



*Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana*

Prot. n. 22675 96/11/2018 del 10 OTT 2018 / Pos. Coll. e Coord. n. 10

Oggetto: Revoca della deliberazione della Giunta regionale di Governo n. 189/2011.

Assessorato regionale dell'economia
- Ufficio di diretta collaborazione
dell'Assessore (rif. nota 22 agosto 2018 n.
4230)

1. Nella nota in indirizzo, codesto Assessorato rappresenta che, con deliberazione 5 agosto 2011, n. 189, la Giunta regionale ha disposto:

- di dare mandato all'Assessore regionale per l'economia di avviare l'attività necessaria per pervenire alla sottoscrizione del progetto di sviluppo per la salvaguardia dell'occupazione del Centro di ricerca della Pfizer SpA, ai sensi dell'art. 4 della legge regionale 29 giugno 2011, n. 15, con il MISE, il MIUR e INVITALIA SpA, in conformità alla proposta di cui alla nota n. 4665/Gab del 2 agosto 2011 dell'Assessore regionale per l'economia, e relativi atti, allegato "A" alla presente deliberazione;
- il finanziamento pubblico necessario per il sostegno del progetto di sviluppo per la salvaguardia dell'occupazione è pari a 4,5 Meuro/anno per tre anni a valere sui fondi MISE, MIUR, FESR 2007-2013 e fondi PAR-FAS e, in via residuale, sulle risorse regionali;
- l'attuazione dell' "Accordo di Programma" è garantita dall'impegno a cedere a un euro, in caso di inadempimento, alla Regione siciliana o a un soggetto dalla stessa indicato, l'intero compendio aziendale oggetto di cessione da parte di Pfizer SpA.

Riferisce altresì codesta Amministrazione che *“l'Accordo di Programma cui fa riferimento la citata deliberazione n. 189/2011 non è mai stato sottoscritto dalle parti”*.

Con successiva deliberazione della Giunta regionale 23 ottobre 2017, n. 484, è stato dato mandato *“all'Assessorato regionale dell'economia di verificare la fattibilità del percorso prospettato dal Dipartimento regionale delle attività produttive”* in merito alla conferma della clausola di salvaguardia con *“l'impegno a cedere a un euro, in caso di inadempimento, alla Regione siciliana o a un soggetto dalla stessa indicato, l'intero compendio aziendale oggetto di cessione da parte di Pfizer SpA”*.

Ciò premesso, *“ritenuto che non si sono verificati i presupposti per l'attivazione della clausola di salvaguardia prevista dalla delibera n. 189/2011”* e considerato di dover proporre alla Giunta di Governo di *“prendere atto dell'impossibilità di attuare quanto previsto dalla citata deliberazione e, conseguentemente di annullarla per difetto dei presupposti”*, viene chiesto il parere di questo Ufficio *“in merito all'annullamento della citata deliberazione”* nonché alla necessità di trasmettere alla società interessata preventiva comunicazione, dell'avvio del procedimento di autotutela.

2. La questione prospettata attiene all'eventuale esercizio del potere di autotutela e, in particolare, all'adozione, nel caso in esame, di un provvedimento di annullamento per difetto dei presupposti.

Al riguardo, in via generale, si osserva quanto segue.

La nozione di autotutela non trova un'espressa disciplina normativa, ma è frutto di elaborazione dottrinale e giurisprudenziale: essa viene generalmente identificata nel potere dell'Amministrazione, in ossequio ai principi di legalità e buon andamento (art. 97 Cost.), di verificare che gli atti dalla stessa precedentemente adottati siano conformi alla legge e siano in grado di soddisfare gli interessi pubblici per i quali erano stati adottati.

La nozione di autotutela amministrativa è tuttora oggetto di un ampio dibattito interpretativo, fondamentalemente alimentato dalla mancanza di un preciso riferimento normativo cui vincolare con certezza le linee fondamentali dell'istituto.

Nell'ampio concetto di autotutela viene ricompreso il potere di riesame, inteso come potere di verifica da parte della Pubblica Amministrazione della legittimità/opportunità dei suoi provvedimenti e di ritiro dell'atto riconosciuto invalido o non opportuno.

Al di là del fondamento costituzionale dell'autotutela (art. 97 Cost.), il riconoscimento formale di alcune manifestazioni di tale potere si è avuto, sostanzialmente, con la legge 11 febbraio 2005, n. 15, di modifica della legge n. 241/1990, che ha codificato per la prima volta, come noto, gli istituti dell'annullamento d'ufficio e della revoca.

L'annullamento d'ufficio degli atti amministrativi trova oggi la sua disciplina nell'art. 21-*nonies* della legge n. 241/1990, introdotto dall'art. 14, comma 1, della legge n. 15/2005, ai sensi del quale *“Il provvedimento amministrativo illegittimo ai sensi dell'articolo 21-octies, esclusi i casi di cui al medesimo articolo 21-octies, comma 2, può essere annullato d'ufficio, sussistendone le ragioni di interesse pubblico, entro un termine ragionevole, comunque non superiore a diciotto mesi dal momento dell'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, inclusi i casi in cui il provvedimento si sia formato ai sensi dell'articolo 20, e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati, dall'organo che lo ha emanato, ovvero da altro organo previsto dalla legge. Rimangono ferme le responsabilità connesse all'adozione e al mancato annullamento del provvedimento illegittimo”*.

In sostanza l'annullamento si traduce in un atto di ritiro che elimina un precedente provvedimento affetto da vizio di legittimità (incompetenza, violazione di legge, eccesso di potere).

La revoca, disciplinata dall'art. 21-*quinquies* della stessa legge n. 241/1990, è invece l'atto diretto a rimuovere un precedente provvedimento per vizi di merito, ossia *“per 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”.

Sia l'annullamento d'ufficio che la revoca, definiti generalmente provvedimenti di secondo grado, hanno carattere prettamente discrezionale, che prescinde da ogni automatismo, costituendo piuttosto espressione di una congrua valutazione comparativa degli interessi in conflitto, dei quali occorre dare adeguatamente conto nella motivazione.

L'esercizio del potere di autotutela, infatti, pone la necessità di salvaguardare le posizioni giuridiche dei privati, che, avendo confidato nella stabilità dell'atto poi rimosso, hanno visto consolidarsi le condizioni di vantaggio loro attribuite. Riguardo alla tutela dell'affidamento è ormai prevalente l'orientamento giurisprudenziale secondo cui, ai fini di un corretto esercizio del potere di autotutela, occorre verificare non solo l'esistenza di un vizio dell'atto da rimuovere, ma anche l'esistenza di un interesse pubblico, concreto ed attuale, alla rimozione dell'atto. Occorre, in altri termini, effettuare una comparazione con gli interessi privati sacrificati quando, per effetto del provvedimento ritenuto illegittimo, sono sorte posizioni giuridiche qualificate e consolidate nel tempo.

Con particolare riferimento alla revoca, prescindendo dalla valutazione circa l'idoneità originaria del provvedimento a soddisfare l'interesse pubblico, fondamento del relativo potere è la verifica della persistenza della capacità dell'atto di perseguire la finalità dell'interesse pubblico. In tal senso si parla di revoca per *ius poenitendi* nel caso in cui, riscontrata l'inidoneità del provvedimento al raggiungimento dello scopo per il quale era stato emanato, la Pubblica Amministrazione operi tale ripensamento con effetti solo per il futuro (cfr. Garofoli – Ferrari “*Manuale di diritto amministrativo*”, XI edizione, 2017-2018).

Talvolta l'esercizio del potere di revoca è stato collegato al mutamento dello stato di fatto o alla sopravvenienza di fatti nuovi, ovvero al confronto tra l'interesse primario e le situazioni soggettive di coloro che dal provvedimento hanno ottenuto un vantaggio o, ancora, alla presenza di entrambe le condizioni.

3. Premesso quanto sopra, alla luce del quadro informativo fornito con la richiesta di parere *de qua*, nella fattispecie in esame non si ravvisano i presupposti per l'adozione di un provvedimento di annullamento d'ufficio.

La norma attributiva del relativo potere prevede espressamente la possibilità per la Pubblica amministrazione di annullare d'ufficio *“il provvedimento amministrativo illegittimo ai sensi dell'articolo 21-octies”*, prevedendo, quest'ultima norma, che *“è annullabile il provvedimento amministrativo adottato in violazione di legge o viziato da eccesso di potere o da incompetenza”*.

Inoltre, con l'art. 6 della legge 7 agosto 2015, n. 124, il legislatore è intervenuto sulla disciplina dell'annullamento d'ufficio contenuta nel predetto art.21-nonies, introducendo, fermi restando i presupposti legittimanti l'esercizio del riesame demolitorio, il limite temporale *“comunque non superiore a diciotto mesi dal momento dell'adozione”*, entro il quale può intervenire l'annullamento d'ufficio *“dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici”*, finanche qualora si siano formati mediante il meccanismo del silenzio assenso.

Ne consegue che, qualora l'annullamento d'ufficio intervenga oltre il termine massimo diciotto mesi, lo stesso provvedimento di ritiro potrà essere censurato dinanzi al G.A. per violazione di legge.

Nella fattispecie, il lungo decorso del tempo dalla data della citata deliberazione n. 189/2011 e la mancata prospettazione di elementi che depongano per l'insussistenza, a tale data, dei presupposti legittimanti l'adozione del suddetto atto della Giunta regionale e, quindi, il riscontro dell'illegittimità dello stesso sotto tale profilo, inducono a non ritenere praticabile la strada dell'annullamento d'ufficio.

Riscontrato piuttosto un *“mutamento della situazione di fatto non prevedibile al momento dell'adozione del provvedimento”* che lo renda inidoneo al raggiungimento dello scopo per il quale era stato emanato, codesta Amministrazione potrà valutare l'opportunità di ricorrere alla revoca, istituto previsto e disciplinato dal citato art. 21-quinquies. Va però precisato che, nella scelta di natura assolutamente discrezionale circa l'adozione di un atto di revoca, l'Amministrazione dovrà comunque effettuare una rigorosa comparazione di tutti gli interessi, pubblici e

privati, rilevanti nel caso concreto, motivare in modo adeguato nel rispetto dell'art. 3 della legge n. 241/1990, fermo restando il diritto all'indennizzo, qualora la revoca comporti pregiudizi in capo a soggetti direttamente interessati.

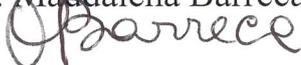
Infine, si evidenzia che, qualora codesta Amministrazione, all'esito delle valutazioni discrezionali di competenza, dovesse determinarsi nel senso di ritenere opportuno proporre alla Giunta di Governo la revoca della deliberazione n. 189/2011, dovrà procedersi alla comunicazione di avvio del procedimento di ritiro ai sensi dell'art. 7 della legge n. 241/1990.

Nei termini l'avviso dello scrivente.

A' termini dell'art. 15 del regolamento approvato con D.P.Reg. 16 giugno 1998, n. 12, lo Scrivente acconsente alla diffusione del presente parere in relazione ad eventuali domande di accesso, presso codesto Dipartimento, inerenti il medesimo.

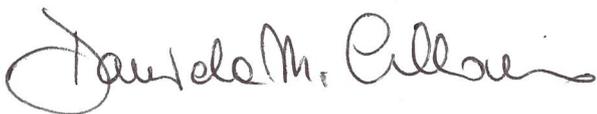
Si ricorda che in conformità alla Circolare presidenziale 8 settembre 1998, n.16586/66.98.12, trascorsi 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati dello scrivente Ufficio.

Avv. Maddalena Barreca



IL DIRIGENTE

Avv. Daniela M. Cellauro



L'AVVOCATO GENERALE

Avv. Gianluigi M. Amico

