

Con sentenza n. 688 del 22 gennaio 2024, la quinta sezione del Consiglio di Stato ha affermato che la revoca degli incentivi (nella specie, nel settore energetico) 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).

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 provvedimentale, 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, L. 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. 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. 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, L. n. 241/1990, prima ancora che in base alla legislazione speciale sulla contrattualistica pubblica. Rileva tuttavia il Consiglio di Stato 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. 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, 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. 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 fondarsi alcun affidamento rispetto al conseguimento di un beneficio pubblico formalmente già concesso (Cons. Stato, Ad. Plen., 29 novembre 2021, n. 21), per superare la tutela dello stesso è sempre necessaria una qualche motivazione dell'interesse pubblico. 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. A conferma di tale conclusione si pone da ultimo la modifica normativa apportata all'art. 1, 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 legittimato 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.

Riferimenti Normativi:

- art. 2 Cost.
- art. 97 Cost.
- art. 1, L. 7 agosto 1990, n. 241
- art. 6, L. 7 agosto 1990, n. 241
- art. 21-nonies, L. 7 agosto 1990, n. 241
- L. 11 settembre 2020, n. 120