

REPUBBLICA ITALIANA IN NOME DEL POPOLO ITALIANO Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Ter) ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 11868 del 2010, proposto da: Associazione A. e Associazione AC., in persona dei rispettivi rappresentanti p. t., rappresentati e difesi dall'avv. Giovanni Pesce, presso il cui studio sono elettivamente domiciliati in Roma, piazza Borghese, 3;

contro

l'Unire, in persona del Presidente p. t.,

il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, in persona del Ministro p. t.,

entrambi rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso cui sono domiciliati per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

del silenzio inadempimento formatosi sull'istanza trasmessa dalle ricorrenti e per l'accertamento dell'obbligo dell'Unire ad adottare le statuizioni contenute nel Piano Provvidenze trotto e galoppo per gli anni 2009/2011;

nonché per il risarcimento del danno ex art. 30, comma 4, c.p.a., in relazione all'inosservanza dell'obbligo di conclusione del procedimento di erogazione delle provvidenze stanziato;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Avvocatura Generale dello Stato per le Amministrazioni intimato;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 24 febbraio 2011 il Cons. Donatella Scala e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

Premettono le ricorrenti Associazioni, cui aderiscono la grande maggioranza di allevatori dei cavalli da trotto e purosangue inglese, di avere titolo alle provvidenze erogate dall'Unire in

relazione allo svolgimento dei compiti alle stesse affidati istituzionalmente (tenuta libri genealogici delle razze equine, sviluppo studi genealogici e statistici e funzioni connesse per l'AC.; gestione dei piani a favore dello sviluppo dell'allevamento del purosangue in Italia, per l'A.).

Espongono come l'Unire, con delibera n. 93 del 27 febbraio 2009, abbia adottato il Piano delle provvidenze per l'allevamento per il triennio 2009/2011 al fine di "garantire le risorse necessarie nel settore dell'allevamento mediante una pianificazione degli interventi di settore che permetta di attuare un programma allevatorio a medio termine coerente con la prospettiva triennale delineata nella deliberazione n. 84 del 21 gennaio 2009".

Il Piano ha ricevuto dal Ministero delle Politiche Agricole l'approvazione in relazione agli anni 2009 e 2010.

Peraltro, risultando erogate le sole provvidenze relative al 2009 e non anche quelle relative all'anno successivo, e spirato il termine del 30 novembre per la convocazione della commissione tecnica mista deputata a verificare l'innalzamento dei parametri per l'accesso alle incentivazioni, rilevano le ricorrenti che sono scaduti i termini per la conclusione del procedimento de quo senza che l'Unire abbia provveduto ad istituire la prevista commissione.

Pertanto, avendo rilevato che nessun riscontro hanno avuto le numerose missive per la definizione del procedimento di erogazione delle provvidenze per l'anno 2010, le associazioni ricorrenti chiedono, in accoglimento del quanto esposto in ricorso, che il Tribunale adito, accertata la violazione dell'obbligo di provvedere, ordini all'Unire:

- di costituire le Commissioni tecniche previste dall'art. 5, Piano provvidenze trotto 2009/2011 e dall'art. 9, Piano provvidenze galoppo 2009/2011;
- di convocare le associazioni ricorrenti prima di ogni eventuale deliberazione modificativa del Piano provvidenze trotto e galoppo 2009/2011;
- di rimuovere ogni ostacolo al pieno rispetto del Piano provvidenze trotto e galoppo 2009/2011 al fine della erogazione dei relativi benefici su cui gli allevatori e relative associazioni hanno fatto affidamento.

Le ricorrenti, in accoglimento della domanda risarcitoria ex art. 30, comma 4, e 117, comma 6 del c.p.a., chiedono, altresì, la condanna al risarcimento del danno subito in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa (anche in relazione agli artt. 2, co. 9, e 2 bis della legge 241/1990) del termine di costituzione e convocazione delle commissioni tecniche e per la mancata erogazione delle provvidenze per l'anno 2010 già stanziata ed approvate, indicato in euro 9.700.000,00 per l'area trotto ed in euro 9.700.000,00 per l'area galoppo.

Si è costituita in giudizio l'Avvocatura Generale in difesa dell'intimato Unire, che, con memoria depositata 2 febbraio 2011, ha eccepito l'inammissibilità del ricorso, e, comunque, l'infondatezza dello stesso, chiedendone il rigetto.

Scritto da Melita Manola
Lunedì 13 Giugno 2011 10:36 -

Le ricorrenti, con memoria depositata in data 18 febbraio 2011, hanno replicato alle deduzioni avversarie,

Alla camera di consiglio del 24 febbraio 2011 il ricorso è stato trattenuto a sentenza.

DIRITTO

Le Associazioni ricorrenti introducono con il ricorso in esame due distinti capi di domanda: con il primo, chiedono la declaratoria di illegittimità del silenzio rifiuto osservato dall'Unire sulle istanze dalle medesime avanzate per ottenere l'erogazione delle provvidenze per l'anno 2010 - aree trotto e galoppo - avendo rilevato, in proposito, il completo stallo procedimentale; con il secondo capo di domanda, introducono, altresì istanza per il risarcimento del danno ai sensi dell'art. 30, comma 4, e art. 117, comma 6, del c.p.a..

Preliminarmente alla delibazione della vicenda contenziosa, deve essere aggiunto alla ricostruzione in fatto che, con nota in data 29/12/2010, l'Unire ha risposto alla istanza delle ricorrenti relativa alla erogazione delle provvidenze a favore dell'allevamento per l'annualità 2010, evidenziando le ragioni per cui l'ente non ha ancora dato corso all'attuazione del piano provvidenze, attesa la mancata approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2010 da parte dei Ministri vigilanti, e precisando che non appena intervenuta la definitiva approvazione del bilancio avrebbe provveduto alla definizione delle procedure e delle modalità di ripartizione delle risorse stanziare per il 2010.

Quindi, con nota del 3 febbraio 2011, l'Unire, a seguito dell'approvazione del bilancio di previsione 2010 ha convocato le Associazioni di categoria (tra cui, le ricorrenti) per il giorno 10 febbraio 2011 per l'esame dei criteri di ripartizione delle risorse da destinare alle singole misure dei piani di settore.

Tanto precisato, la parte ricorrente, pure avendo preso cognizione e depositato in atti le intervenute sopravvenienze procedurali in merito alla attuazione del Piano provvidenze trotto e galoppo anche per il 2010, ha confermato la richiesta di declaratoria di illegittimità sul silenzio rifiuto, evidentemente non ritenendo soddisfattivi della pretesa azionata gli atti *medio tempore* adottati.

Il Collegio ritiene opportuno precisare quale sia l'ambito cognitivo di cui al presente giudizio, alla stregua della circostanza in fatto come sopra evidenziata ed alla luce delle norme recate con il codice del processo amministrativo che regola l'azione avverso il silenzio della P.A. (artt. 31 e 117).

L'art. 31 c.p.a. sopra richiamato, limita il potere del giudice a conoscere della fondatezza della pretesa giuridica introdotta solo "quando si tratta di attività vincolata o quando risulta che non residuano ulteriori margini di esercizio della discrezionalità e non sono necessari adempimenti istruttori che debbano essere compiuti dall'amministrazione".

Ed invero, la disciplina della tutela in materia di silenzio dell'amministrazione non introduce una

norma sulla giurisdizione, ma, nel solco di quanto già tracciato con l'art. 21 bis, legge 1034/1971, sul rito, non essendo ammissibile, sul piano costituzionale, l'introduzione di fatto di una sconfinata cognizione di merito, attraverso la possibilità di conoscere della fondatezza o meno della pretesa sostanziale, con un generalizzato potere del giudice amministrativo di sostituirsi alla P.A, dovendosi, per altrettanto, escludere, anche sul piano logico, che il giudice possa sempre conoscere della fondatezza della pretesa, tutte le volte in cui l'esperimento del rito speciale consenta di pervenire ad un risultato maggiore di quello ottenibile in un ordinario giudizio di legittimità finalizzato all'annullamento di un provvedimento illegittimo, oltre che nei casi in cui detto accertamento, per la sua complessità, si riveli incompatibile con la struttura celere attribuita dal legislatore al nuovo rito.

Pertanto, la norma sul silenzio contenuta nel c.p.a. ha recepito l'innovazione introdotta precedentemente, nei limiti della giurisdizione di legittimità o esclusiva, nel rito processuale, attraverso la previsione di un procedimento di carattere speciale ed accelerato, anche in coerenza con i valori costituzionali ed internazionali della ragionevole durata del processo (art. 111, co. 2, Cost. e 6, C.E.D.U.).

Dalla detta individuata natura del rito sul silenzio discendono precisi corollari processuali, come affermati anche dalla giurisprudenza che si è ripetutamente espressa sull'art. 21 bis, sopra citato, e che ha precisato, tra l'altro, per i profili di interesse nella odierna vicenda contenziosa, che l'adozione di qualsivoglia atto da parte dell'amministrazione, in quanto espressione di funzione pubblica in risposta alla diffida dell'interessato, determina l'inammissibilità del ricorso, o improcedibilità del ricorso, a seconda che intervenga prima o dopo la proposizione del ricorso medesimo.

Con riferimento, dunque, al caso in controversia, ritiene il Collegio che lo stato degli atti, come peraltro spiegati dalla stessa parte ricorrente, ed evidenziati anche dalla resistente Amministrazione, consente di rilevare come l'adozione di ben due provvedimenti espressi - intervenuti successivamente la proposizione del ricorso - determina, ex se, una sopravvenuta carenza di interesse alla deliberazione del primo capo di domanda introdotto con il ricorso.

Deve ritenersi che la
medio tempore

intervenuta adozione da parte dell'Unire di provvedimenti espressi in merito alle istanze delle ricorrenti ha fatto venir meno l'esigenza di certezza sottesa alla ratio delle norme sul rito del silenzio; in questa sede, il Collegio deve limitarsi a prenderne atto, con le consequenziali statuizioni processuali di cui in parte motiva, dovendosi ritenere inibita ogni valutazione circa la fondatezza della pretesa sostanziale, che troverà, eventualmente, la naturale sede di scrutinio nella congrua sede del giudizio di legittimità.

Quanto al secondo capo di domanda pure introdotto, deve essere considerato che, ai sensi dell'art. 117, comma 6, del c.p.a., quando l'azione di risarcimento del danno subito dalla inosservanza del termine per la conclusione del procedimento è proposta congiuntamente a quella avverso il silenzio, "il giudice può definire con il rito camerale l'azione avverso il silenzio e trattare con il rito ordinario la domanda risarcitoria".

Rito del silenzio e Codice del Processo Amministrativo

Scritto da Melita Manola
Lunedì 13 Giugno 2011 10:36 -

Alla stregua di quanto sopra, ritiene il Collegio che lo stesso capo di domanda va stralciato dall'odierno giudizio, svoltesi con il rito camerale, al fine di consentire che lo stesso venga trattato ed esaminato in udienza pubblica.

La parte ricorrente dovrà, peraltro, formulare apposita istanza di fissazione di udienza per la discussione dello stesso ricorso, secondo quanto stabilito dall'art. 71, c.p.a..

Sussistono giusti motivi per compensare integralmente le spese relative al giudizio camerale, avuto riguardo alla particolarità della vicenda.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione Terza Ter, non definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così dispone:

- dichiara improcedibile il primo capo di domanda.
- dispone lo stralcio del secondo capo di domanda, onerando parte ricorrente di presentare rituale istanza di fissazione d'udienza, come specificato in parte motiva.

Spese del rito camerale compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 24 febbraio 2011 con l'intervento dei magistrati:

IL PRESIDENTE

Giuseppe Daniele

L'ESTENSORE

Donatella Scala

IL CONSIGLIERE

Carlo Taglienti

Depositata in Segreteria il 7 aprile 2011

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