

IL FORO ITALIANO

FONDATAO NELL'ANNO 1876 DA ENRICO SCIALOJA

ANNO CXLV - N. 1 - GENNAIO 2020

Si segnalano all'attenzione dei lettori:

- Corte cost. 6 dicembre 2019, n. 258, e 4 dicembre 2019, n. 249 (I, 11): calendario venatorio; tesserino personale del cacciatore
- Corte cost. 4 dicembre 2019, n. 248, e 6 marzo 2019, n. 36 (I, 20) circa gli effetti limitativi attribuiti alle sentenze penali di condanna per determinati delitti
- Corte cost. 15 novembre 2019, n. 237, Cass., ord. 11 novembre 2019, n. 29071, e App. Perugia, decr. 18 novembre 2019 (I, 31) in tema di omogenitorialità
- Corte cost. 2 maggio 2019, n. 105, 14 febbraio 2019, n. 18, e 9 novembre 2018, n. 196 (I, 75) in tema di parificazione dei rendiconti regionali e di controllo sui bilanci degli enti locali in predisesto
- Corte cost. 21 febbraio 2019, n. 20 (I, 125) circa i dati reddituali pubblicati dalle pubbliche amministrazioni
- Cass. 10 dicembre 2019, n. 32124 (I, 150), 11 novembre 2019, n. 28993 (I, 187), e nn. 28992 e 28991 (I, 210) in tema di responsabilità sanitaria (consenso informato; danni da perdita di chance; obbligazione di diligenza professionale)
- Cass. 25 novembre 2019, n. 30670 (I, 166), 22 novembre 2019, n. 30571 (I, 170), e 21 novembre 2019, n. 30421 (I, 173) in tema di previdenza forense (restituzione di contributi; anzianità contributiva)
- Cass., ord. 20 novembre 2019, n. 30207 (I, 181) sul preannuncio di postazione autovelox
- Cass., sez. un., 30 ottobre 2019, n. 27842 (I, 246): impugnabilità di sentenze del Consiglio di Stato per motivi di giurisdizione, ed eccesso di potere giurisdizionale
- Cass. 7 maggio 2019, n. 11940 (I, 327) circa l'eccezione datoriale di inapplicabilità della tutela reale in tema di licenziamento
- Cass., ord. 28 febbraio 2019, n. 5820 (I, 345) sul danno da microlesioni
- Trib. Roma, ord. 10 ottobre 2019, e 12 giugno 2019 (I, 367): sospensione dell'esecuzione della deliberazione di assemblea societaria
- Cass. 16 luglio-13 settembre 2019, n. 38115, Salvini (II, 5) in tema di responsabilità amministrativa degli enti: quantificazione della sanzione pecuniaria; sanzione interdittiva
- Cass. 30 maggio-17 settembre 2019, n. 38434, Sistro (II, 9): nozione di beni dell'imprenditore ai fini della configurabilità della bancarotta fraudolenta distrattiva
- Cass., ord. 15 maggio-2 ottobre 2019, n. 40380, Perroni (II, 29): alle sezioni unite la questione della proporzionalità della confisca in caso di estinzione del reato per prescrizione
- Cass. 13 febbraio-8 luglio 2019, n. 29507, Caruso (II, 43) sul sequestro di persona a scopo di coazione
- Cons. Stato, sez. II, 24 ottobre 2019, n. 7246 (III, 1) in materia di concessione di contributo pubblico
- Cons. Stato, sez. V, 2 agosto 2019, n. 5503, e sez. III 5 giugno 2019, n. 3780 (III, 11) circa l'applicabilità dell'accesso civico generalizzato nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici
- Corte conti, sez. II giur. centr. app., 19 agosto 2019, n. 291, e sez. reg. contr. Lombardia 17 luglio 2019, n. 296/19/PAR (III, 32) sui contributi straordinari del comune a società o consorzi partecipati in condizione di «perdita strutturale»
- Tar Puglia, sede Lecce, sez. III, ord. caut. 13 novembre 2019, n. 660 (III, 54) sul Daspo
- Corte eur. diritti dell'uomo 5 settembre 2019, Rizzotto (IV, 1) in tema di riesame di misura cautelare
- Corte giust. 4 dicembre 2019, causa C-432/18 (IV, 6): denominazioni di origine protetta e «aceto balsamico di Modena»
- Corte giust. 3 ottobre 2019, causa C-260/18, 5 giugno 2019, causa C-38/17, e 14 marzo 2019, causa C-118/17 (IV, 22): protezione dei consumatori e clausole abusive in contratto di mutuo

gli INDICI 2019 saranno allegati ad un prossimo fascicolo

Direzione, redazione e amministrazione: Società Editrice «IL FORO ITALIANO» - Via Pietro Cossa 41 - 00193 Roma
Tel. 06/3222992 - 3242027 - 3213606 - e-mail: info@ilforoitaliano.it

Spedizione in A.P.-45% - art. 2 comma 20/b legge 662/96 - Filiale di Perugia; pubblicazione mensile; contiene inserto pubblicitario

IL FORO ITALIANO

PARTE TERZA

GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA

CONSIGLIO DI STATO; sezione II; sentenza 24 ottobre 2019, n. 7246; Pres. GRECO, Est. CIUFFETTI; Regione Veneto (Avv. LONDEL, MANZI, ZANON) c. Soc. Panificio Restel (Avv. ANTONELLI, PANIZ, SAGUI PASCALIN), Comune di Falcade (Avv. CANAL, CUONZO). *Annulla Tar Veneto, sez. III, 14 ottobre 2010, n. 134.*

Atto amministrativo — Contributo — Concessione — Condizioni — Conoscibilità — Legittimo affidamento — Esclusione (L. 7 agosto 1990 n. 241, nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi, art. 21 *nonies*; • l. 11 febbraio 2005 n. 15, modifiche ed integrazioni alla l. 7 agosto 1990 n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa, art. 14).

Atto amministrativo — Contributo — Concessione — Illegittimità — Revoca — Doverosità (L. 7 agosto 1990 n. 241, art. 21 *nonies*; • l. 11 febbraio 2005 n. 15, art. 14).

Contratto in genere, atto e negozio giuridico — Pubblica amministrazione — Contributo — Revoca — Tardività — Responsabilità precontrattuale (Cod. civ., art. 1337).

Una volta verificato che gli atti con i quali era stata bandita la procedura per l'assegnazione di contributi avevano assicurato una sufficiente conoscenza da parte degli interessati delle condizioni di ammissibilità per accedere al contributo, si deve escludere un affidamento del destinatario circa il carattere definitivo del contributo inizialmente riconosciuto, tale da imporre all'amministrazione un particolare onere di motivazione a sostegno del recupero di quanto indebitamente riconosciuto. (1)

La revoca del contributo pubblico costituisce un atto dovuto per l'amministrazione concedente, che è tenuta a porre rimedio alle conseguenze sfavorevoli derivanti all'erario per effetto di un'indebita erogazione, quando risulti che il beneficio sia stato accordato in assenza dei presupposti di legge, essendo l'interesse pubblico alla revoca in re ipsa quando ricorra un indebito esborso di denaro pubblico con vantaggio ingiustificato per il privato. (2)

Nonostante la legittimità e la doverosità della revoca di un contributo pubblico, si configura una responsabilità precontrattuale dell'amministrazione che si sia avveduta dell'inammissibilità della domanda del privato solo una volta decorsi cinque anni dalla concessione del contributo stesso, ingenerando così nel privato un ragionevole affidamento nella legittimità di tale concessione. (3)

Fatto e diritto. — 1. - La società appellata aveva partecipato nel 2002 al bando indetto dalla regione Veneto per il parziale finanziamento di costi di investimento delle imprese, chiedendo un contributo per «nuova costruzione di un fabbricato artigianale e l'acquisto di nuova attrezzatura» (documento unico di programmazione per gli interventi strutturali comunitari — Docup — obiettivo 2, 2000-2006, misura 1.4, arredo e accessibilità ai centri urbani a sostegno del piccolo dettaglio).

Con delibera della giunta della regione Veneto n. 1064, in data 11 aprile 2003, la società veniva inserita nella graduatoria dei progetti ammissibili al finanziamento per l'importo di euro 56.604, salvo «rendicontazione e liquidazione degli importi spettanti» in relazione alle spese sostenute per i progetti ammessi.

Nel mese di giugno 2006 la società trasmetteva le fatture delle spese sostenute e la descrizione analitica degli interventi realizzati al comune di Falcade, che, a sua volta le trasmetteva alla regione Veneto in data 23 giugno 2006, con nulla osta alla liquidazione del contributo di euro 56.604.

In data 5 maggio 2008, la stessa regione comunicava al comune di Falcade che la documentazione presentata dalla società non era conforme alle prescrizioni di cui al punto 19 del bando e chiedeva la trasmissione di ulteriore documentazione.

In data 1° luglio 2008, la regione Veneto chiedeva al comune di Falcade di emettere un nuovo nulla osta, in sostituzione del precedente, all'erogazione del contributo per l'importo di euro 5.520, ribadendo la domanda di trasmissione di documentazione già effettuata in data 5 maggio 2008.

La stessa regione restituiva poi alla società, in data 8 maggio 2008, buona parte delle fatture da questa presentate, facendo presente che il bando non contemplava contributi per

edifici di nuova costruzione, ma solo contribuiti per l'acquisizione di locali, che, in base alla norma n. 6 del regolamento Ce 1685/2000, dovevano già essere costruiti; nel caso di ristrutturazione e ampliamento dei locali il contributo sarebbe stato erogato solo in base alla spesa ammissibile per l'acquisto di attrezzature.

Il comune di Falcade, in data 23 settembre 2008, in conformità alla richiesta della regione Veneto, rilasciava il nuovo nulla osta alla liquidazione del contributo alla società, per l'importo di euro 5.520, corrispondente al quindici per cento della spesa ritenuta ammissibile pari a euro 36.802, per «acquisto di nuova attrezzatura».

I motivi ostativi all'accoglimento della domanda di contributo venivano comunicati dalla regione Veneto alla società in data 17 ottobre 2008, ai sensi dell'art. 10 *bis* l. 241/90.

In data 13 febbraio 2009, la direzione commercio della regione adottava il decreto impugnato in primo grado, con cui il contributo assegnato alla società secondo la deliberazione giuntale 1064/03 veniva ridotto da euro 56.604 a euro 5.520, per le sole spese di acquisto di nuove attrezzature.

2. - Ritenuta sussistente la giurisdizione del giudice amministrativo, in quanto l'oggetto della controversia riguardava i presupposti per il riconoscimento del contributo alla società, il Tar Veneto ha accolto il ricorso presentato dalla società avverso tale atto.

Il primo giudice ha ritenuto che, se «di regola, quando l'annullamento *ex officio* riguarda un provvedimento amministrativo che comporta un esborso di denaro pubblico (tanto più se l'atto è in contrasto con il diritto comunitario) non occorre una motivazione diffusa sulle ragioni di interesse pubblico che hanno indotto l'autorità emanante ad agire in via di autotutela, tuttavia, alla luce delle circostanze del caso concreto, con riferimento, in particolare, all'istruttoria svolta nel 2003 e finalizzata all'ammissibilità delle spese ai fini della assegnazione dei contributi, e al lungo lasso di tempo trascorso tra assegnazione del contributo e decreto impugnato, è plausibile affermare che nel corso degli anni si sia formato, in capo alla ricorrente, un ragionevole e concreto affidamento sulla liquidazione e sul pagamento del contributo in misura corrispondente all'importo assegnato». Secondo il Tar, «la regione avrebbe perlomeno dovuto dare conto, nell'atto impugnato, della sussistenza di un interesse pubblico concreto e attuale a ridurre il contributo assegnato, avuto riguardo all'esigenza di salvaguardare la posizione soggettiva del privato che, confidando nella spettanza di un contributo commisurato ad una spesa ammissibile di euro 377.000, aveva nel frattempo realizzato e completato i lavori di costruzione del fabbricato».

Il Tar ha quindi disposto l'annullamento del decreto impugnato, «fatti salvi gli ulteriori atti adottati dall'amministrazione» e, considerando tale annullamento idoneo a soddisfare l'interesse della società, non si è pronunciato sull'istanza della ricorrente di risarcimento del danno per responsabilità precontrattuale.

3. - A seguito dell'annullamento in sede giurisdizionale del decreto impugnato in primo grado, con decreto dirigenziale n. 141 in data 23 settembre 2010, è stata disposta la riduzione del contributo alla società per lo stesso importo stabilito dal decreto annullato e la relativa somma è stata liquidata in data 24 febbraio 2009.

Il decreto dirigenziale 141/10 è stato quindi impugnato dalla società davanti al Tar Veneto, che, con sentenza 936/17, ha accolto il motivo di ricorso relativo all'incompetenza del dirigente ad adottare un atto di modifica di una determinazione della giunta regionale. Tale pronuncia è stata confermata in sede di appello (Cons. Stato, sez. V, 6 ottobre 2018, n. 5754).

Il successivo ricorso della società per l'ottemperanza della sentenza 936/17 è stato respinto dal Tar Veneto con sentenza n. 244, in data 25 febbraio 2019. A motivo del rigetto, il Tar ha evidenziato che la sentenza per la cui ottemperanza si agiva era priva di effetti conformativi; inoltre la questione della spettanza del contributo doveva ritenersi ancora *sub iu-*

dice, essendo ancora pendente il presente appello. Tale sentenza è stata impugnata dalla società con ricorso n. r.g. 2949/19, tuttora pendente.

4. - Con il presente appello, la regione Veneto, in punto di fatto, sottolinea che solo a seguito dell'acquisizione della documentazione per il tramite del comune di Falcade, in data 23 giugno 2006, la competente direzione regionale aveva potuto rilevare che alcune spese sostenute dalla società riguardavano la «nuova costruzione di un fabbricato», fattispecie non prevista né dal bando di finanziamento, né dalle disposizioni normative europee di riferimento (art. 6, par. 1, del regolamento Ce 1685/2000 in materia di ammissibilità delle spese riguardanti le operazioni cofinanziate dai fondi strutturali europei).

Nel merito, la regione Veneto deduce l'erroneità e la contraddittorietà della sentenza impugnata in quanto essa statuisce: da un lato, che, quando la pubblica amministrazione annulla in autotutela un atto da cui deriva un esborso di denaro pubblico, non occorre «una motivazione diffusa sulle ragioni di interesse pubblico» alla base dell'annullamento, «tanto più se l'atto è in contrasto con il diritto comunitario» (come nel caso di specie); dall'altro, che, visto il lasso di tempo trascorso tra la data della delibera giuntale 1064/04 e l'adozione del decreto impugnato, che aveva portato la società a confidare nella liquidazione del contributo inizialmente determinato, la regione Veneto avrebbe «perlomeno dovuto dare conto nell'atto impugnato della sussistenza di un interesse pubblico concreto e attuale a ridurre il contributo assegnato».

Deduca la regione che, per giurisprudenza consolidata, la revoca-decadenza del contributo pubblico erroneamente erogato costituisce un atto dovuto per l'amministrazione sfavorevole, che è tenuta a porre rimedio alle conseguenze sfavorevoli derivanti al proprio bilancio per effetto di un'indebita erogazione di contributi pubblici; nella fattispecie non era configurabile un obbligo di specifica motivazione, essendo l'interesse pubblico all'adozione dell'atto *in re ipsa*, quando sussista un indebito esborso di denaro pubblico con vantaggio ingiustificato per il privato. Inoltre, poiché la regione aveva trasmesso con nota in data 23 aprile 2003, al comune il «protocollo di lavoro» in cui era riportata la norma n. 6 del regolamento Ce 1685/2000, la medesima società poteva sapere che la costruzione di nuovi locali non poteva essere ammessa alla contribuzione oggetto del bando.

5. - L'istanza cautelare presentata dall'appellante è stata respinta da questo consiglio (Cons. Stato, sez. V, ord. 17 giugno 2010, n. 2820), che ha ritenuto che, «allo stato, l'esecuzione della sentenza appellata non comporta il pregiudizio lamentato, giacché l'annullamento è stato pronunciato «salvi gli ulteriori provvedimenti della pubblica amministrazione»».

6. - La società Panificio Restel di Zanvetto Nicola e L. ha presentato controricorso e appello incidentale con atto in data 11 giugno 2010.

6.1. - In via principale, la società ha chiesto il rigetto dell'appello presentato dalla regione Veneto. Essa ha evidenziato che il «protocollo di lavoro», nel quale era contenuta la norma n. 6 del regolamento Ce 1685/2000, era stato trasmesso solo al comune e nel bando di essa non v'era traccia. In ogni caso una corretta interpretazione di detta norma non avrebbe potuto comportare l'esclusione del finanziamento dell'acquisto di nuovi immobili.

6.2. - In via subordinata, con appello incidentale, la società deduce che erroneamente il Tar aveva respinto il secondo motivo del ricorso di primo grado, con il quale si censurava l'interpretazione della regione della norma n. 6 del regolamento Ce 1685/2000, nel senso di escludere l'erogabilità di contributi in caso di costruzione di immobili. Tale interpretazione si sarebbe posta in contrasto con la clausola di cui al punto 7 del bando: consentendo il cofinanziamento per l'acquisizione di locali di cui si prevedeva anche la ristrutturazione, la costruzione dei medesimi non poteva essere esclusa, dato che la ristrutturazione poteva essere effettuata anche attraverso la ricostruzione *ex novo* di immobile integralmente demolito. Comunque, una tale interpretazione avrebbe potuto

promanare solo dall'organo politico elettivo in quanto esso, in sede di approvazione della graduatoria dei progetti cofinanziabili, aveva «dimostrato di condividere con la società appellata la stessa interpretazione della norma di cui al p. 7 del bando di gara».

La società ha poi reiterato la propria istanza di risarcimento del danno per responsabilità precontrattuale per il caso di accoglimento dell'appello principale. La responsabilità deriverebbe dal fatto che la regione Veneto avrebbe fornito, «nel bando di gara, indicazioni imprecise ed incomplete, nonché per avere adottato comportamenti esecutivi fuorvianti, in tal modo generando nella società appellata la ragionevole convinzione che la spesa da assumere per i lavori avrebbe potuto contare sul contributo pubblico di euro 56.604,51». La società allega di aver subito un danno ingiusto pari a euro 49.003,88, di cui alle seguenti voci:

— euro 1.173 di spese per la relazione tecnica redatta per partecipare al bando sulla misura I.4;

— euro 600 di spese per la documentazione e la rendicontazione sostenute dopo l'assegnazione del contributo in base alla delibera giuntale 1064/03;

— euro 47.230,88 di maggiori interessi sostenuti sul finanziamento ipotecario di euro 350.000, somma che avrebbe potuto non essere spesa se la società avesse chiesto il finanziamento agevolato della misura I.2, anziché il contributo della misura I.4 Docup 2000/2006.

Con memoria in data 19 luglio 2019, la società ha eccepito il difetto di interesse della regione Veneto alla definizione dell'appello in quanto: il provvedimento impugnato sarebbe stato ormai superato dal decreto dirigenziale 141/10, sopra richiamato; se l'appello principale fosse ritenuto fondato dovrebbe prevalere «l'accoglimento del motivo di ricorso incidentale attinente all'eccepito difetto di competenza del dirigente, essendosi sullo specifico punto pacificamente formato il giudicato».

7. - Si è costituito in giudizio il comune di Falcade, con atto in data 15 maggio 2009, chiedendo la conferma della sentenza di primo grado.

8. - Preliminarmente il collegio deve farsi carico dell'eccezione della società appellata circa la carenza di interesse della regione Veneto alla coltivazione dell'appello.

Tale eccezione è infondata. Infatti, il decreto dirigenziale 141/10, in seguito annullato dal Tar Veneto con la citata sentenza 936/17 per incompetenza dell'atto dirigenziale ad incidere su deliberazione della giunta regionale, non configura acquiescenza alla sentenza in epigrafe: di tale sentenza, impugnata dalla regione Veneto, il decreto dirigenziale 141/10 costituisce doverosa esecuzione, posta in essere dopo che l'istanza cautelare presentata in sede di appello era stata respinta (ord. 2820/10, cit.).

Inoltre, va considerato che la questione del difetto di competenza del dirigente comunale all'adozione dell'atto, diversamente da quanto avvenuto in relazione al successivo decreto 141/10, non è stata specificamente dedotta dalla società con il ricorso in primo grado nel presente giudizio, essendosi la parte privata limitata a censurare l'interpretazione della norma n. 6 del regolamento Ce 1685/2000, su cui si basava il decreto impugnato in primo grado, rilevando solo incidentalmente l'opportunità che di tale questione fosse investito l'organo politico che aveva adottato l'originaria delibera di ammissione a contributo (il che, con ogni evidenza, è tutt'altra cosa che denunciare *sic et simpliciter* l'incompetenza all'adozione del decreto impugnato).

9. - Tanto premesso, l'unico motivo su cui fa leva l'appello principale è fondato e va accolto.

Il collegio constata che, da un lato, la sentenza in epigrafe ha rilevato che: gli art. 7 e 20 del bando prevedevano, rispettivamente, la contribuzione per «l'acquisizione di locali» e l'osservanza delle regole della concorrenza comunitarie (art. 87 e 88 del trattato), con esclusione del finanziamento delle iniziative non previste da disposizioni comunitarie; che nel 2003 la società era stata informata in modo dettagliato sulle iniziative ammissibili a contributo grazie al protocollo di la-

vorato trasmesso dalla regione che indicava l'acquisto di beni immobili tra le spese ammissibili, specificando che doveva trattarsi di «edifici già costruiti e terreni su cui si trovano», così riproducendo nei contenuti l'art. 6 del regolamento Ce 1685/2000; e che l'interpretazione di tale norma contenuta nell'atto impugnato doveva ritenersi corretta. D'altro lato, tuttavia, il Tar ha ritenuto che l'atto impugnato avesse compromesso «aspettative consolidate della ricorrente a distanza di un lungo lasso di tempo, senza motivare minimamente — motivazione tanto più rafforzata quanto maggiore era il tempo trascorso dall'assegnazione del contributo — sulle ragioni di interesse pubblico da porre a base di un'eventuale riduzione del contributo».

Ad avviso del collegio, una volta ritenuto che il bando e il protocollo di lavoro avessero assicurato una sufficiente conoscenza da parte della società delle condizioni di ammissibilità alla contribuzione, doveva ragionevolmente escludersi un affidamento della stessa società circa il carattere definitivo del contributo inizialmente riconosciuto, tale da imporre all'amministrazione un particolare onere di motivazione a sostegno del recupero di quanto indebitamente riconosciuto a titolo di contributo.

Del resto, la delibera giuntale 1064/03, nell'ammettere i soggetti ivi indicati a contribuzione, espressamente richiamava il protocollo di lavoro, faceva salva la successiva rendicontazione delle spese sostenute dai partecipanti al bando ed evidenziava che «in alcuni casi potrebbe verificarsi l'ipotesi di una decurtazione del contributo in corso di esecuzione delle opere e della relativa rendicontazione dal momento che in fase istruttoria non sussistevano elementi sufficienti (progetti preliminari, voci di spesa aggregate comprensive di interventi anche non riconosciuti dalla misura comunitaria per le quali risultava impossibile scorporare le sole voci ammissibili) ad una puntuale determinazione della spesa ammissibile» (undicesima premessa, secondo periodo); con ciò veniva chiarita la provvisorietà della concessione del contributo e, quindi, una diversa determinazione in sede definitiva da parte dell'amministrazione non avrebbe potuto far venire in rilievo alcuna violazione del principio dell'affidamento per effetto del decorso del tempo (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 18 febbraio 2016, n. 942; sez. I, parere 27 giugno 2010, n. 2719, e Cons. giust. amm. sic. 16 luglio 2019, n. 671).

Inoltre appaiono contraddittorie le affermazioni recate dalla sentenza in epigrafe, per cui, da un lato, si rileva che l'atto impugnato non recava alcuna motivazione in merito all'interesse pubblico concreto ad effettuare la riduzione del contributo da liquidare alla società rispetto a quello che, anni prima, era stato ritenuto ammissibile; e, dall'altro, si evidenziava che «quando l'annullamento *ex officio* riguarda un provvedimento amministrativo che comporta un esborso di denaro pubblico (tanto più se l'atto è in contrasto con il diritto comunitario) non occorre una motivazione diffusa sulle ragioni di interesse pubblico che hanno indotto l'autorità emanante ad agire in via di autotutela».

In merito è chiaro l'indirizzo di questo consiglio, cui il collegio intende dare continuità, per cui «la revoca del contributo pubblico costituisce un atto dovuto per l'amministrazione concedente, che è tenuta a porre rimedio alle conseguenze sfavorevoli derivanti all'erario per effetto di un'indebita erogazione di contributi pubblici» quando risulti che il beneficio sia stato accordato in assenza dei presupposti di legge, «essendo l'interesse pubblico all'adozione dell'atto *in re ipsa* quando ricorra un indebito esborso di denaro pubblico con vantaggio ingiustificato per il privato» (*e plurimis*, Cons. Stato, sez. III, 13 maggio 2015, nn. 2380 e 2381).

Alla stregua delle superiori considerazioni, s'impone l'accoglimento dell'appello principale.

10. - L'appello incidentale, nella parte in cui è teso ad aversare l'interpretazione dell'art. 6 del regolamento Ce 1685/2000, è infondato.

L'interpretazione di tale norma adottata dalla regione con l'atto impugnato, ritenuta corretta dal Tar, è strettamente aderente alla formulazione letterale della stessa norma, che

prevede il riconoscimento del finanziamento per «edifici già costruiti».

Al riguardo, oltre a richiamare quanto già rilevato *sub* 9 in ordine alle informazioni rese dall'amministrazione ai soggetti richiedenti il contributo, può aggiungersi che in ogni caso la eventuale mancata conoscenza della norma suindicata (che riveste rango primario) non può certo essere addotta dall'originaria ricorrente a fondamento di un proprio legittimo affidamento.

10.1. - L'impugnazione incidentale è invece fondata nella parte relativa all'istanza di risarcimento del danno per responsabilità precontrattuale, nei sensi e limiti appresso precisati.

E invero, nonostante la legittimità e la doverosità dell'atto impugnato, connotati rispetto ai quali — come detto — si palesa recessivo l'affidamento invocato dalla società, il collegio ritiene che nella fattispecie possa configurarsi una responsabilità dell'amministrazione non causalmente riconducibile al doveroso e legittimo esercizio del potere di autotutela, ma piuttosto per il fatto che la stessa si è avveduta dell'inammissibilità della domanda di contributo della società solo nella fase procedimentale successiva all'emanazione della delibera giuntale 1064/03, cioè una volta decorsi ben cinque anni da tale delibera.

La disattenzione che connota tale comportamento amministrativo, sostanzialmente, ad avviso del collegio, un contrasto con i canoni di correttezza e buona fede sanciti dall'art. 1337 c.c., essendosi verosimilmente ingenerato nella società un ragionevole affidamento nella legittimità di tale delibera, e quindi nella circostanza di poter fruire il contributo nella misura ivi indicata, tale da indurla a portare avanti la propria iniziativa imprenditoriale.

A fronte di tale affidamento, non giova richiamare la suindicata clausola del bando in ordine alla provvisorietà della liquidazione del contributo ed alla circostanza che lo stesso potesse essere rideterminato e anche ridotto in fase di rendicontazione, in quanto ciò ovviamente afferiva alla fase di verifica sull'esecuzione delle iniziative ammesse a contributo, e non certo a quella dell'ammissibilità a monte delle domande.

La sussistenza nella specie della colpa dell'amministrazione nell'aver ingenerato il suindicato affidamento (che, lo si ribadisce, attiene non al carattere doveroso della successiva riduzione del contributo ed alla relativa motivazione, ma alla condotta complessiva serbata dalla regione) discende con evidenza dai rilievi che si sono fin qui svolti: perché, se non è scusabile per le ragioni evidenziate l'obliterazione dell'art. 6 del regolamento Ce 1685/2000 da parte della società originaria ricorrente, a maggior ragione non può esserlo l'atteggiamento dell'amministrazione procedente che tale norma avrebbe dovuto correttamente applicare *ab initio*.

10.2. - Definita in tali termini la responsabilità della parte appellante principale, il *quantum* del danno risarcibile, sotto il profilo del danno emergente, va determinato in relazione alle spese sostenute dalla società proprio in relazione alla suddetta fase procedimentale successiva alla delibera giuntale 1064/03, cui vanno dunque ascritte le spese sostenute per documentazione e rendicontazione, pari a euro 600.

Non possono esservi ascritte invece le spese sostenute per la relazione tecnica, pari a euro 1.173, in quanto imputabili ad attività che la società avrebbe dovuto comunque porre in essere fin dappprincipio per partecipare al bando, a prescindere dall'esito della domanda, e che attengono alla fase del procedimento precedente alla richiamata delibera giuntale.

Sotto il profilo del lucro cessante, il collegio constata che la motivazione della richiesta di euro 47.230,88, a titolo di maggiori interessi sostenuti sul finanziamento ipotecario di euro 350.000, si fonda sull'ipotesi che tale spesa avrebbe potuto essere evitata partecipando al bando per il finanziamento agevolato sulla misura 1.2, anziché 1.4, del Docup 2000/2006. Tale pretesa è volta a configurare un danno da perdita della chance di un altro finanziamento cui la società ritiene che avrebbe potuto attingere.

Ma poiché dell'*an* di una tale occasione non vi è alcuna certezza, in merito può essere formulato solo un giudizio prognostico *ex ante* in termini probabilistici e il *quantum* può essere liquidato in via equitativa nella misura di euro 5.000.

11. - Per quanto sopra esposto, il collegio, fermo restando l'accoglimento dell'appello principale, ritiene che l'appello incidentale debba essere respinto per la parte in cui si deduce l'erroneità della sentenza impugnata quanto all'interpretazione della norma n. 6 del regolamento Ce 1685/2000 e invece accolto nella parte relativa all'istanza di risarcimento di danni per responsabilità precontrattuale dell'amministrazione, con la condanna della stessa al risarcimento del danno nei confronti della società per gli importi indicati *sub* 10.2.

(1-3) La sentenza si segnala per le considerazioni svolte sull'affidamento del privato, nel caso di revoca del provvedimento col quale sia stato erogato un contributo allo stesso privato. L'amministrazione aveva disposto la revoca perché il contributo era stato erogato per un intervento non contemplato dal bando; si trattava pertanto di una revoca (*rectius*, un annullamento d'ufficio) disposta in via di autotutela, per rimediare a un errore nella concessione del contributo, e non di una revoca disposta per inadempimento alle prescrizioni stabilite per l'utilizzo del contributo. In tale secondo caso, fra l'altro, la controversia sarebbe stata devoluta al giudice ordinario: Cass., sez. un., 1° febbraio 2019, n. 3166, *Foro it.*, *Le banche dati*, archivio *Cassazione civile*; Cons. Stato, sez. VI, 12 febbraio 2018, n. 882, *id.*, Rep. 2018, voce *Mezzogiorno* (provvedimenti per il), n. 13; Cons. giust. amm. sic. 22 dicembre 2015, n. 741, *id.*, Rep. 2016, voce *Economia nazionale*, n. 65; Cass., sez. un., 11 luglio 2014, n. 15941, *id.*, 2015, I, 246; con riferimento al primo caso, nel senso che la giurisdizione del giudice ordinario sia configurabile anche quando la concessione del contributo non sia subordinata a valutazioni discrezionali, cfr. Cass. 23 ottobre 2018, n. 26877, *id.*, Rep. 2018, voce *Giurisdizione civile*, n. 71; sez. un. 17 luglio 2018, n. 19042, *ibid.*, voce *Mezzogiorno* (provvedimenti per il), n. 11; 15 settembre 2017, n. 21522, *id.*, Rep. 2017, voce *Giurisdizione civile*, n. 112. Su entrambi i punti, in tema di giurisdizione, in senso conforme, Cons. Stato, ad. plen., 29 gennaio 2014, n. 6, *id.*, 2014, III, 518, e 29 luglio 2013, n. 17, *id.*, 2013, III, 569.

In base alla sentenza in rassegna:

a) il recupero del contributo pubblico concesso indebitamente non richiede la dimostrazione, da parte dell'amministrazione, di un interesse pubblico, perché rispetto a tale recupero l'interesse pubblico sarebbe *in re ipsa*; di conseguenza anche l'annullamento del provvedimento che illegittimamente abbia assegnato il contributo costituisce un atto «doveroso». Ciò significa che in questi casi all'atto di autotutela non può neppure essere opposto, di regola, un affidamento del cittadino;

b) un affidamento del privato alla conservazione del contributo non può riconoscersi in presenza di una disciplina (nella specie, identificata con il bando e con il protocollo di lavoro) che sia sufficientemente chiara, e cioè che consenta al percettore del contributo di rendersi conto della situazione di illegittimità. In un caso del genere il privato deve essere consapevole che l'assegnazione del contributo non può avere carattere definitivo. Per valutare la portata di questa precisazione va considerato, però, che essa non è enunciata nella sentenza in termini di principio, per affermare un limite al potere di autotutela dell'amministrazione rispetto alla concessione del contributo, ma è enunciata in termini di fatto (e cioè nel senso che nel caso in esame la disciplina concernente le condizioni per l'erogazione del contributo sarebbe risultata sufficientemente chiara); di conseguenza non appare scontato che dall'affermazione contenuta nella sentenza si possa ricavare una regola generale;

c) il decorso del tempo dalla concessione e dall'erogazione del contributo illegittimo, pur non comportando la formazione di un affidamento che possa precludere l'esercizio del potere di autotutela, comporta un affidamento nella legittimità del contributo, che può determinare, nel caso di annullamento del contributo, una responsabilità dell'amministrazione ai sensi dell'art.

1337 c.c. La sentenza ammette espressamente una responsabilità dell'amministrazione «non causalmente riconducibile al doveroso e legittimo esercizio del potere di autotutela», ma riconducibile alla violazione di canoni di correttezza e buona fede, per il fatto che l'amministrazione, con la sua condotta complessiva, avrebbe indotto il privato a confidare nella legittimità dell'erogazione e perciò a dar corso a un'iniziativa economica sul presupposto di fruire del contributo.

Rispetto a questa ricostruzione complessiva, sembrano possibili alcune considerazioni:

I) in linea pratica, per una ricostruzione del quadro complessivo, risulta decisivo lo spazio da riconoscere ai casi *sub b*). In proposito la sentenza in epigrafe, pur con l'incertezza già segnalata riguardante il caso concreto, sembra allinearsi sulla posizione espressa da Cons. Stato, ad. plen., 30 agosto 2018, n. 12, *id.*, 2018, III, 618, in tema di revisione del contributo di costruzione: l'adunanza plenaria rispetto alla richiesta di conguagli da parte dell'amministrazione aveva ammesso un limite (riconducibile anch'esso alla tutela dell'affidamento) identificabile in presenza di situazioni che non consentissero concretamente al privato di riconoscere l'erroneità dell'atto originario. Si tratterebbe pertanto di casi del tutto eccezionali, in presenza di una regola generale che imporrebbe all'amministrazione di procedere al recupero del contributo indebitamente concesso;

II) sempre in linea pratica, l'importanza del riconoscimento di una responsabilità dell'amministrazione, di tipo precontrattuale, come affermato *sub c*), appare strettamente correlata al valore economico che viene assegnato. Risultano pertanto significative le modalità di liquidazione del danno da parte del collegio. Sono state riconosciute, a titolo di danno emergente, soltanto le spese vive sostenute (spese vive diverse da quelle sostenute per la partecipazione alla procedura per la concessione del contributo) e, a titolo di lucro cessante, una somma ulteriore, determinata dal collegio in via equitativa, a fronte del rimborso di maggiori interessi che il privato avrebbe evitato se avesse partecipato alla procedura per conseguire un altro ordine di contributo (il collegio sottolinea che il ricorrente non era però riuscito a dimostrare che, se avesse partecipato alla procedura indetta per tale altro contributo, sarebbe risultato fra i vincitori, e pertanto ha ritenuto configurabile solo un danno da perdita di chance);

III) su un piano più generale, la sentenza mostra di aderire all'indirizzo accolto da Cons. Stato, ad. plen., 4 maggio 2018, n. 5, *ibid.*, 453, con nota di MIRRA, sulla rilevanza del principio di buona fede come canone generale che deve orientare la condotta dell'amministrazione, sia nell'ambito pubblicistico che in quello privatistico, e la cui violazione sarebbe sanzionata dall'art. 1337 c.c. Per la riconduzione della violazione di tale principio alla responsabilità precontrattuale, cfr. Cons. Stato, sez. V, 26 giugno 2015, n. 3237, *id.*, 2015, III, 672 (nel caso di specie, però, una tale responsabilità era stata esclusa perché la revoca era stata disposta una decina di giorni dopo l'atto revocato ed era giustificata da sopravvenienze legislative e istituzionali che impedivano l'assunzione di impegni finanziari di quel genere). In dottrina, in termini critici nei confronti della giurisprudenza amministrativa che assegnava alla responsabilità precontrattuale un ruolo decisivo ai fini della tutela dell'affidamento del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione, cfr. GIGLI, *Nuove prospettive di tutela del legittimo affidamento nei confronti del potere amministrativo*, Napoli, 2016, 203 ss.: secondo l'autrice, tale giurisprudenza finirebbe con l'assegnare alla responsabilità precontrattuale un ruolo esorbitante rispetto a quello che gli è proprio nel sistema della responsabilità civile e la garanzia dell'affidamento dovrebbe essere ricercata piuttosto nella logica di una responsabilità aquiliana, sulla linea tracciata in particolare da Cass., sez. un., 23 marzo 2011, n. 6594, *Foro it.*, 2011, I, 2387;

IV) la posizione espressa nella sentenza in epigrafe, in merito alla doverosità del recupero dei contributi erroneamente concessi, risulta conforme ad un orientamento più ampio, che assegna rilievo specifico alla garanzia degli interessi patrimoniali pubblici, con particolare riferimento alle prestazioni pecuniarie (cfr., con riferimento alla revoca di contributi, Cons. Stato, sez.

VI, 11 dicembre 2013, n. 5938, *id.*, Rep. 2014, voce *Atto amministrativo*, n. 120; 1° dicembre 2009, n. 7510, *id.*, Rep. 2010, voce *Economia nazionale*, n. 56). In termini critici verso questa giurisprudenza, che tende ad escludere radicalmente un affidamento del cittadino a conservare il contributo già erogato (ancorché illegittimamente), cfr. TRIMARCHI BANFI, *Affidamento legittimo e affidamento incolpevole nei rapporti con l'amministrazione*, in *Dir. proc. amm.*, 2018, 823 ss.; TRAVI, *La tutela dell'affidamento del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione*, in *Diritto pubbl.*, 2018, 121 ss. Merita comunque di essere considerato anche un diverso orientamento giurisprudenziale, accolto di recente da Cons. Stato, sez. VI, 29 luglio 2019, n. 5324, *Foro it.*, 2019, III, 565, che ha affermato l'esigenza di una valutazione puntuale dell'interesse del privato alla conservazione dell'atto, secondo quanto sancito dall'art. 21 *nonies* l. 241/90, anche nel caso di revoca di incentivazioni pubbliche (nella specie, si trattava di incentivazioni in materia di produzione di energia elettrica). Il dibattito sulla applicabilità, nei casi di revoca di contributi, dell'art. 21 *nonies* cit. non pare dunque concluso;

V) nella sentenza in rassegna è centrale la distinzione fra un affidamento derivante dal provvedimento di concessione del contributo (affidamento che viene escluso, per le ragioni richiamate sopra, *sub a* e *sub b*) e l'affidamento derivante dal lungo tempo decorso dalla data di tale provvedimento, senza che l'amministrazione avesse avviato una procedura di revoca (affidamento la cui lesione determinerebbe una responsabilità precontrattuale, nei termini richiamati *sub c*). La sentenza distingue le due situazioni e ricerca il loro punto di equilibrio nell'affermazione di una responsabilità, di tipo precontrattuale, riconducibile alla violazione di un dovere di condotta secondo buona fede nel caso di ritardo nell'avvio della procedura per il recupero di tale contributo. La distinzione fra i due ordini di affidamento suscita però perplessità, perché — al di là della contrapposizione rigida, che viene riflessa anche in questo caso, fra regole di legittimità e regole di responsabilità — il decorso del tempo, in base ai principi generali (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 3 dicembre 2018, n. 6858, *ibid.*, 238, cui *adde* sez. VI 4 ottobre 2017, n. 4626, *id.*, Rep. 2017, voce *Atto amministrativo*, n. 204), e in base alle disposizioni di legge (cfr. art. 21 *nonies* l. 7 agosto 1990 n. 241), dovrebbe rappresentare appunto uno degli elementi qualificanti per determinare l'affidamento che limita o preclude l'esercizio del potere di autotutela dell'amministrazione.

La sentenza affronta un caso di esercizio di poteri di autotutela maturato prima delle disposizioni legislative che hanno modificato l'art. 21 *nonies* l. 7 agosto 1990 n. 241, e hanno introdotto un termine di diciotto mesi per l'annullamento di atti amministrativi «di attribuzione di vantaggi economici» (art. 25 d.l. 12 settembre 2014 n. 133, convertito in l. 11 novembre 2014 n. 164, e art. 6 l. 7 agosto 2015 n. 124). Nel senso che queste disposizioni non abbiano carattere retroattivo, cfr. Cons. Stato, sez. IV, 18 luglio 2018, n. 4374, *id.*, 2018, III, 492, con nota di SPUNTARELLI.

In generale, sulle condizioni per configurare una responsabilità precontrattuale dell'amministrazione per inattesa interruzione delle trattative, cfr. Cons. Stato, sez. V, 8 novembre 2017, n. 5146, *id.*, Rep. 2017, voce *Amministrazione dello Stato*, n. 301. [A. TRAVI]