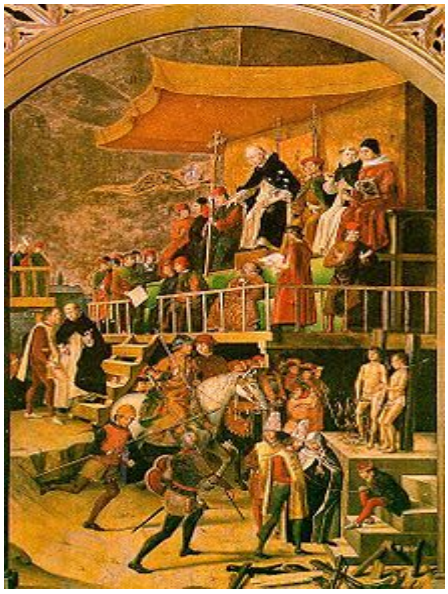


(l'illustrazione: San Domenico di Guzman presiede a un autodafè, Pedro Berruguete, 1475)

In caso di illegittimità del provvedimento amministrativo per contrasto rispetto al diritto comunitario si deve valutare, da parte della pubblica amministrazione, la sussistenza dell'interesse pubblico all'esercizio del potere di autotutela d'annullamento anche sotto l'aspetto di interesse specifico ad evitare che l'azione amministrativa anticomunitaria produca effetti economici pregiudizievoli per la collettività. L'ha affermato il TAR di Palermo (Sentenza 15 settembre 2008, n. 1162), richiamando l'art. 21 nonies L. 7 agosto 1990 n. 241, introdotto dalla L. 11 febbraio 2005 n. 15.
In particolare se ricorre la c.d. illegittimità comunitaria del provvedimento, l'interesse pubblico specifico da vagliare è anche quello di evitare che l'atto anticomunitario produca effetti economici pregiudizievoli per la collettività a seguito della possibile azione di rivalsa (ai sensi dell'art. 1 comma 1215, l. 27 dicembre 2006 n. 296) che lo Stato (responsabile sul piano internazionale della violazione delle norme comunitarie) può esercitare nei confronti dell'ente pubblico che abbia emanato e non abbia annullato in autotutela un provvedimento contrario al diritto comunitario.

CHE NE DITE DI PROSPETTARE AI CONSIGLI DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI LA NECESSITA' DI ANNULLARE D'UFFICIO LE CANCELLAZIONI DISPOSTE IN VIRTU' DI UNA INTERPRETAZIONE DELLA L. 339/03 CONTRARIA AL DIRITTO COMUNITARIO



E POSSIBILE FONTE DI RESPONSABILITA' PER LO STATO E PER GLI STESSI CONSIGLI DEGLI ORDINI (A SEGUITO DI RIVALSA DA PARTE DELLO STATO VERSO I CONSIGLI DEGLI ORDINI) ?
LEGGI DI SEGUITO LA SENTENZA DEL TAR PALERMO ...

N. 1162/2008 Reg. Sent.
N. 601 Reg. Gen.
ANNO 2007
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Tribunale Amministrativo Regionale della Sicilia, Sezione Terza, ha pronunciato la seguente
SENTENZA
sul ricorso R.G. n. 601/2007 e relativo ricorso per motivi aggiunti, proposto da C. G., anche nella qualità di legale rappresentante della "Associazione A.", con sede in Burgio (Ag), e da M. L., rappresentati e difesi, giusta procura a margine del ricorso, dall'avv.to Ignazio Cucchiara, ed elettivamente domiciliati in Palermo, via Regina Margherita n. 42, presso lo studio dell'avv.to Leonardo Cucchiara;
contro
l'Assessorato Regionale Agricoltura e Foreste, in persona dell'Assessore pro-tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Palermo, domiciliataria ex lege;
- il ricorso introduttivo:
per l'annullamento (previa sospensione)
-della nota dell'Assessorato Agricoltura e Foreste n. 5179 del 18/01/2007, recapitata il giorno 23 seguente, "con la quale si dispone di procedere alla liquidazione del contributo in difformità al bando pubblico 2003 (Misura 4.6. "Investimenti aziendali per l'irrobustimento delle filiere agricole e zootecnica" - P.O.R. 2000-2006 - Azione e Rete ecologica) e al D.D.S. n. 1702 del 23/11/2004 di approvazione del progetto e concessione del contributo di euro 694.367,50;"
- di tutti gli atti pregressi, connessi e consequenziali;
(e, in subordine)
per la condanna
"al pagamento dell'indennizzo ex art. 21 quinquies L. 241/90 in misura pari alla riduzione del contributo";
quanto al ricorso per motivi aggiunti:
per l'annullamento (previa sospensione)
1) del D.D.G. n. 632 del 23.4.2007 dell'Assessorato Agricoltura e Foreste trasmessa con nota prot. n. 69145 dell'1.8.2007, con la quale si dispone:
- la liquidazione del contributo in favore dell'Azienda Associata "Z" di C. G. e M. L. nella somma di euro 151.308,24, con una decurtazione di euro 543.059,26 dal contributo di euro 694.367,50, concesso con D.D.S. n. 1702 del 23.11.2004 (nell'ambito del P.O.R. Sicilia 2000-2006 - misura 4.6 "Investimenti aziendali per l'irrobustimento delle filiere agricole e zootecnica" - bando del 2003)
- la restituzione della somma di euro 197.488,19;
2) del verbale di accertamento lavori del 23.3.2007 e dell'allegato consuntivo di spesa.
e (in via subordinata)
per la condanna
al pagamento dell'indennizzo in misura pari alla riduzione del contributo, ex art. 21 quinquies L. 241/90.
Visti il ricorso introduttivo ed il ricorso per motivi aggiunti con i relativi allegati;

Vista l'ordinanza n. 1771 del 12/11/07 di accoglimento della domanda incidentale di sospensione del provvedimento impugnato con il ricorso per motivi aggiunti.
Visto l'atto di costituzione in giudizio con memoria dell'Avvocatura dello Stato, per l'Assessorato Regionale intimato;
Vista la memoria difensiva depositata dal procuratore dei ricorrenti il 15/05/2008;
Designato relatore alla pubblica udienza del 03/06/2008 il Consigliere Cosimo Di Paola;
Uditi i procuratori delle parti, come da verbale;
Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:
FATTO
In attuazione dell'Azione 3 "Rete ecologica", compresa nella misura 4.06 denominata "Investimenti aziendali per l'irrobustimento delle filiere agricole e zootecniche del P.O.R. Sicilia 2000-2006, veniva pubblicato bando 2003 sulla G.U.R.S. n. 14 del 28/3/2003. I Sigg.ri C. G. e M. L., nella qualità di soci della "Associazione A.", con sede in Burgio, presentavano all'Assessorato Regionale Agricoltura e Foreste istanza di finanziamento del " Progetto per la valorizzazione ecologica delle risorse agricole, forestali ambientali e storico-culturali dell'azienda agraria "Z" agro di Palazzo Adriano (Pa)", estesa Ha 43.29.74, per l'importo complessivo di euro 1.614.091,60.
Il progetto prevedeva, tra l'altro, la realizzazione di fasce alberate per una lunghezza totale di ml. 2.102.40 al costo di euro 382,13/ml., come previsto dal prezziario regionale. Nella fase di accertamento dei lavori eseguiti l'Amministrazione appurava - secondo quanto affermato nella nota impugnata - con il ricorso introduttivo - che nel prezziario regionale, per le fasce alberate, era erroneamente indicato il costo per metro lineare anziché per ettaro, e disponeva quindi la conseguente riduzione del contributo concesso.
Da qui il ricorso avverso tale nota, notificato il 09/03/07 e depositato il giorno 20 seguente, con cui si deducono i motivi di censura seguenti:
1) Violazione per falsa applicazione dell'art. 21 nonies della legge 7.8.1990 n. 241. Violazione per mancata applicazione dell'art. 1,comma 1, di detta legge 241/1990.
L'Amministrazione ha ridotto il contributo già concesso ai ricorrenti di ben 416.372,50 Euro, portandolo da euro 694.367,50 ad euro 277.955,00, con ciò effettuando un parziale annullamento d'ufficio del precedente atto concessorio che doveva essere adottato entro un congruo termine, essere motivato in ordine all'interesse pubblico alla sua adozione, e contenere la ponderazione dell'interesse dei destinatari.
2) Violazione dell'art. 9, comma 5, del bando pubblico 2003 - Misura 4.06 - P.O.R. 2000-2006 Azione 3 rete ecologica. Eccesso di potere per violazione della Direttiva dirigenziale prot. n. 1820 del 17/7/2002, delle circolari Assessorato Agricoltura e Foreste n. 7 del 21/6/2004 e prot. n. 19346 del 25/11/2004.
L'art. 9, comma 5, del bando pubblico suindicato prevede che " l'importo ammissibile degli interventi realizzati sarà ordinariamente determinato sulla base del prezziario regionale agricoltura vigente, salvo che l'importo fatturato sia inferiore a quello risultante dal prezziario stesso ". L'Amministrazione non poteva quindi né modificare né disapplicare tale disposizione costituente lex specialis nel settore in questione.
Hanno chiesto in conclusione i ricorrenti l'annullamento del provvedimento impugnato e, in subordine, per il caso che lo si ritenesse atto di revoca di quello concessorio del contributo, la condanna dell'Assessorato al pagamento di un indennizzo pari alla misura della riduzione del contributo già concesso.
2. Con ricorso per motivi aggiunti, notificato l'08/10/2007 e depositato il giorno 18 seguente, i

Sigg.ri C. G. e M. L. impugnavano:
a) il D.D.G. n. 632 del 23/04/2007 dell'Assessorato Regionale Agricoltura e Foreste, trasmesso con nota prot. n. 69145 dell'01/08/2007, recapitata il 03/08/2007, che disponeva:
- la liquidazione del contributo in favore dell'Azienda associata " Z " nella somma di euro 151.308,24, con una decurtazione di euro 543.059,26, dal contributo di euro 694.367,50 concesso con D.D.S. n. 1702 del 23/11/2004;
- la restituzione della somma di euro 197.488,19;
b) il verbale di accertamento lavori del 23/03/2007 e dell'allegato consuntivo di spesa.
A sostegno del ricorso gli interessati deducevano i seguenti motivi di censura:
1) Violazione per falsa applicazione dell'art. 21 nonies della legge 7.8.1990 n. 241. Violazione per mancata applicazione dell'art. 1, comma 136 L. 30/12/2004 n. 311 e dell'art. 1,comma 1, di detta legge 241/1990.
Gli atti impugnati costituiscono annullamento parziale del precedente decreto di approvazione del progetto e di concessione del contributo per cui dovevano sussistere tutti i presupposti che ne giustificano l'adozione (interesse pubblico, ragionevole lasso di tempo, etc.) che invece mancano nella specie.
2) Violazione dell'art. 9, comma 5, del bando pubblico 2003 - Misura 4.06 - P.O.R. 2000-2006 Azione 3 rete ecologica. Eccesso di potere per violazione della Direttiva dirigenziale prot. n. 1820 del 17/7/2002, delle circolari Assessorato Agricoltura e Foreste n. 7 del 21/6/2004 e prot. n. 19346 del 25/11/2004.
Si ripropone la stessa censura già dedotta col 2^ motivo del ricorso introduttivo.
Chiedevano i ricorrenti in conclusione l'annullamento, previa sospensione, e in subordine, la condanna dell'Amministrazione al pagamento di un indennizzo, come sopra indicato, vinte le spese del giudizio.
3. Con ordinanza n. 1771 del 12/11/07 veniva accolta la domanda incidentale di sospensione del provvedimento impugnato col ricorso per motivi aggiunti.
4. Si costituiva in giudizio per resistere l'Avvocatura dello Stato che, con memoria depositata il 20/05/2008 sosteneva la legittimità del provvedimento impugnato e concludeva per il rigetto del ricorso, con vittoria di spese.
Alla pubblica udienza del 03/06/2008 i procuratori delle parti chiedevano che il ricorso venisse posto in decisione.
DIRITTO
1. La difesa erariale ha eccepito nella discussione in pubblica udienza il difetto di giurisdizione di questo Tar in ordine alla controversia in esame, in quanto vantando i ricorrenti una posizione di diritto soggettivo la stessa ricadrebbe nella cognizione del Giudice ordinario.
L'eccezione non può condividersi atteso che secondo un orientamento giurisprudenziale ormai consolidato, il destinatario di finanziamenti e di sovvenzioni pubbliche vanta nei confronti dell'autorità concedente una posizione tanto di interesse legittimo (rispetto al potere dell'amministrazione di annullare i procedimenti concessori per vizi di legittimità, o di revoca per contrasto originario con l'interesse pubblico), quanto di diritto soggettivo (relativamente alla concreta erogazione delle somme di denaro oggetto del finanziamento e alla conservazione degli importi già concessi o da riscuotere); pertanto, qualora si controverta della legittimità della decadenza o della revoca del contributo già concesso, ovvero, della ripetizione degli importi già erogati, la giurisdizione spetta al giudice ordinario (cfr. ex plurimis, Cons. Stato, sez. VI, 07 agosto 2007, n. 4373).
Nella specie, la controversia non concerne la revoca del contributo concesso ai ricorrenti, bensì

il parziale annullamento dello stesso, con il consequenziale obbligo di restituzione della somma in più erroneamente erogata ai predetti. Si controverte quindi nella specie sul corretto esercizio della potestà discrezionale dell'Amministrazione di annullamento d'ufficio del precedente atto concessorio, sicché la giurisdizione della controversia spetta a questo Giudice amministrativo.
2. Nel merito il ricorso è fondato nei sensi e limiti di seguito specificati.
Con D.D.S. n. 1702 del 23/11/04 veniva concesso all'Azienda associata "Z" di cui sono titolari i ricorrenti, un contributo di euro 694.367,50 corrispondente al 50% dell'importo complessivo di spesa approvata, pari ad euro 1.388.735,50. Con successivo D.D.S. n. 1601 del 28/10/05 veniva erogata ai ricorrenti un'anticipazione del contributo di euro 347.183,75.
Con il D.D.G. n. 642 del 23/04/2007, impugnato con il ricorso per motivi aggiunti, si riduceva in modo consistente l'ammontare del contributo per le opere realizzate ad euro 151.308,24 ordinandosi di conseguenza ai ricorrenti la restituzione di euro 197.488,19. Si attuava in questo modo un parziale annullamento in autotutela del D.D.S. n. 1702/04 sulla base delle seguenti due considerazioni, rilevabili sia dalla nota impugnata col ricorso introduttivo che dall'accertamento finale dei lavori eseguiti, e cioè:
a) che l'Azienda associata ricorrente, nel consuntivo di spesa, avrebbe utilizzato nella categoria "corridoi ecologici e fasce alberate" come prezzo unitario, la voce del prezziario regionale Z.1.4.1 che riporterebbe erroneamente un importo a metro lineare invece che ad ettaro. Inoltre, tale voce si riferirebbe ad interventi di ritiro ventennale dei seminativi non previsti dalla misura e dal bando in questione;
b) le spese sostenute non sarebbero supportate da regolari fatture quietanzate e dalla copia della documentazione attestante le modalità di pagamento.
Si deduce col primo motivo del ricorso introduttivo e del ricorso per motivi aggiunti, che entrambi i provvedimenti impugnati sarebbero illegittimi per mancanza dei presupposti che consentono ai sensi dell'art. 21 octies L. n. 241/1990 l'annullamento d'ufficio di un provvedimento amministrativo. Si sostiene, in particolare, che non sussisterebbero:
- l'illegittimità dell'atto annullato;
- le ragioni di interesse pubblico, diverse da quelle coincidenti col ripristino della legalità;
- il termine ragionevole per l'esercizio della potestà di autoannullamento;
- la valutazione degli interessi dei destinatari.
Si assume quindi che i ricorrenti avrebbero fatto affidamento sulle spese ammesse a contributo e sulla base di ciò avrebbero realizzato i lavori.
La difesa erariale per converso deduce che sarebbe doveroso l'annullamento in autotutela in questione " stante l'obbligo comunitario di limitare il finanziamento alle sole misure di sostegno riconosciute " e sarebbe invece irrilevante " l'affidamento del destinatario nella percezione di somme previste ex lege per attività diverse da quelle realizzate.
"La tesi dell'Amministrazione è improntata ad eccessivo rigore in quanto considera unilateralmente le proprie ragioni, ignorando del tutto la posizione dei ricorrenti, sicché il Collegio ritiene di non poterla condividere.
Si deve in primo luogo rilevare che l'art. 9 del bando in questione stabilisce che: "In ogni caso, l'importo ammissibile degli interventi realizzati sarà ordinariamente determinato sulla base del prezziario regionale agricoltura vigente, salvo che l'importo fatturato sia inferiore a quello risultante dal prezziario stesso". Quest'ultimo, all'art. Z.1.4.1. relativamente alla realizzazione di fasce alberate "per ritiro dei seminativi dalla produzione per venti anni" prevede un prezzo di euro 382,13 per ml. Orbene, ammesso per ipotesi che il prezzo sia errato, in quanto calcolato per metro lineare e non per ettaro, e che comunque esso non sia applicabile in quanto il

predetto intervento (ritiro dei seminativi per vent'anni) non sarebbe previsto dalla misura e dal bando, deve ritenersi che, trattandosi di una differenza davvero macroscopica (da euro 849.290,25 ad euro 16.545,24) avrebbe dovuto, in conformità al principio di buona amministrazione, essere rilevata già in sede istruttoria laddove, invece, i tecnici incaricati di istruire la pratica, con verbale del 26/10/2004, si limitarono invece a ridurre la spesa ammissibile per la categoria in questione da euro 883.720,93 ad euro 849.290,25 ritenendo quindi esatta l'applicazione del prezziario regionale.
Si può quindi correttamente affermare (come, appunto, dedotto in ricorso) che in capo ai ricorrenti si sia formato un ragionevole e concreto affidamento sulla spettanza di tale contributo che consentì loro di avviare ed ultimare i relativi lavori agricoli, affrontando un così elevato impegno economico.
Trova di conseguenza applicazione, anche nella fattispecie in esame, il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui ai sensi dell'art. 21 nonies L. 7 agosto 1990 n. 241, introdotto dalla l. 11 febbraio 2005 n. 15, il provvedimento con il quale l'amministrazione dispone l'annullamento d'ufficio di una precedente determinazione, da essa adottata, non può fondarsi sulla mera esigenza di ripristino della legalità, ma deve dare conto, nella motivazione, della sussistenza di un interesse pubblico concreto ed attuale alla rimozione dell'atto e, in ogni caso, incontra il limite insuperabile costituito dall'esigenza di salvaguardare le situazioni di soggetti privati che, confidando nella legittimità dell'atto rimosso, hanno acquisito il consolidamento di posizioni di vantaggio loro attribuite da quest'ultimo (cfr. ex plurimis, Cons. Stato, sez. IV, 14 febbraio 2006, n. 564).
La resistente Amministrazione, nel sostenere viceversa che la potestà di autotutela esercitata sarebbe doverosa, a causa del prevalente interesse pubblico, nazionale e comunitario, invoca l'avviso espresso nella sentenza della II Sezione di questo T.A.R. 28 settembre 2007 n. 2049, con cui si è statuito, in sintesi, che in caso di esercizio del potere di autotutela in presenza della c.d. illegittimità comunitaria del provvedimento, l'interesse pubblico specifico si connota anche in relazione all'esigenza di evitare che l'azione amministrativa anticomunitaria produca effetti economici pregiudizievoli per la collettività territoriale di riferimento, in conseguenza del possibile esercizio dell'azione di rivalsa da parte dello Stato, responsabile sul piano internazionale dell'inadempimento regionale degli obblighi comunitari, ai sensi dell'art. 1 comma 1215, l. 27 dicembre 2006 n. 296.
Ma nella specie si è verificata una circostanza di fatto particolare, cioè l'erroneo calcolo della spesa ammissibile a contributo non imputabile a responsabilità o negligenza dei ricorrenti, non rilevato in fase istruttoria dall'Amministrazione, che però - per l'affidamento procurato in capo agli interessati - avrebbe dovuto formare oggetto di valutazione da parte della stessa, in sede di adozione dell'annullamento parziale in autotutela dell'originario provvedimento concessorio.
Né va trascurato che l'asserito errore materiale della voce 2.1.4.1 del prezziario regionale non risulta che, pur dopo i provvedimenti impugnati, abbia finora formato oggetto di correzione o rettifica da parte della competente Amministrazione.
Il secondo punto su cui si basa la nota impugnata col ricorso introduttivo è il mancato rispetto dell'art. 9 del bando secondo cui le spese sostenute devono essere supportate da regolari fatture quietanzate e dalla copia della documentazione attestante le modalità di pagamento (esclusivamente assegni circolari non trasferibili e/o bonifici bancari) "almeno per la quota oggetto di contributo", nella specie, il 50% dell'importo ammesso di progetto.
"Il pagamento senza fattura (per importi conformi al prezziario regionale) è ammesso solo in caso di interventi realizzati direttamente dall'imprenditore agricolo, sotto forma di apporto di

materie prime e di lavoro non retribuito. In tal caso, le opere devono essere opportunamente giustificate con autodichiarazione..." (Circ. Ass.to Reg. Agric. F.ste 21 giugno 2004 n. 7); dispos. Dirig. n. 1820 del 17/07/02.
I ricorrenti deducono di essersi avvalsi dell'autocertificazione per i lavori eseguiti in economia. La Difesa erariale sostiene invece che si tratti di inadeguatezza della documentazione dagli stessi prodotta, relativamente alla realizzazione delle fasce alberate.
Osserva il Collegio che dall'esame di tale questione si può prescindere in quanto l'accoglimento del ricorso a causa del non corretto esercizio della potestà di autotutela, come sopra spiegato, comporta l'annullamento degli atti impugnati, salvi gli ulteriori provvedimenti dell'Autorità amministrativa: che, oltre a ponderare la sussistenza dell'interesse pubblico all'adozione degli stessi, in rapporto alla posizione soggettiva dei ricorrenti, dovrà procedere al calcolo delle spese ammissibili a contributo in conformità alle surriportate disposizioni.
Il ricorso è pertanto fondato e va accolto col conseguente annullamento dei provvedimenti impugnati, salvi gli ulteriori provvedimenti dell'Autorità amministrativa:
Le spese del giudizio seguono la soccombenza e vanno liquidate come in dispositivo.
P. Q. M.
Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, Sezione Terza, accoglie, nei sensi e limiti di cui in motivazione, il ricorso in epigrafe e, per l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati, nella stessa epigrafe indicati, salvi gli ulteriori provvedimenti dell'Autorità amministrativa.
Condanna l'Assessorato Regionale Agricoltura e Foreste al pagamento in favore dei ricorrenti delle spese del presente giudizio che liquida in complessivi euro 2.000,00 (duemila/00) oltre I.V.A e C.P.A. come per legge.
Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.
Così deciso in Palermo, nella Camera di consiglio del 03/6/2008 con l'intervento dei Sigg.ri magistrati:
- Calogero Adamo - Presidente;
- Cosimo Di Paola - Consigliere-estensore;
- Maria Cappellano - Referendario.

Depositata in Segreteria il 15 settembre 2008