

Giurisprudenza

Data udienza 5 marzo 2020

Integrale

Finanziamenti pubblici - Piano di investimento - Provvedimento amministrativo dichiarato illegittimo - Risarcimento danni - Applicazione di un'inesistente disposizione di bando - Art. 1227 secondo comma, Cod. civ. - Colpa della Amministrazione.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale
Sezione Quinta

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello numero di registro generale 1219 del 2013, proposto dalla
Ditta Pa. Pi., in persona del legale rappresentante pro tempore e dal titolare dell'omonima Ditta, rappresentati e
difesi dall'avvocato Lu. Eu. Pe., con domicilio eletto presso l'avvocato Ro. Ra. in Roma, via (...);

contro

Regione Basilicata, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Fa. De., con
domicilio eletto presso l'Ufficio Rappresentanza della Regione Basilicata in Roma, via (...);
Regione Basilicata Lrpt non costituita in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata n. 403/2012, resa tra le parti, concernente
risarcimento danni a seguito dell'adozione di provvedimento amministrativo dichiarato illegittimo ed annullato;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Basilicata;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 marzo 2020 il Cons. Raffaele Proserpi, nessuno presente per le parti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con la sentenza n. 724/2000, il Tribunale amministrativo della Basilicata annullava su ricorso della ditta Pa. Pi. la delibera della Giunta Regionale n. 124 dell'8 marzo 1999 recante finanziamento di progetti di vari soggetti. La sentenza veniva confermata con diversa motivazione dal Consiglio di Stato. La Regione non dette un seguito amministrativo. Perciò il 10 ottobre 2003 venne avanzata una prima domanda di risarcimento, reiterata i successivi 10 novembre 2003 e 9 dicembre 2003 ed ancora il 30 luglio 2004.

Il 2 settembre 2004 la Regione annunciava l'adozione di un provvedimento risolutivo. Con atto di Giunta del 7 marzo 2005 deliberava di dare esecuzione alla sentenza del Consiglio di Stato. Ma l'esecuzione non avveniva. Sicché la ditta Pa., assumendo la colpevolezza della Regione Basilicata nella vicenda, visto il sostanziale diniego di realizzare il progetto proposto, domandava al Tribunale amministrativo il risarcimento dei danni con condanna della Regione Basilicata al pagamento della complessiva somma di Euro. 2.364.011,37, di cui Euro. 1.688.579,55 per danno emergente e lucro cessante, oltre a Euro. 675.431,82 per danno morale - perdita di chance, danno all'immagine, alla vita di relazione ed esistenziale - ovvero nella misura ritenuta più giusta, maggiore o inferiore, previa consulenza tecnica di ufficio della quale viene fatta richiesta.

La Regione Basilicata si costituiva in giudizio, sostenendo l'infondatezza del ricorso.

Con la sentenza 28 agosto 2012, n. 403 assunta dopo aver incombenuti istruttori, il Tribunale amministrativo accoglieva il ricorso nei limiti che seguono.

In primo luogo si riteneva l'assenza della scusabilità dell'errore o della mancanza della colpa per l'applicazione a danno dell'interessato di una disposizione del bando inesistente, senza prescindere dai principi discendenti dall'art. 1227 Cod. civ., da adattare alle fattispecie per il canone di buona fede ex art. 1175 Cod. civ., (Cons. Stato, Ad. plen., 23 marzo 2011, n. 3, sulla nozione di obbligo di cooperazione dell'art. 1227, secondo comma.

Conseguiva che l'investimento così non finanziato non era più realizzabile ai costi originari per il tempo trascorso, essendo venuta meno proprio l'opportunità economica di produrre vino biologico, sicché veniva invocata la tutela risarcitoria per equivalente riguardo a diverse voci di danno, dall'acquisto del suolo per lo stabilimento alla stipula di contratti con professionisti per la realizzazione del progetto fino ai mancati utili conseguibili con l'attività di produzione del vino biologico.

La Regione Basilicata, con deliberazione n. 517 del 7 marzo 2005, adottata in espressa volontà di dare esecuzione alla sentenza del Consiglio di Stato n. 4868/2003, aveva stabilito di concedere all'interessata il contributo di Euro. 358.266,15 a fronte della realizzazione di un investimento di Euro. 578.844,89, vista l'avvenuta presentazione di una domanda di aggiornamento del progetto di investimento, non proseguendo comunque nell'operazione di allestimento dell'iniziativa imprenditoriale, né a contestare la ritenuta insufficienza del finanziamento deliberato.

Sulle domande della ricorrente, il Tribunale amministrativo riteneva quanto segue. Anzitutto, era infondata la domanda di danni all'attività lavorativa, per la quale - visti il tempo e le energie profuse per la realizzazione del progetto - vi sarebbe stata una diminuzione del fatturato nel triennio 1999/2001: per la sentenza, ne difettava la prova del nesso di causalità, inidonea a tal fine essendo la documentazione prodotta. Era anche infondata la domanda di risarcimento danni da acquisto del suolo su cui insediare l'attività di cui al richiesto finanziamento. Infatti la disponibilità del suolo su cui realizzare l'opificio era richiesta dalle norme sulle agevolazioni come requisito primario, cioè da possedere prima di presentare la domanda: e senza considerare che l'immobile era comunque rimasto nella disponibilità dell'interessata, e non vi era prova che a causa del mancato utilizzo avesse perduto o diminuito in valore economico.

Per la sentenza era invece fondata la domanda di risarcimento del danno derivante dalla stipula di contratti con professionisti connessi all'investimento da realizzare: la somma era la risultante dalle specifiche parcelle professionali da depositare presso gli uffici regionali da parte dell'interessata, a prova dell'avvenuto pagamento delle prestazioni rese per la progettazione dell'iniziativa imprenditoriale di cui è causa.

Quanto al risarcimento del danno da mancato conseguimento degli utili realizzabili in seguito allo svolgimento

dell'attività di produzione di vino biologico e all'adeguamento dei valori dell'investimento, la sentenza affermava che andava fornita in la rigorosa prova dell'esistenza del danno, non valendo il principio acquisitivo, che attiene all'istruttoria ma non all'allegazione dei fatti: questa domanda di risarcimento era legata a valutazioni e stime che non trovavano riscontri in rilevazioni di organi ufficiali e fondavano, per la quantificazione, in un giudizio prognostico aleatorio, il che rendeva difficile accertare l'entità di un pregiudizio economicamente valutabile; sicché, sulla base del potere equitativo del giudice, considerato quanto rappresentato e la natura dell'investimento programmato, per la sentenza il danno risarcibile per mancata attivazione dell'impianto di produzione di vino biologico era quantificabile in complessivi Euro. 50.000,00.

Con appello in Consiglio di Stato notificato il 1° febbraio 2013, la ditta Pa. impugnava la sentenza. Si doleva dapprima, sulla valutazione del danno, dell'erronea applicazione dell'art. 1227 secondo comma, Cod. civ., e della valutazione del proprio comportamento circa la quantificazione della pretesa risarcitoria. La sentenza aveva riconosciuto l'applicazione in danno dell'interessata di un'inesistente disposizione di bando: sicché vi era colpa piena della Amministrazione. Nondimeno la sentenza ha respinto la domanda a causa del ritardo sulla richiesta di aggiornamento del progetto, e non ha considerato l'insufficienza di quanto poi erogato dalla Regione. Per l'appello, non può essere addebitato all'appellante un comportamento inerte, essendosi attivata la ditta Pa. dal 10 novembre 2003, cioè subito dopo la sentenza del Consiglio di Stato di conferma delle illegittimità perpetrate, con il ribadire le proprie istanze: e dopo la delibera di Giunta n. 517 del 2005, evidenziando la necessità di un adeguamento, reiterando invano la richiesta nel marzo 2006 ed attivando tempestivamente la tutela giurisdizionale e dunque dimostrando un comportamento scevro da assenza di correttezza o di buona fede.

In secondo luogo era illogica la negazione della sussistenza di prova sul nesso di causalità, visto il calo dell'attività del Pa. negli anni compresi tra il 1999 ed il 2001, allorché era stato riposto ogni affidamento sul contributo regionale.

In terzo luogo era ancora illogico non ammettere a risarcimento l'acquisto del suolo considerandolo comunque un bene rimasto nei diritti dell'appellante, poiché il possesso di tale suolo era un requisito indispensabile per il rilascio del contributo.

In quarto luogo era illogica ed immotivata la sentenza laddove affermava che la resa dell'attività di produzione di vino biologico non poteva essere quantificata, vista l'assenza di rilevazioni ufficiali e quanto vantato si sorreggeva su giudizi prognostici ad alto contenuto aleatorio. Vi era stata invece la presentazione di un business plan, dal quale molti elementi erano determinabili ed era stata priva di senso l'omissione di disporre la nomina di un CTU in materia, così come richiesto dalla ricorrente, giungendo ad una liquidazione del tutto apodittica.

In quinto luogo la compensazione delle spese di giudizio era iniqua a fronte dell'intera vicenda.

La ditta Pa. Pi. concludeva per l'accoglimento dell'appello con vittoria di spese.

La Regione Basilicata si costituiva in giudizio tramite appello incidentale notificato il 14 marzo 2013 con cui deduceva i seguenti motivi:

1. Violazione dell'art. 2043 in relazione all'accertamento della colpa. La sentenza impugnata non ha erroneamente riconosciuto l'errore scusabile per la P.A., riconoscimento dovuto in quanto l'illegittimità rilevata dal giudice amministrativo nel bando era derivata dalla mancata integrazione del medesimo con le disposizioni comunitarie che precludevano l'ammissione al finanziamento di una serie di iniziative in tema di prodotti agroalimentari, questione sulla quale si erano formati contrasti e difficoltà applicative tanto da sollecitare l'intervento nel procedimento medesimo di funzionari UE.

2. Violazione degli artt. 115 e 116 Cod. proc. civ., nonché degli artt. 278 Cod. proc. civ. e 2697 Cod. civ. in relazione alla richiesta di risarcimento dei danni derivanti dalla stipula di contratti con professionisti per la formulazione del piano di investimento. La condanna generica emessa sul punto con il rinvio al deposito dei relativi contratti del tutto sconosciuti nel giudizio è stata una condanna priva di prove sull'avvenuta stipulazione di detti contratti.

3. Violazione degli artt. 115 e 116 Cod. proc. civ. in relazione alla liquidazione equitativa del danno, per omessa indicazione del criterio di riferimento. La liquidazione equitativa era accompagnata dall'indicazione dei criteri

seguiti e non se ne individuava il concreto percorso logico.

La Regione Basilicata concludeva per l'accoglimento dell'appello incidentale e contestava inoltre la fondatezza dei motivi dell'appello principale proposto dalla controparte.

All'udienza del 5 marzo 2020 la causa è passata in decisione.

Appare pregiudiziale per il Collegio procedere preliminarmente all'esame dell'appello incidentale della Regione Basilicata e in esso dal primo motivo con cui l'appellante sostiene l'errore scusabile.

Vale richiamare il precedente di cui a Cons. Stato, VI, 2 settembre 2003, n. 4868 di conferma con diversa motivazione della sentenza del Tribunale amministrativo che aveva ritenuto l'illegittimità della non ammissione ai finanziamenti della ditta Pa.

La sentenza n. 4868/2003 aveva ritenuto fondati i motivi di gravame, non esaminati nel primo grado di quel giudizio, con i quali l'interessata aveva sostenuto l'illegittimità del provvedimento regionale impugnato per aver giustificato l'esclusione della ditta Pa. con l'unico presupposto che il richiesto finanziamento non era ammissibile, perché così dichiarato dal funzionario UE intervenuto nella riunione tenutasi il 2 luglio 1998: il bando di concorso non specificava le limitazioni poste agli interventi finanziabili così come richiamate dal tale funzionario, l'esclusione dalla graduatoria della ditta Pa. avrebbe richiesto una previa rettifica del bando stesso, seguendo lo stesso "iter" procedimentale che aveva portato alla sua adozione. Il provvedimento regionale di esclusione, invece, oltre che essere carente della ora indicata preventiva modifica (o integrazione) del bando di gara, era anche affetto dal dedotto difetto di motivazione, non indicando in alcun modo quali disposizioni comunitarie avrebbero precluso l'ammissione al finanziamento delle iniziative di manipolazione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agro alimentari rientranti nell'Allegato 2) del trattato U.E. (come era la iniziativa della ditta Pa.).

Dunque, come sottolineato nell'appello incidentale, l'annullamento della non ammissibilità ai finanziamenti è stato pronunciato per difetto di motivazione e per l'intervento del tutto fuori dalle regole di un estraneo all'Amministrazione regionale, con l'accertamento dell'illegittimità del provvedimento all'epoca impugnato, ma non vi era stato un riconoscimento pieno del bene della vita alla ditta interessata; inoltre la stessa decisione era stata adottata con una palese forzatura procedimentale, l'intervento sostanzialmente consultivo di un funzionario UE, la cui partecipazione all'amministrazione attiva regionale assurge quanto meno ad elemento patologico e comunque dimostrativo di caos nell'apparato normativo da applicare, da cui non poteva che derivare l'esclusione dell'elemento soggettivo della responsabilità regionale.

Perciò, in conseguenza di tali ragioni, il primo e fondamentale motivo dell'appello incidentale appare fondato, con la conseguente infondatezza delle pertinenti censure mosse con l'appello principale.

Ancora fondato è il secondo motivo dell'appello incidentale concernente il risarcimento danni derivanti dalla stipula di contratti con professionisti chiamati a fornire la propria consulenza per l'investimento non più avviato: la condanna generica a risarcire quanto sarebbe poi stato documentato successivamente al giudizio relativamente al numero dei contratti esistenti ed alla loro entità, dimostra che la ditta Pa. ha evocato con il proprio ricorso di primo grado fatti dei quali non è stata fornita alcuna contezza e che il Tribunale amministrativo avrebbe dovuto disattendere, perché palesemente privi di supporto probatorio che era da dimostrare in concreto e nel dettaglio contestualmente all'azione in giudizio e non in una imprecisata successiva sede amministrativa.

E' altresì fondato il terzo motivo dell'appello incidentale, riguardante la mancata indicazione di un percorso logico della decisione giudiziale di liquidare equitativamente 50.000,00 Euro. nei confronti dell'attuale appellante principale.

La sentenza impugnata ha dapprima affermato che il mancato svolgimento dell'attività di produzione del vino biologico era legata a valutazioni e stime che non trovavano riscontri in rilevazioni di organi ufficiali e la domanda si sorreggeva per quanto concerneva la propria quantificazione in un giudizio prognostico del tutto aleatorio; così affermando, si proseguiva insistendo sulla difficoltà concernente l'accertamento della valutabilità economica dell'entità del pregiudizio lamentato; il potere equitativo il giudice, proseguiva la pronuncia, tenuto conto di quanto rappresentato e della natura dell'investimento programmato, poteva quantificare il danno risarcibile per la mancata attivazione dell'impianto di produzione di vino biologico in complessivi Euro. 50.000,00 sulla base di una "via

equitativa" le cui fondamenta non erano specificate.

Il giudizio equitativo di quantificazione di un danno risarcibile ha sempre un carattere integrativo e deve sempre essere assistito da un principio di prova che invece anche secondo lo stesso giudice di primo grado non sussisteva, in quanto le stime sulla produzione del vino biologico non trovavano appunto riscontri in rilevazioni ufficiali e il giudizio da formularsi era del tutto aleatorio: con tali premesse giungere poi ad una liquidazione di 50.000,00 Euro appare con evidenza del tutto apodittico.

Ancora, va tenuto conto di due elementi che la sentenza del Tribunale amministrativo non ha preso in considerazione: in primo luogo va nuovamente rammentato quanto prima affermato in relazione al primo motivo incidentale sul mancato accertamento, nel giudizio di annullamento, della spettanza del "bene della vita" e quindi dell'assenza della certezza della spettanza del finanziamento ed in secondo luogo è stato ignorato che la Regione Basilicata ha attribuito alla ditta Pa. in seguito alla sentenza del Consiglio di Stato del 2003 un contributo di Euro. 358.266,15 a fronte della realizzazione di un investimento di Euro. 578.844,89, vista la presentazione di una richiesta di aggiornamento del progetto di investimento.

Dunque tale attribuzione assorbe il risarcimento inopinatamente riconosciuto nella prima fase del giudizio.

Deve poi essere confermata l'esclusione della presenza di danni giuridicamente rilevanti conseguenti all'acquisto del suolo su cui insediare l'attività imprenditoriale oggetto del mancato finanziamento: è del tutto corretto ed anche assorbente, il rilievo per cui l'immobile era in ogni caso rimasto nella disponibilità della ricorrente, né era stata fornita piena prova che per effetto del mancato utilizzo avesse perduto o diminuito il suo valore economico.

Per quanto finora esposto l'appello incidentale deve essere accolto nei sensi di cui in motivazione, mentre va respinto l'appello principale.

Sussistono le condizioni per compensare le spese di giudizio tra le parti per entrambi i gradi soprattutto in considerazione del fatto che, in ogni caso, la ditta Pa. era comunque rimasta oggettivamente vittima di un'illegittimità dalla quale era direttamente derivato il blocco della propria iniziativa imprenditoriale.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale

Sezione Quinta, definitivamente pronunciando sugli appelli, come in epigrafe proposti, accoglie l'appello incidentale e respinge l'appello principale e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso di primo grado.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 marzo 2020 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Severini - Presidente

Raffaele Prospero - Consigliere, Estensore

Valerio Perotti - Consigliere

Stefano Fantini - Consigliere

Alberto Urso - Consigliere