

N. 00063/2016REG.PROV.COLL.

N. 00447/2015 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

**II CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE
SICILIANA**

in sede giurisdizionale

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 447 del 2015, proposto da:
Società Villa Francesca del Dott. Romano Michele & C. S.a.s., rappresentato e
difeso dagli avv. Carlo Comande', Enzo Puccio, Tiziana Pellegrino, con domicilio
eletto presso Carlo Comande' in Palermo, V. Nunzio Morello N. 40;

contro

Assessorato delle Attività Produttive della Regione Siciliana, rappresentato e difeso
per legge dall'Avvocatura Distrettuale, domiciliata in Palermo, Via De Gasperi, N.
81; Dipartimento Regionale Attività Produttive Presso L'Assessorato;

nei confronti di

Società Sviluppo Italia S.p.A.;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. SICILIA - PALERMO: SEZIONE II n. 00611/2015,
resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Assessorato delle Attività Produttive della Regione Siciliana;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 novembre 2015 il Cons. Alessandro Corbino e uditi per le parti gli avvocati C. Comandè e l'avv. dello Stato Caserta;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

L'appello è proposto contro la decisione n. 611/2015 del TAR per la Sicilia di Palermo, con la quale sono stati respinti il ricorso originario (perché ritenuto in parte inammissibile e in parte infondato) e quello per motivi aggiunti rivolti all'annullamento, quanto al ricorso introduttivo: a) del DDG n. 1098/Serv. 11CT del 30/5/2013, con cui l'Assessorato Regionale delle Attività Produttive, Dipartimento Regionale delle Attività Produttive, ha annullato il DDG. n. 3778/11 del 12/11/2012 di approvazione della graduatoria definitiva – relativa ai programmi proposti dalle imprese di qualità ammissibili alle agevolazioni previste dall'art. 1 della LR n. 23/2008 – del PO FESR 2007/2013 per la presentazione delle istanze di accesso alle agevolazioni di cui al regime di aiuto previsto dall'art. 1 della LR n. 23/2008; b) del provvedimento adottato dalla Società Sviluppo Italia Sicilia S.p.A. nella qualità di Gestore Concessionario e comunicato a mezzo pec in data 24/6/2013 recante l'esito negativo dell'istruttoria del programma di investimenti 02TP11022012040; c) del provvedimento conosciuto solo attraverso stampa, con cui le risorse economiche destinate a finanziare i progetti ammessi a finanziamento con DDG. n. 3778/11 del 12/11/2012, sono state reimpiegate allo scopo di finanziare altri progetti; d) del rilievo n. 19 del 23/1/2013 formulato dalla

Corte dei Conti Sezione di Controllo per la Regione Siciliana, nella parte non ritenuto giustificato l'inserimento nel Bando pubblicato approvato con DDG n. 3391 del 21/9/2011, in quanto considerati non rientranti nell'ambito di competenza dell'Assessorato Regionale delle attività Produttive; e) di ogni altro atto consequenziale, connesso, preordinato e presupposto; quanto al ricorso per motivi aggiunti: a) del DDG. 08/07/2013 di approvazione della graduatoria definitiva; b) dell'allegato C del DDG 08/07/2013 "Elenco programmi di investimento con esito istruttoria negativa" nella parte in cui esclude dalle agevolazioni la domanda della società Villa Francesca del Dott. Romano Michele & C. S.a.S.; c) della nota prot. 2013PA01184/VP/rc del 26/06/2013; di ogni ulteriore atto connesso, presupposto e conseguente.

I fatti di causa si possono riassumere come segue.

La società odierna appellante – che opera nell'ambito delle attività classificate con i codici Ateco 87.10 (Strutture di Assistenza Residenziale per anziani) e 88.10 (servizi di assistenza sociale non residenziale per anziani e disabili) – ha presentato istanza di ammissione alle agevolazioni previste dal DDG. n. 3991/4 di approvazione, da parte dell'Assessorato della Attività Produttive della Regione Siciliana, del bando pubblico per l'attivazione del regime di aiuti ex art. 1 LR n. 23/2008, in attuazione dell'obiettivo operativo 5.0.3, linee di intervento 1, 2 e 5 del P.O. FERS 2007/20013. Il progetto per il quale richiedeva le agevolazioni prevedeva l'ampliamento della struttura residenziale, con il passaggio da 38 posti letto attuali ai circa cento programmati alla conclusione dell'intervento.

Nella graduatoria definitiva approvata con DDG n. 3778/11 (12 Novembre 2012) la Società appellante veniva utilmente inserita ed essa – che aveva già ricevuto (11 Febbraio 2012) la comunicazione di conformità da parte del Gestore Concessionario – aveva provveduto a quanto previsto dal punto 4.2. delle

Direttive assessoriali (versamento a titolo di garanzia) ed iniziato (in data 20 Settembre 2012) i lavori edili.

A seguito di un rilievo della Corte dei Conti (n. 19 del 23 Gennaio 2013) – che aveva chiesto chiarimenti all'Amministrazione – e nonostante le osservazioni fatte pervenire dalla società appellante sul punto, l'Amministrazione procedeva, con DDG n. 1098/serv. 11CT (G.U.R.S. n. 29 del 21/06/2013), all'annullamento del DDG n. 3778/11 (graduatoria definitiva) e alla rettifica degli allegati nn. 1 e 2 del bando, aderendo ai rilievi della Corte dei Conti. Riteneva pertanto non ammissibili le domande presentate dalla imprese i cui codici Ateco non rientravano nell'ambito di competenza dell'Assessorato Regionale delle Attività produttive, con particolare riferimento, per quanto qui di interesse, ai settori individuati con i codici Ateco 2007 85.10, 87.10, 87.30, 88.10 e 88.91.

La società appellante proponeva ricorso (con successivi motivi aggiunti) contro tali provvedimenti (ivi compreso il rilievo della Corte dei Conti).

Con la decisione n. 611/2015 ora impugnata, il TAR – dichiarato inammissibile il ricorso introduttivo nella parte nella quale esso impugnava il rilievo della Corte dei Conti – lo ha respinto come infondato (anche nei motivi aggiunti) per il resto.

Il TAR, ricostruito il contesto normativo, ha ritenuto che le attività della società appellante non possono considerarsi rientrare tra le attività tradizionalmente incluse nel settore “secondario” (attività “industriali” e dei “servizi connessi”), alle quali soltanto, ad avviso del Giudice, possono avere riferimento le agevolazioni in discussione, non estendibili perciò alle attività svolte dalla società appellante, che rientrerebbero invece tra le attività del settore “terziario” (servizi).

Contro tale decisione propone appello la società soccombente, che ne chiede la riforma, ritenendola conseguenza di una non condivisibile ricostruzione del quadro normativo

Con ordinanza n. 312/2015, questo Consiglio ha accolto la domanda cautelare dell'appellante, relativamente alla quale ha anche poi accolto, con ordinanza n. 559/2015, il successivo ricorso per esecuzione, al quale ha fatto seguito il decreto DDG n. 2133 del 28 Settembre 2015.

DIRITTO

L'appello è fondato.

La questione proposta si lega ai comportamenti osservati dall'Amministrazione (come sopra descritti nella narrazione dei fatti) e all'interpretazione da dare alla normativa di riferimento che – a giudizio dell'Amministrazione (che ha raccolto sul punto il dubbio avanzato a suo tempo da un rilievo della Corte dei Conti e perciò revocato l'originaria concessione), condiviso dal Giudice di primo grado – impedirebbe di ritenere compresi, tra gli aiuti previsti dall'art. 1 della LR n. 23/2008 (in attuazione dell'obiettivo operativo 5.0.3, linee di intervento 1, 2 e 5 del P.O. FERS 2007/2013) erogati dall'Assessorato alle Attività Produttive, quelli destinati alle attività di cui ai codici 87.10 (Strutture di assistenza residenziale per anziani) e 88.10 (Servizi di assistenza sociale non residenziale per anziani e disabili). Sarà bene ricordare che il progetto presentato dalla società odierna appellante prevedeva l'ampliamento della propria struttura residenziale, con il passaggio da n. 38 posti letto ai circa cento programmati alla fine dell'intervento. Un intervento preordinato dunque ad un'attività di ampliamento dell'offerta (anche attraverso una trasformazione delle strutture materiali impiegate) dei servizi erogati (con conseguenti trasformazioni organizzative dei medesimi) dal soggetto proponente. Orbene: anche a prescindere dalle molteplici censure sollevate dall'appellante e disattese dal Giudice di primo grado in ordine all'asserita violazione delle regole partecipative (mancata considerazione delle osservazioni proposte); alla mancata considerazione dell'affidamento determinatosi a seguito dell'originario atteggiamento osservato dall'Amministrazione; alla insussistenza dei presupposti

per la revoca (mancata esplicitazione di un interesse pubblico attuale ed insufficiente motivazione comunque del provvedimento, secondo l'appellante fondato soltanto sul rilievo della Corte di Conti, senza alcuna intervenuta autonoma valutazione dello stesso, necessaria invece in ragione del suo consistere in un parere istruttorio e perciò non vincolante), deve ritenersi comunque – ad avviso di questo Collegio (come per altro di quelli che sulla questione si erano già ripetutamente espressi in sede cautelare) – che la interpretazione della normativa di riferimento prospettata dalla Corte dei Conti e adottata da Amministrazione e Giudice di primo grado non possa essere condivisa e che i provvedimenti pertanto emanati in ragione di essa manchino del necessario supporto normativo.

Il quadro normativo può essere rappresentato come segue.

L'art. 1 della LR n. 23/2008 dispone: “Allo scopo di favorire i processi di sviluppo del settore produttivo in Sicilia, l'Assessorato regionale dell'industria è autorizzato ad attivare, attraverso appositi bandi, nelle materie di propria competenza, anche nell'ambito degli obiettivi specifici 5.1 e 7.1 del P.O. FESR 2007-2013, un regime di aiuti agli investimenti di qualità per i programmi e le tipologie di investimenti di cui all'articolo 12, lettera a), del regolamento (CE) n. 800/2008 della Commissione, del 6 agosto 2008, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea serie L 214 del 9 agosto 2008, promossi da piccole e medie imprese, secondo la definizione comunitaria, del settore industriale e dei servizi. Tale regime è concesso, nel rispetto delle condizioni e dei limiti previsti dal regolamento (CE) n. 800/2008 della Commissione del 6 agosto 2008, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea serie L 214 del 9 agosto 2008, ovvero conformemente agli Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013 pubblicati nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea serie C 54 del 4 marzo 2006, alle suddette imprese in possesso di positive caratteristiche di solidità finanziaria ed affidabilità economica. Tale regime consiste nella concessione di

agevolazioni di intensità non superiore ai massimali, compresi gli aumenti per gli aiuti concessi alle medie e alle piccole imprese, stabiliti per la Regione siciliana nella "Carta italiana degli aiuti a finalità regionale per il periodo 2007-2013" approvata dalla Commissione europea con decisione C (2007) 5618 del 28 novembre 2007".

Come si vede, esso dunque – avendo come finalità ispiratrice quella di “favorire i processi di sviluppo del settore produttivo” – autorizza l’Assessorato regionale “all’industria”, nelle materie di propria competenza, ad attivare, attraverso appositi bandi (ed anche nell'ambito degli obiettivi specifici 5.1 e 7.1 del P.O. FESR 2007-2013), un regime di aiuti agli investimenti di qualità “per i programmi e le tipologie di investimenti di cui all'articolo 12, lettera a), del regolamento (CE) n. 800/2008 della Commissione, del 6 agosto 2008 (promossi da piccole e medie imprese secondo la definizione comunitaria, che siano anche in possesso dei necessari requisiti) del “settore industriale e dei servizi”.

Le Direttive attuative emanate con il DA del 9 febbraio 2009, stabiliscono, a loro volta, al punto 3.2, “I programmi di investimento possono riguardare uno o più dei settori di attività indicati nell’allegato 16, così come eventualmente aggiornati con il bando di cui al precedente punto 1.1), fatti salvi i divieti e le limitazioni derivanti dalle vigenti specifiche normative della U.E” [segue l’elenco, con le necessarie precisazioni individuanti, delle attività escluse espressamente dai programmi ammissibili: industria carboniera, cantieristica navale, siderurgia, fibre sintetiche, prodotti lattiero-caseari].

Ne consegue che, da un lato, era dunque in facoltà dell’Amministrazione aggiornare l’elenco delle attività di cui all’allegato 16; ma, dall’altro, anche dovere della stessa mantenere ferme le esclusioni previste. A proposito delle quali deve tenersi presente che – a tenore dell’art. 1 del richiamato Regolamento 800/2008 – rientrano tra le attività alle quali non si applicano gli aiuti previsti una serie di attività nominativamente individuate (punti 2 e 3: tra le quali non sono comprese

quelle in questione) e che esso esclude anche, al punto 4 (senza alcuna ulteriore precisazione, salvo quella che in esse non rientrano le attività turistiche) “aiuti a settori specifici di attività economiche nell’ambito manifatturiero e dei servizi”, nonché ancora destinati a situazioni invidue, variamente precisate ai punti 5 e 6.

Secondo la valutazione fattane dal Giudice di primo grado, il complessivo insieme di disposizioni riferito, condurrebbe a ritenere, che “tutte le tipologie di attività analiticamente individuate (con i relativi codici Ateco)” potrebbero venire in considerazione solo in quanto “chiaramente ed univocamente riconducibili all’ambito industriale rientrante, secondo la tradizionale ripartizione classica dell’economia, nel settore secondario”. Il che comporterebbe, come aveva rilevato la Corte dei Conti, provocando il ripensamento dell’Amministrazione da cui traggono origine i fatti di causa, che – nell’ambito del (pur consentito) “aggiornamento” dell’elenco delle attività ammissibili alle misure di agevolazione – non avrebbero potuto essere inserite “specifiche attività non coerenti con il dato normativo regionale in relazione alla competenze dell’Assessorato precedente, avendo riguardo alle attività che riguardano l’assistenza sanitaria (cod. Ateco 87.10), l’assistenza residenziale e non per anziani e disabili (cod. Ateco 87.30 e 88.10), i servizi di asili nido e assistenza per minori disabili (cod. Ateco 88.91) e i servizi di istruzione prescolastica (cod. Ateco 85.10)”. E ciò in quanto “non tutte le attività economiche possono essere ricondotte al settore industriale”, al quale non potrebbero, in particolare, essere riportate quelle in contestazione (tra cui l’assistenza sociale non residenziale per anziani e disabili – cod. Ateco 88.10 – e le strutture di assistenza residenziale per anziani: cod. Ateco 87.10), ancorché svolte nelle forme di impresa, essendo esse “annoverabili al settore terziario”.

Tale interpretazione della normativa non è condivisibile.

Si consideri, per cominciare, il dato normativo primario.

Nell'indicare i soggetti ammissibili, la disposizione rinvia – come si è visto (art. 1 LR n. 23/2008) alla definizione comunitaria “del settore industriale e dei servizi”.

Il che implica la necessità di dovere fare riferimento non ad una nozione del “settore industriale e dei servizi” eventualmente ancorata a convincimenti tralatici, ma ad una, piuttosto, corrispondente a quella che la stessa ha ora conseguito, per effetto delle dinamiche di trasformazione economica maturate nell'ambito della cultura economica e di quella comunitaria. Le quali si sono, da decenni, orientate ormai a ritenere quel settore delle attività economiche pacificamente comprensivo della cd. “industria dei servizi”.

Basti ricordare quanto si può osservare anche in sedi normative non proprio recenti, come il dettato dell'art. 2195 del nostro codice civile, che – tra le attività di impresa – registra appunto al n.1 “l'attività industriale diretta alla produzione di beni o di servizi”). O il fatto che già negli stessi elenchi del ricordato allegato 16, legittimamente “aggiornabili” dall'Amministrazione (come riconosciuto sia dalla Corte dei Conti nel contestato parere, sia dal Giudice nella decisione di primo grado), erano (circostanza incontestata) compresi (prima dell'intervenuto aggiornamento) anche i codici Ateco 63 (servizi di informazione e servizi informatici) e Ateco 72 (ricerca e sviluppo), in nessun modo riconducibili al restrittivo (e non più attuale) concetto di industria.

E, d'altra parte: l'idea di “industria” circoscritta al settore cd. secondario (quello cioè delle tradizionali attività manifatturiere) appartiene ad una visione di cose non solo superata dal punto di vista scientifico (come può dare sufficiente conto già persino la lettura di un strumento comune di orientamento – per altro scritto quasi un ventennio addietro – come la voce “Terziario” dell'Enciclopedia delle scienze sociali (www.Treccani.it), la quale sottolinea(va) l'inapplicabilità alle dinamiche economiche del tempo contemporaneo di visioni legate da uno stato di cose del tutto tramontato, evidenziando in particolare la rilevanza “produttiva” assunta

anche dal settore terziario, non più perciò di principio contrapponibile a quello “industriale”, del quale esso ha assorbito ormai molti elementi distintivi), ma non più coerente anche con gli espliciti orientamenti comunitari rivolti a favorire il potenziamento dei servizi alla persona (parere del Comitato Economico e Sociale Europeo 2013/C 44/03, di cui in GUCE C/44/16 del 15 Febbraio 2013, nel quale, a sostegno dell’opportunità difesa, si legge, tra l’altro, al punto 2.2: “I servizi socio-sanitari si rivolgono alle esigenze fondamentali dell’individuo. L’industria del settore prende diverse forme, dalle istituzioni che prestano cure mediche e psicosociali a quelle che offrono servizi di assistenza socio-sanitaria, sostegni agli alloggi, oltre alle case di cura, ai centri di igiene mentale e di assistenza all’infanzia, agli anziani e ai diversamente abili”).

Ne consegue, già per tutto questo, l’assoluta coerenza con lo stato delle cose degli “aggiornamenti” originariamente intervenuti e l’incorrenza per contro delle correzioni operate poi in direzione opposta (sulla base per altro di un mero “dubbio” prospettato, che sollecitava una “riflessione” sul punto dell’Amministrazione e non il frettoloso “revirement” intervenuto). Le attività esplicitamente escluse dal Regolamento n. 800/2008 non comprendono oltretutto in alcun modo quelle in discussione e quelle genericamente indicate al punto 4 (“settori specifici di attività economiche nell’ambito manifatturiero e dei servizi”) non risultano essere state tradotte in indicazioni specifiche (integrative dell’unica dettata nel testo: la ricordata esclusione dal loro ambito delle attività turistiche).

Anche le argomentazioni ulteriori che – a giudizio del primo Giudice e della Avvocatura resistente – dovrebbero militare per l’applicazione nelle circostanze di un’applicazione restrittiva della normativa in oggetto non appaiono idonee a sostenere l’assunto.

Non lo è il fatto che occorrerebbe cogliere un elemento di orientamento dell’interpretazione nella circostanza che il requisito soggettivo (attività dei soggetti

ammissibili, tra le piccole e medie imprese che operano appunto nel settore industriale e dei servizi) andrebbe comunque combinato con il titolo della legge (la cui rubrica è “disposizioni per favorire lo sviluppo del settore industriale”), il quale ne circoscriverebbe perciò l’ambito oggettivo, come ulteriormente chiarirebbe per altro – scrive il Giudice – la limitazione della partecipazione “alle imprese fornitrici di servizi purché nell’ambito di una o più attività (chiaramente di natura industriale) già elencate nell’allegato n. 16 e suscettibile di (coerente) aggiornamento in sede di bando”.

E ciò sia perché elemento decisivo per l’interpretazione non sono le parole “e dei servizi”, ma l’intera espressione “industriale e dei servizi” (la prima delle quali idonea a connotare – tra i secondi – quelli considerabili, in ragione dell’oggetto appunto dell’intervento legislativo, costituito dal “settore industriale”, come riconosce lo stesso Giudice, quando scrive che la partecipazione avrebbe potuto bene riguardare “imprese fornitrici di servizi purché nell’ambito...etc.”). E sia comunque perché il parametro delle attività ammissibili non poteva che essere costituito (secondo quanto scrive ancora una volta il Giudice) dalla ratio che unificava l’elenco delle attività “già comprese”, rendendone legittima solo una conseguente “coerente” estensione (quel che appunto era qui accaduto con la inclusione in esso di attività relative all’industria dei servizi).

Così come inidoneo a sostenere l’assunto è l’argomento infine – sul quale insiste in particolare la Difesa erariale – costituito dall’asserito travalicamento di competenze determinato dal fatto che le nuove attività incluse non sarebbero rientrate nelle competenze dell’Assessorato alle attività produttive (in quanto relative ad attività di competenza dell’Assessorato alla salute).

Le attività in questione non rilevano – ai fini che ora interessano – per il loro specifico “oggetto”, ma per le “modalità” attraverso le quali il loro oggetto viene perseguito, che nella specie ha – sotto il profilo organizzativo e finanziario –

indubbio carattere “industriale”, benché rivolto a produrre non “beni” (materiali) realizzati attraverso attività manifatturiera, ma “servizi” (privati), standardizzabili e destinati perciò, non diversamente dai primi, ad essere fruiti da interessati che liberamente volessero accedervi, in base a regole di mercato. Come si legge nel già richiamato parere del Comitato Economico e Sociale Europeo 2013/C 44/03, al punto 5.2, “Il Comitato sottolinea che i servizi sanitari, didattici e sociali alla persona rivestono un interesse generale – sia economico che non economico – e svolgono un ruolo importante per la qualità e il funzionamento delle società europee, contribuendo alla protezione e all’inclusione sociale e, in maniera considerevole, al rendimento e alla competitività dell’economia, mentre la domanda di tali servizi aumenta e la capacità di finanziarli diventa più limitata, come conseguenza della crisi economica e, a più lungo termine, dei trend demografici”.

Ed è anche significativo in questa direzione – perché comprovante anch’esso l’intervenuto mutamento di concezione (con l’assorbimento nel concetto di “industria” anche della “industria dei servizi”) – che a bandire gli aiuti in oggetto sia stato un Assessorato non più denominato “all’industria”, ma denominato piuttosto “alle attività produttive”. La nuova denominazione – con l’intervenuto “assorbimento” in essa delle antiche competenze – sottolinea come l’antica non fosse più idonea a coprire lo spettro delle competenze da curare, l’idea di “produttività” non connotando più esclusivamente le attività economiche tradizionalmente comprese nell’idea di industria come attività “manifatturiera”.

Per le esposte ragioni, l’appello deve considerarsi fondato nel merito, con assorbimento di tutte le ulteriori censure.

Ritiene altresì il Collegio che ogni altro motivo od eccezione di rito e di merito possa essere assorbito in quanto ininfluenza ed irrilevante ai fini della presente decisione.

Le spese seguono la soccombemza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana in sede giurisdizionale, definitivamente pronunciando, accoglie l'appello e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso proposto in primo grado;

Condanna l'Amministrazione appellata alle spese del giudizio, che liquida in € 3.000 (tremila), oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 18 novembre 2015 con l'intervento dei magistrati:

Marco Lipari, Presidente

Antonino Anastasi, Consigliere

Vincenzo Neri, Consigliere

Giuseppe Mineo, Consigliere

Alessandro Corbino, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 29/02/2016

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)