

N. 08613/2010 REG.SEN.

N. 02849/2009 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso n. 2849-09 proposto dalla della Soc. Masi e C. di Vasilca Masi che agisce anche in proprio elettivamente domiciliata in Roma, Viale delle Milizie 9 presso lo studio dell'avv. prof. Carlo Rienzi che lo rappresenta e difende unitamente all'avv. Luciana Selmi;

contro

- Agenzia Nazionale per l'Attrazione degli Investimenti e lo Sviluppo d'Impresa s.p.a. in persona del legale rappresentante p.t.

- il MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE e CIPE in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro-tempore, rappresentati e difesi ex lege dall' Avvocatura Generale dello Stato presso il cui ufficio è domiciliato in Roma, Via dei Portoghesi, n. 12;

per l'annullamento

- della delibera datata 30/01/2009 di non ammissibilità della domanda di ammissione alle agevolazioni di cui al DLgs 21 aprile 200 n. 185 presentata, dalla ricorrente, comunicata con nota datata 06/02/2009;

- della Delibera CIPE 14/0212002 n. 5, ove occorra e in parte qua, di ogni altro atto presupposto, consequenziale, anteriore o successivo;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Amministrazione resistente ;

Viste le memorie delle parti a sostegno delle rispettive difese;

Udito alla pubblica udienza del 21 gennaio 2010 il Consigliere Francesco Brandileone ed uditi, altresì, gli avvocati come da verbale d'udienza.

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO

La società ricorrente aveva presentato una istanza (n. 2023329 -Microimpresa) di ammissione alle agevolazioni finanziarie di cui al DLgs 185/2000 proponendo, nel progetto redatto come per legge, un suo ruolo ed un'attività di partner per le PMI -Piccole imprese e Medie Imprese, che intendessero

qualificare la propria presenza nel mercato attraverso applicazioni tecnologiche innovative con cui potenziare gli strumenti ed organizzare metodi di comunicazione.

Nel dicembre 2008 perveniva alla ricorrente la nota datata 02/12/2008 di INVITALIA con la quale, ex L. 241/90, si comunicava l'esistenza di motivi ostativi all'ammissibilità delle domanda per "carezza di validità tecnica, economica e finanziaria" dell'iniziativa.

In detta fase endo-procedimentale, la ricorrente produceva una estesa relazione informativa, confutando ognuna delle censure mosse al progetto. In particolare

- a) sull'attendibilità delle previsioni di vendita;
- b) sulla credibilità complessiva del piano di impresa;
- c) sulla fattibilità dell'Iniziativa

Nonostante tali controdeduzioni veniva comunicato il rigetto della domanda con la nota datata 06/02/2009.

Con il ricorso in esame la ricorrente impugna gli atti indicati in epigrafe, ed in particolare il disposto diniego di non accoglibilità alla ammissione alle agevolazioni ai sensi dell'art. 19 del D.lgs. 185/2000 per "carezza di validità tecnica, economica e finanziaria" dell'iniziativa ..in quanto "...Le informazioni fornite non fanno venir meno le incoerenze riscontrate tra gli investimenti richiesti e i fabbisogni esprimibili dalla clientela target; non vengono forniti elementi utili per dimostrare l'attrattività del sistema di offerta e le possibilità di inserimento dell'iniziativa in un contesto caratterizzato da una forte pressione competitiva, rispetto alle informazioni già presenti nella domanda; non vengono fornite argomentazioni valide in relazione alla funzionalità e alla congruità degli investimenti proposti che pertanto risultano ancora incoerenti rispetto alle modalità di erogazione dei servizi previsti e all'organizzazione del lavoro ipotizzato...". ..."

Deduce al riguardo i seguenti motivi di gravame:

1)Violazione DLgs 21 Aprile 2000 n. 185; VioI. Del CIPE 14 febbraio 2002 n. 5; Violazione D.M. 295/2001 Eccesso di potere

Con l'atto impugnato la P.A. aveva comunicato la non ammissibilità "allo stato" della domanda di agevolazione per "carezza di validità tecnica, economica e finanziaria dell'iniziativa" ...in quanto "Le informazioni fornite non fanno venir meno le incoerenze riscontrate tra gli investimenti richiesti, l'organizzazione delle risorse umane prospettate e i fabbisogni esprimibili dalla clientela target; non vengono forniti ulteriori elementi utili a dimostrare l'attrattività del sistema di offerta e le possibilità di inserimento dell'iniziativa in un contesto caratterizzato da una forte pressione competitiva rispetto alle informazioni già presenti nella domanda; non vengono fornite argomentazioni valide in relazione alla funzionalità e alla congruità degli investimenti proposti, che pertanto risultano ancora incoerenti rispetto alle modalità di erogazione dei servizi proposti e all'organizzazione del lavoro ipotizzato".

Il provvedimento di rigetto è certamente illegittimo.

A ben vedere quindi rimangono generiche critiche riguardanti il merito del progetto e non la validità tecnica, economica e finanziaria dello stesso.

Peraltro, tutti i profili critici erano stati oggetto di ampia confutazione da parte della richiedente nelle note prodotte in data 15/12/2008.

La parte resistente non ha affatto considerato quanto rappresentato e ha ribadito il diniego utilizzando formule di rito, generiche ed apodittiche per respingere l'istanza.

Per questo profilo l'atto contestato è **viziato per violazione di Legge, eccesso di potere per genericità, contraddittorietà, ingiustizia manifesta, travisamento, erroneità, illogicità difetto di motivazione e di istruttoria.**

2) Violazione delle disposizioni già indicate Sviamiento di potere

La pretestuosità del diniego opposto alla ricorrente risulta poi con chiarezza ove si consideri che la medesima domanda, basata su un progetto pressoché identico, era già stata sottoposta al vaglio di SVILUPPO ITALIA senza che fossero contestate le carenze poi rilevate nel caso del secondo progetto (il cui diniego è stato impugnato con ricorso n. 7486/07, TAR Lazio III bis) riproposto il progetto eliminando ogni riferimento alla parola commercio con la certezza che, espunta ogni frase che poteva dar adito all'equivoco che da solo aveva provocato il diniego, questo sarebbe stato valutato positivamente.

E' evidente che INVITALIA ora (e Sviluppo Italia prima) hanno agito con intento palesemente punitivo contro la ricorrente che aveva contestato in giudizio il provvedimento di rigetto del primo progetto.

Da qui il vizio di eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento.

3) Violazione delle disposizioni indicate. Eccesso di potere

L'art. 1 della delibera CIPE n. 5/2002, nella parte in cui prevede i criteri di valutazione delle domande, è illegittimo perché inserendo la voce "validità tecnica, economica e finanziaria" ha conferito ad INVITALIA un eccessivo potere discrezionale di valutare nel merito i progetti sottoposti al suo esame.

Gli aspetti tecnici economici e finanziari sono infatti già considerati nelle precedenti voci (affidabilità del piano finanziario, redditività e livello tecnologico del progetto).

Nel caso in cui la domanda e il progetto abbiano mostrato la sussistenza di detti ultimi due requisiti non appare logico riproporre gli stessi elementi in un ulteriore criterio, l'ultimo, più generico e pertanto idoneo a conferire al soggetto incaricato della valutazione un vero e proprio arbitrio tale da consentirgli di respingere ogni domanda.

Mentre infatti i primi criteri hanno un carattere di oggettività, si prestano a parametri, misurazioni, l'ultimo la "validità" del progetto ha una connotazione del tutto soggettiva che esclude ogni possibilità di riscontro.

Per tale profilo gli atti impugnati sono illegittimi per violazione di Legge ed eccesso di potere per genericità, illogica ed ingiustizia manifesta.

4) RISARCIMENTO DEI DANNI

La ricorrente ha riportato danni gravi ed irreparabili, che, in ogni caso dovranno essere risarciti ma che comunque stanno determinando una vera e propria impossibilità di intraprendere l'attività progettata

Con successiva memoria depositata l'8.1.2010 parte ricorrente sulla quantificazione del danno precisa:

Il valore dell'attività che la ricorrente non ha potuto svolgere a causa dell'illegittimo diniego qui contestato è chiaramente indicato negli atti di causa che NON sono stati contestati dalla controparte e che hanno fatto parte del provvedimento amministrativo senza essere stati oggetto di rilievo neanche da parte della P.A.

Nell'apposita sezione della domanda (sez. L) sono dettagliatamente descritti i costi preventivati in caso di funzionamento e il preventivo dei ricavi. I proventi erano stimati in attivo dal primo anno (30.882,07) e in euro 32.744,00 per il secondo, euro 43.085,20 per il terzo anno di attività.

Il danno per il mancato avvio dell'attività può essere, dunque, quantificato nella mancata percezione del contributo conto gestione di Sviluppo Italia (pari a circa euro 130.000), tra contributo a fondo perduto e credito agevolato, quale danno emergente, con interessi e rivalutazione dal 2009.

A tali importi deve essere aggiunta la somma per il lucro cessante da valutare sulla base delle

previsioni effettuate nell'apposito schema di domanda, nonché deve essere altresì riconosciuta, alla ricorrente la componente di danno riferita alla perdita di professionalità e al fatto che negli anni il progetto presentato va perdendo gli iniziali valori di novità ed originalità.

Da valutare, ai fini della valutazione del danno, anche il comportamento tenuto dalla parte resistente che, a ben vedere, ha attirato la ricorrente in una vera e propria trappola, facendo sì che essa riproponesse la medesima domanda del 2007 dalla quale erano state sostituite alcune parole per eliminare qualsiasi richiamo, anche subliminale, ai concetti di "commercio" e di "agricoltura", parole che, a detta dei funzionari competenti, avevano portato alla non corretta valutazione del primo progetto.

Si costituisce in giudizio l'Amministrazione resistente che nel controdedurre alle censure di gravame, chiede la reiezione del ricorso.

DIRITTO

Fondato ed assorbente si rivela il primo motivo di gravame con il quale parte ricorrente lamenta la violazione del DLgs 21 Aprile 2000 n. 185; della delibera CIPE 14 febbraio 2002 n.5 e del D.M. 295/2001 per eccesso di potere per travisamento di fatto, difetto di istruttoria e di motivazione ex art.10 bis legge n.241/90.

Ed invero osserva il Collegio che con l'atto impugnato l'Amministrazione resistente aveva disposto il preavviso di rigetto di non ammissibilità "allo stato" della domanda di agevolazione per "carezza di validità tecnica, economica e finanziaria dell'iniziativa" ed in sede di diniego definitivo confermando la "carezza di validità tecnica, economica e finanziaria dell'iniziativa" aveva ritenuto non esaustive le controdeduzioni di parte ricorrente ex art.10 bis legge n.241/90 in quanto "...le informazioni fornite non fanno venir meno le incoerenze riscontrate tra gli investimenti richiesti, l'organizzazione delle risorse umane prospettate e i fabbisogni esprimibili dalla clientela target; non vengono forniti ulteriori elementi utili a dimostrare l'attrattività del sistema di offerta e le possibilità di inserimento dell'iniziativa in un contesto caratterizzato da una forte pressione competitiva rispetto alle informazioni già presenti nella domanda; non vengono fornite argomentazioni valide in relazione alla funzionalità e alla congruità degli investimenti proposti, che pertanto risultano ancora incoerenti rispetto alle modalità di erogazione dei servizi proposti e all'organizzazione del lavoro ipotizzato".

Dalla lettura degli atti motivazionali testè enunciati e dagli atti istruttori del procedimento si ricava prima facie la assoluta genericità delle motivazioni assunte con l'atto di diniego impugnato nonché la non congruenza delle motivazioni, per lo più incoerenti e generiche, poste dall'Amministrazione a base della valutazione di inidoneità delle controdeduzioni formulate ex art.10 bis legge n.241/90 nel procedimento da parte ricorrente.

Giova al riguardo premettere che l'art.1 della delibera CIPE n. 5/2002, nella parte in cui prevede tra i criteri di valutazione delle domande, la voce "validità tecnica, economica e finanziaria" ha conferito all'Amministrazione un ampio potere discrezionale di valutazione nel merito dei progetti sottoposti ad esame.

D'altra parte ove si consideri che gli aspetti tecnici economici e finanziari sono autonomamente considerati nelle altre voci (affidabilità del piano finanziario, redditività e livello tecnologico del progetto) della citata deliberazione CIPE, nel caso in cui l'Amministrazione disponga il diniego, come nel caso in esame, superando gli aspetti di detti ultimi due requisiti, e ponga a base del diniego la insussistenza della voce "validità tecnica, economica e finanziaria" una tale statuizione si risolve in una clausola di stile attraverso la quale non è possibile in radice ricostruire l'iter logico seguito dall'Amministrazione per disporre il diniego per non validità tecnica, non validità economica e non validità finanziaria.

Nella specie l'atto di diniego impugnato nel suo testo motivazionale ha confermato la stereotipata e generica motivazione della non validità tecnica, economica e finanziaria del progetto presentato da

parte ricorrente, preannunciata nel preavviso di rigetto, senza esplicitare circostanziatamente con la dovuta chiarezza le ragioni della invalidità tecnica, economica e finanziaria del progetto medesimo: ragioni giustificatrici rese ancor più necessarie posto che nella specie ci troviamo di fronte ad un potere discrezionale di notevole estensione, senza che su di esso siano stati posti limiti o criteri disciplinatori dell'esercizio della discrezionalità del quid e del quomodo.

E ciò è ancor più evidente ove si considerino le motivazioni, inconferenti e generiche, poste dall'Amministrazione a base della valutazione di inidoneità delle controdeduzioni formulate ex art.10 bis legge n.241/90 nel procedimento da parte ricorrente, sintomatiche di un palese travisamento di fatto ed analisi istruttoria.

Sotto tale profilo, giustamente parte ricorrente evidenzia relativamente:

A) alle previsioni di vendita che sarebbero inattendibili, a causa di insufficienti informazioni sui gruppi di clientela identificati e sul contesto competitivo.

La ricorrente avrebbe dovuto dettagliare i bisogni della domanda potenziale (il che è già una contraddizione insanabile ndr. ...) e specificare le motivazioni che dovrebbero convincere i potenziali clienti a cambiare le proprie strategie.

Sul punto la domanda era già chiara in quanto aveva indicato: piccole e medie imprese che hanno necessità di esternalizzare il sistema di contatto con la clientela, soprattutto al fine di migliorare il rapporto successivamente alla prima vendita e per promuovere sondaggi, sponsorizzazioni, piccoli concorsi a premi, lancio nuovi prodotti, il tutto per migliorare il rapporto con i clienti e aumentare il grado di soddisfazione degli stessi. L'area era Roma e Regione Lazio.

Nella relazione veniva ulteriormente chiarito che la domanda era riferita ad un servizio di nicchia che intendeva dotare le piccole e medie imprese di una struttura tipica delle grandi imprese il "Customer Relationship Management" ovvero il servizio consumatori, gestito all'esterno, che mai le stesse aziende si sarebbero potute permettere offrendo loro l'opportunità di eguagliare il servizio offerto da grandi realtà economiche a costi realmente contenuti ..

Ad esempio era indicato il servizio di call-center 24h/24 che mai l'artigiano avrebbe pensato di poter realizzare. Era così individuata sia la tipologia del mercato di riferimento possibile, sia l'area, sia la ragione (puramente economica e qualitativa) che realisticamente avrebbe portato le aziende della tipologia considerata, a richiedere il servizio progettato.

Sul punto il provvedimento finale ha ritenuto "non coerenti tra loro" le informazioni fornite e pertanto non sarebbero attendibili le previsioni di vendita.

A fronte delle precisazioni fornite in sede di deduzioni difensive nulla è stato detto concretamente dalla resistente ed anzi si è utilizzata una formula ancora più generica per respingerle senza fornire nulla di obiettivo circa il motivo del rigetto.

Nel primo atto si diceva che le informazioni erano scarse, nel secondo, incoerenti.

Sul punto parte ricorrente giustamente osserva che la censura di incoerenza, oltre che nuova appare incomprensibile, a meno che l'Amministrazione avesse voluto che fossero indicati i "potenziali" clienti per nome, cognome ed indirizzo, ma questo non era oggettivamente possibile.

B) all'analisi della concorrenza.

Per questo aspetto, il progetto era ritenuto carente perché i competitori erano stati individuati in 6/7 strutture, mentre all'esito di indagini svolte dalla stessa Amministrazione era emerso che "sono operative almeno 40 strutture che erogano servizi di call-center".

Le osservazioni, in proposito, giustamente chiarivano che le 40 strutture indicate è vero che esistono ma sono di grandi dimensioni e, per livello di costo, si rivolgono a diverse tipologie di imprese, quella indicata nel progetto era invece, in ossequio alla legge una "MICROIMPRESA" del tutto diversa da quelle considerate e che per tale ragione. considerava concorrenti, quanto al

mercato di riferimento, le altre 6 o 7 piccole imprese ad essa equiparabili.

C) alla completezza del piano degli investimenti.

Questo, per la lettera interlocutoria, non sarebbe completo, non essendo stati previsti beni strumentali. In particolare, era evidenziata, come elemento problematico, la mancata previsione delle postazioni e delle attrezzature per gli operatori, mentre sarebbero stati indicati beni "non funzionali" all'impresa (data base clienti potenziali, SW gestionale) il cui prezzo sarebbe per di più troppo elevato rispetto alla media.

Le osservazioni, molto chiaramente, indicavano a riguardo:

" .. La proponente ha cercato negli innovativi ed avanzati strumenti dell'ITC - Information Communication Technology - la caratterizzazione del suo processo produttivo; per questo possono apparire ad una analisi superficiale, ignara della realtà di una micro impresa, "beni non funzionali all'attività" investimenti in software gestionali, database clienti potenziali , ovvero non congrui rispetto ai prezzi di mercato quelli per un sito internet professionale ... " .. Con ciò ribadendo che i beni strumentali necessari per la realizzazione dell'iniziativa erano appunto il sistema integrato di applicativi informatici con i quali si intendeva strutturare e organizzare informazioni relative a clienti acquisiti e potenziali.

Correttamente, le osservazioni interlocutorie avevano ribadito le informazioni rilevanti in merito alle attrezzature davvero utili e quelle non utili per la specifica impresa, ma avevano anche segnalato che dal tenore delle obiezioni si evinceva che ancora una volta non si era compreso il progetto, o si mostrava di non volerlo intendere.

Esso si basava quasi completamente sulla capacità professionale ed attività dell'istante (microimpresa) che avrebbe operato utilizzando gli strumenti informatici preventivati e che per la riuscita dell'iniziativa essi erano cruciali, come anche i data base della clientela e i software.

Sul punto infatti, giustamente parte ricorrente evidenzia come il provvedimento finale ribadiva, in modo incongruo e travisato che non erano stati indicati i beni strumentali e ciò avrebbe dimostrato la mancata credibilità del piano di impresa .

D) alla fattibilità e credibilità

Nel primo provvedimento non definitivo, si era contestato che mancava una compiuta indicazione della realizzabilità del servizio per 24h alla luce delle limitate risorse umane e per la mancata indicazione del numero di minuti che si prevedeva di erogare.

La ricorrente invece, nelle osservazioni aveva indicato come non avesse inteso partire con dimensioni, strutture ed organigramma proprie di una grande impresa (in tal caso si che non avrebbe avuto i requisiti di legge!), ma con una realtà inizialmente agile per poi eventualmente adattarsi ad una richiesta crescente e che le nuove tecnologie consentono, come è a tutti noto, di seguire il lavoro a distanza anche da casa, trasferendo le chiamate o con un APPARATO SOFTWARE E HARDWARE SEMPLICISSIMI: al momento, pertanto le persone indicate, 2, erano del tutto in quantità idonea per un'impresa che sarebbe dovuta nascere ..

Per il calcolo dei minuti da preventivare, anche esso era stato chiarito; il canone mensile proposto ai clienti era di 250-350 euro al mese, per un costo preventivato di 0,90 euro min. per assistenza concretamente erogata, il numero dei minuti preventivato era perciò ricavabile suddividendo il canone mensile per il costo unitario del minuto di assistenza.

Anche sotto questo profilo, il provvedimento finale ignora le risultanze e i chiarimenti offerti.

Conclusivamente le considerazioni suesposte evidenziano come l'Amministrazione, invece di esaminare in concreto e specificatamente sia la natura dell'attività oggetto della domanda, sia il contenuto delle osservazioni inoltrate dall'istante, ha adottato un provvedimento definitivo di

reiezione sulla base di una motivazione generica ed apodittica, non ancorata ad elementi concreti e specifici con palese travisamento dei fatti, difetto di analisi istruttoria e di motivazione, tanto più che Il procedimento oggetto di impugnativa è di natura complessa, si struttura in più fasi ed implica pertanto un'attenta istruttoria e una valutazione delle quali è necessario dare atto nella decisione conclusiva.

Sulla base delle suesposte considerazioni il ricorso va accolto e per l'effetto l'atto di diniego impugnato va annullato per violazione dell'art.10 bis della legge n.241/90, per travisamento dei fatti, per difetto di analisi istruttoria e di motivazione.

Quanto alla domanda risarcitoria la medesima allo stato risulta inammissibile atteso che il ripristino della situazione giuridica di parte ricorrente, scaturente dal presente annullamento giurisdizionale, potrà comportare assentimento dell'agevolazione richiesta, sicchè il paventato danno consistente nella mancata corresponsione dell'agevolazione richiesta non è attuale.

Sussistono tuttavia giusti motivi per la compensazione delle spese tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Sez. III bis,definitivamente pronunciandosi sul ricorso indicato in epigrafe lo accoglie e per l'effetto annulla l'atto impugnato e dichiara inammissibile la domanda risarcitoria secondo le modalità di cui in parte motiva.

Sussistono, tuttavia, giusti motivi per compensare integralmente tra le parti le spese di giudizio, ivi compresi diritti ed onorari.

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

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del giorno 21 gennaio 2010 con l'intervento dei Magistrati:

Evasio Speranza, Presidente

Paolo Restaino, Consigliere

Francesco Brandileone, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 27/04/2010

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO