

Publicato il 20/10/2023

N. 15508/2023 REG.PROV.COLL.
N. 02532/2023 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 Lazio

(Sezione Quinta Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2532 del 2023, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Comune di Vicenza, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Loretta Checchinato e Ferruccio Lembo, con domicilio digitale presso la PEC come da Registri di Giustizia e domicilio eletto ai sensi dell'art. 25 c.p.a. presso lo studio dell'avv. Fabio Francesco Franco in Roma, via G. P. Da Palestrina, n. 19;

contro

Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;
Invitalia – Agenzia nazionale per l'attrazione e lo sviluppo degli investimenti di impresa S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Carlo Malinconico e Domenico Gentile, con domicilio digitale presso la PEC come da Registri di Giustizia e domicilio

eletto ai sensi dell'art. 25 c.p.a. presso il loro studio in Roma, via del Banco di S. Spirito, n. 42;

nei confronti

Comalca s.c.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Francesco Granato, con domicilio digitale presso la PEC come da Registri di Giustizia;

C.A.R. - Centro Agroalimentare Roma s.c.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Giuseppe Lepore, con domicilio digitale presso la PEC come da Registri di Giustizia e domicilio eletto ai sensi dell'art. 25 c.p.a. presso il suo studio in Roma, via Polibio, n. 15;

MOF s.c.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Antonio D'Alessio, con domicilio digitale presso la PEC come da Registri di Giustizia e domicilio eletto ai sensi dell'art. 25 c.p.a. presso il suo studio in Roma, Viale Bruno Buozzi, n. 99;

Mercato Agro Alimentare Padova s.c.r.l. - MAAP, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Nicola Creuso e Guido Zago, con domicilio digitale presso la PEC come da Registri di Giustizia;

Comune di Pozzuoli, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Annalisa Cuccaro e Anna Sannino, con domicilio digitale presso la PEC come da Registri di Giustizia;

Comune di Piano di Sorrento, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Erik Furno, con domicilio digitale presso la PEC come da Registri di Giustizia;

Veronamercato s.p.a., CAAB s.c.p.a., La Valle della Pescara, Nordest mercati, CAAN, CAAP, Comune di Camaione, Comune di Udine, MAAB, Sogemi, SGM s.c.p.a., Comune di Leverano, MAAS, Comune di Palermo, Comune di Salerno, Amaie energia e servizi s.r.l., Comune di Maddaloni, Comune di

Trieste, Camera di Commercio di Venezia e Rovigo, Comune di Pozzuoli, non costituiti in giudizio

e con l'intervento di

ad opponendum:

Italmercati - Rete d'impresе, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Giuseppe Lepore, con domicilio digitale presso la PEC come da Registri di Giustizia e domicilio eletto ai sensi dell'art. 25 c.p.a. presso il suo studio in Roma, via Polibio, n. 15;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

quanto al ricorso principale:

- del provvedimento del 24 gennaio 2023 di rigetto della domanda presentata dal Comune di Vicenza per l'accesso alle agevolazioni a sostegno degli investimenti nello sviluppo della logistica agroalimentare nell'ambito della misura M2C1 INVESTIMENTO 2.1 "Sviluppo logistica per i settori agroalimentare, pesca e acquacoltura, silvicoltura, floricoltura e vivaismo" del PNRR;
- dei provvedimenti del 2 dicembre 2022 e del 12 dicembre 2022 adottati da Invitalia s.p.a. e comunicati in pari data a mezzo PEC, con i quali sono state disposte l'esclusione e la conferma dell'esclusione dalla procedura di accesso all'incentivo di cui sopra;
- del decreto di approvazione della graduatoria finale per l'accesso alle agevolazioni, non comunicato, con allegati 1 e 2;
- e per quanto occorrer possa, di tutti gli atti presupposti, connessi e/o conseguenti, non conosciuti e comunque lesivi degli interessi del Comune di Vicenza;

quanto ai motivi aggiunti:

- del decreto di riapprovazione della graduatoria finale per l'accesso alle agevolazioni, non comunicato, recante data 27 febbraio 2023;

- e per quanto occorrer possa, di tutti gli atti presupposti, connessi e/o conseguenti, non conosciuti e comunque lesivi degli interessi del Comune di Vicenza.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle amministrazioni resistenti, dei controinteressati e dell'interveniente *ad opponendum*;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 ottobre 2023 il dott. Pierluigi Tonnara e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato e depositato il 14.2.2023, il Comune di Vicenza ha impugnato i provvedimenti indicati in epigrafe, con cui il Ministero resistente ha escluso la domanda presentata dall'ente locale per l'accesso alle agevolazioni a sostegno degli investimenti nello sviluppo della logistica agroalimentare nell'ambito della misura M2C1 INVESTIMENTO 2.1 "Sviluppo logistica per i settori agroalimentare, pesca e acquacoltura, silvicoltura, floricoltura e vivaismo" del PNRR, prospettando:

(i) "*Violazione di legge - violazione dell'avviso pubblico per erronea interpretazione della modalità e termini di presentazione della domanda di cui all'Avviso del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali – Direzione generale per la promozione della qualità agroalimentare e dell'ippica – Difetto di istruttoria- Travisamento dei fatti. Violazione dei principi di buon andamento- imparzialità (art. 97 cost.) - violazione del principio di favor participationis*";

(ii) "*Violazione di legge per difetto di istruttoria e travisamento fatti*".

1.1. Si sono costituiti in giudizio il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste ("MASAF"), Invitalia s.p.a. e i controinteressati Comalca s.r.l., Centro agroalimentare Roma s.c.p.a., MOF s.c.p.a., Mercato agro alimentare Padova s.c.r.l., Comune di Pozzuoli. È, altresì, intervenuta *ad*

opponendum la Italmercati – rete di imprese, con atto notificato (anche ad altri soggetti non evocati in giudizio dal ricorrente) il 16.3.2023 e depositato in pari data.

1.2. Con decreto presidenziale n. 997 del 16.2.2023 è stata rigettata l'istanza di misure cautelari monocratiche proposta dal ricorrente; con ordinanza collegiale n. 2133 del 20.4.2023 è stata rigettata la domanda cautelare; l'ordinanza è stata poi riformata in sede di appello dal Consiglio di Stato (ordinanza n. 2236/2023), con trasmissione al Tribunale per la sollecita fissazione della udienza di discussione del merito *ex art. 12-bis* del d.l. n. 68/2022, inserito dalla legge di conversione n. 108/2022.

1.3. Nelle more, il Comune ricorrente ha proposto motivi aggiunti, notificati al Ministero resistente e a Invitalia s.p.a. il 21.3.2023 (dep. in pari data), per impugnare il decreto di riapprovazione della graduatoria finale per l'accesso alle agevolazioni adottato dal MASAF il 27.2.2023. Con memoria dell'11.5.2023 si è costituito in giudizio, pur in assenza di notifica nei suoi confronti da parte del ricorrente, il Comune di Piano di Sorrento, controinteressato sopravvenuto rispetto agli atti impugnati con il ricorso introduttivo, in quanto ammesso alle agevolazioni soltanto con il predetto decreto di riapprovazione.

1.4. All'odierna udienza, in vista della quale le parti hanno presentato memorie, la causa è stata trattenuta in decisione.

2. La manifesta infondatezza dell'impugnazione consente di prescindere dall'esame delle questioni di rito (anche in relazione all'integrità del contraddittorio *ex art. 49*, comma 2, c.p.a.; è appena il caso di rilevare che nell'epigrafe dell'atto introduttivo sono indicati soggetti nei cui confronti l'atto in questione non risulta tuttavia notificato).

2.1. La questione interpretativa all'esame del Collegio, e su cui si incentra l'intera controversia (ricorso e motivi aggiunti), è se la domanda di partecipazione presentata dal Comune ricorrente mediante pec alle ore 12.00.32 (ricevuta di invio; 12.00.33 - ricevuta di accettazione; 12.00.35 -

ricevuta di consegna) per l'accesso alle agevolazioni del PNRR, meglio precisate in epigrafe, sia da ritenersi tempestiva a fronte della seguente previsione contenuta nell'avviso pubblico (art. 3):

“1. Le domande di accesso alle agevolazioni devono essere presentate all’Agenzia, esclusivamente tramite posta elettronica certificata (PEC), all’indirizzo logisticamercati@postacert.initalia.it a decorrere dalle ore 12.00 del giorno 31/10/2022 e fino alle ore 12.00 del giorno 30/11/2022 [...]

4. Le domande presentate attraverso canali e/o tempistiche non conformi a quanto indicato nel presente articolo sono considerate irricevibili e non saranno prese in esame [...]”.

Si tratta di stabilire, pertanto, se l'invio di una pec alcuni secondi dopo rispetto allo scoccare delle ore 12:00 sia da considerarsi comunque tempestivo.

2.2. In proposito, la tesi del ricorrente può essere sintetizzata nei seguenti passaggi logico-giuridici: (i) l'avviso pubblico, nel prevedere che il termine è fissato alle “12:00”, dà rilevanza, oltreché ovviamente all'ora, ai soli minuti, con conseguente irrilevanza dei successivi secondi fino al cinquantanovesimo, trattandosi di ipotesi che *“mantengono la condizione dei minuti pari a 00”*; (ii) se l'avviso pubblico avesse voluto escludere tale esito interpretativo, avrebbe dovuto prevedere quale termine finale quello delle ore 12, 0 minuti, 0 secondi, ossia “12:00:00” (in altri termini: *“la previsione dell'orario di scadenza in ore-minuti, non può che far ritenere le domande ricevibili e quindi esaminabili, purché la ricevuta d'invio della pec rechi l'indicazione delle ore 12 e minuti pari a zero”*); (iii) tale interpretazione letterale è corroborata dal principio del *favor participationis*, che impone all'Amministrazione di scegliere, tra le diverse opzioni ermeneutiche, quella che consente il massimo dispiegarsi del confronto concorrenziale.

2.3. La tesi prospettata dal Comune di Vicenza non persuade.

2.4. Giova, anzitutto, premettere che, nell'indicazione di un termine finale, sia esso espresso facendo riferimento all'anno, al mese, al giorno, all'ora, o a qualunque altra frazione del tempo, il termine si considera generalmente decorso con il suo compimento o esaurimento.

È necessario dunque interrogarsi su quale sia il momento che segna ineluttabilmente il compimento di un termine.

L'art. 2963 c.c., pur dedicato al calcolo dei termini con riferimento all'istituto della prescrizione, evoca la comune e generale percezione di ciò che determina il compimento di un termine: *“la prescrizione si verifica con lo spirare dell'ultimo istante del giorno finale”*.

In altre parole, ogni termine ha un *istante finale*, decorso (*spirato*) il quale il termine è senz'altro maturato.

2.5. Venendo al caso che occupa, occorre quindi individuare qual è l'ultimo istante di un termine fissato alle “12:00”.

Limitando l'analisi ai secondi, l'ultimo istante è il compimento del sessantesimo secondo successivo allo scoccare delle “11.59”: infatti, essendo un minuto composto da sessanta secondi, le ore “12:00” scoccano quando sono interamente trascorsi i sessanta secondi che “separano” il minuto precedente dall'altro; i successivi secondi, invece, appartengono già a una diversa finestra temporale, che è quella che concorre a formare il minuto che segue.

In altri termini, così come è pacifico che l'ultimo istante del giorno coincide con il compimento del sessantesimo secondo successivo alle ore “23:59”, nel senso che decorsi i sessanta secondi dallo scoccare del minuto “59”, i successivi secondi (dal sessantunesimo in poi) appartengono già al nuovo giorno e concorrono al compimento (esaurimento, maturazione) del primo minuto del giorno successivo a quello preso a riferimento; così come questo è pacifico, si diceva, parimenti non può dubitarsi che il minuto “zero” di una qualsiasi ora (nel caso, le ore 12:00) è composto dai precedenti sessanta secondi e dunque, se indicato quale termine finale, rinviene il suo ultimo istante nel sessantesimo secondo successivo al minuto “59” che lo precede.

2.6. Tanto precisato, bisogna a questo punto chiedersi se faccia veramente differenza indicare che il termine scade alle “12”, alle “12:00”, oppure ancora alle “12:00:00”:

La risposta è necessariamente negativa.

Dal punto di vista matematico si tratta di valori assolutamente identici, perché la mancata indicazione delle frazioni successive all'unità di misura presa a riferimento – in questo caso, l'ora – significa, come noto, che la successiva sottomisura è pari a zero (quindi, tanto i minuti quanto i secondi).

Del resto, diversamente ragionando, si dovrebbe per assurdo ritenere che, indicando quale termine finale semplicemente le “12” e non le “12:00”, senza cioè nulla indicare quanto ai minuti, il termine non sarebbe ancora decorso fintantoché non siano scoccate le “13”. Per esempio, un invio alle 12:58 sarebbe tempestivo perché l'avviso, indicando le “12”, nulla dice quanto ai minuti. Ma così ovviamente non può essere.

2.7. Tale esito interpretativo, l'unico possibile con riguardo a ciò che è comunemente percepito come il trascorrere del tempo, è del resto corroborato dalla giurisprudenza che sinora si è occupata diffusamente del tema.

Il Consiglio di Stato, chiamato a decidere se un'offerta presentata alcuni secondi dopo il termine fissato alle ore “16:00” dovesse considerarsi tardiva, ha osservato che *“non può ragionevolmente dubitarsi che, secondo i normali canoni cognitivi, ogni ora finisca allo scoccare del primo secondo dell'ora successiva, ossia alle 16.00.01: passato il primo secondo delle ore 16.00, correttamente non poteva essere ammessa più alcuna offerta, e ciò vale per tutte le gare, a prescindere dalla modalità telematica o cartacea, in cui siano svolte.*

D'altronde lo stesso principio generale è stato adottato dall'Adunanza Plenaria di questo Consiglio, con sentenza 2 dicembre 2011 n. 21, secondo cui qualora la legge ricolleggi il verificarsi di determinati effetti, quale la perdita di un requisito di ammissione al concorso stesso, al compimento di una data età, tali effetti decorrono dal giorno successivo a quello del genetliaco, sicché il limite d'età fissato dalla norma deve intendersi superato quando ha inizio, dal giorno successivo al compimento, il relativo anno; pertanto, quale che sia la formulazione utilizzata dalla lex specialis, il limite di età ivi indicato quale requisito di ammissione deve intendersi superato alla mezzanotte del giorno del compleanno.

Né, inoltre, può ragionevolmente dubitarsi che l'indicazione delle 16:00 equivalesse alle 16:00:00. È noto infatti che, allorquando si indica un numero intero (in questo caso ore e minuti), ossia privo di frazioni, queste sono da intendersi pari a zero.

Del resto una simile ricostruzione risulta, oltre che pienamente ragionevole, altresì conforme ai principi di imparzialità e buon andamento, predicati dall'art. 97 della Costituzione, e a quelli parità di trattamento, trasparenza e proporzionalità, indicati dalla normativa comunitaria, sottraendo una fase particolarmente delicata, quale quella della tempestività delle domande di partecipazione ad una selezione pubblica, a qualsiasi forma di discrezionalità da parte della stazione appaltante” (Sez. V, 19.3.2018, n. 1745).

Sul punto, a nulla rileva, come invece argomentato dal ricorrente, che nella procedura qui scrutinata l'invio doveva avvenire mediante pec, mentre nel caso deciso dal Consiglio di Stato l'offerta doveva essere caricata su una piattaforma informatica impostata per bloccare ogni invio successivo allo scoccare dell'ora indicata nel bando. Invero, la possibilità che la pec potesse essere materialmente inviata anche alcuni secondi dopo l'orario indicato sull'avviso, nulla dice ovviamente circa la tempestività o tardività della spedizione, che va invece apprezzata secondo quanto sopra riportato.

Anche la Corte di Cassazione si è recentemente occupata del tema, con un ricco corredo motivazionale che offre importanti spunti interpretativi.

La Corte, nel valutare la tempestività di un ricorso per cassazione, ha osservato che *“poiché il giorno è destinato a durare, di regola, complessivi 86.400 secondi, ne deriva che la fine del giorno considerato (ovvero, "lo spirare della mezzanotte", per usare le medesime parole di Corte Cost. n. 75/2019) non resta integrata fino a che l'ultimo secondo (ossia, l'86.400) non si sia ancora integralmente consumato, il che avviene nell'esatto momento in cui scatta il secondo immediatamente successivo: pertanto, il giorno in questione termina effettivamente - almeno ai fini che qui interessano, com'è ovvio - alle ore "23:59:59" UTC (in relazione al fuso orario italiano), mentre quello immediatamente seguente segnerà le ore "00:00:00" UTC, senza soluzione di continuità, indiscutibilmente rappresentando il primo secondo del nuovo giorno. Almeno con riguardo alle notifiche*

telematiche, non può dunque configurarsi alcuno spazio, tecnicamente inteso, perché vengano prese in considerazione le ore "24:00:00" (Sez. V, 18.1.2023, n. 1519).

Anche tale pronuncia, ai fini che qui interessano, conferma l'assunto di cui sopra: i secondi successivi al sessantesimo, ossia allo scoccare del termine indicato – nel caso scrutinato dalla Corte di Cassazione, il termine semestrale di decadenza di cui all'art. 327 c.p.c. –, appartengono senz'altro a una finestra temporale successiva al decorso del termine e caratterizzano pertanto il segmento della tardività.

2.8. Orbene, siccome i secondi successivi al maturare del termine segnano inequivocabilmente il segmento temporale della tardività, il principio del *favor participationis* non può essere utilmente invocato dal ricorrente.

Non vi è, infatti, per le ragioni sin qui esposte, alcuna ambiguità interpretativa da dissipare, ma soltanto un ritardo di pochi secondi eventualmente da tollerare.

Tuttavia, nessuna deduzione sul punto è stata formulata dal ricorrente, che invero non lamenta circostanze eccezionali e imprevedibili, non imputabili all'interessato, che abbiano impedito la tempestiva presentazione della domanda.

Del resto, tali circostanze sarebbero difficilmente riscontrabili, atteso che l'avviso pubblico prevedeva l'invio delle domande via pec, e non mediante caricamento su una piattaforma predisposta dall'Amministrazione suscettibile di generare anomalie nella trasmissione, in un'ampia finestra temporale (un mese), potendo dunque ritenersi che la diligenza esigibile dall'interessato ponesse sempre il rischio della (seppur minima) tardività di una domanda a carico del privato aspirante (vd. anche Consiglio di Stato, Sez. III, 2.7.2014, n. 3329 sulla "*peculiare diligenza nella trasmissione degli atti di gara*").

Peraltro, mentre potrebbe argomentarsi che al di fuori delle procedure competitive-selettive il lievissimo ritardo, non assistito da eccezionali circostanze scusanti, potrebbe comunque trovare una giustificazione sulla base del diverso principio della buona fede, che può imporre di tollerare eventuali

minimi ritardi nei limiti di un sacrificio non apprezzabile, non così nelle procedure anzidette, dove, come già osservato dal Consiglio di Stato nel precedente sopra citato, è necessario adottare soluzioni conformi “*ai principi di imparzialità e buon andamento, predicati dall’art. 97 della Costituzione, e a quelli parità di trattamento, trasparenza e proporzionalità, indicati dalla normativa comunitaria, sottraendo una fase particolarmente delicata, quale quella della tempestività delle domande di partecipazione ad una selezione pubblica, a qualsiasi forma di discrezionalità da parte della stazione appaltante*” (sent. n. 1745/2018 cit.).

3. In virtù di quanto precede, il ricorso e i motivi aggiunti devono essere rigettati.

4. La peculiarità della vicenda in esame, peraltro nuova nell’ambito delle controversie concernenti le procedure che riguardano gli interventi finanziati con le risorse previste dal PNRR, giustifica l’integrale compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quinta Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso e sul ricorso per motivi aggiunti in epigrafe, li respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 3 ottobre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Mario Alberto di Nezza, Presidente

Annalisa Tricarico, Referendario

Pierluigi Tonnara, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Pierluigi Tonnara

IL PRESIDENTE
Mario Alberto di Nezza

IL SEGRETARIO