

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

SECONDA SEZIONE

CAUSA PLALAM S.P.A. c. ITALIA¹

(Ricorso n° 16021/02)

SENTENZA
(merito)

STRASBURGO

18 maggio 2010

Questa sentenza diventerà definitiva nelle condizioni definite dall'articolo 44 § 2 della Convenzione. Può subire modifiche di forma.

¹ Traduzione a cura del Ministero della Giustizia.

Nella causa Plalam S.P.A. c. Italia,

La Corte europea dei diritti dell'uomo (seconda sezione), riunita in una camera composta da:

Françoise Tulkens, *presidente*,

Ireneu Cabral Barreto,

Vladimiro Zagrebelsky,

Danutė Jočienė,

Dragoljub Popović,

Işıl Karakaş,

Kristina Pardalos, *giudici*,

e da Sally Dollé, *cancelliere di sezione*,

Dopo averne deliberato in camera di consiglio il 27 aprile 2010,

Rende la seguente sentenza, adottata in tale data:

PROCEDURA

1. All'origine della causa vi è un ricorso (n° 16021/02) diretto contro la Repubblica italiana con il quale una società per azioni di questo Stato, la Plalam S.P.A. ("la ricorrente"), ha adito la Corte il 27 marzo 2002 ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ("la Convenzione").

2. La ricorrente è rappresentata dagli avvocati A. Bozzi, C. Chiaffarelli e M.R. Gatti, del foro di Milano. Il governo italiano ("il Governo") est rappresentato dal suo agente, sig.ra E. Spatafora, e dal suo cogente, sig. F. Crisafulli.

3. La ricorrente sosteneva che l'applicazione, a suo discapito, di una legge in materia di finanziamento pubblico di progetti industriali aveva violato il suo diritto al rispetto dei suoi beni.

4. Con una decisione del 12 giugno 2007, la Corte ha dichiarato il ricorso ricevibile.

5. Sia la ricorrente che il Governo hanno depositato osservazioni scritte sul merito della causa (articolo 59 § 1 del regolamento).

IN FATTO**I. LE CIRCOSTANZE DEL CASO DI SPECIE**

6. La ricorrente è una persona giuridica con sede ad Ascoli Piceno. È specializzata nella fabbricazione di prodotti manifatturieri.

7. Il 12 settembre 1985, la ricorrente presentò alla Cassa per il mezzogiorno, qui di seguito "la cassa", diventata in seguito "l'Agenzia per la promozione e lo sviluppo dell'Italia del Sud" (qui di seguito "l'agenzia") una richiesta di finanziamento ai sensi della legge n° 183 del 1976 e del DPR n° 902 del 1976. Essa dichiarava di avere l'intenzione di ampliare uno stabilimento industriale con sede ad Ascoli Piceno investendo la somma complessiva di 7 048 000 000 di lire italiane (circa 3 639 988 euro).

8. Le norme sopra citate prevedevano che le imprese che esercitavano la loro attività nel Sud dell'Italia potessero ottenere sovvenzioni pubbliche il cui ammontare era calcolato in proporzione all'ammontare degli investimenti realizzati. Queste sovvenzioni potevano essere riviste al rialzo nel caso in cui l'impresa interessata avesse deciso di aumentare l'ammontare degli investimenti durante i lavori.

9. In una lettera del 18 marzo 1987, l'agenzia informò la ricorrente che con decisione del 26 febbraio 1987 il suo comitato di gestione aveva approvato in via provvisoria la concessione di sovvenzioni rispetto al suo progetto industriale. L'atto formale relativo alla concessione che indicava le condizioni specifiche alle quali veniva sottoposta era in corso di trasmissione.

10. Con un decreto del 25 marzo 1987, l'agenzia accolse la domanda della ricorrente e riconobbe il suo diritto ad un finanziamento di 1 862 260 000 ITL (circa 961 777 EURO) a titolo di contributo in conto capitale e di 1 779 000 000 ITL (circa 918 776 EURO) a titolo di contributo in conto interessi, a condizione che lo stabilimento industriale funzionasse bene una volta terminati i lavori.

11. Il 19 febbraio 1988, mentre erano in corso i lavori, la ricorrente domandò all'agenzia di rivedere al rialzo la sovvenzione, tenuto conto del fatto che aveva incrementato il suo investimento portandolo da 7 048 000 000 ITL (circa 3 639 988 EURO) a 10 258 000 000 ITL (circa 5 297 814 EURO).

12. Con una nota del 21 febbraio 1989, l'agenzia osservò che l'incremento dell'investimento non comportava l'aumento della capacità produttiva dello stabilimento industriale o del suo personale. Pertanto questo cambiamento costituiva un perfezionamento del progetto per il quale, ai sensi della legislazione vigente, l'agenzia "poteva concedere" alla ricorrente un aumento proporzionale delle sovvenzioni.

13. Dal fascicolo risulta che i lavori terminarono il 30 giugno 1990 e che lo stabilimento industriale avviò la sua attività produttiva a pieno regime il 15 dicembre 1990.

14. Il 19 giugno 1992, il presidente della commissione incaricata di controllare il buon funzionamento dello stabilimento industriale (qui di seguito "la commissione") informò l'agenzia che non poteva accettare il mandato che gli era stato conferito. Il 6 dicembre 1992 l'agenzia sostituì il presidente della commissione. Tuttavia, il 26 maggio 1993 il nuovo

presidente informò l'agenzia e la ricorrente che era impossibilitato ad adempiere alle sue funzioni. Il 12 gennaio 1994, la ricorrente sollecitò il ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato, qui di seguito « il ministro dell'Industria») affinché nominasse il nuovo presidente della commissione, cosa che il ministro fece il 26 aprile 1994. Il 28 luglio 1994 la commissione eseguì un collaudo. Con nota del 13 ottobre 1994, essa certificò il regolare funzionamento dello stabilimento della ricorrente e la corrispondenza tra il costo dei lavori eseguiti e i documenti prodotti dall'interessata. La commissione indicò inoltre la capacità produttiva dello stabilimento nonché il numero dei dipendenti che vi lavoravano. Concluse che "l'impresa aveva adempiuto a tutte le obbligazioni prescritte dalla legge" e che i controlli avevano dato un "esito positivo".

15. La commissione constatò inoltre che l'investimento globale fatto dalla ricorrente ammontava a 12 781 200 000 ITL (circa 6 600 938 EURO). Tuttavia ritenne che la sovvenzione da versare potesse essere calcolata soltanto in proporzione all'investimento inizialmente previsto, e questo in applicazione del decreto-legge n° 415 del 22 ottobre 1992, convertito nella legge n° 488 del 19 dicembre 1992, che nel frattempo aveva modificato la legislazione in materia di finanziamento degli investimenti nel Sud dell'Italia. Questa nuova legislazione prevedeva che le sovvenzioni dovevano essere imperativamente calcolate sulla base dell'importo dell'investimento pianificato dall'impresa, senza possibilità di aggiustamenti in casi di incremento dell'investimento in corso d'opera. Tuttavia, la commissione raccomandò al ministro dell'Industria di non tener conto del fatto che la ricorrente aveva sborsato 5 733 200 000 ITL (circa 2 960 950 EURO) in più rispetto all'investimento inizialmente annunciato.

16. Con decreto del 28 giugno 1995, il ministro dell'Industria concesse definitivamente alla ricorrente la somma di 1 862 260 000 ITL a titolo di contributo in conto capitale e di 1 779 000 000 ITL a titolo di contributo in conto interessi. Questa decisione si basava sulla nota della commissione del 13 ottobre 1994 (precedenti paragrafi 14 e 15), gli importi concessi furono calcolati sulla base dell'investimento inizialmente previsto. Conseguentemente all'applicazione della legge n° 488 del 1992, l'aumento degli investimenti in corso d'opera non diede luogo a nessun aumento dell'importo del finanziamento.

17. Con un ricorso notificato il 13 ottobre 1995, la ricorrente introdusse innanzi al tribunale amministrativo regionale del Lazio (qui di seguito "il TAR") un'azione volta ad ottenere l'annullamento del decreto ministeriale del 28 giugno 1995 e della nota della Commissione del 13 ottobre 1994.

18. Con decisione depositata in cancelleria il 4 agosto 1997, il TAR respinse il ricorso della ricorrente. Ritenne che la legislazione applicabile al caso di specie fosse la legge n° 488 del 1992; in effetti, la verifica del buon funzionamento dell'impresa era stata eseguita dopo l'entrata in vigore della

nuova legislazione. Ne conseguiva che la ricorrente non aveva diritto ad un aumento delle sovvenzioni.

19. La ricorrente propose appello innanzi al Consiglio di Stato.

20. Con sentenza depositata in cancelleria 18 ottobre 2001, il Consiglio di Stato respinse l'appello della ricorrente, confermando l'applicabilità della legge n° 488 del 1992 al caso di specie. Affermò tra l'altro che il ritardo dell'amministrazione nella verifica del funzionamento dello stabilimento e nell'esame del fascicolo della ricorrente non poteva avere alcuna influenza sulla scelta della legge applicabile al caso di specie.

II. IL DIRITTO INTERNO PERTINENTE

21. All'epoca dei fatti, le procedure per la concessione dei finanziamenti previsti dalla legge n° 183 del 1976 e dal decreto presidenziale n° 902 del 1976 (precedente paragrafo 7) erano descritti nel decreto del ministro per gli Interventi straordinari nel Mezzogiorno del 28 giugno 1979 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n° 186 del 9 luglio 1979) e nel decreto presidenziale n° 218 del 6 marzo 1978 intitolato "Testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno"). Nelle loro parti pertinenti questi testi sono così formulati:

Articolo 8 § 7 del decreto ministeriale del 28 giugno 1979

« Per le variazioni di spese, intervenute nel corso della realizzazione del progetto, ivi comprese quelle che risultano da un perfezionamento di quest'ultimo, contenute nel limite del 20% dell'investimento fisso e che non comportano modifiche sostanziali del progetto, la cassa, tenuto conto del rapporto di istruzione *ad hoc* dell'istituto di finanziamento, procede alla perequazione necessaria dell'importo degli investimenti fissi e delle agevolazioni che vi afferiscono una volta terminati i lavori, dato per inteso che gli istituti e la cassa procedono al versamento delle agevolazioni in tranches di avanzamento dei lavori nel rispetto del limite globale delle spese approvate. Qualora tali variazioni superino i limiti del 20% dell'investimento fisso, devono essere comunicate dall'istituto di finanziamento incaricato dell'istruzione, mediante un rapporto *ad hoc*, al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno ed alla cassa affinché procedano all'aggiornamento del parere di conformità e/o della decisione di concessione delle sovvenzioni. »

Articolo 12 §§ 1 e 2 del decreto ministeriale del 28 giugno 1979

« 1. Il versamento del saldo del prestito a tasso ridotto potrà essere effettuato dall'istituto di finanziamento una volta terminati i lavori.

2. Ai fini del versamento del saldo del contributo in conto capitale, la cassa per il Mezzogiorno deve procedere, dopo l'inizio della produzione, ad una verifica *ad hoc*, per controllare la funzionalità dello stabilimento, la corrispondenza tra i documenti concernenti le spese ed il progetto approvato, la capacità di produzione dello stabilimento, la sua produzione effettiva, il numero dei suoi impiegati, il rispetto delle

disposizioni contro l'inquinamento nonché ogni altra disposizione o regola prevista dalla legge. »

Articolo 13 del decreto ministeriale del 28 giugno 1979

« Entro sei mesi a decorrere dal deposito dei documenti relativi al completamento dei lavori, la cassa per il Mezzogiorno procede, sulla base dei risultati della verifica menzionata all'articolo 12, al versamento del saldo di cui dà avviso al ministro per Mezzogiorno. »

Articolo 72 § 6 del decreto presidenziale n° 218 del 1978

« La posizione presa nel parere di conformità [emesso dal ministro per il Mezzogiorno sulla base delle verifiche fatte dalla cassa] è vincolante per la cassa, per gli organi collegati e per tutte le amministrazioni interessate. »

Articolo 73 § 3 del decreto presidenziale n° 218 de 1978

« Entro sei mesi a decorrere dal deposito dei documenti relativi al completamento dei lavori, si procede, sulla base di una verifica, al versamento del saldo. »

Articolo 75 § 1 del decreto presidenziale n° 218 del 1978

« Il parere di conformità menzionato all'articolo 72 costituisce il titolo per il godimento di tutte le agevolazioni previste dal presente Testo unico a favore delle iniziative che sono realizzate nei territori indicati all'articolo 1. »

IN DIRITTO

I. SULLA ALLEGATA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 1 DEL PROTOCOLLO N° 1

22. La ricorrente lamenta l'applicazione della legge n° 488 del 1992 al suo caso. Essa invoca l'articolo 1 del Protocollo n° 1, così formulato:

« Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale.

Le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di porre in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende.»

A. Argomenti delle parti

1. La ricorrente

23. La ricorrente far valere che al momento dell'introduzione della sua domanda di aumento delle sovvenzioni, la legislazione in vigore le conferiva un diritto ad ottenerlo. Pertanto, e alla luce dei principi elaborati dalla Corte nella causa *Ambruosi c. Italia* (n° 31227/96, 19 ottobre 2000), essa sostiene che questo aumento deve essere considerato come un "bene" ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n° 1.

24. Ora, la legge n° 488 del 1992 è stata a torto applicata retroattivamente, ossia a domande che, come quella della ricorrente, erano state formulate prima della sua entrata in vigore. L'interessata afferma che, il 21 febbraio 1989, l'agenzia aveva dato il suo avallo al piano volto a perfezionare il progetto industriale in causa (precedente nel paragrafo 12). In tal modo, ha riconosciuto che si trattava di un "perfezionamento" del progetto iniziale e non di un nuovo progetto (che avrebbe implicato un aumento della capacità produttiva o del numero di dipendenti, e che avrebbe dovuto essere sottoposto ad una nuova procedura di approvazione). Inoltre, i lavori erano stati terminati il 30 giugno 1990 (precedente paragrafo 13).

25. Nell'ambito della procedura per la concessione delle agevolazioni finanziarie, le autorità amministrative non godrebbero di alcun potere discrezionale di valutazione. In effetti, tale procedura, minuziosamente descritta dalla legge, si baserebbe unicamente sui criteri oggettivi fissati da quest'ultima e, dopo la decisione di concedere le sovvenzioni, l'impresa richiedente vanterebbe un vero "diritto soggettivo" nei confronti dell'agenzia, con riserva della realizzazione delle opere programmate. La ricorrente si basa sulla giurisprudenza in tal senso della sesta sezione del Consiglio di Stato (sentenza n° 3470 del 16 aprile 2002) e delle sezioni unite della Corte di cassazione (sentenze nn. 3600 del 28 maggio del 1986, 4480 del 7 luglio 1988, 8585 del 5 settembre 1997 e 225 del 25 maggio 2001). Nel quadro degli interventi per incoraggiare lo sviluppo del Sud dell'Italia, un margine di potere discrezionale esisterebbe unicamente nel momento in cui vengono fissati gli obiettivi della politica industriale, i relativi programmi e i criteri da soddisfare per beneficiare delle sovvenzioni. L'agenzia aveva quale unica missione quella di verificare se i progetti industriali dei privati corrispondessero ai criteri e alle direttive fissati dal legislatore. La decisione di concedere le sovvenzioni era stata qualificata come "provvisoria" (precedente paragrafo 9) soltanto perché si basava su una stima dell'importo dell'investimento.

26. La ricorrente ne deduce che essa vantava un credito certo ed esigibile, tramite il suo diritto all'aumento proporzionale della sovvenzione, e ritiene che la soppressione di questo credito costituisca una violazione dell'articolo 1 del Protocollo n° 1.

27. Peraltro, l'amministrazione è responsabile del ritardo nella verifica del buon funzionamento dello stabilimento industriale; il Governo stesso ammette che il controllo dello stabilimento è stato ritardato nell'attesa che venisse adottato il decreto-legge n° 415 de 1992 (precedente paragrafo 33).. Quanto alla possibilità di sollecitare le autorità amministrative per accelerare le loro pratiche, la ricorrente far valere che non poteva prevedere l'entrata in vigore della nuova legislazione.

2. *Il Governo*

28. Il Governo osserva che nella sua nota del 21 febbraio 1989 (precedente paragrafo 12), l'agenzia aveva sottoposto ad alcune condizioni la domanda della ricorrente volta ad ottenere un aumento proporzionale della sovvenzione. Questa nota era soltanto un semplice atto della procedura di istruzione del fascicolo, posto dall'ufficio incaricato della valutazione degli atti sottoposti dall'interessata, che non pregiudicava affatto l'esito della domanda.

29. La sovvenzione oggetto di causa non può essere considerata un "bene" ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n° 1, perché è concessa dopo una procedura nel corso della quale le autorità amministrative hanno un potere discrezionale di valutazione. Il diritto ad ottenerla nascerebbe soltanto nel momento in cui termina la procedura e le condizioni preliminari sono soddisfatte. Nel caso di specie, la ricorrente non aveva alcuna speranza legittima in merito alla sovvenzione richiesta; quest'ultima non costituiva un bene presente, ma piuttosto un bene futuro, che non è protetto in quanto tale dall'articolo 1 del Protocollo n° 1.

30. Inoltre, l'amministrazione non aveva preso alcuna decisione, neanche provvisoria, sull'aumento della sovvenzione. L'esito della domanda della ricorrente dipendeva anche dalla disponibilità dei fondi che, di anno in anno, lo Stato italiano ha messo a disposizione per il sostegno alle iniziative industriali (e quindi da una decisione eminentemente politica relativa alla destinazione del bilancio dello Stato).

31. Ad ogni modo, l'applicazione della legge n° 488 del 1992 sarebbe compatibile con il diritto della ricorrente al rispetto dei suoi beni. La nuova legislazione non può essere qualificata "retroattiva", dal momento che il diritto ad ottenere le sovvenzioni è nato soltanto al termine della procedura. La legge controversa era di immediata applicazione alle procedure in corso, ma non aveva alcuna incidenza sulla concessione delle sovvenzioni già accordate al momento della sua entrata in vigore. Inoltre, supponendo anche che la legge n° 488 del 1992 sia retroattiva, ciò non sarebbe di per sé contrario alla Convenzione. Peraltro, lo Stato aveva ragioni imperiose di intervenire per limitare il peso che un aumento incontrollato delle sovvenzioni accordate alle imprese poteva rappresentare per le finanze pubbliche.

32. Per quanto riguarda il ritardo nella verifica del buon funzionamento dello stabilimento industriale, il Governo sostiene che in conseguenza dei lavori di ampliamento di quest'ultimo, il fascicolo della ricorrente è pervenuto all'agenzia soltanto nel giugno 1992 e che il ritardo è stato poi provocato da un fatto imprevisto, ossia la rinuncia del presidente della commissione (precedente paragrafo 14). In ogni caso, questa verifica ha messo in evidenza che l'aumento dell'investimento realizzato non rispondeva alle condizioni necessarie per ottenere sovvenzioni. Tra il 3 luglio 1991 (data in cui il fascicolo completo è pervenuto all'agenzia) ed il 22 ottobre 1992 (data di entrata in vigore della nuova legislazione), nessuno poteva sapere con certezza se e quando sarebbero state adottate nuove regole in materia di agevolazioni finanziarie e quale sarebbe stato il loro contenuto. Dopo l'entrata in vigore della nuova legislazione, ogni accelerazione della pratica amministrativa sarebbe stata priva di effetto utile per la ricorrente.

33. Da una nota del ministero delle Attività produttive del 26 gennaio 2005 (n° 1070616) risulta che all'epoca in cui il presidente della commissione ha dichiarato di non poter accettare il suo mandato (giugno 1992 - precedente paragrafo 14), l'agenzia era a conoscenza dell'intenzione del legislatore di limitare il finanziamento delle attività industriali nel Sud dell'Italia. Pertanto, le procedure riguardanti la sovvenzione delle spese supplementari furono *de facto* sospese, nell'attesa delle decisioni del Governo e del Parlamento in materia. Ne consegue che anche se la commissione avesse svolto il suo compito con diligenza "normale" (come regola generale, i rapporti di verifiche sono depositati entro sei mesi dal conferimento del mandato), il fascicolo della ricorrente sarebbe stato in ogni caso esaminato in base alle nuove disposizioni.

34. La nota del ministero delle Attività produttive succitata specifica pure che la domanda di aumento della ricorrente avrebbe dovuto essere respinta anche per altri motivi, indipendenti dall'entrata in vigore della legge n° 488 del 1992. In particolare, contrariamente a quanto indicato nella nota dell'agenzia del 21 febbraio 1989 (precedente paragrafo 12), la capacità produttiva dello stabilimento era aumentata in maniera significativa; inoltre, un aumento di circa 80% dell'investimento previsto non costituisce un perfezionamento del progetto iniziale, ma una modifica di quest'ultimo. Ne consegue che il tempo trascorso per le verifiche era totalmente indifferente ai fini dell'esito della pratica amministrativa.

B. Valutazione della Corte

1. Sulla questione di sapere se la ricorrente fosse titolare di un "bene"

35. La Corte nota che le parti hanno dei punti di vista divergenti sulla questione di sapere se la ricorrente fosse o no titolare di un bene suscettibile di essere protetto dall'articolo 1 del Protocollo n° 1. Di conseguenza, essa è chiamata a stabilire se la situazione giuridica nella quale si è trovata la ricorrente sia di natura tale da rientrare nel campo d'applicazione di questa disposizione.

36. Trattandosi della portata autonoma della nozione di "bene", la Corte fa riferimento alla sua consolidata giurisprudenza (*Iatridis c. Grecia* [GC], n° 31107/96, § 54, CEDH 1999-II, e *Beyeler c. Italia* [GC], n° 33202/96, § 100, CEDH-2000-I). In particolare, ricorda che la nozione in questione può ricoprire sia "beni attuali" che valori patrimoniali, ivi compresi i crediti, in virtù dei quali un ricorrente può sostenere di avere almeno una "speranza legittima" di ottenere il godimento effettivo di un diritto di proprietà (*Kopecký c. Slovacchia* [GC], n° 44912/98, § 35, CEDH 2004-IX, e *Association nationale des pupilles de la Nation c. Francia* (dec.), n° 22718/08, 6 ottobre 2009).

37. In ogni causa è importante quindi esaminare se le circostanze, considerate nel loro insieme, hanno reso la parte ricorrente titolare di un interesse sostanziale protetto dall'articolo 1 del Protocollo n° 1 (*Bozcaada Kimisis Teodoku Rum Ortodoks Kilisesi Vakfi c. Turchia*, nn. 37639/03, 37655/03, 26736/04 e 42670/04, § 41, 3 marzo 2009). In questa ottica, la Corte ritiene che si debba tener conto dei seguenti elementi di diritto e di fatto.

38. Nell'ambito di una politica volta ad incoraggiare gli investimenti produttivi nel Sud dell'Italia, lo Stato convenuto ha previsto un sistema di finanziamento dei progetti industriali che soddisfano alcune condizioni. La società ricorrente, impresa fabbricante di prodotti manifatturieri, aveva richiesto ed ottenuto dall'agenzia, "in via provvisoria", la concessione di sovvenzioni pubbliche in quanto il suo progetto era stato considerato conforme a quanto richiesto dalla legge (precedente paragrafo 9). In queste circostanze, la Corte è del parere che la ricorrente avesse una "speranza legittima" di ottenere le sovvenzioni oggetto di causa, e fosse quindi titolare di un "bene" ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n° 1. Essa ricorda che ai sensi degli articoli 72 § 6 e 75 § 1 del decreto presidenziale n° 218 del 1978 (precedente paragrafo 21), il parere di conformità che il ministro per il Mezzogiorno avrebbe dovuto emettere sulla base delle verifiche fatte dall'agenzia, era vincolante per tutte le amministrazioni interessate e costituiva "titolo per il godimento" delle sovvenzioni destinate alle imprese.

39. Resta tuttavia da verificare se la ricorrente avesse tale speranza anche rispetto all'aumento proporzionale delle sovvenzioni in conseguenza delle modifiche che aveva apportato al progetto inizialmente approvato.

40. A tale riguardo, la Corte rileva che l'articolo 8 § 7 del decreto ministeriale del 28 giugno 1979 prevede che se nel corso della realizzazione di un progetto industriale finanziato dall'agenzia risulta che i costi sono superiori a quelli inizialmente previsti, la sovvenzione concessa è rivista al rialzo, a condizione che le variazioni non comportino modifiche sostanziali del progetto (precedente paragrafo 21). Il 19 febbraio 1988, la ricorrente ha formulato una domanda in tal senso (precedente paragrafo); con una nota del 21 febbraio 1989, l'agenzia ha riconosciuto che il cambiamento costituiva un semplice perfezionamento del progetto per il quale essa "poteva" concedere un aumento proporzionale dell'agevolazione.

41. Secondo la Corte, a condizione di rispettare i termini del suo impegno così come risultano dal suo progetto industriale rivisto, a partire da questo momento la ricorrente poteva legittimamente aspettarsi di beneficiare dell'aumento proporzionale delle sovvenzioni. È opportuno anche notare che, come risulta dalla verifica compiuta dalla commissione il 28 luglio 1994, vi era una corrispondenza tra il costo dei lavori effettuati (terminati 30 giugno 1990) e i documenti prodotti dall'interessata che aveva soddisfatto tutte le obbligazioni prescritte dalla legge (precedente paragrafo 14). Infine, la Corte deve tener conto del ruolo della ricorrente, una impresa che pianifica l'ampiezza dei suoi progetti industriali sulla base della redditività di questi ultimi, che dipende, tra l'altro, dal loro costo, nel calcolo del quale entrano anche in conto gli eventuali finanziamenti pubblici promessi dalle autorità.

42. Di conseguenza, tenuto conto della legislazione interna pertinente, della posizione presa dall'agenzia e dell'attività della ricorrente, la Corte ritiene che, fin dalla fine del mese di giugno 1990, quest'ultima poteva legittimamente credere di avere effettuato tutto quanto era necessario per beneficiare dell'aumento che richiedeva. Questo interesse patrimoniale era sufficientemente importante per costituire un interesse sostanziale, quindi un "bene" ai sensi della norma espressa nella prima frase dell'articolo 1 del Protocollo n° 1, la quale è di conseguenza applicabile al caso di specie (vedere, *mutatis mutandis*, *Bozcaada Kimisis Teodoku Rum Ortodoks Kilisesi Vakfı* succitata, § 50).

2. Sul rispetto delle esigenze dell'articolo 1 del Protocollo n° 1

43. L'interesse sostanziale sopra menzionato è stato frustrato dall'entrata in vigore di una nuova legislazione (ossia il decreto-legge n° 415 del 22 ottobre 1992, convertito nella legge n° 488 del 19 dicembre 1992) che prevedeva che le sovvenzioni dovessero essere imperativamente calcolate sulla base dell'importo dell'investimento pianificato dall'impresa, senza possibilità di aggiustamento in caso di aumento dell'investimento durante i

lavori. A tale proposito, la Corte rileva che la decisione del ministro dell'Industria di calcolare l'importo delle agevolazioni sulla base dell'investimento iniziale si basava sulla nota della commissione del 13 ottobre 1994, che menzionava espressamente la nuova legislazione (precedenti paragrafi 14-16). Inoltre, questa stessa legislazione ha costituito la base giuridica sulla quale il TAR ed il Consiglio di Stato si sono fondate per rigettare il ricorso della ricorrente (precedenti paragrafi 18-20). Essa non può quindi sottoscrivere la tesi del Governo secondo la quale la domanda di aumento della ricorrente contrastava con altri motivi di irricevibilità (precedenti paragrafi 32 et 34).

44. Non vi è alcun dubbio che l'ingerenza dell'autorità pubblica nel godimento, da parte della ricorrente, del suo diritto al rispetto dei suoi beni avesse una base legale del diritto italiano. Resta da determinare se abbia rispettato le altre esigenze dell'articolo 1 del Protocollo n° 1.

45. A tale proposito, la Corte ricorda che il secondo comma di questa disposizione deve essere letto alla luce del principio sancito dalla prima frase dell'articolo. Ne consegue che la misura di ingerenza deve mantenere un "giusto equilibrio" tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e gli imperativi di salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo (*Tre Traktörer AB c. Svezia*, 7 luglio 1989, § 59, serie A n° 159) e deve evitare di imporre alla persona in causa un onere eccessivo o esorbitante.

46. La legislazione controversa perseguiva gli scopi legittimi di ridurre le spese pubbliche e di evitare un aumento incontrollato delle agevolazioni finanziarie concesse alle imprese. Il Governo lo sottolinea giustamente (precedente paragrafo 31). In un ambito così complesso quale la gestione del bilancio dello Stato, ogni decisione implica normalmente una valutazione dei problemi politici, economici e sociali che la Convenzione lascia alla competenza degli Stati parti, perché le autorità interne sono manifestamente meglio collocate rispetto alla Corte per valutare questi problemi. Gli Stati dispongono quindi in materia di un ampio potere di valutazione.

47. La Corte ritiene che la legge n° 488 del 1992 si iscriva in questo margine di valutazione dello Stato e che, di conseguenza, in quanto tale non può essere considerata arbitraria. E' vero che è stata applicata al caso di specie anche se, pur essendo stata adottata il 19 dicembre 1992, è entrata in vigore dopo l'emissione della nota del 21 febbraio 1989 con la quale l'agenzia aveva comunicato alla ricorrente che poteva concederle un aumento proporzionale della sovvenzione (precedente paragrafo 12) e dopo il completamento dei lavori e la ripresa dell'attività produttiva dello stabilimento della ricorrente (fatti che risalgono, rispettivamente, al 30 giugno ed al 15 dicembre 1990 - precedente paragrafo 13). Tuttavia, questa legge era già in vigore il 28 luglio 1994, quando la commissione ha proceduto al controllo dello stabilimento ed il 28 giugno 1995, quando il ministro dell'Industria ha concesso definitivamente alla ricorrente il

contributo in conto capitale ed il contributo in conto interessi (precedenti paragrafi 14 e 16). Ad ogni modo, una eventuale applicazione retroattiva della legge n° 488 del 1992 al caso della ricorrente non avrebbe costituito di per sé una violazione dell'articolo 1 del Protocollo n° 1, perché questa disposizione non vieta, in quanto tale, l'applicazione retroattiva di una legge in materia di agevolazioni pubbliche (vedere, in materia fiscale, *Di Belmonte c. Italia (n° 1)*, n° 72638/01, § 42, 16 marzo 2010; vedere anche *Di Belmonte c. Italia (n° 2)* (dec.), n° 72665/01, 3 giugno 2004, e *M.A. e altri c. Finlandia* (dec.), n° 27793/95, 10 giugno 2003).

48. La questione che si pone è quella di sapere se, nelle circostanze concrete della causa, l'applicazione della legge n° 488 del 1992 abbia imposto alla ricorrente un onere lo eccessivo.

49. A tale riguardo, la Corte osserva innanzitutto che prima dell'entrata in vigore della legge n° 488 del 1992, le sovvenzioni concesse alle imprese che investivano nel Sud dell'Italia erano riviste al rialzo in caso di aumento dell'investimento durante i lavori a condizione che le modificazioni apportate al progetto ne costituissero soltanto un semplice perfezionamento.

50. Inoltre, essa rileva che la legge n° 488 del 1992 è entrata in vigore dopo quasi due anni e sei mesi dalla data in cui i lavori di ampliamento dello stabilimento industriale della ricorrente erano terminati (30 giugno 1990) e dopo circa 2 anni dalla data in cui tale stabilimento aveva avviato la sua produzione a pieno regime (15 dicembre 1990). A tale proposito, è opportuno ricordare che ai sensi delle disposizioni interne pertinenti (articoli 12 § 2 e 13 del decreto ministeriale del 28 giugno 1979 e articolo 73 § 3 del decreto presidenziale n° 218 del 1978 –precedente paragrafo 21), dopo l'avvio della produzione, l'agenzia deve eseguire una verifica e poi, sulla base dei risultati della verifica in questione, deve versare il saldo delle sovvenzioni dovute all'impresa richiedente entro sei mesi dal deposito dei documenti relativi al completamento dei lavori. Tuttavia, nel caso di specie, la verifica è stata eseguita soltanto il 28 luglio 1994, e la commissione ha depositato il suo rapporto che certificava il "risultato positivo" dei controlli effettuati soltanto il 13 ottobre 1994 (precedente paragrafo 14), ossia dopo quasi tre anni e dieci mesi dalla data in cui lo stabilimento industriale in causa aveva avviato la sua produzione a pieno regime.

51. In queste circostanze, la Corte ritiene che il ritardo della pubblica amministrazione nel compimento delle formalità che dovevano precedere il versamento del saldo delle sovvenzioni abbia avuto una influenza determinante sull'applicazione delle nuove norme introdotte dalla legge n° 488 del 1992. In effetti, se l'esecuzione di queste formalità fosse stata regolare e puntuale, il finanziamento concesso alla ricorrente non sarebbe stato assoggettato alla regola secondo la quale non era previsto alcun aggiustamento in caso di aumento dell'investimento durante i lavori. La reticenza dell'amministrazione a procedere al versamento del saldo nella prospettiva di applicare a tempo debito una regolamentazione allora in corso

di elaborazione e sfavorevole alla ricorrente è peraltro confermata dalle autorità stesse, e in particolare dalla nota del ministero delle Attività produttive del 26 gennaio 2005, dalla quale risulta che le procedure riguardanti la sovvenzione delle spese supplementari erano *de facto* sospese, nell'attesa delle decisioni del Governo e del Parlamento in materia (precedente paragrafo 33)

52. Alla luce di ciò che precede, la Corte ritiene che nella fattispecie, l'applicazione della legge n° 488 del 1992 abbia rotto il "giusto equilibrio" che deve essere mantenuto tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali individuo (vedere *mutatis mutandis*, *Di Belmonte (n° 1)* succitata, § 46).

53. Ne consegue che vi è stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n° 1.

II. SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

54. Ai termini dell'articolo 41 della Convenzione,

« "Se la Corte dichiara che c'è stata violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli, e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette di cancellare se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di questa violazione, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa. »

55. La ricorrente domanda il versamento delle sovvenzioni che avrebbe dovuto ricevere. Dal momento che aveva informato l'agenzia che l'investimento complessivo ammontava a 5 297 814 EURO (precedente paragrafo 11), avrebbe dovuto beneficiare di una sovvenzione addizionale di 683 737,28 EURO (di cui 331 565,33 EURO a titolo di contributo nella misura del 20% sull'investimento e 352 171,95 EURO a titolo di compenso per la perdita di guadagno derivante dal mancato ottenimento di un prestito a tasso ridotto). Inoltre, dal momento che l'investimento reale è stato di 6 600 938 EURO (precedente paragrafo 15), essa aveva diritto alla somma addizionale di 260 624,81 EURO a titolo di contributo nella misura del 20% sull'investimento. La somma totale non percepita ammonta quindi a 944 362,09 EURO. Poiché questo importo deve essere attualizzato per compensare gli effetti dell'inflazione e aumentato degli interessi legali, la ricorrente valuta il pregiudizio materiale subito in 2 775 661,1 EURO.

56. Sulla base delle note di onorari dei suoi legali, la ricorrente richiede inoltre il rimborso delle spese per i procedimenti interni (19 619,23 EURO) e per la procedura innanzi alla Corte (37 733,18 EUR).

57. Il Governo reitera che la ricorrente non aveva alcun diritto di ottenere un aumento proporzionale della sovvenzione concessa dall'agenzia. Ad ogni modo, il pregiudizio subito non ammonterebbe a 944 362,09 EURO, ma tutt'al più a 592 190,14 EURO. Tenuto conto degli interessi

legali e della rivalutazione della moneta, il totale che può essere rivendicato sarebbe di 1 144 420 EURO.

58. Il Governo ritiene anche che la domanda della ricorrente volta ad ottenere il rimborso delle spese relative ai procedimenti interni sia priva di giustificazione, tenuto conto che i tribunali amministrativi hanno rigettato i suoi ricorsi.

59. La Corte ritiene che la questione dell'applicazione dell'articolo 41 non è istruita. Di conseguenza, la riserva e fissa la ulteriore procedura, tenuto conto della possibilità che il Governo e la ricorrente giungano ad un accordo.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE, ALL'UNANIMITA',

1. *Dichiara* che vi è stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n° 1 ;
2. *Dichiara* che la questione dell'applicazione dell'articolo 41 della Convenzione non è istruita;
Di conseguenza,
 - a) la *riserva* per intero;
 - b) *invita* il Governo e la ricorrente a inviarle per iscritto, entro tre mesi a decorrere dal giorno in cui la sentenza sarà diventata definitiva conformemente all'articolo 44 § 2 della Convenzione, le loro osservazioni su questa questione e, in particolare, a metterla a conoscenza degli accordi cui potrebbero giungere;
 - c) *riserva* l'ulteriore procedura e *delega* alla presidente della camera la cura di fissarla al bisogno.

Fatta in francese, poi comunicata per iscritto il 18 maggio 2010, in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del regolamento.

Sally Dollé
Cancelliere

Françoise Tulkens
Presidente

Per traduzione conforme
Il traduttore
Rita Carnevali