

Pubblicato il 04/08/2021

N. 05738/2021REG.PROV.COLL.

N. 00746/2021 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 Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 746 del 2021, proposto dal Presidente della Regione Emilia-Romagna, quale Commissario delegato per la ricostruzione post sisma del 2012, rappresentato e difeso ex lege dall'Avvocatura Generale dello Stato domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, n. 12,

contro

la Ed European Mechanical Engineering Design srl, in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituita in giudizio, nonchè

nei confronti

della Agenzia per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa – Invitalia, in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituita in giudizio;

della Regione Emilia Romagna, in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituita in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tar Emilia Romagna, sede di Bologna, n. 647 del 23 ottobre 2020, che ha dichiarato il difetto di giurisdizione in relazione al ricorso proposto avverso il rigetto della domanda di contributo per la delocalizzazione dell'attività produttiva a seguito degli eventi sismici intervenuti in Emilia Romagna nel maggio 2012.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore alla camera di consiglio del 29 luglio 2021, tenutasi in videoconferenza con collegamento da remoto ai sensi dell'art. 25, d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, il Consigliere Giulia Ferrari e uditi altresì i difensori presenti delle parti in causa, come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

1. Ed European Mechanical Engineering s.r.l., Società operante nel settore del design e della progettazione, ha impugnato dinanzi al Tar Emilia Romagna, sede di Bologna, il diniego, opposto con decreto n. 4163 del 14 dicembre 2016 del Presidente della Regione Emilia Romagna emesso nella qualità di Commissario delegato per la ricostruzione, di assegnazione di un contributo per la ricostruzione di un immobile di sua proprietà adibito a magazzino e rimasto danneggiato dal sisma del maggio 2012.

La ricorrente in primo grado ha dedotto la violazione della l. n. 241 del 1990 ed eccesso di potere sotto plurimi profili (illogicità, travisamento dei fatti, carenza di istruttoria e di motivazione, contraddittorietà).

2. Con sentenza 23 ottobre 2020, n. 647, non notificata, la sez. I del Tar Bologna ha preliminarmente esaminato la questione di giurisdizione rilevata d'ufficio, evidenziando l'adesione dell'adito tribunale alla tesi secondo cui deve essere esclusa la giurisdizione del giudice amministrativo per le controversie, quale quella di specie, relative alla concessione di contributi post sisma.

Il giudice di prime cure ha riportato i pareri del Consiglio di Stato (resi in sede di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica) n. 509 del 2019, n. 1580 del 2019 e n. 1999 del 2019, con i quali si è aderito alla decisione, in sede di regolamento preventivo di giurisdizione, delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 8115 del 2017 secondo cui si deve attribuire tale tipologia di contenzioso al giudice ordinario sul rilievo che si tratta di erogazioni in cui l'attività dell'amministrazione è rigorosamente vincolata dai criteri predisposti dalla legge, a tutela delle posizioni dei singoli danneggiati, le quali pertanto hanno consistenza di diritti soggettivi.

Tale orientamento è stato condiviso sia dalla giurisprudenza amministrativa (Tar L'Aquila 13 febbraio 2019, n. 103; Tar Napoli, sez. V, 3 settembre 2018, n. 5333; Tar Umbria 10 luglio 2014, n. 380; Tar Basilicata 28 febbraio 2012, n. 97) che da quella ordinaria (Cass. civ., Sez. Un., 23 gennaio 2005, n. 466).

Il giudice di prime cure ha, pertanto, dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo e ordinato la riassunzione del giudizio entro il termine di cui all'art. 11 c.p.a..

3. La sentenza del Tar Bologna è stata impugnata dal Presidente della Regione Emilia-Romagna, quale Commissario delegato per la ricostruzione post sisma del 2012, con appello notificato il 24 gennaio 2021 e depositato il successivo 28 gennaio 2021.

Erroneamente il giudice di primo grado non avrebbe considerato che l'istruttoria è caratterizzata da elevato tasso di discrezionalità tecnica, come si evince dall'art. 3, d.l. n. 74 del 2012, che attribuisce ai Presidenti delle Regioni la facoltà di stabilire, sulla base dei danni effettivamente verificatisi, priorità, modalità e percentuali entro le quali possono essere concessi contributi.

Del resto anche l'art. 10 prevede una prima istruttoria formale finalizzata alla verifica dei requisiti di ammissibilità, seguita da una successiva valutazione rispetto ad alcuni criteri tra cui la pertinenza e la congruità dei costi stimati per il ripristino dell'attività economico-produttiva, le relative tempistiche e congruità della quantificazione del danno subito in relazione all'attività svolta.

La situazione soggettiva dell'esercente l'attività produttiva sarebbe riconducibile alla figura dell'interesse legittimo all'attribuzione dell'aiuto, come tra l'altro implicitamente ammesso dal Consiglio di Stato nelle sentenze nn. 2676 e 2679 del 2019 concernenti revoche di contributi post sisma per attività produttive. Ad avviso dell'appellante, inoltre, il riconoscimento di una posizione di diritto soggettivo in capo alle imprese comporterebbe un'alterazione della natura del contributo, che andrebbe a configurarsi come "una sorta di premio assicurativo per eventi naturali catastrofici" non dotato di una "procedura di erogazione fondata su un sistema tecnico-attuariale di quantificazione del risarcimento, tipica delle assicurazioni di risk management."

4. L'Agenzia per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa - Invitalia non si è costituita in giudizio.

5. La Ed European Mechanical Engineering Design s.r.l. non si è costituita in giudizio.

6. La Regione Emilia Romagna non si è costituita in giudizio.

7. Alla camera di consiglio del 29 luglio 2021, tenutasi in videoconferenza con collegamento da remoto ai sensi dell'art. 25, d.l. 28 ottobre 2020, n.137, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. La sentenza del Tar Bologna, che ha declinato la giurisdizione del giudice amministrativo sul ricorso proposto per l'annullamento del diniego di riconoscimento del contributo per la ricostruzione "post terremoto" in Emilia Romagna, deve essere confermata.

Il Collegio richiama l'orientamento ormai consolidato della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato, anche in sede consultiva, secondo il quale la controversia promossa dal privato per il riconoscimento e la quantificazione dei contributi, al fine della ricostruzione o riparazione di immobili colpiti da eventi sismici spetta alla cognizione del giudice ordinario, vertendosi in tema di erogazioni in cui l'attività dell'amministrazione è rigorosamente vincolata dai criteri predisposti dalla legge, a tutela delle posizioni dei singoli danneggiati, le quali pertanto hanno consistenza di diritti soggettivi. È, inoltre, da escludere che si possa configurare una ipotesi di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 133, comma 1, lettera f), c.p.a., trattandosi di materia non ricompresa nella urbanistica ed edilizia, in quanto estranea all'uso ed assetto del territorio (v. ex multis Cass. SS.UU. nn. 2369 del 2002; 15439 del 2002; 6405 del 2004; 6486 del 2004; 466 del 2005; 21000 del 2005, nelle quali è espressamente affermata la giurisdizione del giudice ordinario in particolare per tutte le controversie che attengono non solo alla debenza del contributo ma anche alla sua quantificazione).

Come chiarito da ultimo dalla sez. I del Consiglio di Stato è, infatti, fondamentale la distinzione, sempre nella materia di contributi e sovvenzioni pubbliche, tra le ipotesi in cui il contributo sia riconosciuto direttamente dalla legge e alla p.a. è demandato esclusivamente il controllo in ordine all'effettiva sussistenza dei presupposti puntualmente indicati dalla legge stessa, e le diverse ipotesi in cui, invece, la legge attribuisce alla Pubblica amministrazione il potere di riconoscere l'ausilio, previa valutazione comparativa degli interessi pubblici e privati in relazione all'interesse pubblico primario, apprezzando discrezionalmente l'an, il quid e il quomodo dell'erogazione (v. tra le altre Cass.civ., S.U., nn. 16896 del 2006; 3848 del 2007; 21062 del 2011).

Sussiste, dunque, la giurisdizione del giudice ordinario con riguardo alle controversie relative alla spettanza del contributo post sisma, trattandosi di provvidenza la cui erogazione dipende dal mero ricorrere dei

presupposti previsti dalla normativa in materia, senza alcun contingentamento o valutazione discrezionale di sorta da parte dell'amministrazione, involgente la cognizione di una posizione di diritto soggettivo ed in assenza di ipotesi di giurisdizione esclusiva

E la condivisibilità dell'orientamento con il quale le sezioni unite della Corte di cassazione, in particolare nella materia dei contributi "post-sismici", hanno ripetutamente ribadito la giurisdizione del giudice ordinario per le controversie che attengono, indistintamente, sia al riconoscimento del diritto al contributo che alla sua quantificazione, discende dalla logica considerazione che il riconoscimento di un diritto non è mai astratto ma attiene al diritto in concreto spettante e, quindi, investe non solo l'astratta pronuncia sull'an ma anche quella sul quantum ed eventualmente sul quomodo, essendo peraltro appena il caso di sottolineare che il riconoscimento del diritto al contributo "in concreto" spettante (quindi siccome quantificato) non comporta una valutazione discrezionale (anche solo tecnica) da parte dell'amministrazione, ma costituisce mera applicazione di criteri predeterminati dalla legge, sia pure attraverso i necessari riscontri tecnici peraltro dalla stessa legge previsti (Cass. civ., S.U., ord., 29 marzo 2017, n. 8115).

Nella specie l'art. 3, d.l. 6 giugno 2012, n. 74, convertito, con modificazioni, dalla l. 1 agosto 2012, n. 122, ha individuato i casi in cui sono riconosciuti i contributi per interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici che hanno interessato il territorio delle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo, il 20 e il 29 maggio 2012.

Conferma del carattere vincolato del riconoscimento di detti contributi è nella ordinanza del Presidente della Regione Emilia Romagna, 12 ottobre 2012, n. 57, i cui artt. 2 (Condizioni per il riconoscimento dei contributi, tipologia degli interventi finanziabili e dei contributi concedibili) e 10 (Verifica delle domande e criteri di valutazione) non lasciano margini di discrezionalità all'Amministrazione nella valutazione della sussistenza dei presupposti e dei requisiti necessari per poter accogliere le domande di ammissione.

2. In conclusione il ricorso in primo grado correttamente è stato dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione, sussistendo, per quanto esposto, la giurisdizione del giudice ordinario, innanzi al quale il processo può essere riassunto entro il termine perentorio di tre mesi previsto dall'art. 11 c.p.a., con salvezza degli effetti sostanziali e processuali della domanda già presentata.

3. Nulla per le spese, non essendosi le controparti costituite.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Nulla per le spese.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 29 luglio 2021, tenutasi in videoconferenza con collegamento da remoto ai sensi dell'art. 25, d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, con l'intervento dei magistrati::

Franco Frattini, Presidente

Paola Alba Aurora Puliatti, Consigliere

Stefania Santoleri, Consigliere

Giulia Ferrari, Consigliere, Estensore

Umberto Maiello, Consigliere

L'ESTENSORE

Giulia Ferrari

IL PRESIDENTE

Franco Frattini

IL SEGRETARIO