

Pubblicato il 08/07/2020

N. 04392/2020REG.PROV.COLL.

N. 09446/2019 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 Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9446 del 2019, proposto da Regione Calabria, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Fabio Postorino, con domicilio eletto presso lo studio Giuseppe Morabito in Roma, via Matteo Boiardo n. 12;

contro

Società “Agricola Karpos Società Semplice”, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Achille Morcavallo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Arno n.6;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria (Sezione Prima) n. 00608/2019, resa tra le parti, concernente l'annullamento del DDG Dipartimento n. 6 Agricoltura e Risorse Agroalimentari n. 3165 del 11 aprile 2018,

nonché di ogni altro atto preparatorio, presupposto, collegato, connesso e consequenziale.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Società Agricola Karpos Società Semplice”;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 giugno 2020, in modalità telematica, il Cons. Antonio Massimo Marra.

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

La “Società Agricola Karpos Società Semplice” ha presentato, in data 4 marzo 2011, alla Regione Calabria, domanda di aiuto in relazione alla “Misura 121” – Ammodernamento per delle Aziende Agricole, per ottenere un finanziamento nell'ambito della filiera agrumi, attivando -tra l'altro- le seguenti tipologie di investimento e precisamente: *i. investimenti finalizzati alla razionalizzazione dei sistemi d'irrigazione ed al risparmio idrico; ii. investimenti finalizzati alla produzione di biogas da rifiuti organici.*

In dettaglio, all'esito della svolta istruttoria, con determinazione DDG n. 4082 del 28.3.2012, la società appellata veniva ammessa al visto finanziamento per una spesa riconosciuta ammissibile di € 328.672,46, a fronte di quanto rendicontato, dalla stessa società interessata, per il lotto funzionale in contestazione pari a €. 690.853,00.

Indi, dando seguito alla richiamata determinazione, era stata disposta la concessione dell'invocato finanziamento; ancorché, come meglio chiarito negli *infra* indicati motivi d'appello, all'atto della domanda di saldo si

evidenziava...” la realizzazione di un lotto funzionale di valore dimezzato rispetto alla progettualità iniziale, pari a €. 690.853,00”.

Il programma della “Società Agricola Karpos Società Semplice” prevedeva nello specifico: “la "riconversione varietale nelle aree particolarmente vocate per la singola, specie nei comprensori identificati come prioritari; l’acquisto di macchine ed attrezzature che assicurano una riduzione dei costi di produzione; la realizzazione di nuovi impianti di agrumi nei territori vocati per le singole specie con impiego di varietà che assicurano l'ampliamento dei calendari di produzione; la realizzazione di nuovi impianti di agrumi nei territori vocati per le singole specie con impiego di varietà che assicurano l'ampliamento dei calendari di produzione”.

Successivamente, in esito alle verifiche di rito, la Regione Calabria, con nota prot. 327703 del 25.10.2016 disponeva, dapprima, la revoca parziale del finanziamento, dipoi, con nota dirigenziale 29.11.2017, comunicava alla società Karpos l’avvio del procedimento di revoca dell’intero finanziamento, con conseguente recupero delle somme erogate: procedimento conclusosi con il gravato atto di revoca n. 3165 del 11.4.2018.

I suddetti provvedimenti sono stati entrambi impugnati dinanzi al TAR per la Calabria che, con sentenza n. 00608/2019, pubblicata il 20.3.2019, ha accolto il ricorso, annullando oltre al visto provvedimento regionale di revoca n. 3165/2018, la nota della ARCEA prot. n. 2962 del 4.5.2018.

Nello specifico, il giudice di prime cure ha, anzitutto, ritenuto la giurisdizione, statuendo che *...le contestazioni mosse dalla Regione ineriscono ai requisiti di ammissibilità della domanda di finanziamento* piuttosto che - come eccepito dalla difesa dell’ente Regionale – a difformità progettuali.

Nel merito il TAR ha, quindi, ritenuto fondato il ricorso, accogliendo essenzialmente l’ultimo motivo di censura relativo alla denunciata violazione del 21 *nonies* della L. 241/90, nonché alla violazione del principio di affidamento,

essendo intervenuta la revoca del finanziamento a distanza di alcuni anni e, comunque, oltre il ragionevole termine di diciotto mesi dall'adozione del contestato atto.

Contro tale decisione, con il gravame in epigrafe, l'appellante ha articolato i seguenti motivi: 1) difetto di giurisdizione; 2) illogicità e contraddittorietà della sentenza anche in relazione al dedotto difetto di giurisdizione.

I motivi, che possono essere scrutinati congiuntamente per via della loro connessione, sono infondati e vanno perciò entrambi respinti.

Osserva, anzitutto, il Collegio che la revoca del beneficio (*rectius*: annullamento), valutata nel complessivo quadro degli accadimenti succedutisi nel non breve lasso temporale in cui si è svolta la vicenda all'esame - per vero non sempre lineari e coerenti con le disposizioni che disciplinano l'accesso al beneficio - è stata disposta per disconoscimento dei requisiti di finanziabilità; ossia, per difetto dei presupposti di ammissibilità della domanda, anziché - come prospettato dalla difesa regionale - per mancata realizzazione del progetto funzionale.

Ciò trova, tra l'altro, conferma nella circostanza che il provvedimento tutorio è stato disposto ... *dalla rivalutazione del lotto funzionale realizzato*, in quanto detto lotto ... *non rispondeva ai requisiti minimi di finanziabilità previsti nel bando di riferimento (punteggio minimo di 40,85); laddove, a seguito della vista rivalutazione ... il punteggio è di soli 33,29 punti.*

Emerge quindi, in maniera alquanto evidente, che il progetto presentato da Karpos, benché ammesso a finanziamento, non raggiungeva - già nella sua elaborazione primigenia, quei requisiti minimi richiesti, e ciò sembra dedursi - ragionevolmente - oltre che dal punteggio attribuito al progetto a seguito della vista rivalutazione, dalla discrepanza, per vero non trascurabile, tra l'importo ammesso a finanziamento e quello elaborato dalla società appellata

Ne consegue che, la decadenza del beneficiario dal contributo non è, nella specie, da ricondurre alla mancata osservanza, da parte della società appellata, di obblighi al cui adempimento la legge o il provvedimento condizionano l'erogazione suddetta o la sua permanenza, bensì alla insussistenza di un requisito di ammissibilità della richiesta del beneficio, erroneamente accordato.

Va dunque confermata la statuizione del giudice di primo grado là dove ha ritenuto la giurisdizione, respingendo la eccezione d'inammissibilità sollevata dall'ente regionale.

Osserva, in proposito, il Collegio che alla stregua, tra l'altro, di una recentissima sentenza della Corte di cassazione, che la Sezione integralmente condivide (sez. un. , 01/02/2019 , n. 3166): “La controversia promossa per ottenere l'annullamento del provvedimento di revoca di un finanziamento pubblico concerne una posizione di interesse legittimo (con conseguente devoluzione al giudice amministrativo) allorché la mancata – o integrale - erogazione del finanziamento, pur oggetto di specifico provvedimento di attribuzione, sia dipesa dall'esercizio di poteri di autotutela dell'amministrazione, la quale abbia inteso annullare il provvedimento stesso per vizi di legittimità o revocarlo per contrasto originario con l'interesse pubblico (Cass., Sez. U., 3 aprile 2003, n. 5170; Cass., Sez. U, 1 ottobre 2003, n. 14623; Cass., Sez. U., 1 dicembre 2009, n. 25261; Cass., Sez. U., 16 dicembre 2010, n. 25398; Cass., Sez. U., 17 febbraio 2016, n. 3057; Cass., Sez. U., 18 settembre 2017, n. 21549; Cass., Sez. U., 22 febbraio 2018, n. 4359; Cass., Sez. Un., 27 giugno 2018, n. 16960; Cass., Sez. U., 11 luglio 2018, n. 18241; Cass., Sez. U., 23 novembre 2018, n. 30418).

Per converso, è attribuita alla cognizione del giudice ordinario ogni fattispecie che attenga non già alla revoca della già concessa agevolazione per ragioni non attinenti a vizi dell'atto amministrativo, alla sua forma, alla sua motivazione, bensì a

comportamenti posti in essere dallo stesso beneficiario nella fase attuativa dell'intervento agevolato,

E' incontrovertibile, nella specie, l'esistenza della concessione del beneficio finanziario per la realizzazione del progetto di valorizzazione della "filiera agrumi", e nello specifico, come accennato, mediante l'attivazione di investimenti finalizzati, tra l'altro alla razionalizzazione dei sistemi d'irrigazione ed al risparmio idrico; solo che tale progetto, come in precedenza chiarito, non ha raggiunto la soglia del punteggio minimo previsto da bando.

Anche il secondo profilo d'impugnazione è, poi, infondato, poiché, pur essendo indubitabile che le scelte operate *illo tempore* dall'Amministrazione lasciano trasparire talune perplessità riguardo alla erogazione del finanziamento tuttavia, appare di immediata evidenza che l'intervento in autotutela della amministrazione è stato intempestivo, essendo stato esercitato il relativo potere oltre il ragionevole lasso temporale di cui alla richiamata previsione normativa di cui all'art. 21 *nonies* della L. 241/90.

In questo contesto, assume determinante rilievo la circostanza che l'atto di revoca è stato quindi adottato dall'ente regionale anche in violazione del regime temporale della modifica dell'art. 21 *nonies* della L. n. 241/1990 da parte della l. n. 124 del 2015, ossia oltre il limite temporale dei diciotto mesi dall'adozione dell'atto gravato, nel corso del quale l'amministrazione avrebbe ben potuto adottare l'atto di autotutela: termine che iniziava a decorrere dal 28 agosto 2015 - data di entrata in vigore della legge 7 agosto 2015 n. 124 pubblicata in Gazzetta ufficiale in data 13 agosto – laddove, il finanziamento (erogato nel 2012) poteva essere revocato entro il mese di settembre 2017.

Tutto ciò, mentre consente, quindi, di disattendere il rilievo d'inammissibilità del ricorso opposto dalla Regione Calabria in ragione della mancanza di un requisito di ammissibilità del finanziamento, che resta, infatti, ad ogni effetto insussistente

anche in tale particolare quadro fattuale, accredita la conclusione che tale prospettiva del tutto inverosimilmente non fosse già chiara all'epoca della presentazione della relativa domanda di finanziamento ed, in ogni caso, rafforza la conclusione adombrata dall'odierno appellato sulla allegata violazione del principio di tutela del legittimo affidamento

Nell'ambito della giurisprudenza comunitaria, il principio di tutela del legittimo affidamento impone che una situazione di vantaggio, assicurata a un privato da un atto specifico e concreto dell'autorità amministrativa, non può essere successivamente rimossa, salvo che non sia strettamente necessario per l'interesse pubblico e fermo in ogni caso l'indennizzo della posizione acquisita.

Naturalmente, affinché un affidamento sia legittimo è necessario un requisito oggettivo, che coincide con la necessità che il vantaggio sia chiaramente attribuito da un atto all'uopo rivolto e che sia decorso un arco temporale tale da ingenerare l'aspettativa del suo consolidamento, e un requisito soggettivo, che coincide con la buona fede non colposa del destinatario del vantaggio (l'affidamento non è quindi legittimo ove chi lo invoca versi in una situazione di dolo o colpa).

Con la surrichiamata L.15/2005 il principio di garanzia del legittimo affidamento è stato recepito a livello nazionale, da un lato subordinando l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio al limite temporale del termine ragionevole oltre che ai criteri della comparazione degli interessi (art. 21-nonies della L. n. 241/1990); dall'altro stabilendo la tutela indennitaria a vantaggio del destinatario del provvedimento di revoca anticipata (art. 21-quinquies della stessa L. n. 241/1990).

Tuttavia, anche il principio di certezza del diritto e di legittimo affidamento non assumono un valore assoluto: sebbene tali valori richiedano che il procedimento di revoca di un atto amministrativo si svolga entro un lasso di tempo ragionevole, tenendo conto della misura in cui il beneficiario ha potuto confidare della legittimità dell'atto, già la stessa Corte di Giustizia evidenzia che tali limiti non

possono essere opposti da uno Stato membro per paralizzare il ricorso della Commissione finalizzato a far accertare l'inadempimento dello Stato rispetto agli obblighi discendenti da una direttiva (Corte giust., 4 maggio 2006, C-508/03).

Va soggiunto che dalla nozione comunitaria di affidamento deve distinguersi la nozione nazionale: quest'ultima, infatti, non costituisce una regola attizia volta a limitare il potere amministrativo di disconoscere i vantaggi riconosciuti con pregressi atti, ma è una regola comportamentale, iscrivibile nel generale canone di buona fede, volta a non ingenerare, con le proprie condotte, aspettative destinate a essere deluse.

Alla stregua delle suindicate considerazioni l'appello deve essere dunque respinto.

In ragione delle singolarità delle vicende come sopra rappresentate va disposta la trasmissione di copia della presente sentenza alla Procura presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei Conti per la Regione Calabria, per le valutazioni di competenza correlate ai possibili profili di danno erariale causato, direttamente o indirettamente, da personale dell'ente regionale

Le spese del giudizio possono essere compensate, avuto riguardo alla peculiarità della fattispecie.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

Dispone trasmettersi copia della presente sentenza alla Procura presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei Conti per la Regione Calabria.

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

Così deciso nella camera di consiglio in modalità telematica del giorno 25 giugno 2020 con l'intervento dei magistrati:

Franco Frattini, Presidente

Massimiliano Nocelli, Consigliere

Giulia Ferrari, Consigliere

Solveig Cogliani, Consigliere

Antonio Massimo Marra, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Antonio Massimo Marra

IL PRESIDENTE
Franco Frattini

IL SEGRETARIO