

Aiuti di stato per eseguire la costruzione di un impianto idroelettrico per la fornitura di energia elettrica in autoconsumo per una malga

Cons. Stato, Sez. VI 12 maggio 2025, n. 4059 - Simonetti, pres.; Simeoli, est. - Baumgartner (avv. Durnwalder) c. Provincia autonoma di Bolzano (avv.ti Fadanelli, Purrello, Roilo, Ambach).

Agricoltura e foreste - Aiuti di stato per eseguire la costruzione di un impianto idroelettrico per la fornitura di energia elettrica in autoconsumo per una malga - Revoca.

(Omissis)

FATTO

1.- I fatti principali, utili ai fini del decidere, sono così riassumibili:

- con domanda del 27 ottobre 2015, il signor Alois Baumgartner ha chiesto alla Provincia autonoma di Bolzano un contributo in conto capitale per eseguire la costruzione di un impianto idroelettrico per la fornitura di energia elettrica in autoconsumo per la malga "Pfrein", di sua proprietà tavolare (partita tavolare 166/II C.C. Lazfons), sita nel Comune di Chiusa;
- con decreto del Direttore di ripartizione n. 9484 del 23 giugno 2017, la Provincia autonoma di Bolzano ha accolto la domanda, concedendo il contributo in conto capitale di € 122.906,00 sulla base della delibera della Giunta provinciale della Provincia autonoma di Bolzano n. 1804 del 08 novembre 2010 e sulla base del regime d'aiuto SA.32113 (2010/N) che autorizzavano la concessione di un contributo nella misura dell'80% della spesa ammissibile;
- con provvedimento del 7 maggio 2018, la Provincia ha liquidato l'importo nella misura di € 119.160,00;
- con nota del 12 agosto 2019 la Provincia ha comunicato al richiedente l'avvio del procedimento per la revoca parziale del contributo concesso (con riduzione dell'importo da € 119.160,00 ad € 96.314,40), ritenendo che non si potesse applicare il regime d'aiuto SA.32113 (2010/N), scaduto in data 31 dicembre 2016, quindi, prima della concessione del contributo, ma il regolamento UE n. 651/2014 della Commissione, che, diversamente dal primo, prevedeva come limite massimo il 65% della spesa ammissibile;
- con il decreto del Direttore della ripartizione dell'Agenzia per l'ambiente e la tutela del clima n. 1180 del 27 gennaio 2020, la Provincia autonoma di Bolzano ha concluso il procedimento di revoca parziale del contributo, accertando in entrata dell'importo di € 22.845,60;
- dopo aver restituito l'importo richiesto, il ricorrente ha citato in giudizio la Provincia autonoma di Bolzano dinanzi al Tribunale di Bolzano, il quale ha dichiarato la propria incompetenza per difetto di giurisdizione;
- il richiedente ha, quindi, proposto ricorso dinanzi al T.R.G.A. di Bolzano per l'annullamento del provvedimento n. 1180 del 27 gennaio 2020 recante "Revoca parziale del contributo concesso al signor Alois Baumgartner, Villandro - BE302.15", della relativa comunicazione di avvio del procedimento, nonché, ove occorra, di tutti gli atti connessi, sulla base dei seguenti motivi:
 - i) violazione del combinato disposto degli articoli 107 e 108 TFUE con l'art. 11 Cost. e dell'art. 2 della legge provinciale n. 9/2010 e della deliberazione della Giunta provinciale n. 1804/2010;
 - ii) violazione del principio del legittimo affidamento e della certezza del diritto;
 - iii) violazione dell'art. 21-quinquies e 21-nonies della legge n. 241/1990, perché non sono state rispettate le regole nazionali sul recupero delle agevolazioni indebitamente erogate. Sviamento di potere;
 - iv) violazione dell'art. 7 della legge provinciale n. 17/1993, degli articoli 3 e 21-quinquies della legge n. 241/1990, perché il decreto di revoca n. 1180/2020 non prevede alcun indennizzo;
 - v) sussistenza di un aiuto de minimis ai sensi del Regolamento (CE) n. 1998/2006 della Commissione europea del 15.12.200 sull'applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato CE (oggi articoli 107 e 108 TFUE);
 - vi) violazione dell'art. 21-nonies della legge n. 241/1990;
- il ricorrente ha chiesto altresì la condanna dell'Amministrazione al risarcimento dei danni o alla corresponsione di un indennizzo, in misura pari ad € 22.845,60, o alla diversa somma, maggiore o minore, accertata secondo equità.

2.- Con sentenza n. 232 del 5 luglio 2023, il TRGA di Bolzano ha respinto i motivi del ricorso ed ha declinato la giurisdizione rispetto alla domanda risarcitoria al Giudice ordinario.

Il giudice di prime cure ha dapprima esaminato la sentenza della Corte Europea del 7 aprile 2022 resa nelle cause riunite C-102/21 e C-103/21 aventi ad oggetto due domande di pronuncia pregiudiziale proposte in controversie analoghe.

La Corte Europea, chiamata a pronunciarsi sul "se l'aiuto, autorizzato dalla Commissione, nella misura dell'80 per cento, con decisione SA.32113 (2010/N) del 25 luglio 2012 [...], (fosse) scaduto il 31 dicembre 2016." e, in caso di risposta affermativa, "Se l'art. 20 del Regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio (dovesse) essere interpretato nel senso che, nel caso di aiuti attuati in modo abusivo, la Commissione, prima dell'intervento dell'autorità statale, debba adottare una

decisione di recupero” e “Se il citato aiuto (fosse) compatibile con il mercato interno ai sensi dell’art. 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE”, ha statuito che:

- la decisione della Commissione del 25 luglio 2012 non era più applicabile dopo il 31 dicembre 2016;
- in assenza di una nuova autorizzazione, gli aiuti di stato per cui si discuteva dovevano “essere considerati nuovi aiuti che, essendo stati concessi in violazione dell’articolo 108, paragrafo 3, ultima frase, TFUE, costituiscono «aiuti illegali» ai sensi dell’articolo 1, lettera f), del regolamento 2015/1589”;
- spetta all’Autorità nazionale recuperare, di propria iniziativa, l’aiuto illegittimamente concesso;
- la Commissione non può imporre il recupero di un aiuto per il solo motivo della sua illegalità ma procedere a una valutazione completa della compatibilità di quest’ultimo con il mercato interno.

Qualificato il provvedimento del 2017 alla stregua di “aiuto illegale” in quanto concesso in un momento in cui il regime statale di aiuti SA.32113 non era più in vigore, il TRGA ha ritenuto la sua revoca inevitabile. Il TRGA ha precisato, poi, che il fatto che l’amministrazione avesse revocato il contributo solo in parte fosse dovuto unicamente alla circostanza che l’aiuto (illegale) soddisfaceva in parte i criteri del regolamento generale di esenzione per categoria.

Il T.R.G.A. adito ha, poi, escluso che si fosse ingenerato in capo al ricorrente un legittimo affidamento, posto che la decisione della Commissione del 25 luglio 2012 si riferiva esplicitamente al periodo 2012-2016.

Il T.R.G.A. ha rigettato il terzo e il quarto motivo di ricorso, ritenendo che “la Giunta provinciale (avesse) pertanto agito correttamente, quando, dopo aver accertato che l’aiuto di cui è causa era stato concesso illegittimamente per non averlo notificato in violazione dell’art. 108, comma 3, frase 3 TFUE, ha parzialmente revocato la sovvenzione concessa di propria iniziativa anche dopo la scadenza del termine di prescrizione di 18 mesi previsto per le azioni di recupero.” Per quanto riguarda il termine del recupero, il TRGA ha ritenuto che ai sensi del Regolamento (UE) n. 1589/2015 gli aiuti illegali potessero essere revocati e recuperati entro il termine di prescrizione di 10 anni indicato all’art. 17 dello stesso Regolamento.

Per quanto concerne la mancata applicazione del Regolamento (UE) n. 1408/2013 del 18 dicembre 2013 relativo all’applicazione degli articoli 107 e 108 del TFUE agli aiuti “de minimis” nel settore agricolo, il TRGA ha evidenziato come “l’applicazione del citato regolamento n. 1408/2013 non avrebbe quindi portato alcun vantaggio al ricorrente, perché ai sensi del regolamento de minimis nel settore agricolo avrebbe ottenuto soltanto euro 15.000,00 in tre anni, mentre ai sensi del regolamento generale di esenzione per categoria n. 651/2014 gli sarebbe stato riconosciuto l’importo di ben euro 48.470,71”.

Infine il T.R.G.A. ha dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione la domanda di risarcimento danni.

3.– Il signor Alois Baumgartner ha proposto, quindi, appello, sostenendo l’erroneità della sentenza per i seguenti motivi.

3.1.– Con il primo motivo d’appello si contesta il capo della sentenza che ha respinto il motivo n. 1, 2, 3 e 4 del ricorso introduttivo.

In primo luogo, l’appellante lamenta che la Provincia non avrebbe potuto annullare il contributo senza la previa dichiarazione di incompatibilità tra il contributo e il mercato interno a norma degli artt. 107 e 108 TFUE, ovvero mediante una decisione finale ai sensi del Regolamento (UE) n. 1589/2015, a seguito del relativo procedimento di verifica, e comunque sotto il controllo della Corte di Giustizia dell’Unione Europea. In assenza e in attesa di tale dichiarazione, la Provincia avrebbe potuto, al massimo, recuperare il contributo solo a titolo provvisorio. La caducazione definitiva ci sarebbe potuta essere solo a seguito di dichiarazione di incompatibilità con il mercato interno. Dichiarazione che, nel caso di specie, non è intervenuta a causa della mancata notificazione del contributo alla Commissione Europea. Secondo la tesi dell’appellante, sarebbe proprio questa mancata notificazione a rendere il provvedimento di revoca illegittimo.

Sotto altro profilo, l’appellante censura l’errore di giudizio in cui sarebbe incorso il Tar nel rigettare i motivi inerenti la violazione del principio del legittimo affidamento, nonché la violazione di legge in materia di annullamento in autotutela ai sensi dell’art. 21-nonies e/o in materia di revoca ai sensi dell’art. 21-quinquies.

3.2.– Con il secondo motivo d’appello è censurata la sentenza nella parte in cui ha declinato la giurisdizione rispetto alla domanda risarcitoria. L’appellante eccepisce che, fondandosi la domanda risarcitoria non solo sulla lesione del legittimo affidamento ma anche sulla violazione dell’art. 108, comma 3 TFUE da parte della Provincia, sussisterebbe la giurisdizione del Giudice Amministrativo ai sensi dell’art. 133, comma 1, lett. z-sexies, del c.p.a.

L’appellante ripropone, pertanto, la domanda di risarcimento del danno, evidenziando: - il carattere colposo della condotta tenuta dalla Provincia, contraria ai principi di buona amministrazione; - il danno, consistito nella riduzione del contributo; e - il nesso causale tra la condotta e il danno, posto che in assenza del contributo la realizzazione dell’impianto sarebbe stata antieconomica e, pertanto, il ricorrente non l’avrebbe realizzata.

4.– La Provincia Autonoma di Bolzano si è costituita in giudizio per resistere al gravame.

4.1.– Con memoria del 25 febbraio 2025, la Provincia appellata ha eccepito, preliminarmente, in rito, l’inammissibilità dell’appello per violazione dell’art. 104 del c.p.a. in materia di “nova” in appello. Stando alla tesi di parte, il ricorso di primo grado sarebbe stato incentrato sul rilievo che il contributo concesso, non costituendo un aiuto incompatibile con il mercato interno, non potesse essere ricalcolato, ridotto e revocato parzialmente, diversamente dall’appello che, invece, farebbe unicamente leva sul mancato intervento di una decisione negativa della Commissione Europea al riguardo.

4.2.– Nel merito, la Provincia eccepisce l’infondatezza dell’appello, ribadendo che, scaduto il regime di aiuti debitamente

notificato e autorizzato SA.32113, i contributi dovevano essere adeguati alle nuove disposizioni di cui al Regolamento (UE) n. 651/2014 e segnatamente all'art. 41 di tale regolamento, che prevedeva una riduzione dell'autorizzazione agli aiuti nella misura massima del 65% dei costi ammissibili.

Con riferimento alla domanda risarcitoria, l'appellata eccepisce di aver agito correttamente, di talché non vi sarebbero i presupposti fattuali necessari per riconoscere in capo all'appellante il diritto al risarcimento del danno o di un indennizzo. 5.– All'odierna udienza pubblica del 3 aprile 2025, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1.– Il primo articolato motivo di gravame, con cui vengono riproposte le censure poste a fondamento della domanda di annullamento, deve essere respinto.

Su analoghe questioni questa Sezione si è già pronunciata più volte (cfr., ex plurimis: Sez. VI, n. 2738 del 2025; n. 1806 del 2025) e da tali statuizioni il Collegio ritiene di non doversi discostare.

Ai sensi dell'art. 74, comma 1, secondo periodo, del c.p.a., la sentenza può quindi essere redatta in forma semplificata e la motivazione «può consistere in un sintetico riferimento [...] ad un precedente conforme».

Il principio della ragione più liquida, corollario del principio di economia processuale, consente di derogare all'ordine logico di esame delle questioni – tralasciano quindi l'esame dell'eccepita violazione dell'art. 104 c.p.a. – e di risolvere la lite nel merito.

2.– Il riproposto primo motivo di ricorso – incentrato sulla violazione degli artt. 107 e 108 del TFUE, in combinato disposto con l'art. 11 Cost., nonché sulla violazione dell'art. 2 della legge provinciale n. 9 del 2010 e della delibera della Giunta provinciale n. 1804 del 2010 – è infondato per i seguenti motivi.

2.1.– L'appellante insiste nel sostenere che l'Amministrazione non potrebbe recuperare in via definitiva un aiuto illegale in assenza di una decisione sul punto della Commissione europea, potendo le autorità nazionali al più adottare provvedimenti di natura cautelare e interinale in attesa di tale decisione della Commissione.

Il Collegio deve anzitutto premettere che, nel caso di specie, risulta accertato che l'aiuto per cui è causa è, in parte qua, illegale trattandosi di un nuovo regime di aiuti attuato in violazione dell'art. 108, comma 3, del TFUE, che impone la previa notifica dei nuovi regimi di aiuti alla Commissione europea (sulla nozione di aiuto illegale, cfr. art. 1, lett. f), Reg. 1589/2015).

I contributi concessi nella misura dell'80% dei costi ammissibili dopo il 31 dicembre 2016 non erano conformi alla norma generale del Regolamento di esenzione (UE) n. 651/2014, come ribadito dalla Corte di Giustizia, in sede di rinvio pregiudiziale, secondo cui gli aiuti non conformi al regolamento europeo sugli aiuti di Stato devono comunque essere revocati, non possono essere erogati e, se già erogati, devono essere recuperati (sentenza del 7 aprile 2022, nelle cause riunite C 102/21 e C 103/21, punto 42, in linea con la pregressa giurisprudenza ivi richiamata).

A fronte di un aiuto illegale, lo Stato membro ha l'obbligo di procedere al relativo recupero nei confronti dell'impresa, anche in assenza di un ordine di recupero della Commissione europea.

È pur vero che il Reg. n. 1589 del 2015 delinea un procedimento (artt. 12 ss.) che può concludersi con l'adozione di una decisione con la quale la Commissione europea impone allo Stato membro interessato di adottare tutte le misure necessarie per recuperare l'aiuto dal beneficiario («decisione di recupero», di cui all'art. 16).

Tuttavia, il divieto di messa ad esecuzione dei progetti di aiuto enunciato all'articolo 108, paragrafo 3, ultima frase, TFUE è provvisto di effetto diretto, e che l'immediata applicabilità di detto divieto si estende a qualsiasi aiuto che sia stato portato ad esecuzione senza essere notificato.

La Corte di Giustizia ne ha dedotto che spetta ai giudici nazionali e a tutte le autorità degli Stati membri «garantire che vengano tratte, conformemente al loro diritto nazionale, tutte le conseguenze di un'eventuale violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, ultima frase, TFUE, segnatamente per quanto riguarda sia la validità degli atti di esecuzione sia il recupero delle sovvenzioni finanziarie concesse in violazione della disposizione sopra citata, cosicché l'oggetto del loro compito è di adottare le misure idonee a rimediare all'illegittimità della messa ad esecuzione degli aiuti, affinché il beneficiario non conservi la libera disponibilità di questi ultimi per il tempo rimanente fino alla decisione della Commissione [...] Orbene, qualsiasi disposizione del diritto dell'Unione che soddisfi i requisiti necessari per produrre un effetto diretto vincola tutte le autorità degli Stati membri, vale a dire non soltanto i giudici nazionali, ma anche tutti gli organi amministrativi, comprese le autorità decentrate, e tali autorità sono tenute a darvi applicazione [...] Infatti, secondo una costante giurisprudenza della Corte, sia le autorità amministrative, sia i giudici nazionali incaricati di applicare, nell'ambito delle loro rispettive competenze, le norme del diritto dell'Unione, hanno l'obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme [...] Ne consegue che un'autorità nazionale, ove constati che un aiuto da essa concesso in applicazione del regolamento n. 800/2008 non soddisfa le condizioni stabilite per beneficiare dell'esenzione prevista da tale regolamento, è tenuta, mutatis mutandis, a rispettare gli stessi obblighi che vengono richiamati al punto 89 della presente sentenza, tra cui quello di recuperare di propria iniziativa l'aiuto illegittimamente concesso» (Corte di giustizia, grande sezione, 5 marzo 2019, C-349/17, Eesti Pagar, punti 89-91)

Pertanto, come affermato anche dalla sentenza della Corte di giustizia del 7 aprile 2022 cit. (in particolare punti 44-45),

un'autorità nazionale, in presenza di un aiuto illegale, è tenuta a recuperare, anche di propria iniziativa e senza necessità che intervenga un ordine di recupero della Commissione europea, l'aiuto illegittimamente concesso.

Di conseguenza, è infondata la tesi dell'appellante secondo cui le autorità statali, in presenza di un aiuto illegale, potrebbero adottare solamente misure temporanee ed interinali in attesa della decisione di recupero della Commissione europea.

Né risulta corretta la tesi dell'appellante secondo cui la Provincia sarebbe obbligata a notificare alla Commissione europea la propria decisione di istituire l'aiuto affinché quest'ultima possa valutarne la compatibilità con il mercato interno.

L'art. 108, par. 3, TFUE e l'art. 2 del Reg. 1589/2015 prevedono che qualsiasi progetto di concessione di un nuovo aiuto deve essere notificato tempestivamente alla Commissione dallo Stato membro interessato. Si è in presenza di un onere che incombe sulle autorità nazionali che intendano istituire un nuovo regime di aiuti.

Nessun obbligo di notifica sussiste nel diverso caso, ricorrente nell'odierna vicenda, in cui l'autorità nazionale si avveda di aver erogato un aiuto illegale e provveda a recuperarlo al fine di rimuovere il contrasto con il diritto euro-unitario.

Non risulta quindi necessario acquisire informazioni (ai sensi dell'art. 29 del Reg. Ue n. 1589 del 2015) circa l'eventuale pendenza di un procedimento di recupero presso la Commissione europea, atteso che, come si è detto, lo Stato deve procedere anche in assenza di un ordine di recupero della Commissione.

3.– Anche il mezzo di gravame che ripropone il secondo motivo del ricorso di primo grado – con cui si lamenta, in sintesi, la violazione dei principi dell'affidamento legittimo e della certezza del diritto, in quanto la revoca parziale e definitiva sarebbe intervenuta dopo l'ultimazione dei lavori per la costruzione dell'impianto idroelettrico e sarebbe pertanto illegittima – non merita accoglimento.

3.1.– Secondo la costante giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea, «il diritto di far valere il principio della tutela del legittimo affidamento presuppone che all'interessato siano state fornite, da parte delle autorità competenti dell'Unione, assicurazioni precise, incondizionate e concordanti, provenienti da fonti autorizzate ed affidabili. Infatti, il diritto di cui sopra spetta a qualsiasi soggetto nel quale un'istituzione, un organo o un organismo dell'Unione, fornendogli precise assicurazioni, abbia fatto nascere fondate aspettative. Costituiscono assicurazioni siffatte, indipendentemente dalla forma in cui vengono comunicate, eventuali informazioni precise, incondizionate e concordanti» (sentenza del 13 giugno 2013, HGA e a./Commissione, da C 630/11 a C 633/11, punto 132).

Tenuto conto del carattere imperativo del controllo sugli aiuti statali effettuato dalla Commissione ai sensi dell'articolo 108 TFUE, da un lato, le imprese beneficiarie di un aiuto possono, in linea di principio, nutrire un legittimo affidamento quanto alla regolarità dell'aiuto soltanto qualora questo sia stato concesso nel rispetto della procedura prevista dall'articolo suddetto e, dall'altro, un operatore economico diligente deve normalmente essere in grado di accertarsi che tale procedura sia stata rispettata. In particolare, quando un aiuto è stato messo ad esecuzione senza previa notifica alla Commissione ed è pertanto illegittimo in forza dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, il beneficiario dell'aiuto in questione non può, in quel momento, nutrire alcun legittimo affidamento quanto alla regolarità della concessione del medesimo» (sentenze del 15 dicembre 2005, Unicredito Italiano, C 148/04, punto 104; 19 marzo 2015, OTP Bank, C 672/13, punto 77; vedi anche la sentenza del 5.3.2019, C-349/17, Eesti Pagar AS, par. 97 e 98).

Come condivisibilmente affermato anche dalla Corte di Cassazione (con sentenza 11 marzo 2019, n. 6990), le imprese beneficiarie di un aiuto possono fare legittimo affidamento sulla regolarità dell'aiuto medesimo solo quando esso sia stato concesso nel rispetto di quanto previsto dall'art. 108 del TFUE. E da questo punto di vista le imprese beneficiarie hanno l'onere di vigilare sul rispetto della procedura finalizzata al controllo del carattere compatibile dell'aiuto, ciò rientrando nella normale diligenza di ogni operatore economico agente sul mercato interno. Di qui la fondamentale conseguenza che soltanto quando quest'onere sia stato assolto le imprese beneficiarie possono invocare il loro legittimo affidamento sulla regolarità dell'aiuto, dovendosi presumere non illegale e non incompatibile solo un aiuto attuato nel rispetto della procedura prevista dalla norma comunitaria.

3.2.– Nel caso in esame, non si rileva dagli atti alcun indizio sul fatto che all'odierno appellante fossero mai state fatte tali assicurazioni in particolare da parte di un organo dell'Unione, per cui il principio della tutela del legittimo affidamento (come regola di validità) non può essere invocata per la causa qui in esame.

4.– Con l'ulteriore mezzo di gravame – consistente nella riproposizione dei motivi di ricorso terzo e quarto – l'istante lamenta la violazione degli artt. 21-quinquies e 21-nonies della legge n. 241 del 1990, in quanto non sarebbero state rispettate le norme di diritto interno per il recupero e in quanto il provvedimento di revoca non provvederebbe alla corresponsione di un indennizzo.

Anche tale censura è stata correttamente respinta dal giudice di primo grado.

4.1.– L'art. 21-nonies non è rilevante nel presente contesto, atteso che tale norma è applicabile ai provvedimenti discrezionali che intervengono in autotutela per garantire la certezza del diritto (interno) e la tutela dell'affidamento. Nel caso di specie, essendosi in presenza di un aiuto di Stato illegale, la "revoca" parziale è stata adottata per riportare la questione nell'alveo corretto del diritto degli aiuti di Stato dell'Unione Europea e, pertanto, risulta un provvedimento sostanzialmente vincolato, attuato in sede di autotutela al fine di ridurre l'aiuto illegalmente concesso e ripristinarne in tal modo la sua compatibilità con il mercato interno.

Come si è sopra detto, in presenza di un aiuto di Stato illegale grava sullo Stato membro un obbligo di recupero e, sebbene

tale recupero viene di norma effettuato sulla base delle regole procedurali nazionali mercé il principio di autonomia procedurale degli Stati membri, tali regole non possono ostacolare oltremodo l'attività di recupero, tanto che in dottrina si è parlato di "autonomia procedurale funzionalizzata" (cfr. la nota sentenza Corte di giustizia, 18 luglio 2007, Lucchini, C-119/05, ove si è affermato che il diritto comunitario osta all'applicazione di una norma nazionale, come l'art. 2909 c.c., volta a sancire il principio dell'autorità di cosa giudicata, nei limiti in cui l'applicazione di tale norma impedisca il recupero di un aiuto di Stato erogato in contrasto con il diritto dell'Unione europea e la cui incompatibilità con il mercato comune sia stata dichiarata con decisione della Commissione divenuta definitiva; si veda anche Corte di giustizia 20 marzo 1997, Alcan, C-24/1995, nella quale è stato evidenziato che quando la Commissione ordina il recupero degli importi indebitamente erogati, poiché violativi della normativa in tema di aiuti di Stato, all'autorità nazionale non compete fare ulteriori accertamenti e bisogna, quindi, darvi esecuzione, anche se l'autorità nazionale ha fatto scadere il termine stabilito dal diritto nazionale per la revoca del provvedimento, questo perché neppure il principio di certezza del diritto può rendere impossibile il recupero di tali somme).

Da quanto appena esposto discende che, in base ad un'interpretazione comunitariamente orientata, l'art. 21-nonies della l. 241/1990 non può applicarsi al provvedimento per cui è causa (cfr., per una vicenda analoga relativa al medesimo sistema di aiuti illegali erogati dalla Provincia Autonoma di Bolzano, Cons. St., sez. VI, 4 marzo 2025, n. 1806; si veda anche, mutatis mutandis, Cons. St., sez. IV, 26 novembre 2024, n. 9492, ove si è ritenuto non applicabile l'art. 21-nonies cit. in presenza di una "peculiare forma di autotutela, conformata sul piano sostanziale e processuale dalla normativa in materia di aiuti di Stato").

Nei citati precedenti della Sezione, a cui il Collegio aderisce, si è anche ritenuto che non sussistano i presupposti per porre un quesito pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea.

4.2.– Per le stesse ragioni sopra esposte non è invocabile il diritto alla corresponsione dell'indennizzo previsto dall'art. 21-quinquies, comma 1, della legge n. 241 del 1990, soltanto per i casi di «revoca» in senso tecnico del provvedimento (ovvero per il caso di «sopravvenuti motivi di pubblico interesse ovvero nel caso di mutamento della situazione di fatto non prevedibile al momento dell'adozione del provvedimento o, salvo che per i provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario»).

4.3.– Sotto altro profilo, l'appellante non ha interesse a lamentare che il decreto di concessione avrebbe dovuto essere revocato nella sua interezza, e non solo parzialmente.

In caso di ripetizione integrale, come correttamente replicato dall'Amministrazione, il richiedente non avrebbe più avuto diritto ad alcun contributo: ai sensi dell'art. 6 del regolamento di esenzione (UE) n. 651/2014, infatti, la domanda di aiuto va presentata prima dell'inizio (e non solo dopo il completamento) dei lavori per il progetto o l'attività (per garantire il cosiddetto effetto incentivante).

La soluzione adottata, di ridurre il contributo nella misura compatibile con il mercato interno, risultava quindi quella di maggior favore per l'appellante.

6.– Infine è da scrutinare l'ultima doglianza con la quale si contesta la statuizione di inammissibilità per difetto di giurisdizione sulla domanda risarcitoria (proposta dal ricorrente subordinatamente al mancato accoglimento della domanda di annullamento), riproposta in sede di appello.

L'istante deduceva la lesione del legittimo affidamento e la violazione del principio di buona fede, anche in ordine al danno derivante dall'annullamento del provvedimento favorevole ma illegittimo, e la violazione dell'art. 108, paragrafo 3, del TFUE da parte della Provincia autonoma di Bolzano, deducendo il rapporto causale fra il danno e la condotta gravemente colposa dell'Amministrazione, che ha portato all'annullamento parziale del contributo concesso. In particolare, il ricorrente deduceva

che, avendo presentato la domanda in data 27 ottobre 2015, e quindi ben prima della scadenza del regime d'aiuti SA. 32113 in data 31 dicembre 2016, egli poteva confidare sul regime d'aiuti allora vigente. Il danno veniva quantificato nella misura di € 22.845,60, o nella misura maggiore o minore accertata in via equitativa.

6.1.– Il giudice di primo grado ha dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, motivando che, sulla domanda risarcitoria proposta nei confronti della pubblica amministrazione per i danni subiti dal privato che abbia fatto incolpevole affidamento su un provvedimento ampliativo illegittimo, avrebbe invece giurisdizione il giudice ordinario.

Tale statuizione va disattesa.

Il Collegio, infatti, non ha motivo di discostarsi da quanto statuito dalla sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, 29 novembre 2021, n.20, secondo cui «è devoluta alla giurisdizione del giudice amministrativo la cognizione sulle controversie in cui si faccia questione di danni da lesione dell'affidamento sul provvedimento favorevole, posto che in base al richiamato art. 7, comma 1, cod. proc. amm. la giurisdizione generale amministrativa di legittimità include i "comportamenti riconducibili anche mediatamente all'esercizio di tale potere, posti in essere da pubbliche amministrazioni"; ed inoltre che "nelle particolari materie indicate dalla legge" di giurisdizione esclusiva [...] essa si manifesta attraverso la concentrazione davanti al giudice amministrativo di ogni forma di tutela, anche dei diritti soggettivi, oltre che dell'affidamento sulla legittimità dei provvedimenti emessi dall'amministrazione». Tale statuizione è stata recentemente ribadita dalla sentenza del Consiglio di Stato, Sez. IV, 25 novembre 2024, n. 9467 (che replica diffusamente alle diverse conclusioni raggiunte dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, nell'ordinanza 24 gennaio

2023, n. 2175).

Nel presente giudizio è dirimente considerare che ricorre l'ipotesi di giurisdizione esclusiva di cui all'art. 133, comma 1, lettera z-sexies, del c.p.a., avente ad oggetto: «le controversie relative agli atti ed ai provvedimenti che concedono aiuti di Stato in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e le controversie aventi ad oggetto gli atti e i provvedimenti adottati in esecuzione di una decisione di recupero di cui all'articolo 16 del regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015, a prescindere dalla forma dell'aiuto e dal soggetto che l'ha concesso».

Anche ove si ritenga che la responsabilità da lesione dell'affidamento derivi da danni procurati dal «comportamento» dell'amministrazione, e non dal «provvedimento», appare evidente che non di un comportamento «materiale» si tratti, né di un comportamento meramente privatistico, bensì della condotta tenuta dall'Amministrazione nell'ambito di un rapporto procedimentale autoritativo (in cui cioè i pubblici poteri spendono la capacità giuridica speciale di incidere o regolare la sfera giuridica altrui), evidentemente riconducibile «anche mediamente» all'esercizio di tale potere. Peraltro, nelle materie di giurisdizione esclusiva, il giudice amministrativo conosce delle controversie nelle quali si faccia questione di diritti soggettivi «pure ai fini risarcitori» (art. 7 comma 5, del c.p.a.).

Su queste basi, a domanda risarcitoria va scrutinata nel merito.

6.2.– Nel sistema di giustizia amministrativa, come statuito recentemente dall'Adunanza Plenaria 24 maggio 2024, n. 12, «il rimedio risarcitorio può essere invocato, non solo per contestare l'uso sostanzialmente 'infondato' del potere pubblico, ma anche l'uso 'scorretto' (sul piano procedimentale) o 'irragionevole' dello stesso».

Secondo la stessa Adunanza plenaria, «il requisito dell'ingiustizia può essere integrato dal sacrificio di beni 'intermedi' purché meritevoli di tutela secondo l'ordinamento giuridico, come la c.d. 'chance' (cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 13 settembre 2021, n. 6268) o la lesione dell'affidamento commisurata all'interesse 'negativo' (si pensi al valore delle occasioni perse per effetto della lesione della libertà di autodeterminazione: cfr. Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenza 4 maggio 2018, n. 5)».

Sennonché, anche in caso di lesione del legittimo affidamento (prospettato, nel presente giudizio, anche con riguardo al rispetto del termine per la conclusione del procedimento amministrativo), si richiede la prova rigorosa di un effettivo danno risarcibile che ne sia «conseguenza immediata e diretta» (art. 1223) e non evitabile (1227 del c.c.). Un limite strutturale del sistema di responsabilità civile afferisce, infatti, all'oggetto del risarcimento, che non può consistere se non nella perdita, cagionata dalla lesione della situazione giuridica soggettiva, concretamente subita. La limitazione del danno risarcibile alle sole «conseguenze immediate e dirette», in particolare, ha la funzione di contenere sul piano temporale e spaziale gli effetti di riallocazione dell'illecito e di delimitare i confini della responsabilità cui sono esposti i consociati nella vita di relazione. La differenza intercorrente fra causalità materiale, che deve sussistere fra la condotta antiggiuridica ed il danno evento, e causalità giuridica, che deve invece sussistere fra l'evento di danno e le conseguenze pregiudizievoli suscettibili di risarcimento, come noto, è un'acquisizione consolidata della giurisprudenza civile (ex plurimis, Corte di Cassazione, Sezioni Unite, 11 gennaio 2008, n. 576; Sezioni Unite, 11 novembre 2008, n. 26972; Sezioni Unite n. 8827 e n. 8828 del 31 maggio 2003), avallata dalla Corte Costituzionale (sentenze 14 luglio 1986, n. 184; 27 ottobre 1994, n. 372; 15 settembre 2022, n. 205). recepita dalla giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 24 maggio 2024, n. 12; 23 aprile 2021, n. 7; 23 marzo 2011, n. 3).

6.3.– Nel caso in esame, il danno risarcibile invocato consisterebbe nel fatto che l'appellante, senza l'effetto incentivante del contributo provinciale nella misura dell'80%, non avrebbero realizzato l'impianto idroelettrico per la fornitura di energia elettrica in autoconsumo per la malga, in quanto l'impianto risulterebbe antieconomico, sicché egli avrebbe continuato a produrre l'elettricità necessaria per la malga con un generatore di energia elettrica a combustione diesel, a costi sensibilmente minori. Su queste basi, l'appellante chiede che venga disposta una consulenza tecnica d'ufficio per comparare «l'economicità della fornitura di energia elettrica per la malga mediante l'impianto idroelettrico rispetto all'investimento alternativo in un generatore di corrente diesel o in un impianto fotovoltaico, tenendo conto degli ammortamenti e dei costi di produzione».

Osserva il Collegio che la tipologia di pregiudizio lamentato avrebbe richiesto da parte dell'appellante la deduzione di circostanze puntuali e documentate idonee a fare apparire come altamente plausibile, in termini di razionalità economica, l'interferenza negativa dell'azione pubblica sulla decisione di investimento. Non è possibile, da parte di chi invoca la lesione della propria autodeterminazione negoziale, l'utilizzo di formule generiche e standardizzate.

La tesi secondo cui la riduzione dell'importo dell'aiuto da € 119.160,00 (pari all'80% dell'investimento) ad € 96.314,40 (pari al 65% dell'investimento), con una differenza di appena € 22.845,60, avrebbe reso ex post l'investimento per la costruzione di una centrale idroelettrica del tutto antieconomico appare priva di riscontri.

Un indice di segno contrario è rappresentato da quanto controdedotto dall'Amministrazione, secondo cui la percentuale per la concessione dei contributi è, in forza della regolazione attualmente vigente, pari al 50% (ai sensi dell'art. 6 della Delibera 18 dicembre 2018, n. 1385, come modificata con delibera n. 252 del 09.04.2019, delibera n. 1176 del 30.12.2019 e delibera n. 1094 del 29.12.2020); nonostante la riduzione dell'importo del contributo pubblico (rispetto a quanto concesso da ultimo all'appellante), i gestori delle malghe dell'Alto Adige continuano a costruire centrali idroelettriche per l'autoapprovvigionamento elettrico, chiedendo la concessione del contributo (gli impianti ad energia idroelettrica, del

resto, rappresentano in Italia la quota principale di produzione da fonti rinnovabili).

Anche l'affermazione secondo cui la costruzione alternativa di un impianto a diesel o fotovoltaico sarebbe stata più conveniente, non appare per nulla circostanziata.

La scelta della fonte di approvvigionamento energetico più adatta dipende da molteplici fattori, tra cui: le specifiche esigenze energetiche (uso residenziale, industriale o commerciale); la disponibilità di spazio e la posizione geografica del sito; le condizioni atmosferiche; le modalità di gestione; la disponibilità della fonte primaria stessa. Tali profili hanno evidentemente una forte influenza sui costi medi di produzione dell'energia elettrica generata dalle diverse fonti rinnovabili.

Il peso delle variabili citate emerge anche dallo studio, citato dall'Amministrazione, e condotto dall'Università di Padova (accessibile sito web), in cui si confrontano i costi stimati per le fonti eolica, solare, da biomassa e da biogas, idraulica e fotovoltaica. Da esso risulta ad esempio che nei sistemi idroelettrici non ci sono costi, se non marginali, per materie prime (come invece nel caso di combustibili), e che i costi di produzione per lo sfruttamento delle risorse idriche sono imputabili ai soli impianti (di cui l'appellante ha ottenuto, come si detto, il 65% del costo complessivo).

Va rimarcato che l'appellante non ha articolato ulteriori argomenti rispetto a quanto genericamente dedotto nell'atto di appello.

Manca dunque la prova del danno risarcibile.

La richiesta di consulenza tecnica d'ufficio va respinta, per il suo carattere meramente esplorativo. Tale mezzo istruttorio non esonera, infatti, la parte dalla prova dei fatti dalla stessa dedotti e posti a base delle proprie richieste, che devono essere dimostrati dalla parte interessata alla stregua dei criteri di ripartizione dell'onere della prova posti dall'art. 2697 c.c. (cfr., ex plurimis, Consiglio di Stato, Sez. II, 3 ottobre 2022, n. 8457).

7.– Sussistono giusti motivi per compensare interamente le spese di lite del secondo grado di giudizio, in considerazione dell'accoglimento parziale dell'appello. Resta invece ferma la liquidazione delle spese operata dal giudice di primo grado, in base al principio della soccombenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie parzialmente e, per l'effetto, in riforma parziale della sentenza appellata, respinge nel merito sia la domanda di annullamento che quella risarcitoria.

Le spese di lite del secondo grado di giudizio sono compensate.

Resta ferma la liquidazione delle spese di lite operata dal giudice di primo grado.

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

(Omissis)