



**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 7977 del 2020, proposto da

**[REDACTED]**, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Antonio Cimino e Giorgio Trovato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Antonio Cimino in Roma, via degli Scipioni, 288;

***contro***

Ministero dello Sviluppo Economico e Ministero dell'Interno, in persona dei rispettivi Ministri pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza) n. 04551/2020, resa tra le parti, per l'annullamento:

1 - del provvedimento dirigenziale del 16 febbraio 2010, prot. n. PCI/20100011987 del Dipartimento per l'impresa e l'internazionalizzazione – Direzione generale per la Politica Commerciale Internazionale recante diniego di autorizzazione di

esportazione di “n. 39 sezionatori tripolari e n. 5 ricambi alla società [REDACTED]

[REDACTED]”;

2 - oltre a ogni altro atto connesso e/o presupposto, tra cui anche i pareri del Comitato consultivo di cui all'art. 11 del D.Lgs 96/2003 del 26.11.2009 e del 2.2.2010, citati in premessa all'atto di cui al precedente punto 1, anche non noto, con riserva di motivi aggiunti;

3 – e per la condanna dell'Amministrazione intimata al risarcimento del danno, oltre interessi e rivalutazione di legge.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero dello Sviluppo Economico e di Ministero dell'Interno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 maggio 2024 il Cons. Oreste Mario Caputo e udito per parte appellante l'avv. Alessandro Pizzato per delega dell'avv. Antonio Cimino;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

1.E'appellata la sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, (Sezione Terza) n. 04551/2020, di reiezione del ricorso proposto da [REDACTED] [REDACTED] avverso il diniego di autorizzazione all'esportazione, opposto (d.16 febbraio 2010) dal Ministero dello Sviluppo Economico (d'ora in poi MISE)) di sezionatori tripolari di propria produzione verso la società di diritto iraniano [REDACTED] con sede a Teheran.

Cumulativamente, la ricorrente, oltre ad avere esteso il gravame agli atti presupposti fra i quali i pareri del competente Comitato consultivo, ha chiesto il risarcimento dei danni conseguenti alla mancata vendita dei sezionatori tripolari richiesti dalla società estera.

2. Descritta la catena commerciale successiva alla vendita dei congegni in favore della società iraniana acquirente ██████ – la quale avrebbe, a sua volta, venduto i selezionatori a ██████ per essere poi installati in stazioni elettriche nell'impianto in corso di costruzione gestito ██████ –, la società ricorrente ha dato atto di avere ricevuto avviso dal MISE che la vendita in Iran dei prodotti in questione, per la potenziale implicazione nella produzione di armi di distruzione di massa, necessitava di apposita autorizzazione all'esportazione.

Inoltrata l'istanza d'autorizzazione, il MISE, previo contraddittorio procedimentale e, successivo, preavviso di diniego, ha opposto il diniego all'esportazione sul rilievo che la vendita in Iran dei sezionatori comporterebbe *"inaccettabile pericolo di diversione e rischio sotto il profilo della proliferazione delle armi di distruzione di massa e dei loro vettori"*, da cui *"l'obbligo di dover tenere conto delle sopra menzionate disposizioni di cui all'art. 12, del Regolamento (CE) n. 428/2009 e in particolare -sulla base del par. a)- degli obblighi che il Governo italiano ha assunto nelle competenti sedi internazionali e - sulla base del par. d)- dell'attività svolta dall'utilizzatore finale nonché del rischio di "diversione di uso" delle apparecchiature"*.

3. Nei motivi d'impugnazione la ricorrente ha denunciato la violazione dell'art. 8 Regolamento (CE) n. 1334/2000 (e dell'art. 12 del Regolamento (CE) n. 428/2009), e dell'art. 8 d.lgs. 96/2003; eccesso di potere per carenza di presupposto, atteso che l'esportazione dei prodotti ██████ non potrebbe ritenersi *"non conforme alle condizioni di cui all'articolo 8 del regolamento"* (CE) n. 1334/2000 (art. 8, comma 1, d.l.gs. n. 96/2003), dato che l'esportazione dei "sezionatori" non potrebbe comportare l'impiego ad uso militare, nemmeno sotto il profilo di sviamenti di destinazione; nonché il difetto di motivazione del provvedimento impugnato.

Nel secondo motivo d'impugnazione, la ricorrente ha censurato il comportamento dell'amministrazione, che avrebbe ingiustificatamente tenuto in non cale l'attestazione, da essa stessa richiesta, sull'utilizzazione finale da parte dell'acquirente i beni.

Quanto alla domanda di risarcimento dei danni, la ricorrente ha individuato il pregiudizio patrimoniale causato dal provvedimento impugnato nel “fermo” dei beni presso la Dogana e nella perdita definitiva dell’affare, quantificandolo complessivamente in euro 400.000, oltre al danno da ritardo nel provvedere pari ad euro 70.000.

4. Con ordinanza n. 14211\2019, il Tar ha chiesto al MISE *“chiarimenti in ordine alle ragioni per cui ha ritenuto di denegare l’autorizzazione all’esportazione dei sezionatori tripolari per cui la ricorrente aveva chiesto titolo ai sensi dell’art. 4 del Reg. (CE) 05/05/2009, n. 428/2009 che istituisce il regime comunitario di controllo delle esportazioni, del trasferimento, dell’intermediazione e del transito di prodotti a duplice uso”*.

4.1 L’amministrazione non ha dato seguito all’ordine istruttorio.

5. Il Tar ha respinto il ricorso.

Descritta la cornice normativa entro cui collocare la vicenda dedotta in giudizio, i giudici di prime cure hanno premesso che, in ragione della prescrizione ministeriale di ottenere l’autorizzazione all’esportazione – ipotesi disciplinata dall’art. 4 del Reg. (CE) 05/05/2009, n. 428/2009 che istituisce il regime comunitario di controllo delle esportazioni, del trasferimento, dell’intermediazione e del transito di prodotti a duplice uso – per apparecchiature da esportare non ricomprese tra quelle qualificate per loro natura come atte ad usi militari, il richiedente deve dimostrare in giudizio ed in sede procedimentale che, anche sotto un profilo meramente potenziale, i beni esportandi non siano soggetti ad uso militare, oltre che a quello civile dichiarato.

La ricorrente, ad avviso del Tar, non ha *“raggiunto sufficiente prova dell’assenza di un potenziale duplice uso, in quanto essa si affida del tutto ad una mera perizia di parte redatta da un docente universitario che, oltre a non essere giurata, si presenta prevalentemente (solo) descrittiva delle caratteristiche tecniche dei beni venduti”*.

6. Appella la sentenza [REDACTED] Resistono il

Ministero dello Sviluppo Economico e il Ministero dell'Interno.

7. Con il primo motivo d'appello, la società ricorrente denuncia violazione di legge; violazione degli artt. 2 lett. a), 3 pf. 2 e 4 del Reg. CE n. 1334/00 (e degli artt. 2 lett. a), 3 pf. 2 e 4 del Reg. CE n. 428/09) e dell'art. 9 del D.lgs. n. 96/2003; violazione art. 8 del Reg. CE N. 1334/00 (e dell'art. 8 del Reg. CE n. 428/2009) e dell'art. 8 del D.lgs. n. 96/2003. Eccesso di potere per difetto di motivazione e di istruttoria; eccesso di potere per carenza di istruttoria. Violazione dell'art. 64 C.P.A. Il Tar avrebbe ommesso di considerare che i prodotti di cui si controverte non sono compresi nell'allegato I del Regolamento CE 428/2009, sicché l'autorizzazione all'esportazione è configurata dalla norma non già come obbligatoria ma eventuale, da cui consegue il dovere di dare analitico conto delle ragioni ostative al rilascio dell'autorizzazione.

Tanto più, aggiunge la società appellante, che in sede di partecipazione al procedimento, essa aveva fornito elementi idonei, corroborati anche dalla Relazione dell'Università di Padova, per dimostrare che, per natura, funzione e caratteristiche tecniche, i prodotti in questione non avevano nulla a che vedere con la proliferazione di armi nucleari e/o di missili o di altri armamenti.

In aggiunta, si sottolinea nel motivo d'appello, la ditta acquirente dei congegni elettronici (██████████), l'installatore (██████████) e l'utente finale (██████████) non risultano elencati nella lista dei soggetti colpiti da embargo ai sensi del regolamento CE n. 1100/2009 del 17.11.2009;

Pertanto, l'affermazione contenuta nel diniego impugnato, per cui vi sarebbe un *"inaccettabile pericolo di diversione e rischio sotto il profilo della proliferazione delle armi di distruzione di massa e dei loro vettori"*, ad avviso dell'appellante, sarebbe generica meramente riproduttiva del presupposto normativo dell'assoggettamento di tali beni all'obbligo di autorizzazione ex art. 4 del Regolamento (CE) n. 1334/2000 (*"...detti prodotti sono o possono essere destinati, in tutto o in parte, ad una utilizzazione collegata allo sviluppo, alla produzione .... di armi chimiche, biologiche o nucleari o di altri congegni esplosivi nucleari"*

*oppure allo sviluppo, alla produzione ..... di missili che possono essere utilizzati come vettori di tali armi"; art. 4, comma 1, del Reg. (CE) n. 1334/2000).*

Del resto, conclude sul punto l'appellante, lo stesso giudice di prime cure s'era reso conto del deficit motivazionale dell'atto impugnato, chiedendo all'amministrazione resistente, con ordinanza istruttoria rimasta senza esito, "documentati chiarimenti" in ordine alle ragioni della sua decisione.

7.1 Con il secondo motivo d'appello, la società ricorrente ha lamentato la violazione di legge; violazione art. 4 d.lgs 96/2003; violazione art. 9 pf. 2 del Reg. CE n. 428/09 (e dell'art. 6 pf. 2 del Reg. CE n. 1334/00); eccesso di potere per difetto di motivazione e di istruttoria; illogicità manifesta e violazione del principio di proporzionalità. Omessa pronuncia su un motivo di ricorso.

Nonostante l'amministrazione precedente avesse chiesto la produzione di una dichiarazione dell'utilizzatore finale, [REDACTED], una volta ottenuta

la relativa dichiarazione, corredata da tutti i chiarimenti offerti nel corso del lungo procedimento, l'esportazione è stata negata dal Ministero senza alcuna specifica motivazione, oltre quella genericamente già richiamata.

8. I motivi d'appello, muovendo dal denominatore comune dell'assenza di specifica motivazione dell'atto impugnato, possono essere trattati congiuntamente.

8.1 Le censure, ai sensi e nei limiti di seguito precisati, sono fondate.

8.2 Va richiamato sinteticamente, entro i limiti dell'economia del decidere, il regime giuridico attagliantesi al caso in esame.

Il quadro normativo di rango comunitario è costituito dalle norme recate dal Regolamento C.E. 5 maggio 2009 n. 428, di modifica dei precedenti regolamenti concernenti l'istituzione di un regime comunitario di controllo delle esportazioni, del trasferimento, dell'intermediazione e del transito di prodotti a duplice uso.

I prodotti a duplice uso sono, ai sensi dell'art. 2 reg. cit: *"i prodotti, inclusi il software e le tecnologie, che possono avere un utilizzo sia civile sia militare; essi*

*comprendono tutti i beni che possono avere sia un utilizzo non esplosivo sia un qualche impiego nella fabbricazione di armi nucleari o di altri congegni esplosivi nucleari...”.*

L’esportazione dei prodotti a duplice uso compresi nell’elenco di cui all’allegato I, recita il primo comma dell’art. 3 reg. cit” *è subordinata ad autorizzazione*”; il comma successivo prevede, inoltre, che “ *Può essere subordinata ad autorizzazione, a norma degli articoli 4 o 8, anche l’esportazione verso tutte o talune destinazioni di determinati prodotti a duplice uso non compresi nell’elenco di cui all’allegato I*”

L’art. 4 reg. cit. subordina ad autorizzazione l’esportazione di prodotti a duplice uso non compresi nell’elenco di cui all’allegato I , sia nel caso in cui “*..l’esportatore sia stato informato dalle competenti autorità dello Stato membro in cui è stabilito che detti prodotti sono o possono essere destinati, in tutto o in parte, ad una utilizzazione collegata allo sviluppo, alla produzione, alla movimentazione, al funzionamento, alla manutenzione, alla conservazione, all’individuazione, all’identificazione o alla disseminazione di armi chimiche, biologiche o nucleari o di altri congegni esplosivi nucleari oppure allo sviluppo, alla produzione, alla manutenzione o alla conservazione di missili che possano essere utilizzati come vettori di tali armi*”; sia nel caso che “ *il paese acquirente o il paese di destinazione siano soggetti ad un embargo sugli armamenti -deciso con una posizione comune o un’azione comune adottata dal Consiglio o con una decisione OSCE o ad un embargo sugli armamenti imposto da una risoluzione vincolante del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite*; sia nel caso che “ *l’esportatore sia stato informato dalle autorità che detti prodotti sono o possono essere destinati, in tutto o in parte, a scopi militari* “.

Dispone, infine, l’art. 8 reg. cit, per quel che qui rileva, al primo comma, che “ *Per motivi di sicurezza pubblica o di rispetto dei diritti dell’uomo, uno Stato membro può vietare l’esportazione di prodotti a duplice uso non compresi nell’elenco di cui all’allegato I o imporre per gli stessi un requisito di autorizzazione*”.

Analoga disciplina sostanziale, per i beni a duplice uso civile e militare non compresi nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento comunitario, è contenuta nell'art. 9 d.lgs. 9 aprile 2003, n. 96 di attuazione di talune disposizioni relative al regime comunitario di controllo delle esportazioni di prodotti e tecnologie a duplice, nonché dell'assistenza tecnica destinata a fini militari.

8.3 Al di là della medesima *ratio* che informa la legislazione comunitaria e quella nazionale – individuabile nel contrasto a qualsivoglia traffico di armi o di componenti meccaniche ed elettroniche, pur prodotte per usi civili, ma che possano servire anche alla sola manutenzione di sistemi produttivi di armi – le norme richiamate restituiscono un omologo regime giuridico dei prodotti a duplice uso, prevedendo, in caso di inclusione o di non inclusione dei prodotti nell'allegato I del regolamento, che lo Stato membro possa, comunque, prescrivere il divieto di esportazione.

La distinzione fra i prodotti – inclusi o meno nell'elenco – opera sul piano giuridico (della natura) dei provvedimenti adottabili: vincolata nel caso di prodotti inclusi in allegato; discrezionale nell'ipotesi dei prodotti non inclusi nello stesso allegato.

8.4 Sicché, discende a corollario, che il diniego, opposto dalle amministrazioni resistenti all'esportazione dei sezionatori tripolari prodotti dalla società ricorrente, potenzialmente a duplice uso, non compresi nell'allegato I reg.cit., è espressione di valutazione discrezionale.

Pertanto nei limiti della peculiarità della materia – coinvolgente interessi pubblici di primario rilievo politico-istituzionale, giustapposti ai valori di sicurezza internazionale e di pace tra le nazioni tanto più preganti in ragione del fatto che il Paese destinatario dell'esportazione è notoriamente sottoposto ad embargo militare ed alla stretta vigilanza della competente Agenzia delle Nazioni Unite, quanto agli armamenti chimici e nucleari ed alla installazione e funzionamento delle relative industrie – l'amministrazione è tenuta a dare conto – con idonea anche se sommaria



motivazione - delle ragioni giuridiche e tecniche sottese al diniego d'esportazione, specie quando, nel procedimento o nel processo, si sia svolto un contraddittorio su specifiche caratteristiche del bene oggetto dell'esportazione ed il privato neghi che il bene sia a c.d. dual use sulla base di analisi tecniche.

Nello specifico, la relazione tecnica del 28 gennaio 2010 dell'Università degli Studi di Padova, Dipartimento di Ingegneria Elettrica, prodotta dalla società, esclude che i congegni possano essere utilizzati per scopi diversi da quelli deducibili dalle caratteristiche tecniche di fabbricazione; e che possano essere modificati per servire nei settori critici individuati dalla disciplina comunitaria.

Nella relazione si legge che prodotti sono "*di utilità assolutamente trascurabile per un qualsiasi programma di sviluppo nei settori critici*", quali il settore nucleare - missilistico - chimico del governo iraniano.

Già nel corso del procedimento istruttorio, in fase di controdeduzioni, la ricorrente aveva precisato che "*l'installazione dei selezionatori era prevista in sottostazioni elettriche, che nulla hanno a che vedere con la generazione di energia elettrica, mediante centrali nucleari o centrali di tipo convenzionale, e possono essere utilizzate solamente per la trasmissione e/o distribuzione di energia elettrica, con la specifica funzione di aprire/chiudere in maniera visibile il circuito elettrico per la sicurezza delle persone e dell'impianto*".

Vero è che i pareri negativi all'esportazione, espressi dal Comitato Consultivo di cui all'art. 11 d.lgs. 96 del 2003, non resi ostensibili ex d.m. 422 del 1996, cumulativamente impugnati dalla società ricorrente, hanno anch'essi contenuto tecnico, nondimeno l'amministrazione precedente avrebbe dovuto dare conto dei criteri oggettivi presi in considerazione per ritenere possibile, in via congetturale, l'utilizzazione dei congegni elettronici anche alla sola manutenzione di sistemi produttivi di armi.

Viceversa, il diniego impugnato si limita a definire "*inaccettabile il pericolo di diversione*" dei selezionatori tripolari, assumendo a parametro di riscontro "*il rischio sotto il profilo della proliferazione delle armi di distruzione di massa e dei*

*loro vettori”.*

9. In definitiva, l’atto impugnato deve essere annullato per difetto di motivazione, con conseguente obbligo per l’amministrazione di rideterminarsi eventualmente anche meglio specificando le ragioni dell’eventuale diniego esplicitandole alla fine per consentire un sindacato giurisdizionale effettivo.

Va altresì sottolineato che l’istanza istruttoria del giudice di primo grado è rimasta inevasa e che non sono state opposte ragioni relative all’esistenza di segreto di Stato o altre analoghe ragioni impeditive della trasparenza sulle ragioni del diniego.

10. A diversa conclusione deve giungersi con riguardo alla domanda di condanna al risarcimento del danno.

Nella prospettazione di parte appellante, qualificatasi “*titolare interesse legittimo al rilascio dell’autorizzazione all’esportazione nel rispetto delle disposizioni di legge che regolano la fattispecie*”, la lesione della posizione giuridica tutelata sarebbe *in re ipsa*, ossia scaturirebbe in presa diretta dall’illegittimità dei provvedimenti impugnati; il nesso causale tra l’attività amministrativa illegittima e il danno lamentato risiederebbe nella “*serie innumerevole di ingenti spese che, a causa dell’illegittimo diniego, si sono rilevate del tutto inutili, e per cui di conseguenza ha definitivamente perso un affare*”; infine, l’elemento soggettivo della colpa “*si deve dedurre dalla illegittimità del diniego opposto dall’Amministrazione*”.

Senonché, in contrario di quanto ritenuto dalla società ricorrente, l’illegittimità dei provvedimenti impugnati non comporta, *ex se*, la lesione della posizione giuridica sostanziale, sottesa all’interesse legittimo, di tipo pretensivo, al rilascio dell’autorizzazione all’esportazione, fatto valere in giudizio.

Nell’ottica del giudizio prognostico sulla spettanza del c.d. bene della vita in cui si sostanzia il danno ingiusto ex art. 2043 c.c., l’annullamento per difetto di motivazione del diniego impugnato conduce a ritenere infondata la pretesa risarcitoria dedotta in giudizio dalla società.

Del resto, lo stesso nesso di causalità tra l’attività amministrativa illegittima e il

danno lamentato, come allegato dalla ricorrente, è a riguardo paradigmatico.

Le spese per deposito e trasporto della merce in oggetto dalla sede di [REDACTED], sita in [REDACTED], sino a Genova, tramite il vettore [REDACTED], per essere avviate all'esportazione e successivo ritiro, sono state affrontate dalla ricorrente prima del rilascio dell'autorizzazione all'esportazione, ovvero sull'implicito presupposto della spettanza del titolarità (del diritto) all'esportazione: ossia su un presupposto – finanche plasticamente – escluso dallo stesso contenzioso in esame, il cui esito, al contrario di quanto ritenuto dalla società ricorrente, è antitetico al riconoscimento della titolarità (della pretesa sostanziale) all'esportazione dei prodotti di cui trattasi.

10. Conclusivamente, l'appello è in parte fondato e, per l'effetto, in parziale riforma dell'appellata sentenza, deve essere annullato il diniego impugnato ai sensi della motivazione, confermando nel resto l'appellata sentenza.

11. Le spese del grado doppio grado di giudizio, come liquidate in motivazione tenendo conto della parziale soccombenza reciproca, gravano sulle amministrazioni resistenti.

#### P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie in parte e, per l'effetto, in parziale riforma dell'appellata sentenza, annulla il diniego impugnato ai sensi della motivazione, respingendo la domanda di risarcimento danni.

Condanna il Ministero dello Sviluppo Economico e il Ministero dell'Interno, in solido ed in parti uguali, al pagamento delle spese del doppio grado di giudizio in favore di [REDACTED] liquidate complessivamente in 4000.00 (quattromila) euro, oltre diritti ed accesso di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 maggio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Montedoro, Presidente

Oreste Mario Caputo, Consigliere, Estensore

Roberto Caponigro, Consigliere

Giovanni Gallone, Consigliere

Thomas Mathà, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**Oreste Mario Caputo**

**IL PRESIDENTE**

**Giancarlo Montedoro**

**IL SEGRETARIO**