

Annullamento d'ufficio a distanza di tempo

Cons. Stato, sez. V, sentenza 19 maggio 2016, n. 2080 (Pres. Caringella, est. Prospero)

Provvedimento amministrativo – Annullamento d'ufficio – A distanza di anni – Assenza di ragioni di pubblico interesse – Illegittimità – Sussiste

Si pone in violazione dell'art. 21-nonies L. 241 del 1990, un annullamento d'ufficio di un finanziamento tra enti pubblici intervenuto dopo due anni e mezzo dal conferimento dei fondi per motivi strettamente formali senza invocare ragioni di interesse pubblico, oppure questioni alla gestione degli stessi fondi, non può trovare accesso nell'ordinamento.

(Massima a cura di Giuseppe Buffone – Riproduzione riservata)

REPUBBLICA ITALIANA
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 8737 del 2015, proposto dal Comune di (omissis), rappresentato e difeso dall'avvocato An. Ri., con domicilio eletto presso l'avvocato An. Ma. in Roma, viale (...);

contro

La Regione Campania, rappresentata e difesa dall'avvocato Ro. Pa., con domicilio eletto presso l'Ufficio di rappresentanza della Regione Campania in Roma, Via (...);

nei confronti di

Il Comune di (omissis), rappresentato e difeso dall'avvocato Gi. Ne., con domicilio eletto presso la Segreteria del Consiglio di Stato in Roma, piazza (...);

per la riforma della sentenza del T.A.R. Campania, Napoli, Sez. III n. 1408/2015, resa tra le parti, concernente la concessione di finanziamento;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Campania e del Comune di (omissis);

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 aprile 2016 il Cons. Raffaele Prosperi e uditi per le parti gli avvocati An. Ma. su delega dell'avvocato An. Ri., Ro. Pa., Gi. Ne.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con decreto dirigenziale n. 235 del 15 luglio 2009, la Regione Campania aveva indetto una procedura per il finanziamento agli Enti locali, con popolazione superiore a 50.000 abitanti, per "progetti di e-government, realizzati secondo la logica della interoperabilità, in grado di migliorare sia l'organizzazione interna dei singoli Enti che l'erogazione di servizi ai cittadini e alle altre P.A."

Il Piano di Zona Sociale – (omissis), costituito ai sensi della legge n. 328/2000 con capofila il Comune di (omissis), vi partecipava con il progetto denominato "GI.SE.S.", che con decreto dirigenziale n. 64 dell'1/8/2011 veniva ammesso a finanziamento per € 366.961,06 (a valere sui fondi dell'O.O. 5.1. Settore Sistemi Informativi POR 2007-2013).

In seguito la Regione, comunicato l'avvio del procedimento di annullamento in autotutela del finanziamento concesso, aveva rettificato il provvedimento con decreto dirigenziale n. 104 del 29/11/2010, nella parte in cui aveva riportato il progetto di cui sopra nell'elenco dei progetti ammissibili, annullando nel contempo il decreto dirigenziale n. 64 dell'1/8/2011 di ammissione al finanziamento, visto il difetto dei requisiti previsti all'art. 3, commi 1 e 5, dell'avviso.

Il Piano Sociale di Zona impugnava allora davanti al TAR della Campania tale ultimo decreto dirigenziale, formulando le seguenti censure:

1) violazione delle richiamate disposizioni dell'avviso, degli artt. 2, 30 e 34 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (T.U.E.L.) e dell'art. 19 della legge 8 novembre 2000, n. 328; eccesso di potere per difetto di presupposti e illogicità manifesta;

2) violazione dell'art. 21-nonies della legge 7 agosto 1990, n. 241 e dell'art. 3 della stessa legge; eccesso di potere per difetto di motivazione.

In sintesi si contestava che il Piano Sociale di Zona non fosse compreso tra gli Enti locali destinatari delle risorse e si deduceva l'inesistenza delle ragioni che potevano condurre all'annullamento del finanziamento concesso e l'assenza di un'ideale motivazione.

La Regione si costituiva in giudizio e concludeva per il rigetto del ricorso.

Si costituiva altresì il Comune di (omissis) notificatario del ricorso, chiedendone a sua volta il rigetto, ovvero la declaratoria del proprio difetto di legittimazione passiva.

Con la sentenza n. 1408 del 5 marzo 2015 il TAR respingeva il ricorso, osservando in primo luogo che il Piano sociale di zona è una forma associativa tra Enti locali (riconducibile alla previsione dell'art. 30 del T.U.E.L.), disciplinata dalla legge 8 novembre 2000, n. 328, che demanda alle regioni la determinazione "delle forme di concertazione con gli enti locali interessati, degli ambiti territoriali, delle modalità e degli strumenti per la gestione unitaria del sistema locale dei servizi sociali a rete" (art. 8, terzo comma), realizzata dai Comuni associati negli ambiti territoriali, secondo le indicazioni del piano regionale (art. 19, primo comma).

Tale forma associativa non era riconducibile tra gli Enti locali riservatari del finanziamento, poiché i soggetti interessati dall'avviso regionale erano gli Enti locali individuati dall'art. 2 del T.U.E.L. 18 agosto 2000, n.

267, ovvero sia “Comuni, Comunità Montane, Unione dei Comuni, Amministrazioni Provinciali” ed Piano sociale di zona era da considerarsi, ai sensi dell’art. 30 del T.U.E.L., una formula organizzativa per lo svolgimento convenzionato di funzioni e servizi determinati, ma senza possedere quel carattere di presidio territoriale deputato alla cura di interessi generali, nemmeno assimilabile alle unioni di Comuni, secondo il T.U.E.L. – art. 2 – aventi i poteri propri dell’Ente locale, tra cui la potestà regolamentare, e soggiacciono ai principi previsti per l’ordinamento dei comuni (art. 32, quarto comma).

Per quanto concerneva la censura relativa all’insussistenza delle ragioni per procedere all’annullamento, era ravvisabile l’interesse pubblico nel correggere l’errata destinazione di benefici economici.

Con appello notificato il 2 ottobre 2015 il Comune di (omissis) impugnava la sentenza in questione, sostenendo dapprima che il Piano Sociale di Zona, anche se non previsto dall’art. 2 del T.U.E.L., è un’aggregazione di enti locali che può farsi rientrare tra le unioni dei comuni previste dallo stesso T.U. in quanto dotate di analoghi poteri e lo stesso avviso che aveva dato luogo procedura aveva previsto la partecipazione degli enti locali in forma singola o aggregata, con un ente capofila in questo secondo caso; la presenza del requisito della popolazione richiesta intuiva il corollario della legittimazione a partecipare alla procedura, cui tra l’altro i singoli Comuni potevano partecipare autonomamente.

Ancora, l’appellante riteneva il decreto impugnato illegittimo per violazione dell’art. 21 nonies L. 241 del 1990, al contrario di quanto disatteso dal giudice di primo grado, poiché non era sufficiente l’indicazione di un’errata destinazione di fondi pubblici per individuare l’interesse pubblico specifico all’annullamento dell’atto, poiché tale affermazione si risolveva nel richiamo al mero ripristino della legalità violata, tenendo conto che il provvedimento è stato adottato due anni e mezzo dopo l’erogazione del finanziamento e la sottoscrizione della convenzione e dunque andavano richiamati plurimi interessi concreti anche inerenti i riflessi pregiudizievole sui servizi sociali già avviati per gli impegni contrattuali assunti: evidente che la sentenza impugnata sia da questo punto erronea e del tutto carente nel formulare un giudizio.

In ultimo luogo il Comune di (omissis) faceva presente che il TAR non si era pronunciato sul rilievo regionale secondo il quale era inammissibile la domanda del Piano Sociale, perché singoli comuni facenti parte di esso hanno già presentato la rispettiva domanda, ma che tale aspetto poteva semmai portare all’esplosione di singoli soggetti e non coinvolgere l’intera domanda dell’attuale appellante. Il Comune di (omissis) concludeva per l’accoglimento dell’appello con vittoria di spese.

La Regione Campania si è costituita anche in questa fase di giudizio sostenendo l’inammissibilità dell’appello per la violazione delle norme in materia di contraddittorio processuale in quanto il Comune di (omissis) non aveva partecipato alla selezione e l’impugnativa non risultava notificata ai reali controinteressati, inoltre la stessa era infondata nel merito delle ragioni indicate nella sentenza impugnata. All’odierna udienza del 28 aprile 2016 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Oggetto della controversia è l’annullamento d’ufficio pronunciato dalla Regione Campania con decreto dirigenziale n. 8 del 17 gennaio 2014 del

Dipartimento dell'Istruzione, della Ricerca, del Lavoro, delle Politiche culturali e delle Politiche sociali dell'ammissione al finanziamento del progetto GI.SE.S. per €. 366.961,06 del progetto presentato dal Piano Sociale di Zona (omissis), finalizzato al sostegno agli enti locali con un numero totale di abitanti non inferiori a 50.000, per la realizzazione di progetti di e-government secondo la logica della interoperabilità ed in grado di migliorare sia l'organizzazione interna dei singoli enti, sia l'erogazione di servizi ai cittadini alle altre pubbliche amministrazioni.

Il Comune di (omissis) agiva come capofila di tale Piano Sociale di Zona ed il progetto presentato era stato valutato favorevolmente dall'apposita commissione ed incluso tra i 32 progetti ritenuti coerenti con il Settore Sistemi Informativi del POR Campania 2001 – 2013, quindi finanziato, avviato e dal momento del provvedimento che aveva dato origine alla controversia in fase di completamento al 50%.

L'annullamento d'ufficio si basava sul presupposto che il Piano Sociale di Zona non era annoverato tra gli enti locali di cui al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli stessi, art. 2 D. Lgs. 18 agosto 2000 n. 267, poiché concretizzava una mera forma associativa degli enti locali, art. 34 D. Lgs n. 267 del 2000, e dunque non aveva i requisiti stabiliti dall'art. 3 del bando, il quale stabiliva che potessero presentare progetti gli enti locali del territorio campano, tra cui i comuni, le comunità montane, le unioni dei comuni e le amministrazioni provinciali con numero di abitanti superiore a 50.000, in forma singola o aggregata.

Le tesi sollevate dall'appellante, le quali costituiscono il vero nodo focale della questione, risiedono nella natura del Piano Sociale di Zona, elemento a parere della resistente Regione del tutto o intrusivo rispetto ai soggetti possibili beneficiari, poiché tale Piano non rientra tra i soggetti elencati dall'art. 2 del testo unico degli enti locali, in particolare tra le unioni di comuni, soggetti aventi tutti carattere di stabilità; ma la Regione erra nell'escludere il Piano Sociale di Zona dai beneficiari e ciò sia per ragioni strettamente normative, sia per quanto concerne le stesse previsioni del proprio bando.

In primo luogo il Piano Sociale di Zona rientra tra quelle forme cui al capo V del testo unico degli enti locali, in cui sono elencate le possibili forme associative di questi: in particolare si deve evidenziare che l'art. 33, nel favorire l'esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei comuni, favorisce processi di riorganizzazione prevedendo forme premiali per incoraggiare il massimo grado di integrazione e l'art. 34 individua gli accordi di programma, fattispecie cui viene accostato generalmente il Piano Sociale di Zona, come forma di definizione ed attuazione di programmi di intervento, senza tacere delle convenzioni tra enti locali, art. 30 richiamato dall'appellante, al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, oppure, al fine di rafforzare tale coordinamento, i consorzi tra comuni di cui all'art. 31 del D. Lgs. n. 267 del 2000.

Dunque, dal punto di vista legislativo vi è indubbiamente un favor per le forme associative, che dovrebbe oggi risultare maggiormente approfondito dalle note necessità di risparmio di denaro pubblico e ciò in linea generale militare favorevolmente nei confronti delle censure sollevate dal Comune di (omissis).

Ma, in secondo luogo, tali presupposti normativi trovano riconoscimento nello stesso bando invocato dalla Regione per il ritiro del finanziamento medesimo: si dice infatti all'art. 3 comma 1, che gli enti locali ivi elencati

possono partecipare in forma singola o aggregata con un ente capofila – comma 2 – e che il singolo comune partecipante deve avere un numero di abitanti superiore a 50.000 e quindi, soddisfatto questo requisito, non vi è ragione per ritenere che le aggregazioni debbano intercorrere tra enti aventi tale popolazione, poiché il requisito viene già soddisfatto da un singolo degli aggregati.

Ora, è pacifico che il termine “aggregazione” impiegato dal bando ha natura fondamentalmente atipica e quindi non può essere riportato alle tipiche unioni di comuni di cui all’art. 2 del testo unico, ma appare corrispondere senza dubbio a quelle forme associative del capo V del t.u.e.l. prima richiamato: evidente chiunque il bando avesse voluto indicare una platea ristretta e maggiormente “formale” non avrebbe mai utilizzato un termine atecnico.

Quanto fin qui riportato sarebbe sufficiente per l’accoglimento dell’appello, ma deve essere aggiunto per completezza che si desume pacificamente dalla fattispecie la violazione dell’art. 21 nonies L. 241 del 1990, poiché un annullamento d’ufficio di un finanziamento tra enti pubblici intervenuto dopo due anni e mezzo dal conferimento dei fondi per motivi strettamente formali senza invocare ragioni di interesse pubblico, oppure questioni alla gestione degli stessi fondi, non può trovare accesso nell’ordinamento.

Per completezza va aggiunto che nel presente giudizio non si riscontra la necessaria presenza di controinteressati, non trattandosi di formazione di graduatorie, ma semplicemente di ritiro di fondi già da lungo tempo attribuiti, quindi la figura del Comune di (omissis) appare assolutamente ininfluenza nella causa. In ogni caso la statuizione di primo grado, che implicitamente ha ritenuto l’insussistenza di controinteressati laddove ha proceduto all’esame del merito delle censure, non è stata gravata da appello incidentale e, pertanto, è passata in giudicato. Per le suesposte considerazioni l’appello deve essere accolto e va riformata la sentenza impugnata nel senso dell’accoglimento del ricorso di primo grado.

Il tipo di controversia tra enti pubblici ed i contenuti formali della lite giustificano la compensazione delle spese di giudizio per entrambi i gradi.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale

(Sezione Quinta) definitivamente pronunciando sull’appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l’effetto ed in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso di primo grado.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 28 aprile 2016 con l’intervento dei magistrati:

Francesco Caringella – Presidente

Sandro Aureli – Consigliere

Claudio Contessa – Consigliere

Fabio Franconiero – Consigliere

Raffaele Prospero – Consigliere, Estensore