Pubblicato il 25/10/2024 N. 08546/2024REG.PROV.COLL. N. 08887/2023 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

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8887 del 2023, proposto da Comune di Vicenza, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Loretta Checchinato e Ferruccio Lembo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; contro Ministero dell'Agricoltura della Sovranità Alimentare e delle Foreste, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, n. 12; Invitalia – Agenzia Nazionale per L'Attrazione e Lo Sviluppo degli Investimenti di Impresa S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Domenico Gentile e Carlo Malinconico, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; nei confronti Veronamercato Spa, Caab Scpa, La Valle della Pescara Società Consortile A R.L., Nordest Mercati, Caan Scpa, Caap Spa, Comune di Camaiore, Comune di Undine, Maab - Mercato Agroalimentare Barese, Sogemi Spa, Maap Società Consortile Agro Alimentare Torino Scpa, Sgm Scpa - Mercato Ortofrutticolo di Genova - Società Gestione Mercato, Comune di Leverano, Mercato Ortofrutticolo del Roero Società Consortile A R.L., Calparma Società Consortile A R.L., Comalca Scrl, Caar - Centro Agro Alimentare Riminese Spa, Maas - Mercati Agro Alimentari Sicilia Scpa, Comune di Palermo, Comune di S.Egidio Monte Albino, Comune di Salerno, Amaie Energia e Servizi S.r.l., Comune di Maddaloni, Mefitas - Mercato dei Fiori della Toscana (Azienda Speciale), Comune di Trieste, Mercafir Scpa, Camera Commercio di Venezia e Rovigo, Comune di Taviano, Comune di Macerata, Comune di Piano di Sorrento, Comune di Bisceglie, For S.p.A. - Filiera Ortofrutticola Romagnola Spa, non costituiti in giudizio; Comune di Pozzuoli, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Pasquale Verde e Annalisa Cuccaro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; Centro Agroalimentare Roma C.A.R. S.C.P.A., Italmercati - Rete D'Imprese, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'avvocato Giuseppe Lepore, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; Società Gestione Mercato, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Roberto Damonte, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Genova, via Corsica 10/4; Mof S.C.P.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Antonio D'Alessio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; Mercato Agro Alimentare Padova, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Nicola Creuso, Andrea Manzi e Guido Zago, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Andrea Manzi in Roma, via Alberico II n. 33; per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio n. 15508/2023. Visti il ricorso in appello e i relativi allegati; Visti gli atti di costituzione in giudizio delle parti; Visti tutti gli atti della causa; Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 ottobre 2024 il Cons. Giordano Lamberti e uditi per le parti gli avvocati Ferruccio Lembo, Maria Lucia Civello per sè e per delega di Domenico Gentile e Carlo Malinconico, Gaia Stivali per sè e per delega di Andrea Manzi e Guido Zago, Pasquale Verde, Annalisa Cuccaro, Maria Romana Ciliutti, per delega di Giuseppe Lepore, e Stefania Rinaldi per delega di Antonio D'Alessio; Viste le conclusioni delle parti come da verbale; Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue. FATTO e DIRITTO 1 - Il Comune di Vicenza ha impugnato avanti il Tar per il Lazio: a) il provvedimento del 24 gennaio 2023 di rigetto della domanda presentata dal Comune di Vicenza per l'accesso alle agevolazioni a sostegno degli investimenti nello sviluppo della logistica agroalimentare nell'ambito della misura M2C1 INVESTIMENTO 2.1 "Sviluppo logistica per i settori agroalimentare, pesca e acquacoltura, silvicoltura, floricoltura e vivaismo" del PNRR; b) i provvedimenti del 2

dicembre 2022 e del 12 dicembre 2022 adottati da Invitalia s.p.a. e comunicati in pari data a mezzo PEC, con i quali sono state disposte l'esclusione e la conferma dell'esclusione dalla procedura di accesso all'incentivo; c) il decreto di approvazione della graduatoria finale per l'accesso alle agevolazioni con allegati 1 e 2; d) il decreto di riapprovazione della graduatoria finale per l'accesso alle agevolazioni, recante data 27 febbraio 2023. A tal fine, il Comune ha esposto di aver presentato domanda di partecipazione con un progetto d'investimento dell'importo complessivo di €16.293.557,32 (IVA inclusa) per beneficiare delle agevolazioni relative per un importo complessivo di €10.000.000. La domanda veniva inviata a mezzo pec il 30/11/2022, giusto testo allegato e relative ricevute d'invio, d'accettazione e di consegna recanti rispettivamente le ore 12.00.33 e 12.00.35. A riscontro, il Comune di Vicenza riceveva comunicazione del 02/12/2022 da Invitalia di esclusione dalla procedura di accesso all'incentivo per irricevibilità della domanda. Con comunicazione del 06/12/2022 il Comune di Vicenza richiedeva a Invitalia l'annullamento in autotutela della predetta comunicazione di irricevibilità, posto che l'avviso prevedeva la presentazione della domanda entro le ore 12.00 del 30/11/2022, senza alcuna indicazione dei secondi. In risposta Invitalia confermava l'irricevibilità della domanda, giusta nota 12/12/2022, limitandosi a riportare l'art. 3 c. 1 dell'avviso e a ripetere quanto scritto con nota 02/12/2022 ovvero "l'invio della domanda è avvenuto alle ore 12.00.33, superando di fatto il termine perentorio disciplinato dalla normativa; pertanto, si conferma la irricevibilità della domanda." 2.1 – Secondo il Comune, l'irricevibilità è stata disposta sul presupposto, non condivisibile, che la domanda del Comune di Vicenza fosse pervenuta al Ministero oltre il termine indicato dall'Avviso nelle ore 12.00, pur essendo invece attestata la tempestività della domanda con modalità opponibili ai terzi: - dal gestore della PEC del Comune (LEGALMAIL) è stata accettata dal sistema ed inoltrata entro le ore 12:00:33; - dal gestore della PEC del Ministero (ARUBA) che la stessa è stata consegnata nella casella di destinazione entro le ore 12:00:35. 3 – Il Tar adito, con la sentenza indicata in epigrafe, ha respinto il ricorso. 4 – Il Comune ha proposto appello avverso tale pronuncia, deducendo che la motivazione adottata dal Tar sarebbe erronea ed in violazione del Bando, non averlo considerato nel tenore letterale quanto a: - modalità d'invio della domanda, ossia PEC; - termine di presentazione espresso secondo il modello HH:MM pari a "zero". In particolare, l'appellante censura la sentenza impugnata nella parte in cui per individuare quale è l'ultimo istante di un termine fissato alle 12:00 esordisce "limitando l'analisi ai secondi" per poi concludere che non fa differenza indicare il termine che scade alle 12 o alle 12:00 o ancora alle 12:00:00. L'appellante insiste nell'evidenziare che il bando non prende a riferimento solo l'unità di misura dell'"ora", ma indica il termine di consegna della domanda alle ore 12:00, ossia prende a riferimento le unità di misura dell'ora e dei minuti, questi ultimi pari a zero. Diversamente, il Tar Lazio riduce la vicenda per cui è causa all'interpretazione in generale del termine finale, anziché all'interpretazione del bando di procedura concorsuale. Per l'appellante, il Tar Lazio avrebbe assoggettato la clausola del bando ad un procedimento ermeneutico con funzione integrativa della stessa, attribuendole significati impliciti o inespressi, anziché considerare il significato immediatamente evincibile dal tenore letterale delle parole utilizzate e dalla loro connessione. In fatto, il Comune ribadisce che la domanda del Comune di Vicenza è stata inviata, con spedizione all'indirizzo del destinatario, con accettazione del messaggio in data 30 novembre 2022 alle ore 12:00:33, come da ricevuta generata dal "gestore" della posta elettronica certificata del Comune, e consegna al destinatario alle ore 12:00.35 del medesimo giorno, come da ricevuta generata dal "gestore" della posta elettronica certificata del ricevente. Per l'appellante sarebbe quindi palese che, poiché nella specie la ricevuta di accettazione della spedizione è stata generata in data 30 novembre 2022, alle ore 12:00 (:33), la domanda si è perfezionata tempestivamente per il Comune ricorrente, quando non era ancora spirato il primo minuto successivo alle ore 12:00. A sostegno dell'appellante è intervenuta Società Gestione Mercato che, con atto del 26 luglio 2024, ha tuttavia comunicato la propria sopravvenuta carenza di interesse alla decisione. 5 – L'appello è infondato. Tale esito consente di assorbire l'esame delle eccezioni preliminari sollevate dagli appellati. In base all'avviso pubblico (art. 3): "1. Le domande di accesso alle

agevolazioni devono essere presentate all'Agenzia, esclusivamente tramite posta elettronica certificata (PEC), all'indirizzo logisticamercati@postacert.initalia.it a decorrere dalle ore 12.00 del giorno 31/10/2022 e fino alle ore 12.00 del giorno 30/11/2022 ... 4. Le domande presentate attraverso canali e/o tempistiche non conformi a quanto indicato nel presente articolo sono considerate irricevibili e non saranno prese in esame." E' pacifico che la domanda del Comune di Vicenza è stata inviata, con spedizione all'indirizzo del destinatario, con accettazione del messaggio in data 30 novembre 2022 alle ore 12:00:33 e consegna al destinatario alle ore 12:00.35 del medesimo giorno. Appare dunque evidente che la domanda sia stata presentata in ritardo, seppure di pochi secondi, rispetto all'orario previsto dalla citata disposizione del bando. La prospettazione di parte appellante, secondo cui, siccome il bando avrebbe indicato solo i minuti ("00") dopo le 12 e non i secondi, la domanda dovrebbe considerarsi tempestiva non risulta condivisibile. La clausola del bando, nonostante gli argomenti dell'appellante, è precisa nell'indicazione del termine di presentazione delle domande fissando le 12.00; è infatti evidente che anche un istante successivo a tale termine debba considerarsi tardivo, in quanto supera comunque l'orario indicato. Tale ricostruzione risulta la più aderente al testo del bando, che contrariamente a quanto dedotto con l'appello, non appare affatto ambiguo; detta interpretazione risulta inoltre conforme ai principi di imparzialità e buon andamento, predicati dall'art. 97 della Costituzione, e a quelli di parità di trattamento, trasparenza e proporzionalità, che devono caratterizzare una selezione pubblica. Nello specifico, la perentorietà del termine per la presentazione della domanda è posta a presidio della par condicio e della certezza delle situazioni giuridiche per tutti i concorrenti, criteri ai quali si deve ispirare la p.a. procedente nella gestione di una procedura selettiva. A conferma dell'assunto che precede vale richiamare il precedente già citato anche dal Tar, dove questo Consiglio (Cons. St. 19.3.2018, n. 1745) chiamato a decidere se un'offerta presentata alcuni secondi dopo il termine fissato alle ore "16:00" dovesse considerarsi tardiva, ha osservato che "non può ragionevolmente dubitarsi che, secondo i normali canoni cognitivi, ogni ora finisca allo scoccare del primo secondo dell'ora successiva, ossia alle 16.00.01: passato il primo secondo delle ore 16.00, correttamente non poteva essere ammessa più alcuna offerta, e ciò vale per tutte le gare, a prescindere dalla modalità telematica o cartacea, in cui siano svolte. D'altronde lo stesso principio generale è stato adottato dall'Adunanza Plenaria di questo Consiglio, con sentenza 2 dicembre 2011 n. 21, secondo cui qualora la legge ricollegli il verificarsi di determinati effetti, quale la perdita di un requisito di ammissione al concorso stesso, al compimento di una data età, tali effetti decorrono dal giorno successivo a quello del genetliaco, sicché il limite d'età fissato dalla norma deve intendersi superato quando ha inizio, dal giorno successivo al compimento, il relativo anno; pertanto, quale che sia la formulazione utilizzata dalla lex specialis, il limite di età ivi indicato quale requisito di ammissione deve intendersi superato alla mezzanotte del giorno del compleanno. Né, inoltre, può ragionevolmente dubitarsi che l'indicazione delle 16:00 equivallesse alle 16:00:00. È noto infatti che, allorché si indica un numero intero (in questo caso ore e minuti), ossia privo di frazioni, queste sono da intendersi pari a zero. Del resto una simile ricostruzione risulta, oltre che pienamente ragionevole, altresì conforme ai principi di imparzialità e buon andamento, predicati dall'art. 97 della Costituzione, e a quelli di parità di trattamento, trasparenza e proporzionalità, indicati dalla normativa comunitaria, sottraendo una fase particolarmente delicata, quale quella della tempestività delle domande di partecipazione ad una selezione pubblica, a qualsiasi forma di discrezionalità da parte della stazione appaltante." In riferimento alle comunicazioni a mezzo PEC anche la Corte di Cassazione (Corte Cass. 18.1.2023, n. 1519) ha avuto modo di esprimersi nel senso che "poiché il giorno è destinato a durare, di regola, complessivi 86.400 secondi, ne deriva che la fine del giorno considerato (ovvero, "lo spirare della mezzanotte", per usare le medesime parole di Corte Cost. n. 75/2019) non resta integrata fino a che l'ultimo secondo non si sia ancora integralmente consumato, il che avviene nell'esatto momento in cui scatta il secondo immediatamente successivo: pertanto, il giorno in questione termina effettivamente almeno ai fini che qui interessano, com'è ovvio - alle ore "23:59:59" UTC (in relazione al fuso orario italiano), mentre

quello immediatamente seguente segnerà le ore "00:00:00"UTC, senza soluzione di continuità, indiscutibilmente rappresentando il primo secondo del nuovo giorno. Almeno con riguardo alle notifiche telematiche, non può dunque configurarsi alcuno spazio, tecnicamente inteso, perché vengano prese in considerazione le ore 24:00:00." A fronte del quadro innanzi descritto non vi sono margini per interpretare nel senso voluto dall'appellante la disposizione dell'avviso di gara; né la sua applicazione nel senso innanzi prospettato può essere vanificata o corretta in nome del principio del favor participationis, dal momento che, come detto, la disposizione del bando appare chiara ed il Comune era nelle condizioni di poterla rispettare, non avendo infatti addotto alcuna giustificazione al ritardo con il quale ha inoltrato la domanda. In senso contrario alla tesi del Comune militano inoltre le già evidenziate ragioni di certezza ed il principio della par condicio che deve presidiare le procedure competitive quale quella di causa. 6 – Per le ragioni esposte, l'appello va respinto. Le spese di lite, ad una valutazione complessiva della controversia, possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) respinge l'appello e compensa le spese di lite. Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa. Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 ottobre 2024 con l'intervento dei magistrati: Hadrian Simonetti, Presidente Giordano Lamberti, Consigliere, Estensore Davide Ponte, Consigliere Roberto Caponigro, Consigliere Giovanni Gallone, Consigliere L'ESTENSORE Giordano Lamberti IL SEGRETARIO