

Pubblicato il 22/01/2024

N. 00688/2024REG.PROV.COLL.
N. 07308/2018 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 Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7308 del 2018, proposto dalla Società Impresa Edilfor s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Oreste Morcavallo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Arno, n. 6,

contro

la Regione Calabria, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Massimiliano Manna, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria, sezione Prima, 7 febbraio 2018, n. 360, resa tra le parti, avente ad oggetto la revoca di un finanziamento pubblico.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Calabria;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-*bis*, cod.proc.amm.;

Relatore, all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 28 novembre 2023 tenutasi con modalità da remoto in videoconferenza, il Cons. Antonella Manzione e uditi per le parti l'avvocato Achille Morcavallo, in dichiarata delega dell'avvocato Oreste Morcavallo e l'avvocato Massimiliano Manna;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con il ricorso in appello di cui in epigrafe, la Società Impresa Edilfor s.r.l. (d'ora in avanti, solo l'Impresa, o la Società) ha impugnato la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sez. I, 7 febbraio 2018, n. 360, che ha respinto il ricorso (n.r.g. 437 del 2016) proposto dalla medesima per ottenere l'annullamento del decreto direttoriale n. 2178 del 7 marzo 2016, con cui è stata disposta la revoca del finanziamento concesso dalla Regione Calabria per la *«realizzazione di un programma pilota e sperimentale destinato alla locazione permanente la cui gestione è finalizzata a sostenere modelli abitativi solidali da attuare nelle città con popolazione superiore a 30.000 abitanti»*, nonché i motivi aggiunti, riferiti alla successiva rettifica della graduatoria dei beneficiari.

2. La vicenda che fa da sfondo al presente contenzioso può essere sinteticamente ricostruita sulla scorta dei documenti e degli atti prodotti dalle parti controvertenti nei due gradi di giudizio nonché da quanto sintetizzato nella parte in fatto della sentenza qui oggetto di appello, come segue:

- l'Impresa ha partecipato alla procedura selettiva bandita dalla Regione Calabria con determina dirigenziale n. 7583 del 24 giugno 2014 per il finanziamento di progettualità relative a modelli abitativi "solidali" destinati a città con popolazione superiore a 30.000 abitanti, come previsto dall'art.

3.3 del programma approvato con delibere di Giunta del 30 luglio 2012, n. 347, del 7 marzo 2014, n. 93 e del 17 aprile 2014, n. 147;

- è stata inserita nella graduatoria dei beneficiari di cui alla determina n. 13569 del 14 novembre 2014 per un progetto di ristrutturazione di un immobile da destinare, previo cambio di destinazione d'uso, ad albergo sociale, sicché, con successivo provvedimento n. 16436 del 29 dicembre 2015, le è stato concesso il finanziamento, per un importo pari a euro 2.910.815,83, la cui erogazione in concreto era condizionata espressamente alla positiva verifica del possesso dei requisiti necessari mediante richiamo all'art. 14 dell'avviso pubblico, che già disponeva in tal senso;

- confidando sulla sostenibilità economica dell'investimento, dava seguito alla progettualità richiedendo ed ottenendo il necessario titolo edilizio dal Comune di Corigliano, nel cui territorio insiste il fabbricato *de quo* (permesso di costruire n. 11 del 20 aprile 2015, riferito a cambio di destinazione d'uso, con opere, di un immobile preesistente, con assentita deroga dal rispetto delle previsioni urbanistiche ai sensi dell'art. 14, comma 1-*bis* del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, a seguito di attestazione dell'interesse pubblico dell'opera da parte del Consiglio comunale con deliberazione n. 11 del 30 marzo 2015);

-l'istruttoria della pratica favorevole al finanziamento veniva effettuata da apposito gruppo di lavoro a supporto del RUP costituito con nota del 15 giugno 2015 per la valutazione propedeutica all'approvazione dei progetti esecutivi e dei relativi quadri tecnici economici (QTE);

- nell'ambito del procedimento, in data 27 luglio 2015 la Regione avanzava richiesta di integrazione documentale avente ad oggetto nello specifico la trasmissione del titolo di proprietà dell'immobile, cui l'Impresa dava riscontro il 24 agosto 2015, significando di essere nella disponibilità dello stesso a seguito di trasferimento di proprietà effettuato con scrittura privata del 25 luglio 2014 e successivo atto pubblico del 20 agosto 2015;

- il 30 settembre 2015 veniva effettuata la prima verifica da parte della Commissione di collaudo all'uopo costituita, che verificava la conformità dello stato di avanzamento dei lavori al cronoprogramma preventivato;
- il QTE del progetto veniva successivamente approvato dalla Regione, cui veniva comunicato anche l'inizio dei lavori, in data 2 novembre 2015 per l'importo sopra indicato, a valere sul costo complessivo dell'intervento, quantificato in euro 3.367.603,20;
- in data 8 febbraio 2016, con nota prot. n. 36519, veniva comunicato l'avvio del procedimento di revoca del finanziamento concesso in quanto il titolo di proprietà presentato *«non risulta essere registrato in linea con il requisito richiesto dal bando»*;
- a ciò faceva seguito la revoca della concessione del contributo, non avendo l'Amministrazione procedente attribuito rilievo alle osservazioni dell'Impresa, soltanto menzionate, nonché, quale conseguenza della stessa, la rettifica della graduatoria dei beneficiari, seppure senza espungere formalmente la Società.

In maggior dettaglio, nel provvedimento impugnato si fa riferimento ad una sorta di esposto datato 2 dicembre 2015 da parte di *«un'associazione di categoria»* con allegata perizia tecnica ove si riferisce della mancata registrazione dell'atto di acquisto dell'immobile da parte dell'Impresa Edilfor s.r.l. alla data di scadenza del bando (28 luglio 2014), essendo la stessa avvenuta presso l'Agenzia delle entrate di Rossano solo il 2 ottobre 2014, circostanza poi confermata all'amministrazione a seguito di specifica richiesta in merito (nota dell'Agenzia del 5 febbraio 2016, prot. n. 8325). Da qui la ritenuta insussistenza dei requisiti di ammissione al beneficio, con conseguente revoca motivata sull'assunto che mancava al momento dell'istanza *«la disponibilità dell'area edificabile oppure del fabbricato da demolire e ricostruire ai sensi dell'articolo 5 della legge regionale n. 2/2010 e smi, intesa come proprietà oppure opzione preliminare di compravendita dell'area edificabile, sottoscritto e*

registrato in data anteriore a quella di presentazione della domanda».

3. Nei confronti del suddetto provvedimento ha proposto ricorso dinanzi al T.a.r. per la Calabria l'Impresa Edilfor s.r.l.

3.1. Il giudice di primo grado, con sentenza n. 360/2018, ha ritenuto che il carattere vincolato dell'atto adottato renda irrilevanti i vizi procedurali, siccome statuito dall'art. 21-*octies*, comma 2, della l. n. 241 del 1990. Sotto il profilo sostanziale, esso sarebbe peraltro adeguatamente motivato con il richiamo alla mancanza di registrazione del titolo di proprietà in linea con quanto richiesto dal bando (art. 4) sia per gli interventi di nuova costruzione che per quelli di recupero del patrimonio edilizio esistente. Ciò in coerenza con la *ratio* della clausola che mira a dare certezza al requisito della disponibilità del bene, da non ritenere affetta da alcun vizio di irragionevolezza o sproporzione rispetto al principio di massima partecipazione alle gare pubbliche, *«posto che la certezza della disponibilità dell'immobile e della regolarità dell'atto appaiono requisiti funzionali al corretto svolgimento della procedura di selezione e alla realizzabilità del progetto»*. Del tutto inutile si sarebbe rivelato, poi, l'utilizzo del soccorso istruttorio, ammesso e non concesso lo stesso trovi applicazione alle procedure di cui è causa, stante la circostanza oggettiva della tardività della registrazione, che non avrebbe potuto certo essere sanata dall'ammissione della produzione documentale postuma. Quanto infine all'interesse pubblico all'adozione dell'atto di autotutela, *«è sufficiente osservare che il provvedimento si basa su una falsa dichiarazione del partecipante alla gara, il quale ha dichiarato che la registrazione del contratto era avvenuta in data anteriore [...]»*.

Il che esclude la sussistenza di qualsivoglia stato soggettivo di buona fede da tutelare.

3.2. Ha infine respinto i motivi aggiunti del ricorso in quanto lamentanti invalidità derivata dall'asserita illegittimità dell'atto principale.

4. L'Impresa Edilfor s.r.l. ritiene errata la decisione assunta dal giudice di

primo grado in primo luogo nella parte in cui ha respinto le censure circa la violazione delle garanzie del giusto procedimento sull'assunto che si tratterebbe al più di vizi non invalidanti ai sensi dell'art. 21-*octies* della l. n. 241 del 1990.

4.1. Errata sarebbe altresì l'interpretazione data agli artt. 4 e 9 del bando e al principio del soccorso istruttorio. La prima norma, infatti, si riferirebbe solo ai casi di nuova edificazione e ristrutturazione edilizia (ricostruzione previa demolizione), come evidentemente ritenuto dalla stessa amministrazione che aveva vagliato positivamente la produzione della scrittura privata del 25 luglio 2014 in risposta alla richiesta di integrazione documentale nonché approvato il QTE, anche a seguito di sopralluogo della apposita Commissione di collaudo; la seconda a sua volta non richiede la produzione di un contratto registrato. L'adempimento, dunque, quand'anche necessario, non poteva essere letto come richiesto a pena di esclusione, costituendo al più mera irregolarità documentale, sanabile con il soccorso istruttorio *ex art.* 46 del d.lgs. n. 163 del 2006.

4.2. Il primo giudice avrebbe comunque erroneamente valutato i presupposti di fatto e di diritto della vicenda non tenendo neppure conto della circostanza che al momento dell'adozione della revoca la pretesa ragione ostativa all'accoglimento dell'istanza era già venuta meno, essendo stato registrato sia il preliminare che il definitivo di vendita. Anche per tale ragione, mancherebbe dunque l'esplicitazione dell'interesse pubblico sotteso all'autotutela, siccome richiesto dall'art. 21-*novies* della l. n. 241 del 1990. Ciò in quanto l'Impresa non ha mai negato la posteriorità della data di registrazione del preliminare di acquisto, sì da poter essere considerata in mala fede come impropriamente affermato dal T.a.r. per la Calabria; essa si è limitata da subito a dolersi dell'errata applicazione dell'art. 4 del bando, a suo dire non riferibile alla propria peculiare situazione, nonché dell'affidamento riposto nell'avallo di tale opzione ermeneutica giusta il

comportamento dell'Amministrazione successivo alla presentazione della domanda originaria e alla sua integrazione su richiesta.

4.3. Non sarebbe stata considerata la incoerenza tra la revoca della concessione e la mancata espunzione dalla graduatoria. In tal modo la revoca avrebbe colpito solo l'erogazione del contributo, non l'ammissione del progetto, come invece avrebbe dovuto accadere in ragione della asserita esistenza di una causa di esclusione comminata dal bando.

4.4. La sentenza non si sarebbe pronunciata sulla domanda, presentata in via subordinata, di declaratoria di illegittimità dell'art. 4 del bando, ove interpretato nel senso avverso all'Impresa con riferimento all'imposizione del requisito della registrazione a pena di esclusione, non di regolarità dell'atto. La conclamata *ratio* di dare certezza all'anteriorità della disponibilità del bene rispetto alla partecipazione alla gara non troverebbe infatti alcuna tutela aggiuntiva dalla richiesta registrazione del titolo dimostrativo dell'intento negoziale di addivenire ad un futuro trasferimento di proprietà.

5. Si è costituita in giudizio la Regione Calabria per resistere all'appello e chiederne il rigetto. Con memoria versata in atti il 31 luglio 2023 ha eccepito l'inammissibilità del ricorso in quanto asseritamente solo reiterativo delle censure di primo grado. Ha quindi difeso la ricostruzione del primo giudice affermando, in sintesi, che l'eventuale violazione di garanzie partecipative, comunque non viziante, stante che il provvedimento non avrebbe potuto avere un contenuto diverso da quello che lo ha in concreto connotato; che il combinato disposto degli artt. 4, lett. b), e 9 dell'avviso pubblico era chiaro nel senso della inequivoca necessità della registrazione del titolo di proprietà a pena di ammissibilità della domanda prima della sua presentazione; che il richiamo all'istituto del soccorso istruttorio si paleserebbe del tutto inconferente, in quanto invocato per ottenere la formazione del requisito di ammissibilità, non per integrare una

carente produzione documentale; che l'interesse pubblico alla rimozione dell'atto sarebbe intrinseco essendo il provvedimento favorevole conseguito a false dichiarazioni; che sarebbe stata finanche indicata erroneamente la data effettiva di registrazione della scrittura privata, risalente non al 25 giugno 2014, come affermato dall'Impresa, ma al 3 novembre 2014; che la graduatoria sarebbe stata rettificata in conseguenza dell'avvenuta revoca del beneficio; infine, che l'antiorità della registrazione espressamente richiesta a pena di esclusione non poteva essere surrogata da una presunzione di registrazione dell'atto, come preteso dall'appellante.

6. All'udienza di smaltimento del 28 novembre 2023, esaurita la discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

7. In via preliminare, il Collegio ritiene di respingere l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa pubblica, stante che, diversamente da quanto dalla stessa opinato, l'appello formula le reiterate censure del ricorso di primo grado in chiave critica rispetto alla sentenza impugnata, rimarcando anche una (ipotizzata) omessa pronuncia su taluni risvolti intrinseci alle stesse.

8. Nel merito, l'appello è fondato per le ragioni di seguito esplicitate.

9. Innanzi tutto, il Collegio ritiene necessario inquadrare il provvedimento adottato, denominato di "revoca" di un beneficio economico in precedenza concesso, ancorché non ancora erogato.

10. In relazione a tale ambito, di regola con il relativo *nomen iuris* il legislatore indica l'atto caducatorio, distinto dall'esercizio della vera e propria autotutela, col quale si dà attuazione al potere di vigilanza conferito strumentalmente all'amministrazione preposta all'elargizione di risorse pubbliche per finalità via via individuate come meritevoli dalla normativa di settore. I tratti distintivi della decadenza dagli incentivi per le energie

rinnovabili disposta dalla Società gestrice dei relativi servizi (G.S.E.), in qualche modo contenutisticamente assimilabile, sono stati individuati dall'Adunanza plenaria di questo Consiglio di Stato, distinguendoli per un verso dall'irrogazione della sanzione e per l'altro, appunto, dall'annullamento d'ufficio *ex art. 21-novies* della l. n. 241 del 1990 (Cons. Stato, A.P., 11 settembre 2020, n. 18). La revoca, infatti, consegue alla riscontrata necessità da parte della p.a. concedente di procedere al recupero o alla mancata liquidazione in concreto di erogazioni in generale, in particolare se si tratta di agevolazioni di diritto UE, erroneamente accordate in assenza del presupposto che le legittimava *ab origine*. Trattasi cioè dell'esercizio di un potere vincolato, che elide *ex tunc* il beneficio assentito *sine titulo*, sulla base del dato oggettivo della riscontrata violazione della normativa di regolazione del settore senza che ne rilevi lo stato soggettivo del beneficiario, emergendo quindi preminente l'esigenza per la pubblica amministrazione che neppure deve motivare specificamente le ulteriori ragioni d'interesse pubblico concreto e attuale o di comparazione con quello del debitore, anche quando questi sia in buona fede, circostanza destinata caso mai ad assumere rilievo in relazione al *quomodo* del recupero, non certo nell'*an* (cfr., in argomento, Cons. Stato, sez. VI, 23 novembre 2018, n. 6659 e 30 maggio 2017, n. 2614).

9.1. L'esercizio di tale potere, cioè, in quanto privo di spazi di discrezionalità perché non rivolto al riesame della legittimità di una precedente determinazione amministrativa di carattere provvedimentoale, ma finalizzato al controllo circa la veridicità e la completezza delle dichiarazioni formulate da un privato nell'ambito di un procedimento volto ad attribuire sovvenzioni pubbliche, esula in radice dalle caratteristiche proprie degli atti di autotutela e dall'applicabilità dell'art. 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990. A maggior ragione, non è configurabile alcun affidamento in capo al privato che abbia formulato dichiarazioni

incomplete o non rispondenti all'effettivo stato dell'impianto e delle sue componenti, pur in assenza di ogni valenza penalistica di tale condotta.

10. Nelle procedure ad evidenza pubblica, infatti, quale che ne sia l'oggetto specifico, la completezza delle dichiarazioni è già di per sé un valore da perseguire perché consente, anche in ossequio al principio di buon andamento dell'amministrazione e di proporzionalità, la celere decisione in ordine all'ammissione del privato, in particolare se operatore economico, per il quale il fattore tempo assume rilievo anche in termini concorrenziali, alla selezione.

11. Il procedimento configura cioè in capo al singolo obblighi di correttezza, specificati con il richiamo alla clausola generale della buona fede, della solidarietà e dell'autoresponsabilità, che rinvergono il loro fondamento sostanziale negli artt. 2 e 97 della Costituzione e che impongono che egli assolva oneri di cooperazione, quale appunto è il dovere di fornire informazioni non reticenti e complete, di compilare moduli, di presentare la prescritta documentazione, ecc., di regola secondo il paradigma della dichiarazione sostitutiva di cui al d.P.R. n. 445/2000. Conseguentemente, ove l'adempimento informativo, per come esplicitato a monte, sia stato evaso in maniera non corretta o non veritiera, tale mancanza non può formare oggetto di domanda d'integrazione o di richiesta di acquisizione a carico della P.A. in base al cd. "obbligo di soccorso" ex art. 6 della l. n. 241/1990, prima ancora che in base alla legislazione speciale sulla contrattualistica pubblica.

12. Rileva tuttavia il Collegio come tali principi non possano non incontrare un limite nelle esigenze di certezza delle situazioni giuridiche, e, soprattutto, nell'affidamento che il privato in buona fede ripone sulla correttezza dell'operato della p.a. Lo stillicidio di richieste istruttorie che caratterizza troppo spesso la prassi operativa delle amministrazioni pubbliche, finanche laddove un mero *screening* preventivo della domanda ne consentirebbe da

subito l'inquadramento in termini di adeguatezza e completezza, è d'altro canto alla base del lamentato fallimento di tutti i tentativi di semplificazione posti in atto dal legislatore, stante che è proprio su tale rilievo, vero o presunto, che si fonda la mancata decorrenza, ad esempio, dei tempi di controllo della regolarità di una s.c.i.a. ovvero di maturazione di un silenzio assenso.

13. Vero è che laddove le verifiche attengano all'erogazione di risorse pubbliche il particolare rigore richiesto non può che risolversi in una maggior tolleranza in ordine alle tempistiche di verifica. Ma è evidente che le stesse, finanche nel caso in cui ammesse *sine die* dalla legislazione di settore (si pensi, ad esempio, a quanto prescritto, sempre in materia di incentivi in ambito energetico, dall'art. 42 del d.lgs. n. 28 del 2011, per come interpretato dalla già richiamata pronuncia dell'Adunanza plenaria di questo Consiglio di Stato), non possono consentire *ad libitum* adempimenti meramente formali riducibili a semplici riscontri empirici, quali quelli consistenti nella "spunta" delle produzioni, ovvero nella verifica di rispondenza delle stesse ad ulteriori prescrizioni esteriori. Ne consegue che, ad esempio, la carenza di allegazioni documentali non espressamente richieste e rivelatesi rilevanti *ex post* per supportare le dichiarazioni dell'istante, non può essere utilizzata a distanza di tempo per confutarne le deduzioni in quanto non documentate nella maniera pretesa. Ciò laddove manchi una esplicitazione comprensibile ed inequivoca nel senso della loro necessità, ovvero laddove il comportamento dell'Amministrazione successivo al loro dichiarato scrutinio abbia confortato l'utente nel senso della efficacia/regolarità delle indicazioni fornite, rafforzandone l'affidamento. In tale ultima ipotesi, infatti, se non sono stati avanzati dubbi o richieste di chiarimenti ulteriori, per non tenere conto di quelli che le sono stati forniti l'amministrazione dovrà evidentemente motivarne la obiettiva inadeguatezza.

14. In altri termini, la ricerca del doveroso punto di equilibrio tra tutela dell'erario e affidamento del privato che sulla base della preventivata acquisizione di risorse ha concretamente investito in un'attività imprenditoriale, confidando nel recupero ancorché parziale delle spese affrontate, risiede nella declinazione di un efficace sistema di controlli e verifiche da parte dell'amministrazione. Esso cioè deve essere volto a scongiurare o quantomeno attenuare gli effetti gravemente afflittivi dei provvedimenti di decadenza/revoca sin da subito, ovvero in un tempo ragionevole necessario per l'effettuazione di verifiche di esclusiva natura documentale, adottabili, in quanto non presupponenti complesse verifiche ispettive, ad esempio circa la rispondenza dello stato dei luoghi a quanto dichiarato dall'istante. Salvo evidentemente, come già precisato, l'ipotesi in cui emerga la non veridicità delle affermazioni del privato richiedente, che non può fondarvi alcun affidamento rispetto al conseguimento di un beneficio pubblico formalmente già concesso (Cons. Stato, A.P., 29 novembre 2021, n. 21), per superare la tutela dello stesso è sempre necessaria una qualche motivazione dell'interesse pubblico.

14. In sostanza, nel caso di esercizio del potere di disporre la decadenza o la revoca per assenza dei necessari presupposti degli incentivi, il legittimo affidamento presuppone che la causa di illegittimità o irregolarità - che ha portato all'esercizio del suddetto potere - non sia nota o comunque conoscibile sulla base dell'ordinaria diligenza dal privato che confida nella stabilità degli atti posti in essere dall'amministrazione. Nel caso di specie, la cronologia delle fasi procedurali, una volta esclusa la declaratoria di circostanze false, depone nel senso della necessità di dare rilievo a tale affidamento, ingenerato proprio dalle modalità dei controlli posti in essere dalla Regione Calabria. Lo sviluppo del procedimento in senso formalmente rassicurante, infatti, conseguito proprio ad approfondimenti specifici sul *punctum pruriens* della controversia (la dimostrata disponibilità

della titolarità del bene in conformità alle clausole contrattuali) non consente di ritenere il privato assoggettato *ad libitum* a ripensamenti circa la completezza ed adeguatezza dell'istruttoria effettuata.

15. A conferma di tale conclusione si pone da ultimo la modifica normativa apportata all'art. 1 della l. 7 agosto 1990, n. 241, mediante l'inserimento del comma 2-*bis* ad opera della l. 11 settembre 2020, n. 120, di conversione del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, ai sensi del quale «*i rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e della buona fede*». La disposizione ha legificato espressamente, rafforzandone la preesistente positivizzazione, anche alla luce dei principi di derivazione europea, il dovere di comportamento di buona fede da parte dell'amministrazione quale fondamento giustificante il formarsi di legittime aspettative in capo al privato. Quanto detto non senza ribadire che il dovere di collaborazione e buona fede è bilaterale, ponendosi un obbligo di diligenza anche in capo al privato, il cui affidamento deve quindi necessariamente risultare incolpevole, come più volte precisato.

16. A conclusioni favorevoli all'appellante può tuttavia giungersi a maggior ragione ove si acceda alla tesi che nel caso di specie la Regione Calabria abbia esercitato il proprio potere di autotutela sub specie di annullamento d'ufficio, cui consegue da un punto di vista fattuale, prima che giuridico, la "revoca" del contributo concesso.

17. In generale, va da sé, infatti, che nell'esplicare l'attività di controllo sulla correttezza dei presupposti di erogazione dei benefici economici, l'Amministrazione si avveda di un proprio precedente errore valutativo, al quale intenda porre rimedio. Il confine tra i due istituti (revoca quale conseguenza dei poteri di controllo postumo del possesso dei requisiti e annullamento d'ufficio della concessione degli stessi) nella prassi non è affatto netto, stante che le amministrazioni tendono ad utilizzare le ragioni del secondo per supportare il primo, superando i limiti, di tempo e di

contenuto, sottesi all'esercizio dell'autotutela.

18. È chiaro infatti che ove si attinga alla categoria concettuale dell'annullamento d'ufficio, occorre anche garantire il rispetto di tutti i presupposti cui il legislatore ne condiziona l'utilizzabilità, quali in primo luogo il rispetto di un termine «ragionevole», da ultimo quantificato in dodici mesi dall'adozione dell'atto, indi la esplicitata comparazione tra l'interesse pubblico all'annullamento e quello al mantenimento del provvedimento ampliativo della sfera giuridica del destinatario dello stesso.

19. La sentenza impugnata, pur omettendo totalmente l'essenziale passaggio sistematico sotteso all'inquadramento del provvedimento avverso, pare ricondurlo a ridetta categoria concettuale, giusta l'insistito richiamo ai principi di cui all'art. 21-*octies*, comma 2 e art. 21-*novies*. A ben guardare, anzi, la affermata natura necessitata dell'atto, tale da rendere inutile qualsiasi apporto contributivo da parte del destinatario, evoca ancor più specificamente quella *species* dell'autotutela comunemente denominata come “doverosa” ancorché parziale, che trova fondamento proprio nella riscontrata falsità delle dichiarazioni del richiedente l'atto annullato (sul punto, si veda Cons. Stato, sez. II, 2 novembre 2023, n. 9415, ai cui principi si intende fare integrale richiamo). Ma anche in tale specifica ipotesi, l'attenuazione dell'onere motivazionale consegue proprio alla richiamata falsità, di per sé sufficiente ad esplicitare il pubblico interesse alla rimozione dell'atto. Come pure precisato dall'Adunanza plenaria di questo Consiglio di Stato, infatti, l'erronea prospettazione, da parte del privato, delle circostanze in fatto e in diritto poste a fondamento dell'atto illegittimo a lui favorevole non consente di configurare una sua posizione di affidamento, con la conseguenza che l'onere motivazionale gravante sull'amministrazione potrà dirsi soddisfatto attraverso il documentato richiamo alla non veritiera prospettazione di parte (Cons. Stato, A.P. 17 ottobre 2017, n. 8).«*L'interesse pubblico all'eliminazione, ai sensi dell' art. 21-nonies*

l. n. 241 del 1990 , di un titolo abilitativo illegittimo è in re ipsa, a fronte di falsa, infedele, erronea o inesatta rappresentazione, dolosa o colposa, della realtà da parte dell'interessato, risultata rilevante o decisiva ai fini del provvedimento ampliativo, non potendo l'interessato vantare il proprio legittimo affidamento nella persistenza di un titolo ottenuto attraverso l'induzione in errore dell'amministrazione procedente» (così T.A.R. , Salerno , sez. II , 05 gennaio 2021, n. 18, richiamata da Cons. Stato, sez. VI, 6 luglio 2023, n. 6615).

20. Nel caso di specie, tuttavia, il provvedimento impugnato non reca alcun richiamo a tale presunta falsità, introdotta nel procedimento di primo grado dalla difesa della regione ed avallata dal T.a.r. per la Calabria, con ciò dando luogo ad un'inammissibile integrazione postuma della motivazione dell'atto impugnato, basata esclusivamente sulla asserita violazione formale dell'art. 4 dell'avviso pubblico. Sicché neppure potrebbe dirsi soddisfatto quel minimo di obbligo motivazionale che consente, in ragione della gravità dei presupposti dell'esercizio dell'autotutela, di limitarsi a tale emblematico richiamo.

21. A ben guardare, anzi, la Società ha da subito documentato la propria (ritenuta) disponibilità del fabbricato giusta la scrittura privata allegata alla domanda, nonché ribadito tale impostazione reiterando la produzione documentale in riscontro alla specifica richiesta di integrazione istruttoria avente ad oggetto proprio la produzione del «*titolo di proprietà*» (richiesta della Regione del 27 luglio 2015, riscontrata il 24 agosto 2015). In alcun modo, dunque, ha artefatto la descrizione della propria situazione in concreto riferita al bene, o, peggio ancora, falsificato la documentazione *de qua*. Il Collegio non rileva infatti l'adombrata divergenza tra il negozio prodotto nel corso di procedimento e quello acquisito successivamente dall'Agenzia delle Entrate competente per territorio, debitamente interpellata in merito – che peraltro, ove sussistente, avrebbe dovuto risolversi in un'informativa alla competente Procura della Repubblica, di cui

non è traccia in atti. L'unica differenza "grafica", infatti, riguarda l'assenza del timbro a secco recante la data di protocollazione in entrata da parte di ridetta Agenzia nella produzione procedimentale (4 ottobre 2014), che tuttavia sembra piuttosto da ascrivere ad un'omissione dell'ufficio, dato che coincidono sia il numero di protocollo che il nominativo della funzionaria.

Individuare in tale carenza "grafica" un intento truffaldino su un elemento che avrebbe potuto essere riscontrato immediatamente coinvolgendo l'Agenzia delle entrate, senza attendere di esservi indotti dall'esposto successivo, non solo non appare plausibile, ma neppure risulta da un qualche passaggio narrativo nell'atto impugnato.

22. Degna di rilievo appare piuttosto la rettifica informativa da parte dell'Agenzia, che nel trasmettere la certificazione dell'iscrizione al Comune, ne corregge l'indicato codice identificativo per tipologia di operazione compiuta, riportandolo alla registrazione di un preliminare di vendita e non di un acquisto definitivo, come rappresentato dall'amministrazione. Ciò conferma ulteriormente o un'istruttoria negligente, e come tale non recuperabile in maniera postuma a discapito del beneficiario di buona fede senza evidenziarne i passaggi motivazionali, ovvero, più plausibilmente, la ritenuta coerenza originaria dell'atto prodotto con le finalità della clausola, salvo valorizzarne, *ex post*, la diversa stesura letterale, per come "attenzionata" dall'associazione denunciante.

22.1. Vero è che la scrittura privata del luglio 2014 presenta molteplici profili di ambiguità contenutistica, stante che in alcuni passaggi parla di vera e propria vendita, utilizzando il relativo verbo all'indicativo presente («*vendono*», appunto), in altri si pronuncia al futuro laddove parla di «*fabbricato promesso in vendita*» ovvero del prezzo per la «*futura vendita*». E tuttavia nessun chiarimento né sulla sua esatta portata, né sulla sua avvenuta registrazione è stato richiesto dalla Regione fino all'attivazione del procedimento di revoca.

23. Il Collegio ritiene superflua un'esegesi puntuale della portata letterale dell'art. 4 del bando, in particolare ove incentrata, come pure pretenderebbe l'appellante, sull'esatta estensione dell'ambito oggettivo della sua operatività, tratto dalla terminologia (sicuramente non rispondente alla lettera al quadro definitorio riveniente dal d.P.R. n. 380 del 2001, Testo unico dell'edilizia) con la quale vengono individuati gli interventi oggetto delle progettualità presentate (rispettivamente, nuova costruzione e ricostruzione previa demolizione alla lettera a) e recupero alla lettera b).

Ciò che viceversa appare dirimente nel caso di specie è che

24. Ciò in quanto, come ampiamente chiarito, la Regione Calabria non solo non ha eccepito alcunché in sede di scrutinio originario della domanda; ma neppure lo ha fatto all'esito dell'istruttoria mirata sul punto. I successivi controlli, egualmente con esito positivo, sono successivi a tale integrazione documentale: in particolare l'approvazione del QTE risale al 2 novembre 2015, quando cioè qualsivoglia dubbio residuo avrebbe dovuto essere necessariamente chiarito. In tale atto peraltro nel richiamare nuovamente l'art. 14 dell'avviso, laddove si ricorda che l'erogazione delle somme concesse è subordinata alla verifica del possesso dei requisiti di ammissibilità, la Regione fa opportuno riferimento alle sole anomalie riscontrate in sede di esecuzione dei lavori per controllare la rispondenza tra quanto dichiarato negli elaborati progettuali e quanto effettivamente realizzato. Ciò non poteva non far presumere esaurito il controllo di tipo documentale, con il supporto peraltro di apposita commissione nominata all'uopo a supporto del RUP, e quindi doverosa la motivazione delle ragioni sottese alla sua riedizione, alla luce dell'affidamento nel frattempo ingenerato nella controparte e del contenuto delle osservazioni presentate in risposta alla comunicazione di avvio del procedimento.

25. A conclusioni non dissimili deve pervenirsi laddove si acceda alla diversa tesi dell'avvenuto esercizio del potere di annullamento d'ufficio.

Una volta escluso, in quanto né esplicitato in motivazione, né dimostrato in atti, che vi sia stata una falsificazione documentale per la quale va ribadito l'obbligo di informativa all'Autorità giudiziaria ordinaria, non possono trovare applicazione le agevolazioni procedurali sottese all'esercizio dell'autotutela doverosa, che peraltro non implicano, come chiarito, la totale assenza dell'onere motivazionale. La discrezionalità intrinseca dell'annullamento in autotutela, dunque, non consente di derubricare a mero vizio di forma la mancata valutazione delle osservazioni di parte conseguite a inoltro del preavviso, stante che le stesse attengono proprio alla adeguatezza della produzione documentale, sia in termini formali, sia per la loro ravvisata non ostatività, alla luce della *ratio* della clausola e della sua lettura necessariamente orientata a principi di massima partecipazione, intrinseci alla tipologia di selezione in atto. Le (presunte) sopravvenienze fattuali, ovvero l'esposto dell'associazione e i riscontri avuti circa l'obiettività dello stesso dall'Agenzia delle entrate, nulla aggiungono alla qualificazione delle dichiarazioni dell'Impresa come false.

26. Anche senza approfondire lo scrutinio di lamentata illegittimità della clausola contrattuale stessa, infatti, se letta nell'accezione propugnata dalla Regione, certo è che il documentato e comunicato avvio dei lavori riferito ad un'opera, riconosciuta come di interesse pubblico, dimostra *per tabulas* l'avvenuto soddisfacimento di quella acquisizione di disponibilità che la norma voleva garantire, ove non fosse sufficiente allo scopo l'avvenuta registrazione dell'atto nell'ottobre del 2014, cioè a distanza di poco più di due mesi dalla scadenza del termine di presentazione della domanda. Le esigenze di *par condicio* sottese invece al formale rispetto della clausola restrittivamente intesa non essendo state fatte valere a tempo debito avrebbero dovuto essere espresse nella motivazione dell'atto in comparazione con l'interesse dell'operatore economico alla conservazione degli effetti del beneficio ottenuto.

27. Vuoi, dunque, che la Regione Calabria abbia fatto uso del proprio potere di controllo delle dichiarazioni di parte (non motivando la diversa valutazione della adeguatezza dimostrata *per acta et facta concludentia* fino a quel momento); vuoi che abbia provveduto ad annullare la concessione in autotutela *ex art. 21-novies* (come sembrerebbe ipotizzare il primo giudice, seppure omettendo un preliminare inquadramento dell'atto impugnato), l'atto impugnato non dà alcun conto dell'interesse pubblico sotteso alla scelta oggetto di gravame, in comparazione con la posizione del privato che nel frattempo, contando sulla correttezza dell'operato dell'amministrazione, ha dato avvio, con l'avallo della stessa e delle altre amministrazioni coinvolte nel procedimento, ad un investimento economico di consistenza tutt'affatto esigua. L'atto, cioè, per la parte in cui non dimostra di essere supportato da imperative esigenze egualmente rivolte al raggiungimento di predetti obiettivi, appare suscettibile di concretare non solo una lesione dell'affidamento del privato investitore, ma anche un non consentito sviamento dalle finalità d'interesse pubblico generale affidate alla Regione resistente quale soggetto gestore della misura in esame. Di tali finalità, infatti, l'amministrazione deve tenere conto anche nell'esercizio del potere di controllo, che seppure intrinsecamente orientato a garantire la corretta elargizione di risorse economiche, non può intervenire con tempistiche e modalità che rischiano di vanificarla, esponendo il privato investitore non all'alea che connota qualsiasi iniziativa imprenditoriale, ma a quella, aggiuntiva, che conseguirebbe alla legittimazione postuma del rilievo di qualsivoglia carenza formale o procedurale in qualsiasi momento, quand'anche fosse possibile per l'Amministrazione rilevarla da subito, ovvero in un "tempo ragionevole".

28. A quanto sopra detto consegue l'accoglimento del gravame e, per l'effetto, in riforma della sentenza del T.a.r. per la Calabria, n. 360 del 2018, del ricorso di primo grado, con conseguente annullamento del

provvedimento di revoca dei finanziamenti concessi e *in parte qua* della modifica della relativa graduatoria, oggetto di motivi aggiunti.

28.1. Le questioni vagliate esauriscono la vicenda sottoposta al Collegio, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato (come chiarito dalla giurisprudenza costante: *ex plurimis*, per le affermazioni più risalenti, Cass. civ., sez. II, 22 marzo 1995, n. 3260, e, per quelle più recenti, Cass. civ., sez. V, 16 maggio 2012, n. 7663, e per il Consiglio di Stato, sez. VI, 19 gennaio 2022, n. 339).

29. La particolarità della materia trattata giustifica la compensazione delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quinta, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso di primo grado e i relativi motivi aggiunti.

Spese del doppio grado compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 28 novembre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Raffaello Sestini, Presidente FF

Antonella Manzione, Consigliere, Estensore

Ugo De Carlo, Consigliere

Massimo Santini, Consigliere

Diana Caminiti, Consigliere

L'ESTENSORE
Antonella Manzione

IL PRESIDENTE
Raffaello Sestini

IL SEGRETARIO