



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 751 del 2010, proposto da:
Consorzio Innopolis, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e
difeso dagli avv.ti Vincenzo Bencivenga e Andrea Fiorentini ed elettivamente
domiciliato presso lo studio dei difensori, situato in Roma, piazza Prati degli
Strozzi n. 26;

contro

la Regione Lazio, in persona del Presidente p.t., rappresentata e difesa dall'avv.
Elena Prezioso ed elettivamente domiciliata presso il difensore nella sede
dell'Avvocatura dell'Ente, situata in Roma, via Marcantonio Colonna n. 27;

per l'annullamento,

previa sospensione,

della nota prot. 129596 del 30 ottobre 2009 di revoca dell'azione cod. 8916, emessa
dalla Direzione Regionale Formazione Professionale, FSE ed altri Interventi
Cofinanziati della Regione Lazio, pervenuta l'11/11/2009, ed ogni ulteriore atto
connesso, presupposto e consequenziale concernente l'esito delle verifiche

amministrativo contabili e delle controdeduzioni riguardanti il Progetto “Adeguamento del Sistema della Formazione Professionale e degli Enti di Formazione Accreditati” (cod. 8916) Misura C1 P.O.R. Obiettivo 3.2000-2006”;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Lazio;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 maggio 2011 il Consigliere Antonella Mangia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

Attraverso l'atto introduttivo del presente giudizio, notificato in data 8 gennaio 2010 e depositato il successivo 25 gennaio 2010, il Consorzio Innopolis impugna la nota con cui, in data 30 ottobre 2009, la Direzione Regionale Formazione Professionale, FSE ed altri Interventi Cofinanziati della Regione Lazio ha revocato l'azione cod. 8916, relativa alla predetta, chiedendone l'annullamento.

In particolare, il ricorrente espone quanto segue:

- in data 15 novembre 2004 la Regione Lazio pubblicava “Avviso pubblico” per la concessione di finanziamenti concernenti le annualità 2003-2004 per un importo complessivo di € 17.000.000,00, volti all'adeguamento e/o miglioramento del “Sistema di Formazione”;
- l'avviso pubblico era rivolto – in particolare – al “Sistema della Formazione Professionale”, per cui i beneficiari potevano essere solo Enti e Organismi di formazione già accreditati per le 4 tipologie previste (ossia, Formazione Superiore, Formazione continua, Obbligo Formativo e Orientamento);

- le attività ed i servizi finanziabili erano: 1) informatizzazione dei processi e messa in rete del sistema di formazione professionale; 2) acquisizione di strumentazione e attrezzature per l'attività didattica; 3) consulenza per l'acquisizione delle competenze previste dagli standard nazionali per l'accreditamento e dalla certificazione dei sistemi di qualità; 4) adeguamento delle infrastrutture e delle sedi operative, con particolare riferimento alle norme sulla sicurezza e sull'abbattimento delle barriere architettoniche;
- con istanza datata 6 dicembre 2004, il Consorzio chiedeva di essere ammesso alla procedura, presentando relativo progetto e tre preventivi di spesa "relativi alle attività di cui ai citati punti 1 e 2";
- con determinazione n. D0042 del 12 gennaio 2005 e relativo allegato, il Direttore della Direzione Regionale Formazione e Politiche del Lavoro della Regione Lazio approvava, tra gli altri, il su detto progetto, ammettendo a rimborso la somma complessiva di € 42.500,00 (di cui € 20.000,00 per "informatizzazione processi"; € 2.500,00 per "acquisizione di strumentazione e attrezzature per l'attività didattica"; € 20.000,00 per "consulenza per l'acquisizione delle competenze previste dagli standard nazionali per l'accreditamento e dalla certificazione dei sistemi di qualità");
- in data 8 marzo 2005 il Consorzio trasmetteva alla Regione Lazio la "certificazione del rendiconto" del proprio progetto, unitamente alla relazione finale ed alla documentazione giustificativa delle spese già approvate, quali le fatture;
- in data 16 maggio 2005 la Regione Lazio erogava l'importo;
- con nota in data 5 maggio 2008 la già citata Regione comunicava l'avvio di un "controllo in loco" sulle attività finanziate;
- in esito a tale controllo venivano riscontrate "irregolarità contabili che hanno determinato la non ammissibilità della totalità dei costi rendicontati pari a €

42.500,00, a causa della non conformità delle fatture esaminate con quanto disposto dal D.P.R. 633/1972 art. 21 e per la genericità dei preventivi di spesa, ritenuti insufficienti a identificare l'oggetto della prestazione e la congruità del costo preventivato, come da Avviso Pubblico n. 725/2004, art. 11. Inoltre si segnala che il fornitore European Development Consulting è un consorziato con il Soggetto attuatore, pertanto il costo rendicontabile sarebbe quello effettivamente sostenuto dal fornitore stesso”;

- a tali contestazione, il Consorzio replicava con lettera del 19 febbraio 2009;
- nonostante tale replica, la Regione adottava la nota prot. 129596 del 30 ottobre 2009 “di revoca dell'azione cod. 8916”.

Avverso tale provvedimento il Consorzio – a seguito di argomentazioni in materia di giurisdizione - insorge deducendo i seguenti motivi di impugnativa:

I. VIOLAZIONE DI LEGGE PER MANCATA TRASPARENZA ED INOSSERVANZA DELL'ART. 10 BIS DELLA LEGGE N. 241/90.

II. ILLEGITTIMITA' DEL PROVVEDIMENTO FINALE ADOTTATO PER GENERICITA', MANIFESTA CONTRADDIZIONE ED ILLOGICITA', ED ECCESSO DI POTERE – MANCATA CONSIDERAZIONE DELLE CONTRODEDUZIONI DI INNOPOLIS. Le fatture presentate sono pienamente conformi all'art. 21 del D.P.R. n. 633/72 e, comunque, le presunte difformità non sono specificate. Si tratta, dunque, di una contestazione “che si appalesa del tutto generica”. Per quanto attiene ai preventivi, l'operato dell'Amministrazione è contraddittorio. In sede di ammissione al finanziamento gli stessi preventivi erano stati, infatti, ritenuti perfettamente coerenti, validi ed ammissibili. In relazione al fornitore European Development Consulting, è da evidenziate l'inoperatività delle disposizioni di cui alla D.G.R. n. 1509/02 e della circolare del Ministero del Lavoro n. 41/03, richiamata dall'art. 11 dell'Avviso, posto che quest'ultime attengono all'utilizzo “di singole figure professionali

(docenti, tutor, esperti ecc.), in esplicito regime di partenariato tra i Soggetti nell'attuazione del progetto” e non la fornitura di un bene o servizio. La fattura n. 84 del 2004 della SB & Partners per € 20.000,00 non era soggetta all'allegazione dei tre preventivi, perché non riferibile alle attività previste dalla categoria 3 dell'art. 11 dell'Avviso.

Con atto depositato in data 28 gennaio 2010 si è costituita la Regione Lazio, la quale – nel prosieguo e precisamente in data 23 febbraio 2010 – ha prodotto una memoria, il cui contenuto può essere così sintetizzato: - il ricorso è inammissibile, tenuto conto che la nota del 30 ottobre 2009 è priva di “forza autoritativa”; - sussiste difetto di giurisdizione in quanto si controverte di corretto adempimento agli obblighi aventi fonte nel rapporto di finanziamento; - non vi è violazione dell'art. 10 bis l. n. 241/90, atteso che il ricorrente non ha indicato o allegato gli elementi conoscitivi che avrebbe introdotto ove avesse ricevuto la comunicazione; - le fatture sono generiche e “non probanti della prestazione resa”; - il fornitore European Development Consulting è un consorziato del soggetto attuatore e, quindi, avrebbe dovuto rendicontare imputando solo il costo effettivo sostenuto; - i preventivi sono generici, incompleti (ossia, privi di data) e risultano presentati nel migliore dei casi “nel numero di tre ... essendo compreso anche quello prescelto mentre avrebbero dovuto essere 3, oltre al preventivo accettato”; - le offerte indicate, “risultando assolutamente prive di elementi atti ad identificare l'oggetto della prestazione, rendono assolutamente impossibile operare una comparazione tra i preventivi”, del tutto “inidonei a giustificare l'ammissione della spesa a contributo”, contrastando con l'art. 11 del bando.

Con ordinanza n. 949 del 26 febbraio 2010 la Sezione ha respinto la domanda incidentale di sospensione.

Tale ordinanza è stata riformata dal Consiglio di Stato con ordinanza n. 4316 del 16 settembre 2010, sulla base della prevalenza – in sede cautelare – dell’interesse dal ricorrente ad evitare la “restituzione immediata delle somme già percepite”.

All’udienza pubblica del 12 maggio 2011 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. In via preliminare, devono formare oggetto di esame le eccezioni di inammissibilità formulate dall’Amministrazione resistente.

Tali eccezioni sono infondate per i motivi che seguono.

1.1. Per quanto attiene alla natura della nota impugnata, il Collegio ritiene di dover dissentire dai rilievi della Regione Lazio.

Tale nota si rivela, infatti, inequivoca nel disporre la “revoca dell’azione cod. 8916”, ossia nell’incidere su una situazione soggettiva già sorta (modificandola), dimostrando così una chiara estrinsecazione di volontà procedimentale, connotata da autoritarietà nonché finalizzata alla cura dei pubblici interessi.

Si ravvisano, dunque, le condizioni per affermare che la nota de qua – per come formulata – non costituisce mero preannuncio di una iniziativa futura, bensì ha natura provvedimentale.

Ciò è supportato anche dalle seguenti circostanze:

- nella nota si dà atto di un “esito definitivo”, avverso il quale “è ammesso eventuale ricorso innanzi al giudice ordinario competente”;
- nella stessa nota, l’autorità emanante comunica di rimanere in attesa “della comunicazione da parte dell’Area Attuazione dell’avvenuto recupero per una corretta archiviazione della pratica”.

La soluzione alla quale si è pervenuti risponde – del resto – ai criteri di economicità ed efficacia dell’azione amministrativa, ora sanciti dall’art. 1 della legge n. 241/90, in base ai quali l’attività dell’Amministrazione – oltre ad essere

rispondente alla legge – deve concretamente perseguire un risultato e, dunque, non essere “superflua”.

1.2. L’Amministrazione eccepisce, ancora, difetto di giurisdizione del giudice adito. Al riguardo, la Sezione ritiene che tale eccezione sia – al pari della precedente – infondata.

In particolare, non riscontra motivi per discostarsi dall’orientamento già assunto in sede cautelare.

Al riguardo, è opportuno ricordare che – come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza – gli atti amministrativi vanno interpretati non solo in base al loro tenore letterale, ma anche risalendo all’effettiva volontà dell’Amministrazione ed al potere in concreto esercitato.

In altre parole, è pressoché unanimamente riconosciuto che, ai fini della interpretazione o, meglio, qualificazione dell’atto amministrativo, si deve tener conto non tanto del “nomen iuris” assegnato dall’autorità emanante, quanto del potere che l’Amministrazione ha inteso esercitare (cfr., tra le altre, C.d.S., Sez. VI, 27 luglio 2010, n. 4902; TAR Campania, Napoli, Sez. VIII, 17 settembre 2009, n. 4977; TAR Lazio, Roma, Sez. III, 17 giugno 2008, n. 5916).

Applicando tale principio al caso in esame, il provvedimento impugnato deve essere qualificato come un atto di autoannullamento e, più precisamente, un provvedimento con il quale l’Amministrazione ha inteso rimuovere la precedente determinazione n. D0042 del 12 gennaio 2005 nella parte in cui riporta – tra i soggetti ammessi al finanziamento – anche il progetto del Consorzio.

A tale conclusione si perviene mediante il rilievo che il provvedimento impugnato – nel richiamare la nota prot. n. 7559 del 21 gennaio 2009, contemplante anche la genericità dei preventivi di spesa - contesta una carenza precipuamente afferente alla fase dell’ammissione al contributo, di per sé sufficiente a determinare l’assunzione della decisione impugnata.

In sintesi, il provvedimento impugnato configura una nuova valutazione da parte dell'Amministrazione dell'attività in precedenza svolta – in esito alla quale la stessa Amministrazione ha riscontrato una illegittimità nella determinazione in origine adottata - e non una semplice verifica delle modalità di utilizzazione del contributo, atta a rivelare un inadempimento degli impegni assunti.

Ciò detto, sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo.

A conferma, è sufficiente ricordare che, secondo la giurisprudenza in materia di contributi e sovvenzioni pubblici, il riparto di giurisdizione deve essere attuato distinguendo le ipotesi in cui il contributo è riconosciuto direttamente dalla legge ed all'Amministrazione è demandato esclusivamente il controllo della effettiva esistenza dei presupposti puntualmente indicati dalla legge stessa (nel qual caso la giurisdizione spetta al giudice ordinario) da quelle in cui la legge attribuisce, invece, all'Amministrazione il potere di riconoscere l'ausilio, previa valutazione comparativa degli interessi pubblici e privati in relazione all'interesse pubblico primario, apprezzando discrezionalmente l'an, il quid ed il quomodo dell'erogazione, e che il privato vanta una posizione di interesse legittimo, con la conseguente devoluzione della relativa controversia alla giurisdizione del giudice amministrativo, se detta controversia attiene a presupposti e/o elementi afferenti la fase procedimentale relativa all'adozione del provvedimento attributivo del beneficio, mentre vanta una posizione di diritto soggettivo, con conseguente devoluzione della controversia al giudice ordinario, se la stessa concerne la successiva fase di erogazione del contributo.

Nel caso di specie, la controversia investe la correttezza o meno dell'operato dell'Amministrazione nell'attribuzione del beneficio al ricorrente e, più precisamente, l'attribuzione o meno del beneficio nel rispetto delle prescrizioni dell'Avviso pubblico e, pertanto, appartiene – contrariamente a quanto affermato

nel provvedimento stesso, comunque influente ai fini dell'individuazione del giudice competente - alla giurisdizione del giudice amministrativo.

2. Nel merito il ricorso è infondato e, pertanto, va respinto.

2.1. Come esposto nella narrativa che precede, il ricorrente lamenta l'illegittimità del provvedimento impugnato in quanto denuncia, tra l'altro, "contraddittorietà" sulla base del rilievo che i preventivi di spesa erano già stati valutati e ritenuti conformi alle prescrizioni dell'Avviso e della circolare n. 41/03, ivi richiamata, in sede di ammissione al finanziamento.

Tale censura è infondata.

Appare, infatti, evidente che – attraverso le proprie argomentazioni - il ricorrente pone sostanzialmente in discussione il potere dell'Amministrazione di riconsiderare l'attività già espletata, ai fini di valutarne la legittimità.

Orbene, tale posizione non può essere condivisa, atteso che - come risulta dalla legge n. 241/90 - tale potere sussiste ed è normativamente disciplinato.

In particolare, l'art. 21 nonies della legge in argomento prevede il c.d. annullamento d'ufficio, riconoscendo espressamente il potere dell'Amministrazione di annullare provvedimenti amministrativi illegittimi in precedenza adottati.

Ciò detto, è, pertanto, da escludere che una nuova, diversa valutazione da parte dell'Amministrazione di elementi e/o circostanze di fatto già in precedenza valutati possa comportare – di per sé sola - illegittimità dell'azione amministrativa per contraddittorietà.

In sintesi, sussiste il potere dell'Amministrazione di riconsiderare le proprie decisioni, con conseguente facoltà della stessa di procedere in via di autotutela all'annullamento d'ufficio, senza che per ciò solo possa essere riscontrata l'illegittimità del provvedimento – in ultimo - adottato per "contraddittorietà" (cfr., tra le altre, C.d.S., Sez. IV, 4 marzo 2011, n. 1414; TAR Lombardia, Milano, Sez.

III, 1 marzo 2011, n. 585; TAR Campania, Napoli, Sez. II, 7 ottobre 2010, n. 18004).

Nel caso di specie, l'Amministrazione ha esercitato tale potere, e, dunque, il vizio denunciato – afferente la “palese contraddizione” nell'operato dell'Amministrazione - non è riscontrabile.

Volendo - comunque – considerare i preventivi in contestazione per come predisposti, i rilievi formulati dall'Amministrazione – posti a base della “revoca” (più propriamente, provvedimento di “autoannullamento”) – appaiono condivisibili.

E' sufficiente, infatti, una veloce disamina di detti preventivi per affermare che gli stessi non sono rispondenti all'art. 11 dell'Avviso pubblico ed alla circolare n. 41/2003 del Ministero del Lavoro nel medesimo richiamata.

In particolare, i preventivi in questione:

- sono tutt'altro che “dettagliati”, in netto contrasto con la voce C.2.5 della circolare di cui sopra;
- anzi, sono inequivocabilmente generici, inidonei a configurare – in quanto tali – compiutamente ed esaustivamente l'oggetto della prestazione richiesta e, dunque, a consentire una valida ed effettiva valutazione e/o verifica in base ai principi di congruità, come, invece, previsto dal citato art. 11.

In aggiunta, va considerato che tali preventivi risultano essere solo 6 (ossia, in un numero inferiore a quello prescritto dall'art. 11 dell'Avviso, utile per ottenere l'“importo massimo riconoscibile”) ed in due casi sono privi di data.

In definitiva, è doveroso rilevare che:

- la domanda presentata dal ricorrente per l'ammissione al contributo era effettivamente carente sotto un profilo di chiara rilevanza, da identificare con i “preventivi”;

- l'Amministrazione – nell'accertare e contestare tale carenza, ai fini della “revoca dell'azione cod. 8916” - ha formulato rilievi congrui, fondati su criteri di logicità e razionalità, sicché ha correttamente operato.

Preso così atto della legittimità di una delle ragioni addotte a sostegno del provvedimento impugnato (rectius: “la genericità dei preventivi, ritenuti insufficienti a identificare l'oggetto della prestazione e la congruità del costo preventivato, come da Avviso pubblico n. 725/2004, art. 1”, espressamente contestata nella nota del 21 gennaio 2009, prot. n. 7559, poi richiamata nel provvedimento impugnato) e dell'idoneità di quest'ultima a supportare la decisione assunta dall'Amministrazione, diviene inutile la valutazione delle ulteriori ragioni poste a supporto di quest'ultima, atteso che anche l'eventuale condivisione delle censure formulate al riguardo non consentirebbe di procedere all'annullamento del provvedimento impugnato (cfr., tra le altre, C.d.S., Sez. IV, n. 551/1998; TAR Lazio, Roma, Sez. I, n. 7134/2005).

2.2. Permane da valutare il motivo di ricorso riguardante la violazione dell'art. 10 bis della legge n. 241/90.

Anche tale censura non è condivisibile per le seguenti ragioni:

- in primis, va posto in evidenza che – trattandosi di un provvedimento di autoannullamento - non è configurabile un “procedimento ad istanza di parte”;
- volendo intendere la censura in esame come attinente – in termini generali – alla violazione delle prescrizioni che garantiscono la partecipazione al procedimento, è da rilevare che il Consorzio ha avuto modo di produrre memorie e documenti, al fine di contestare i rilievi formulati dall'Amministrazione, poi posti a sostegno della decisione adottata. Come risulta dalla documentazione agli atti: - con la nota n. 7559 del 21 gennaio 2009 l'Amministrazione ha rappresentato al Consorzio le irregolarità riscontrate e – nel contempo – ha invitato lo stesso a produrre “le

eventuali deduzioni e chiarimenti”; - a tale invito il Consorzio ha aderito con lettera in data 19 febbraio 2009;

- in ogni caso, l'Amministrazione ha avuto modo di dimostrare che il provvedimento “non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato”, sicché sussistono i presupposti per l'operatività dell'art. 21 octies, il quale – per tali casi – statuisce la non annullabilità del provvedimento.

In definitiva, la censura in argomento è priva di giuridico pregio.

3. Per le ragioni illustrate, il ricorso va respinto.

Tenuto conto delle peculiarità che connotano la vicenda in esame, si ravvisano giustificati motivi per disporre la compensazione delle spese di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso n. 751/2010, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa tra le parti le spese di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 maggio 2011 con l'intervento dei Magistrati:

Linda Sandulli, Presidente

Pietro Morabito, Consigliere

Antonella Mangia, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 18/07/2011

IL SEGRETARIO

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

