto d'area di Manfredonia, nella persona del Commissario straordinario e legale rappresentante del Comune di Manfredonia, per i motivi già sopra evidenziati, disponeva la revoca parziale delle agevolazioni concesse che venivano rideterminate in €1.352.932,17.

In conseguenza alla società Forma veniva richiesto di restituire entro 60 giorni la differenza tra le anticipazioni già erogate in suo favore (per €1.647.289,63) e il contributo concesso in via definitiva (€1.352.932,17), oltre agli interessi ed agli oneri d'istruttoria spettanti alla Commissione ministeriale, ovvero più precisamente le seguenti somme:

Differenza tra il contributo erogato e quello definitivo: €294.357,46

Interessi: €548.828,72

Oneri d'istruttoria: €5.730,39

Totale da restituire: €848.916,57

Con l'atto introduttivo del presente giudizio la società Forma s.r.l. impugnava gli atti in epigrafe indicati, deducendo censure così riassumibili:

1) violazione di legge; violazione, errata interpretazione e falsa applicazione dell'art. 12, comma 3, lett. b), del D.M. n. 320/2000; violazione dell'art. 41 della Costituzione; eccesso di potere; illogicità; travisamento dei fatti; carenza d'istruttoria; difetto di motivazione;

2) violazione di legge; violazione degli artt. 9 e 10, comma 6, del D.M. n. 527/1995; violazione dell'art. 1 del I protocollo addizionale della CEDU; violazione e falsa applicazione dell'art. 10 del D.M. n. 320/2000; eccesso di potere;

difetto d'istruttoria; carenza dei presupposti;

3) violazione di legge; violazione, errata interpretazione e falsa applicazione del D.M. n. 320/2000; eccesso di potere; carenza d'istruttoria; carenza e arbitrarietà della motivazione;

4) in subordine rispetto ai motivi che precedono: violazione di legge; violazione dell'art. 12, comma 3, lett. b), del D.M. n. 320/2000; eccesso di potere; difetto d'istruttoria; carenza dei presupposti; erroneità in fatto; difetto di motivazione.

2. - Si costituiva il Ministero dello sviluppo economico, resistendo al gravame.

3. - Alla camera di consiglio del giorno 11 febbraio 2020, il Collegio tratteneva la causa per la decisione nel merito, ai sensi dell'art. 60 del codice del processo amministrativo, dandone avviso alle parti.

4. - Ciò premesso in punto di fatto, ritiene questo Collegio che il ricorso introduttivo debba essere accolto in quanto fondato.

Invero, merita positivo apprezzamento il motivo di gravame *sub* 1).

La revoca parziale del contributo pubblico riconosciuto alla ricorrente in attuazione della normativa sui patti territoriali (nell'ambito del Contratto d'area di Manfredonia) è basata sull'ipotesi di cui all'art. 12, comma 3, lett. b), del D.M. n. 320/2000, a mente del quale le agevolazioni concesse sono suscettibili di revoca:

«qualora vengano distolte dall'uso previsto le immobilizzazioni materiali o immateriali, la cui realizzazione o acquisizione è stata oggetto dell'agevolazione, prima di cinque anni dalla data di entrata in funzione dell'impianto; la revoca delle agevolazioni è totale se la distrazione dall'uso previsto delle immobilizzazioni agevolate prima dei cinque anni dalla data di entrata in funzione dell'impianto costituisca una variazione sostanziale del programma agevolato non autorizzata, determinando, di conseguenza, il mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati dell'iniziativa; altrimenti la revoca è parziale ed è effettuata in misura proporzionale alle spese ammesse alle agevolazioni afferenti, direttamente o indirettamente, l'immobilizzazione distratta ed al periodo di mancato utilizzo

dell'immobilizzazione medesima con riferimento al prescritto quinquennio».

Secondo la tesi dell'Amministrazione, la circostanza che dal 31.3.2013 (data di licenziamento dell'ultimo operaio dipendente) la società Forma abbia sostanzialmente cessato l'esercizio della produzione per mancanza di commesse, integrerebbe la suddetta ipotesi di revoca parziale.

La fattispecie descritta sarebbe - a dire della P.A. - evidentemente (visto l'espresso richiamo, nel corpo del gravato provvedimento n. 3/2019, dell'ipotesi di cui all'art. 12, comma 3, lett. b), del D.M. n. 320/2000) assimilabile ad una "distrazione" dall'uso dei beni agevolati prima del compimento di cinque anni a decorrere dalla data di entrata in funzione dell'impianto (che il Ministero individua nella data del 30.5.2010), con la conseguente necessità di ridurre proporzionalmente il contributo ammissibile in rapporto ai soli 34 mesi circa in cui l'impresa ha adempiuto il proprio obbligo.

Tale assunto, tuttavia, non può essere condiviso.

Sul piano letterale l'art. 12, comma 3, lett. b), del D.M. n. 320/2000 sanziona con la revoca (totale o parziale, a seconda delle circostanze) del contributo pubblico l'azione del beneficiario che sia positivamente volta a "distogliere" i beni agevolati dall'uso previsto (cfr. prima parte della disposizione in esame che si riferisce alla revoca sia totale, sia parziale: l'Amministrazione provvede alla revoca "qualora vengano distolte dall'uso previsto le immobilizzazioni materiali o immateriali, la cui realizzazione o acquisizione è stata oggetto dell'agevolazione, prima di cinque anni dalla data di entrata in funzione dell'impianto").

Nel caso di specie, come dichiarato dal legale rappresentate della società Forma nella sua dichiarazione sostitutiva di atto notorio del 20.4.2018 e come ulteriormente precisato dallo stesso con nota del 22.5.2018 (cfr. altresì visura camerale in atti), l'impresa non ha definitivamente cessato la propria attività, ma ha sospeso la produzione per mancanza di ordinativi.

Si tratta, pertanto, di una fattispecie differente da quella tipizzata dal citato art. 12, comma 3, lett. b), del D.M. n. 320/2000, consistente nell'atto di "distogliere" o

“distrarre” i beni agevolati dall’uso previsto.

Ad esempio, secondo il dizionario italiano della Treccani la parola “distogliere” significa: “rimuovere” o “volgere in altra parte”. La parola “distrarre” riferita ad una cosa significa: “rivolgerla ad un uso diverso da quello per cui era destinata”.

Secondo il dizionario italiano De Mauro la parola “distogliere” significa: “allontanare, volgere da un’altra parte”. Secondo il medesimo dizionario italiano la parola “distrarre” significa: “impiegare un bene per usi diversi da quelli previsti, anche in modo illecito”.

Ciò comporta che unicamente la sottrazione o l’utilizzo improprio per finalità diverse integra la fattispecie di revoca (totale o parziale) *ex art. 12, comma 3, lett. b), del D.M. n. 320/2000* e non la mera sospensione dell’attività di produzione, soprattutto quando, come nel caso di specie, i beni agevolati sono rimasti nella piena disponibilità del beneficiario ed è rimasta impregiudicata la possibilità di riprendere la produzione non appena saranno ricevute nuove commesse.

Sul piano teleologico, la *ratio* della disposizione in commento è evidentemente quella di garantire che i beni agevolati restino vincolati all’uso previsto per almeno 5 anni dalla data di entrata in funzione dell’impianto, in modo che gli aiuti concessi per uno scopo determinato non vengano anticipatamente distolti per essere destinati ad altri impieghi.

Ciò premesso, si può affermare che la sospensione della produzione disposta per necessità aziendale a causa di un ciclo economico avverso che ha determinato l’assenza di commesse, non rappresenta una trasgressione rispetto alla finalità della prescrizione, bensì un mero fermo della produzione che non esclude di per sé la possibile ripresa della stessa.

Nella fattispecie in esame, dunque, non risulta che la società Forma s.r.l. abbia posto in essere alcun atto di “distrazione” dei beni agevolati, i quali - come ha constatato la stessa Commissione nel verbale di accertamento finale di spesa - sono rimasti nella piena disponibilità aziendale e possono essere in ogni momento

utilizzati per riprendere la produzione non appena le condizioni del mercato lo consentiranno.

Il provvedimento impugnato è, quindi, illegittimo per violazione e falsa applicazione dell'art. 12, comma 3, lett. b), del D.M. n. 320/2000 di cui la P.A. fornisce una interpretazione errata, laddove equipara a una distrazione dei beni agevolati dal ciclo produttivo una situazione di mera sospensione dell'attività produttiva dovuta a causa di forza maggiore per assenza di commesse e, dunque, di impossibilità di reperire per i prodotti aziendali uno sbocco di mercato.

5. - In conclusione, dalle argomentazioni espresse in precedenza discende l'accoglimento del ricorso e, per l'effetto, l'annullamento degli atti impugnati, con assorbimento di ogni altra censura.

6. - In considerazione della peculiarità e novità della presente controversia sussistono giuste ragioni di equità per compensare le spese di lite.

P.Q.M.

il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione seconda, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati.

Spese compensate.

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

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 11 febbraio 2020 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppina Adamo, Presidente

Francesco Cocomile, Consigliere, Estensore

Lorenzo Ieva, Referendario

L'ESTENSORE
Francesco Cocomile

IL PRESIDENTE
Giuseppina Adamo

IL SEGRETARIO