



***OSSERVATORIO DELLA GIURISPRUDENZA DEL CONSIGLIO DI STATO
ESPRESSA ATTRAVERSO I PARERI SUI RICORSI STRAORDINARI
AL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA***

Sulla necessità di un provvedimento formale, motivato, per la decurtazione della misura dell'aiuto comunitario e sull'applicabilità dell'art. 10 bis della legge n. 241/90.

1. Consiglio di Stato, Sez. II, parere reso nell'adunanza del 22.2.2012 (omissis contro la Regione Calabria).

Il Consiglio di Stato ha accolto il ricorso con il quale veniva contestata la misura dell'aiuto comunitario connesso all'adesione del ricorrente al programma quinquennale approvato dalla Regione Calabria per l'agricoltura biologica, senza la previa formale adozione di un provvedimento formale, motivato di decurtazione della dimensione finanziaria del beneficio da parte dell'ente responsabile.

2. Consiglio di Stato, Sez. II, parere reso nell'adunanza del 5.10.2011 (omissis contro il Comune di Argelato e la Provincia di Bologna).

Il Consiglio di Stato ha accolto il ricorso con il quale veniva chiesto l'annullamento del provvedimento di comunicazione dell'archiviazione della pratica concernente il permesso di costruire per la realizzazione di un edificio residenziale a servizio dell'attività agricola. Nel caso di specie, dopo la comunicazione del preavviso di rigetto, l'istruttoria era proseguita, poiché la ricorrente aveva apportato varianti al PRA ed al progetto, su cui l'amministrazione ha dovuto pronunciarsi ed acquisire altri pareri.

NOTA: In entrambi i casi, sono state ritenute violate le norme della legge n. 241/90, dirette a garantire la partecipazione del soggetto interessato, all'adozione di misure destinate ad incidere direttamente e negativamente sulla sua sfera giuridico-patrimoniale ed in particolare l'art. 10 bis. Il preavviso di rigetto, introdotto con la legge n. 15/2005, costituisce l'atto con il quale, nei procedimenti ad istanza di parte, il responsabile del procedimento o l'autorità competente, prima di adottare il provvedimento negativo, informa l'interessato dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, accordando allo stesso un termine per produrre osservazioni scritte o elementi documentali a propria difesa. Come si evince dallo stesso tenore letterale dell'art. 10 bis della legge n. 241/90, si tratta di un atto avente natura endoprocedimentale, che deve essere adottato, come precisato in dottrina e giurisprudenza, in fase predecisoria, dopo l'espletamento dell'attività istruttoria *"sì da rendere possibile l'instaurazione di un vero e proprio contraddittorio endoprocedimentale, a carattere necessario, ed aumentare così le "chances" del cittadino di ottenere dalla stessa p.a. ciò che gli interessa (...)"* (C.d.S., Sez. IV, n. 4828/2007). La ratio del preavviso di rigetto è dunque collegata alla garanzia del contraddittorio, in attuazione del principio del giusto procedimento; al rispetto dei principi di buon andamento, economicità ed efficienza dell'azione amministrativa e alla deflazione del contenzioso, sollecitando il superamento dei conflitti già in fase procedimentale.

Sulla inammissibilità del ricorso per mancata notifica al controinteressato e sull'obbligo di immediata impugnazione degli atti a contenuto generale idonei, per il loro carattere specifico e concreto, ad incidere direttamente nella sfera giuridica degli interessati.

3. Consiglio di Stato, Sez. II, parere reso nell'adunanza del 15.2.2012 (omissis contro il Circondario Empolese Valdelsa).

La materia del contendere riguardava l'annullamento della determinazione di "eliminazione della iscrizione della denominazione Chianti", previa disapplicazione del decreto del MIPAAF recante la modifica del disciplinare di produzione della denominazione di origine controllata e garantita dei vini Chianti.

Il Consiglio di Stato ha dichiarato il ricorso inammissibile. In primo luogo perchè il ricorrente non ha fornito la prova della notifica al controinteressato individuato dallo stesso, così come prescritto dall'art. 9, comma 2, DPR n. 1199/1971.

Nota: Si rammenta, all'uopo, che riveste la qualifica di controinteressato chi sia attributario di due specifici requisiti: quello formale, scaturente dalla esplicita contemplazione del soggetto nel provvedimento impugnato, ovvero della sua immediata individuabilità; quello sostanziale, discendente dal riconoscimento, in capo al controinteressato, di un interesse al mantenimento della situazione esistente, che è proprio di coloro che sono coinvolti da un provvedimento amministrativo ed abbiano acquisito, in relazione a detto provvedimento, una posizione giuridica qualificata alla sua conservazione.

Si è detto infatti, che "l'interesse al mantenimento della situazione vantaggiosa determinata dal provvedimento impugnato non è sufficiente ad integrare la nozione di controinteressato in senso tecnico, occorrendo la simultanea presenza di altro elemento parimenti essenziale, quello c.d. formale, scaturente dall'esplicita contemplazione del soggetto del provvedimento impugnato ovvero dalla sua immediata individuabilità." (Consiglio di Stato, sez. VI, 30 maggio 2008, n. 25929) il quale abbia un interesse giuridicamente qualificato alla conservazione del medesimo provvedimento (cfr. Cons. Stato, sez. IV, n. 1003 del 20.2.2002; Cons. Stato, sez. IV, n. 4627 del 3.9.2001; Cons. Stato, V Sez., 17 dicembre 1998 n. 1806; IV Sez. 19 agosto 1997 n. 860). Il Consiglio di Stato ha ritenuto, inoltre, che le doglianze proposte non riguardassero vizi propri del provvedimento di eliminazione dell'iscrizione della denominazione chianti, bensì vizi riferiti al D.M. 19.6.2009, che sostituisce il disciplinare di produzione della denominazione di origine controllata e garantita dei vini Chianti, escludendo i vigneti che si trovino al di fuori delle zone ivi delimitate. Si segnala per l'espressione del principio secondo cui *"in relazione agli atti a contenuto generale idonei, per il loro carattere specifico e concreto, ad incidere direttamente nella sfera giuridica degli interessati, sussiste un onere di immediata impugnazione data la lesione, diretta e concreta, che essi producono nei confronti dei soggetti colpiti dall'immediato e cogente effetto conformativo"*. Si segnala, inoltre, il detto parere, in quanto ha ritenuto insindacabile in sede giustiziale, la scelta discrezionale, operata dall'Amministrazione con l'approvazione dei disciplinari di produzione, che attribuisce preponderanza alla provenienza geografica del vitigno piuttosto che ad altri fattori collegati alle modalità di coltivazione e di produzione. L'azienda ricorrente, i cui vigneti si trovano in

aree contigue a quelle delimitate dal D.M. 19.6.2009, lamentava, infatti, il mancato esercizio della facoltà di estendere la denominazione geografica a tali aree per violazione dell'art. 118 ter, Reg. CE n. 1234/2007, come modificato dal reg. CE n. 491/2009 e dall'art. 4, legge n. 164/1992, a causa dell'illegittima rigida applicazione del criterio geografico. Senonchè il detto art. 118 ter prevede che la designazione di un prodotto attraverso la denominazione di origine avvenga in base alla sua qualità ed alle sue caratteristiche, dovute "essenzialmente o esclusivamente ad un particolare ambiente geografico ed ai suoi fattori naturali ed umani". Coerentemente con tale disposizione, l'art. 4 della legge n. 164/1992 rimette il riconoscimento e la delimitazione delle zone di produzione facenti capo ai nomi e alle qualificazioni geografiche di origine dei vini all'approvazione dei disciplinari di produzione, i quali "possono" comprendere, sotto una determinata denominazione di origine, anche vigneti coltivati in territori adiacenti. Ritiene, il Consiglio di Stato, conformandosi alla giurisprudenza prevalente che *"si tratta, evidentemente, dell'esercizio di una mera facoltà e non di un obbligo, che scaturisce da valutazioni discrezionali, non sindacabili in sede giustiziale se non per evidente illogicità o arbitrarietà, connessa a specifiche esigenze del settore e giustificata dalla varietà di prodotti ai quali possa essere riconosciuta la denominazione"*.

4. Consiglio di Stato, Sez. II, parere reso nell'adunanza del 28.9.2011 (omissis contro Comunità Montana Val di Cecina).

L'oggetto del contendere riguardava il mancato riconoscimento di alcuni investimenti nell'ambito del PSR Toscana 2007/2013 – Misura 121 - Ammodernamento delle aziende agricole. Il Consiglio di Stato ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso per mancata impugnazione dell'atto presupposto. Il ricorrente aveva, infatti, impugnato il provvedimento dell'ente pagatore, omettendo di impugnare nei termini anche la determinazione recante l'approvazione della graduatoria definitiva delle domande presentate con l'indicazione del contributo ammissibile, che viene considerato provvedimento conclusivo del procedimento e, come tale, immediatamente impugnabile.

Sulla legittimità della motivazione per relationem.

5. Consiglio di Stato, Sez. II, parere reso nell'adunanza del 9.2.2012 (omissis contro la REGIONE Umbria).

Nel caso di specie era intervenuta una revoca parziale del contributo concesso ai sensi del PSR 2000-2006, con una determinazione regionale nella quale si richiamava il verbale di istruttoria a saldo da cui emergeva l'ammissibilità di una spesa inferiore all'importo liquidato come anticipazione.

Nota: Il parere si sofferma sulla legittimità dei provvedimenti con motivazione "per relationem". Richiamando un consolidato indirizzo giurisprudenziale (C.d.S., Sez. V, n. 658/2012; Sez. III, n. 6760/2011; Sez. VI, n. 6197/2011), il Consiglio di Stato afferma che "la motivazione di un provvedimento amministrativo è da ritenersi pienamente legittima quando essa sia completa e logica, in virtù degli elementi contenuti in altro atto, reso accessibile, che in ragione del rinvio, diviene parte integrante del primo a termini dell'art. 3 della legge n. 241/1990, norma di principio generale. *Nel caso in cui nel provvedimento finale siano richiamati atti istruttori ovvero atti allo stesso presupposti, l'obbligo di motivazione è correttamente assolto, sia pure per relationem, in quanto l'indicazione del diretto collegamento consequenziale con i detti atti prodromici esplicita le ragioni della scelta dell'amministrazione ed il richiamo degli stessi atti consente all'interessato di avervi accesso*".

6. Consiglio di Stato, Sez. II, parere reso nell'adunanza del 19.1.2011 (omissis contro la Regione Lazio).

Il Consiglio di Stato si sofferma sull'eccepito difetto di motivazione: lo esclude in quanto il provvedimento impugnato fornisce puntuali indicazioni sull'iter procedimentale seguito esponendo le motivazioni che hanno indotto l'amministrazione alla revoca parziale del contributo.

7. Consiglio di Stato, Sez. II, parere reso nell'adunanza del 28.9.2011 (omissis contro la Regione Lazio).

Il Consiglio di Stato non ha ritenuto imputabile alcun difetto di istruttoria e/o motivazione al comportamento dell'amministrazione regionale alla quale spetta il "controllo sulla regolarità del contributo concesso e sulla conforme esecuzione dei lavori". Il provvedimento impugnato è espressione di discrezionalità tecnico amministrativa che, come tale, sfugge al sindacato di merito e risulta immune, sul piano della legittimità, dalle censure di eccesso di potere, qualora, come nel caso di specie, venga fornita adeguata e convincente giustificazione del proprio operato.

8. Consiglio di Stato, Sez. II, parere reso nell'adunanza del 7.12.2011 (omissis contro ARTEA).

Il Consiglio di Stato si sofferma sul rispetto dei requisiti prescritti dal bando al fine di poter usufruire dei finanziamenti comunitari ed in particolare sulla valutazione dei requisiti soggettivi che devono riguardare il soggetto beneficiario (in questo caso una società) nella sua interezza e non con riferimento alle singole unità locali e l'oggetto sociale.

9. Consiglio di Stato, Sez. II, parere reso nell'adunanza del 25.5.2011 (omissis contro la Regione Friuli Venezia Giulia).

Il Consiglio di Stato si sofferma sul rispetto delle prescrizioni del regolamento applicativo della sottomisura (rinnovamento e miglioramento delle strutture e valorizzazione del patrimonio edificato ai fini turistici) ed in particolare sul vincolo di destinazione del cespite ammesso a finanziamento per il periodo di 10 anni, il cui mancato rispetto ha dato luogo alla revoca. Dichiara la legittimità del provvedimento impugnato e si sofferma sulla valutazione dell'istruttoria e sugli esiti degli accertamenti sviluppati che trovano ampia espressione nelle motivazioni dello stesso provvedimento.

Nota: La motivazione del provvedimento amministrativo è finalizzata a consentire al cittadino la ricostruzione dell'iter logico-giuridico attraverso cui l'amministrazione si è determinata ad adottare un dato provvedimento, controllando, quindi, il corretto esercizio del potere ad esso conferito dalla legge e facendo valere, eventualmente nelle sedi opportune, le proprie ragioni. Pertanto, la garanzia di adeguata tutela delle ragioni del privato non viene meno per il fatto che nel provvedimento amministrativo finale non risultino chiaramente e compiutamente espresse le ragioni sottese alla scelta fatta dalla pubblica amministrazione, allorché le stesse possano essere agevolmente colte dalla lettura degli atti afferenti alle varie fasi in cui si articola il procedimento.

Sulla legittimità della sospensione del procedimento di erogazione dei contributi comunitari per lo sviluppo rurale, ex art. 33, d.lgs. n. 228/2001.

10. Consiglio di Stato, Sez. II, parere reso nell'adunanza del 22.2.2012 (omissis contro AGEA).

Il Consiglio di Stato, ha ritenuto sussistenti i presupposti richiesti dalla legge per la sospensione dei procedimenti di erogazione dei contributi, ovvero la trasmissione di “notizie circostanziate di indebite percezioni di erogazioni a carico del bilancio comunitario o nazionale” da parte di organismi di accertamento e controllo, quali la Guardia di finanza.

Nota: Trae spunto dal tenore letterale della norma e definisce la sospensione “*quale atto di natura vincolata da parte dell’organismo pagatore*”, mentre, nel solco di giurisprudenza che già si è espressa in tal senso (C.d.S., Sez. VI, n. 7378/2010; n. 5879/2010) aderisce alla tesi secondo cui il provvedimento di sospensione ha natura cautelativa e, come tale, esclude che ai fini della sua adozione sia necessario l’avviso di avvio del procedimento, dovendosi considerare sussistenti *ex lege* “le particolari esigenze di celerità” prescritte a tal fine dall’art. 7, legge n. 241/90, che reca un’espressa interdizione all’annullamento quando il provvedimento ha natura vincolata. Esclude quindi che residui in tal caso un potere autonomo dell’Agea di condurre proprie indagini o di formulare “complesse e motivate valutazioni”.

11. Consiglio di Stato, Sez. II, parere reso nell'adunanza del 16.5.2012 (omissis contro AGEA).

Nota: Anche in questo caso il provvedimento di sospensione era generato da un rapporto della Guardia di finanza, ma il Consiglio di Stato discostandosi dal parere precedente ha ritenuto insufficienti le motivazioni poste dall’AGEA a base del provvedimento impugnato e soprattutto non idonee a supportare la ragionevole valutazione relativa al coinvolgimento del ricorrente in una attività che oggettivamente gli procurava solo danno, dal momento che la sua azienda era perfettamente in linea con la normativa di settore. Non ha ritenuto, infatti, che sia stata fornita alcuna prova del coinvolgimento del ricorrente nell’attività illegale che gli viene ascritta né che sia stata fornita alcuna plausibile deduzione relativa ad un suo interesse diretto o indiretto alla partecipazione alla detta attività.

12. Consiglio di Stato, Sez. II, parere reso nell'adunanza del 12.10.2011 (omissis contro AGEA).

Nota: Si segnala in quanto il Consiglio di Stato, pur aderendo alla giurisprudenza maggioritaria secondo cui il raggiungimento della finalità partecipativa o l’impossibilità di incidere sul contenuto del procedimento, sono esimenti sufficienti ai fini della validità del provvedimento anche in totale assenza della comunicazione di avvio del procedimento, nel caso di specie ha ritenuto che l’apporto partecipativo del ricorrente avrebbe potuto incidere sul contenuto del provvedimento, non essendo stata ancora accertata la sua responsabilità. Ha ritenuto, pertanto, il provvedimento lesivo in quanto adottato sulla base di un “mero sospetto” e su una “presunzione” di responsabilità del ricorrente ed in violazione dell’art. 30 Reg. CE 834/2007 che connette i provvedimenti in questione alle irregolarità e/o infrazioni concernenti l’osservanza delle prescrizioni attinenti alla sostanza della coltivazione, le uniche che giustificerebbero un provvedimento di recupero dei contributi erogati.



Pur riconoscendo la natura cautelare del provvedimento adottato ex art. 33, d.lgs. n. 228/2001, nel caso di specie viene riconosciuto effettivamente lesivo della posizione soggettiva del ricorrente, perché finalizzato ad ottenere la restituzione dei benefici economici fino a quel punto percepiti.

Sulla definizione di giovani imprenditori agricoli e sulla legittimità della revoca del contributo concesso.

13. Consiglio di Stato, Sez. II, parere reso nell'adunanza dell'11.4.2012 (omissis contro la Regione Marche).

Il Consiglio di Stato ha rigettato il ricorso con il quale la ricorrente aveva chiesto l'annullamento del provvedimento di revoca, in quanto contraddittorio rispetto al precedente provvedimento di concessione del contributo, ritenendo la decisione assunta dall'amministrazione, conforme alle previsioni del bando e della normativa comunitaria che il primo recepisce e osservando che: *"il sostegno allo sviluppo rurale, nel quale si inserisce l'aiuto, si avvale del finanziamento europeo, nel quadro di una politica di cui sono fissati, in ambito comunitario, obiettivi e regole, da considerarsi vincolanti e non suscettibili di deroghe da parte degli atti nazionali"* (conforme C.d.S., Sez. V, n. 5937/2007). Pertanto i bandi non possono che essere interpretati ed applicati in conformità delle disposizioni europee.

Nota: In tale ambito si inserisce l'art. 22 del Reg. CE n. 1698/2005, richiamato appunto dal bando per la misura 1.2.1 "Ammodernamento delle aziende agricole" del PSR Marche 2007-2013, che definisce come giovani imprenditori, gli agricoltori di età inferiore ai 40 anni, che si insedino per la prima volta in un'azienda agricola in qualità di capo dell'azienda, che possiedano conoscenze e competenze professionali adeguate e che presentino un piano aziendale per lo sviluppo dell'attività agricola.

Si segnala, inoltre, per il principio espresso in materia di revoca dei contributi secondo cui la revoca di un contributo *"costituisce un vero e proprio dovere dell'amministrazione che è tenuta a porre rimedio alle sfavorevoli conseguenze derivate all'erario per effetto di un'erogazione non dovuta di contributi pubblici, non sussistendo in questo caso un preciso obbligo di motivazione, atteso che l'interesse pubblico all'adozione dell'atto è in re ipsa quando ricorre un indebito esborso di denaro pubblico con vantaggio ingiustificato per il privato"*. Il Consiglio di Stato, ha ritenuto, di fare applicazione, nel caso di specie, dell'art. 21 *octies*, comma 2, della legge n. 241/90, il quale impone al giudice di valutare il contenuto sostanziale del provvedimento e di non annullare l'atto nel caso in cui le violazioni formali non abbiano inciso sulla legittimità sostanziale del medesimo.

L'art. 21 *octies* rende, quindi, irrilevante la violazione delle norme sul procedimento o sulla forma dell'atto per il fatto che il contenuto dispositivo non sarebbe potuto essere diverso da quello adottato.

Sulla revoca del contributo e sul riconoscimento dello “stato di necessità”.

14. Consiglio di Stato, Sez. II, parere reso nell’adunanza del 28.9.2011 (omissi contro la Regione Calabria).

Si tratta di una revoca parziale del contributo concesso nell’ambito del POR Calabria – Misura 4.10 – diversificazione delle attività agricole, basata su “presunte” irregolarità.

Nota: Il Consiglio di Stato ha riconosciuto lo “stato di necessità”, come previsto dall’art. 54 c.p., ritenendo che tale situazione abbia indotto il ricorrente alla commissione delle rilevate irregolarità, pur realizzando l’opera per la quale aveva ottenuto il contributo. Ha ritenuto ci fossero tutti i presupposti di tale condizione soggettiva, ovvero la “(...) necessità di salvare sé od altri dal pericolo attuale di un danno grave alla persona, pericolo da lui non volontariamente causato, né altrimenti evitabile (...)”. La conferma di ciò è stata rinvenuta oltre che al riconoscimento delle prerogative riservate alle vittime di usura ed estorsione, anche dal fatto che la difesa della Regione non si sia in alcun modo premurata di evidenziare eventuali ragioni idonee ad escludere l’applicazione dello stato di necessità invocato dal ricorrente.

Ha, pertanto, escluso la possibilità di applicare la misura della revoca del contributo, che avrebbe assunto un carattere marcatamente sanzionatorio nei confronti di un soggetto che aveva già patito le conseguenze morali ed economiche di azioni criminose poste a suo danno (il ricorrente era stato già riconosciuto, in altre sedi, vittima di usura e di estorsione).

Sulla disciplina della cauzioni a garanzia degli anticipi da parte dell'organismo pagatore e sul diritto di stabilimento.

15. Consiglio di Stato, Sez. II, parere reso nell'adunanza del 22.6.2011 (omissis contro ARTEA).

Con il presente parere viene ritenuta illegittima e irragionevole la decisione che pretende di restringere il numero dei soggetti idonei a rilasciare garanzie, polizze fideiussorie nell'ambito di progetti che si riferiscono all'agricoltura.

Nota: Il Consiglio di Stato affronta la questione del diritto di stabilimento/prestazione-fornitura di servizi alla luce della normativa comunitaria e nazionale ritenendo che privilegiare l'aspetto formale della sede legale della società, può comportare in concreto, una irragionevole restrizione della libera prestazione di servizi e della libera concorrenza, garantita dalla normativa comunitaria. Il parere si conforma, quindi, alla giurisprudenza comunitaria e nazionale secondo cui *"la legge non deve contenere restrizioni alla libera prestazione dei servizi derivanti dall'obbligo per le imprese di avere la loro sede di attività in un determinato luogo"*. Ogni normativa, ogni contratto, deve astenersi dal limitare la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei lavoratori, imponendo una condizione di residenza a persone e ad imprese.

Il Trattato è, altresì, preciso in merito alle eventuali limitazioni o deroghe ai principi generali sopra descritti: limitazioni e deroghe devono essere giustificati da motivi di interesse pubblico superiore, fermo restando che qualsiasi tipo di limitazione deve essere temperato ad una reale proporzionalità rispetto allo scopo perseguito.

Si segnala, inoltre, per la dichiarazione di inammissibilità della pretesa risarcitoria, in quanto, a prescindere dalla *vexata quaestio* dell'ammissibilità di un tale tipo di azione in sede di ricorso straordinario, ha ritenuto che l'annullamento dell'atto impugnato costituisca una forma di risarcimento in forma specifica.

Sulla decadenza e recupero del contributo concesso e sul legittimo affidamento.

16. Consiglio di Stato, Sez. II, parere reso nell'adunanza del 13.7.2011 (omissis contro la Regione Marche).

Il Consiglio di Stato si è pronunciato sulla legittimità di un provvedimento di decadenza della domanda di contributo PSR Marche 2000-2006 Misura F – Agroambiente.

Nota: Si segnala per l'interessante disamina del principio del legittimo affidamento del privato e del suo consolidamento per effetto del decorso di un significativo periodo di tempo e sulle applicazioni più rilevanti dello stesso nell'esercizio del potere di revoca dell'Amministrazione.

Il legittimo affidamento costituisce un principio fondamentale dell'azione amministrativa, da cui la funzione pubblica non può prescindere. Frutto dell'elaborazione della giurisprudenza e della sistemazione dottrinale, come molti dei principi del diritto amministrativo, il legittimo affidamento rappresenta uno strumento di tutela avverso il comportamento irragionevole e contraddittorio dell'Amministrazione.

La più autorevole conferma sulla rilevanza del legittimo affidamento deriva dalla giurisprudenza della Corte dei conti in materia pensionistica, con la sentenza delle Sezioni Riunite QM7/2007, ove si è riconosciuta (e sebbene senza riferimenti alla citata giurisprudenza civile) la sussistenza del legittimo affidamento dell'interessato, legata al decorso ed al mancato rispetto da parte della p. a. dei termini procedurali previsti dall'art. 2 della legge n. 241/90. La portata di tale decisione va al di là dello specifico settore ordinamentale, essendo estensibile in termini generali anche ad altri ambiti giuridici considerato che la ormai definitiva acquisizione e sussunzione del principio del legittimo affidamento di derivazione comunitaria, anche nell'ambito interno, grazie al rinvio dell'art. 1 della legge n. 241/90 ai principi dell'ordinamento comunitario, pone l'esigenza di una sua generale ed uniforme applicazione in tutte le sue espressioni, davanti a tutte le giurisdizioni, per garantire la certezza del diritto e l'uguaglianza sostanziale dei cittadini davanti alla legge, come previsto dall'art. 3 della Costituzione.

Era evidente che la violazione di qualsiasi ragionevole termine procedimentale non potesse ricadere sull'interessato, ignaro ed incolpevole. Sicché la Corte dei conti ha affermato che la tutela del legittimo affidamento è agganciata al rispetto da parte dell'amministrazione dei termini procedurali previsti dall'art. 2 della legge n. 241/90, dichiarando che *"Ciò che invece può rilevare ai fini della valutazione delle conseguenze derivanti dall'inosservanza del termine regolamentare è che proprio la reductio ad unum della consistenza dello spatium deliberandi che le amministrazioni debbono osservare per ciascuna tipologia di procedimento amministrativo di rispettiva competenza pone in risalto l'importanza dell'uniformità di trattamento e del rispetto del principio costituzionale di uguaglianza dei cittadini, i quali, in presenza di determinate e qualificate posizioni giuridiche soggettive, debbono poter legittimamente riporre nell'amministrazione l'affidamento nella effettiva conclusione dei procedimenti che li riguardano -entro l'univoco limite temporale di legge, ovvero autoimposto dall'amministrazione stessa- senza essere più indeterminatamente soggetti, in uno status di incertezza e di precarietà solo transitoriamente giustificabile, alla preesistente incoercibile variabilità di comportamenti dei vari uffici procedenti,*

peraltro già di per sé elusiva ed irrispettosa dei precetti costituzionali del corretto adempimento delle funzioni pubbliche e del buon andamento dell'amministrazione (artt. 54 e 97 Cost.). L'affidamento "oggettivo" assume dunque connotazione diverse dallo stato soggettivo di buona fede per sua natura variabile in relazione alle mutevoli circostanze individuali di ciascun rapporto pensionistico, e, come tale, inidoneo a orientare con i necessari criteri di uniformità e di certezza sia le aspettative del privato, sia la condotta della p.a., sia, infine, l'operato del giudice di tale rapporto (si confrontino, ad esempio, nella parallela materia del recupero di emolumenti retributivi indebitamente percepiti, le recenti, contrastanti pronunce del Consiglio di Stato: sez. IV 24 maggio 2007, n. 2651 e sez. VI, 28 giugno 2007, n. 3773). L'affidamento nella sicurezza giuridica costituisce invero un valore fondamentale dello Stato di diritto, costituzionalmente protetto nel nostro ordinamento (cfr. Corte costituzionale, sentenze 17 dicembre 1985, n. 349, 14 luglio 1988, n. 822, 4 aprile 1990, n. 155, 10 febbraio 1993, n. 39), ora ancor più rilevante considerato che lo stesso legislatore prescrive che l'attività amministrativa sia retta (anche) dai principi dell'ordinamento comunitario (art. 1, primo comma, della legge 7 agosto 1990 n. 241 quale modificato dall'art. 1 della legge 11 febbraio 2005 n. 15), nel quale il principio di legittimo affidamento è stato elaborato dalla giurisprudenza comunitaria in un'ottica di accentuata tutela dell'interesse privato nei confronti delle azioni normativa e amministrativa delle istituzioni europee (Corte di giustizia delle Comunità europee, 15 luglio 2004, causa C459/02; 14 febbraio 1990, causa C350/88; 3 maggio 1978, causa 112/77).