

N. 05086/2014REG.PROV.COLL.

N. 08129/2013 REG.RIC.

N. 08256/2013 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 8129 del 2013, proposto da:
Regione Liguria, rappresentata e difesa dagli avv.ti Gabriele Pafundi e Luigi Cocchi, con domicilio eletto presso Gabriele Pafundi in Roma, viale Giulio Cesare, 14/4 Sc.A;

contro

Associazione Universitas Genuensis Ente di Formazione, rappresentato e difeso dagli avv.ti Roberto Damonte e Maria Alessandra Sandulli, con domicilio eletto presso Maria Alessandra Sandulli in Roma, corso Vittorio Emanuele 349;

nei confronti di

Ministero dell'Economia e delle Finanze, Provincia di Genova, Provincia di La Spezia, Provincia di Savona, Autorità di Gestione del Po Cro Fse, Comune di Rapallo;

sul ricorso numero di registro generale 8256 del 2013, proposto da: Provincia di Genova, rappresentata e difesa dagli avv.ti Carlo Scaglia e Gabriele Pafundi, con domicilio eletto presso Gabriele Pafundi in Roma, viale Giulio Cesare N.14;

contro

Associazione Universitas Genuensis Ente di Formazione, rappresentato e difeso dagli avv.ti Maria Alessandra Sandulli e Roberto Damonte, con domicilio eletto presso Maria Alessandra Sandulli in Roma, corso Vittorio Emanuele 349;

nei confronti di

Regione Liguria, Provincia di La Spezia, Provincia di Savona, Autorita' Gestione del Po Cro Fse, Comune di Rapallo; Ministero dell'Economia e delle Finanze, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per la riforma

quanto al ricorso n. 8129 del 2013:

della sentenza del T.a.r. Liguria - Genova: Sezione II n. 01011/2013, resa tra le parti, concernente rettifica contributo erogato all'Associazione Universitas Genuensis

quanto al ricorso n. 8256 del 2013:

della sentenza del T.a.r. Liguria - Genova: Sezione II n. 01011/2013, resa tra le parti, concernente rettifica contributo erogato all'Associazione Universitas Genuensis

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Associazione Universitas Genuensis Ente di Formazione e del Ministero dell'Economia e delle Finanze;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti delle cause;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 maggio 2014 il Cons. Antonio Bianchi e uditi per le parti gli avvocati Luigi Cocchi, Gabriele Pafundi, Roberto Damonte e Maria Alessandra Sandulli ;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con Decreto n. 3034 del 22 dicembre 2000, la Regione Liguria riconosceva l'Associazione Universitas Genuensis quale Ente operante nel settore della formazione e, successivamente, con deliberazione della Giunta Regionale n. 1373 del 19.11.2010 lo accreditava quale Organismo formativo.

Per quanto sopra, promuovendo ed organizzando eventi di formazione professionale in luogo della Regione, Universitas Genuensis riceveva da quest'ultima finanziamenti, anche erogati a valere su fondi comunitari.

Senonchè, all'esito di indagini espletate nel 2010 dalla Guardia di Finanza, emergevano irregolarità relative all'indebita percezione e all'indebito utilizzo, da parte dell'Associazione di cui trattasi, di finanziamenti tratti dal Fondo Sociale Europeo.

In particolare, dal verbale redatto dalla Guardia di Finanza in data 16 dicembre 2010 - inviato alla Regione affinché valutasse la revoca di tutti i finanziamenti già erogati - emergeva che:

- l'attività esercitata dalla Universitas Genuensis avrebbe avuto natura commerciale, concretizzandosi in prestazioni rese a favore di terzi a fini di lucro;
- al mero fine di aggirare il divieto di distribuzione degli utili tra i soci, l'Associazione avrebbe remunerato i propri amministratori per le attività di progettazione e docenza da questi rese;

- molte delle prestazioni professionali sarebbero state svolte da professionisti solo apparentemente esterni, ma in realtà operanti per società riconducibili agli amministratori dell'Associazione.

Ricevuta la segnalazione *de qua*, la Regione avviava una specifica indagine, costituendo a tal fine un gruppo di lavoro (composto da funzionari regionali e dipendenti della Provincia) che, all'esito dell'istruttoria, confermava la sussistenza delle già rilevate irregolarità.

In particolare, venivano accertati l'improprio utilizzo da parte dell'Associazione, della delega di attività a soggetti terzi, nonché l'improprio utilizzo di prestazioni di soggetti titolari di cariche sociali all'interno dell'ente accreditato.

La Giunta regionale recepiva le conclusioni del gruppo di lavoro e, pertanto, con deliberazione n. 556 del 18 maggio 2012, avviava:

- nei confronti di Universitas Genuensis, la procedura per l'applicazione di una rettifica forfettaria nella misura del 25% degli importi erogati, ritenendo sproporzionata una revoca totale;
- le procedure per la sospensione dei pagamenti relativi ad attività in corso;
- le procedure per la sospensione, in via cautelativa, della certificazione alla Commissione Europea delle spese sostenute dall'Associazione.

In ragione della citata deliberazione il Comune di Rapallo, con atto in data 8 giugno 2012, richiedeva ad Universitas Genuensis la restituzione di Euro 34.665,00, pari al 25% delle somme corrisposte in suo favore per i progetti di formazione realizzati.

Con ricorso al Tar Liguria (R.G.R. n. 625/2012) Universitas Genuensis impugnava la citata deliberazione giuntale, unitamente a tutti gli atti a questa connessi, deducendo sette articolati motivi di gravame.

In particolare, tra gli altri motivi di gravame, l'Associazione deduceva (i) l'arbitrarietà della percentuale del 25% individuata dalla Regione per stabilire il

quantum della restituzione, (ii) la violazione del termine triennale di cui all'art. 1365, comma 1, della L. 331/2004, entro il quale sarebbe stato possibile l'annullamento dei provvedimenti illegittimi, (iii) la violazione dei principi in tema di partecipazione procedimentale.

Si costituivano in giudizio le Amministrazioni chiedendo, prima ancora del rigetto, la declaratoria di inammissibilità del ricorso, sul presupposto che lo stesso avesse ad oggetto atti endoprocedimentali e che, con riferimento al verbale della Guardia di Finanza, fosse tardivo.

La Regione Liguria eccepiva, altresì, il difetto di giurisdizione del Giudice Amministrativo, sostenendo che i rapporti intercorrenti tra le parti non sarebbero stati da ascrivere allo schema dell'appalto pubblico di servizi, ma alla concessione di sovvenzioni, disciplinata dall'art. 12 della Legge n. 241/1990 e che i provvedimenti impugnati avrebbero inciso non già un interesse legittimo dell'Associazione, bensì un diritto soggettivo della stessa a contenuto patrimoniale. Con separata impugnativa (R.G.R. n. 664/2012), l'Associazione gravava altresì dinnanzi al medesimo Tar Liguria, l'atto assunto dal Comune di Rapallo e la predetta deliberazione della Giunta regionale quale atto presupposto, riproponendo le censure già articolate nel giudizio R.G.R. n. 625/2012.

Anche in detto ricorso si costituivano le Amministrazioni resistenti, chiedendone la reiezione.

Il Comune di Rapallo eccepiva il difetto di giurisdizione del Giudice Amministrativo, con motivazioni analoghe a quelle dedotte dalla Regione Liguria nella prima impugnativa, mentre la difesa erariale opponeva il difetto della propria legittimazione passiva.

Con sentenza 4 luglio 2013 n. 1011 il Tar Liguria - riuniti i due ricorsi – respingeva l'eccezione di difetto di giurisdizione sollevata dalle Amministrazioni resistenti.

Secondo il primo giudice, infatti, la controversia atterrebbe ad un appalto di pubblico servizio (e non già ad una concessione di sovvenzioni) e segnatamente alla sua fase genetica e, pertanto, resterebbe attratta alla giurisdizione esclusiva esercitata dal Giudice Amministrativo in materia di affidamento di pubblici servizi. Tale decisione, peraltro, veniva assunta sulla scorta della considerazione per cui, avendo Universitas Genuensis natura commerciale, la stessa sarebbe stata *ab origine* priva dei requisiti per partecipare al procedimento di scelta dell'affidatario del servizio di formazione professionale.

Del resto, sempre secondo il primo giudice, all'Associazione non sarebbero state contestate né la mancata, né l'inesatta esecuzione delle prestazioni a carico della stessa.

Ritenuta la propria giurisdizione nonché la legittimazione passiva dello Stato, il Tar accoglieva poi il ricorso ritenendo fondata la censura con cui veniva contestata la scelta di rideterminare il *quantum* dovuto all'esecutore delle prestazioni.

Avverso la predetta sentenza la Regione Liguria ha quindi interposto l'odierno appello (R.G.R. 8129/2913), chiedendone l'integrale riforma.

Si è costituita in giudizio l'Associazione Universitas Genuensis, opponendosi all'accoglimento del gravame e riproponendo le censure non esaminate dal Tar Liguria in primo grado.

Con distinto ricorso (R.G.R. n. 8256/2013), la richiamata sentenza del Tar Liguria è stata poi gravata anche dalla Provincia di Genova, rimasta contumace in prime cure.

L'Associazione Universitas Genuensis si è costituita nel predetto giudizio, chiedendone parimenti la reiezione e riproponendo altresì le censure non trattate dal giudice di primo grado.

Con successive memorie le parti hanno insistito nelle rispettive tesi giuridiche.

Alla pubblica udienza del 6 maggio 2014, le cause sono state trattate in decisione.

DIRITTO

1. I due ricorsi, siccome aventi ad oggetto l'impugnazione della medesima sentenza, vanno riuniti ai sensi dell'art. 96, primo comma, c.p.a. e decisi con unica pronuncia.

2. I primi due motivi degli atti d'appello proposti dalla Regione Liguria e dalla Provincia di Genova possono essere trattati congiuntamente, sottendendo la risoluzione delle medesime questioni giuridiche.

3. Sotto un primo profilo di censura le richiamate Amministrazioni deducono l'erroneità della gravata sentenza, laddove ha ritenuto che i rapporti intercorrenti tra l'Associazione Universitas Genuensis e l'Amministrazione regionale fossero da inquadrare nell'ambito delle norme regolanti gli appalti di servizi.

Assumono, sul punto, che detti rapporti avrebbero dovuto essere invece ricondotti, in corretta applicazione ed interpretazione della L.R. n. 18/2009, allo schema della concessione di servizio pubblico.

3.1. Sotto un secondo profilo di gravame le medesime Amministrazioni deducono poi che, a prescindere dalla riconduzione dei rapporti nell'alveo dell'appalto piuttosto che in quello della concessione, il Tar avrebbe in ogni caso dovuto declinare la propria giurisdizione a favore del Giudice Ordinario.

A loro dire, infatti, con il ricorso proposto in prime cure l'Associazione avrebbe domandato la tutela non già di un interesse legittimo, bensì di un diritto soggettivo di natura meramente economica, attenente alla fase esecutiva del rapporto.

4. Le censure sono fondate ed il loro accoglimento, comportando la declaratoria di inammissibilità dei ricorsi proposti in prime cure per difetto di giurisdizione del giudice adito, riveste carattere assorbente.

5. Ed invero, osserva in primo luogo il Collegio, come i rapporti intercorrenti tra la Regione Liguria e l'Associazione Universitas Genuensis avrebbero dovuto essere ricondotti dal Tar nell'ambito della concessione e non in quello dell'appalto di pubblico servizio

Nella specie infatti l'Associazione, lungi dallo svolgere un'attività di impresa a vantaggio dell'Amministrazione, ha ricevuto fondi per rendere un servizio di interesse generale a vantaggio degli utenti, operando quale *longa manus* dell'Amministrazione stessa.

In questi termini, del resto, è espressamente qualificata dall'art. 15 della L.R. n. 18/2009, l'attività di formazione professionale in questione.

Pertanto, attese le caratteristiche del rapporto trilaterale venutosi a creare tra Regione, Universitas Genuensis ed utenza, lo stesso avrebbe dovuto essere ricondotto dal primo giudice alla fattispecie di cui all'art. 12 della legge fondamentale sul procedimento amministrativo, e cioè alla concessione di sovvenzioni e non a quella dell'appalto di servizi.

Anche la giurisprudenza della Suprema Corte, peraltro, ha avuto modo di osservare, al riguardo, che *“l'attività di formazione costituisce un pubblico servizio, il cui affidamento ad un soggetto privato dà vita ad un rapporto di tipo concessorio indipendentemente dalla veste formale e dalla terminologia in concreto utilizzate”* (Cass. Civ., Sez. Un., n. 25118/2008).

6. Così correttamente inquadrati i rapporti intercorsi tra Regione Liguria ed Associazione Universitas Genuensis, occorre valutare se, nel caso di specie, sussista o meno la giurisdizione amministrativa.

7. A tal proposito, non può che essere richiamato il recente insegnamento dell'Adunanza Plenaria di questo Consiglio, di cui alla decisione n. 6 del 29 gennaio 2014, secondo cui il riparto di giurisdizione tra Giudice Ordinario e Giudice Amministrativo in materia di controversie riguardanti la concessione e la revoca di

contributi e sovvenzioni pubbliche deve essere attuato sulla base del generale criterio di fondato sulla natura della situazione soggettiva azionata.

Ciò con la conseguenza, come precisato nella richiamata pronuncia, che:

- sussiste sempre la giurisdizione del giudice ordinario quando il finanziamento è riconosciuto direttamente dalla legge, mentre alla Pubblica Amministrazione è demandato soltanto il compito di verificare l'effettiva esistenza dei relativi presupposti senza procedere ad alcun apprezzamento discrezionale circa l'an, il quid, il quomodo dell'erogazione (cfr. Cass. Sez. Un. 7 gennaio 2013, n. 150);
- qualora la controversia attenga alla fase di erogazione o di ripetizione del contributo sul presupposto di un addotto inadempimento del beneficiario alle condizioni statuite in sede di erogazione o dell'acclarato sviamento dei fondi acquisiti rispetto al programma finanziato, la giurisdizione spetta al giudice ordinario, anche se si faccia questione di atti formalmente intitolati come revoca, decadenza o risoluzione, purché essi si fondino sull'inadempimento alle obbligazioni assunte di fronte alla concessione del contributo. In tal caso, infatti, il privato è titolare di un diritto soggettivo perfetto, come tale tutelabile dinanzi al giudice ordinario, attenendo la controversia alla fase esecutiva del rapporto di sovvenzione e all'inadempimento degli obblighi cui è subordinato il concreto provvedimento di attribuzione (cfr. Cass. Sez. Un., ord. 25 gennaio 2013, n. 1776);
- viceversa, è configurabile una situazione soggettiva d'interesse legittimo, con conseguente giurisdizione del giudice amministrativo, solo ove la controversia riguardi una fase procedimentale precedente al provvedimento discrezionale attributivo del beneficio, oppure quando, a seguito della concessione del beneficio, il provvedimento sia stato annullato o revocato per vizi di legittimità o per contrasto iniziale con il pubblico interesse, ma non per inadempienze del beneficiario (Cass. Sez. Un. 24 gennaio 2013, n. 1710; Cons. Stato, Ad. Plen. 29 luglio 2013, n. 17) .

Alla stregua di detti principi, quindi, va rilevato come la posizione del privato, nella fase successiva all'attribuzione del beneficio, assuma il carattere del diritto soggettivo ogni volta venga contestato un suo inadempimento alle condizioni statuite in sede di erogazione o uno sviamento dei fondi acquisiti rispetto al programma finanziato ed insorga, di conseguenza, una controversia sulla conservazione della disponibilità della somma percepita, di fronte alla contraria posizione assunta dalla Pubblica amministrazione con provvedimenti variamente definiti (revoca, decadenza, ecc.).

In tal caso, infatti, non si tratta di effettuare una ponderazione tra l'interesse pubblico e quello privato (come avviene allorquando l'Amministrazione debba decidere se concedere o meno il finanziamento), ma di valutare l'osservanza degli obblighi assunti o imposti contestualmente all'erogazione.

Pertanto, qualora si controverta, per motivi attinenti all'inadempimento delle prescrizioni alle quali il beneficio era stato subordinato, in ordine alla legittimità della revoca del contributo concesso, o della decadenza dal medesimo, o – ancora – della ripetizione degli importi già erogati, la giurisdizione spetta al giudice ordinario (cfr., oltre alla pronuncia dell'Adunanza Plenaria già citata, anche Cons. Stato, Sez. VI, 20 dicembre 2012 n. 6575).

8. Tanto premesso in linea di principio, il collegio ritiene che nel caso di specie la giurisdizione appartenga al Giudice Ordinario.

9. Ed invero, con la delibera giuntale n. 556/ 2012 oggetto del giudizio di primo grado, l'Amministrazione regionale ha contestato non già una fase procedimentale precedente al provvedimento discrezionale attributivo del beneficio o la carenza dei requisiti soggettivi in capo ad Universitas Genuensis per poter beneficiare dei finanziamenti, bensì l'inadempimento alle obbligazioni da questa assunte, ravvisando l'improprio utilizzo sia della delega di attività a soggetti terzi, sia delle

prestazioni di alcuni dei soggetti titolari di cariche sociali all'interno dell'ente accreditato.

La richiamata delibera, infatti, è stata assunta sulla scorta dell'istruttoria svolta dal gruppo di lavoro appositamente nominato che aveva accertato l'avvenuta effettuazione, quantomeno in parte, di spese irregolari, con conseguente inesatto adempimento da parte dell'Associazione alle obbligazioni sulla stessa incumbenti.

Ed è proprio sulla scorta di tale contestato inadempimento – e non già ravvisando l'illegittimità originaria del provvedimento di concessione o un contrasto iniziale con l'interesse pubblico - che la Regione ha avviato il procedimento di rettifica forfettaria, nella misura del 25%, degli importi erogati.

Diversamente da quanto ritenuto dal primo giudice, quindi, l'odierna controversia non attiene affatto alla “*fase genetica*” del rapporto né alla “*fase di individuazione dei soggetti affidatari*”, venendo in rilievo esclusivamente l' inadempimento dell'Associazione intervenuto nella fase esecutiva del rapporto stesso che ha comportato l'adozione, da parte della Regione Liguria, di atti incidenti su di una posizione giuridica che, come già precisato, assume il carattere di diritto soggettivo. Atteso, pertanto, che oggetto della controversia azionata in primo grado dall'Associazione è la regolazione, nel corso della fase esecutiva del rapporto concessorio, degli interessi patrimoniali scaturenti dal rapporto medesimo, erroneamente il Tar ha ritenuto la propria giurisdizione invece di declinarla in favore del giudice ordinario.

10. Per quanto sopra i ricorsi si appalesano fondati e come tali da accogliere, con conseguente riforma delle sentenze impugnate.

11. Sussistono giusti motivi per addivenire alla compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sugli appelli riuniti di cui in epigrafe, li accoglie e per l'effetto, in riforma delle gravate sentenze, dichiara inammissibili i ricorsi proposti in primo grado per difetto di giurisdizione del Giudice Amministrativo.

Indica l'A.G.O. quale giudice fornito della relativa giurisdizione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 6 maggio 2014, con l'intervento dei magistrati:

Mario Luigi Torsello, Presidente

Francesco Caringella, Consigliere

Manfredo Atzeni, Consigliere

Doris Durante, Consigliere

Antonio Bianchi, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 14/10/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)