

Pubblicato il 24/03/2022

N. 01028/2022 REG.PROV.COLL.

N. 02468/2018 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 Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2468 del 2018, integrato da motivi aggiunti, proposto dalla “Società siciliana alberghi turistici So.Si.Al.Tur. Plaia” società a.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall’avv. Ignazio Impastato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

- la Presidenza della Regione Siciliana - Dipartimento della programmazione, in persona del Presidente *pro tempore*;

- l’Assessorato Regionale del Territorio e dell’Ambiente - Dipartimento regionale dell’ambiente, in persona dell’Assessore *pro tempore*;

rappresentati e difesi dall’Avvocatura Distrettuale dello Stato di Palermo, presso i cui uffici in via Valerio Villareale n. 6, sono domiciliati per legge;

per l’annullamento

quanto al ricorso introduttivo

- della nota prot. n. 37891 del 20 settembre 2018, comunicata in pari data, emessa dall’Assessorato regionale del territorio e dell’ambiente – Dipartimento regionale dell’ambiente, con la quale - in sede di riesame volto alla rideterminazione del contributo provvisorio a valere sui fondi POR-FESR 2007-2013, concesso con il bando emanato con decreto dirigenziale n. 83 del 10.02.2012 (“D.D.G. n. 83/2012” o “Bando”) - è stata disposta la non ammissibilità di alcune voci di spesa pari ad Euro 27.272,87 oltre ad interessi legali e la conseguente richiesta restitutoria entro il termine di giorni dieci dal suo ricevimento;

- della presupposta nota prot. n. 87562 del 21.12.2017, mai comunicata, recante la revisione delle attività di verifica e controllo di I livello ai fini della certificazione della spesa effettuata dall’Unità di Staff 2 – Monitoraggio e controllo del predetto Dipartimento dell’Ambiente;

e, ove occorrer possa:

- del decreto dirigenziale del Dipartimento Regionale dell’Ambiente – Assessorato regionale del territorio e dell’ambiente della regione Sicilia prot. n. 584 del 27.06.2014 (“D.D.G. n. 584/2014”: in parte qua, con riguardo agli artt. 4, 5, 6, 7, 8 e 9 recanti modifiche al Bando;

- dei D.R.S. n. 1302 del 21/5/2015, n. 34 dell’1/2/2017 e del presupposto verbale istruttorio del 23/1/2017 redatto dal Servizio 4 del Dipartimento regionale dell’Ambiente in parte qua, con riguardo all’importo non corrisposto (“contributo de minimis”), calcolato a rettifica della somma già quantificata con i verbali di lavoro redatti dalla Commissione per la selezione e formazione della graduatoria; e di tutti gli atti dai quali risulta-va-no le analisi tecnico-economica dei progetti ammessi e la valutazione dei progetti secondo i criteri indicati nel Bando;

- ove occorra, previa disapplicazione, della normativa, interna e comunitaria, presupposta dai provvedimenti impugnati e, in subordine, dello stesso Bando, nella parte in cui esplicano una efficacia causale dei provvedimenti di rideterminazione del contributo provvisorio e di sottrazione del “contributo de minimis”;

- di ogni ulteriore presupposto, connesso e consequenziale, ancorché non conosciuto (con riserva di proporre ricorso per motivi aggiunti);

per l’accertamento ex art. 34, comma 3, lett. c.p.a. del conseguente diritto della ricorrente alla legittima conservazione del contributo già concesso;

per la condanna alla corresponsione del “contributo de minimis” pari ad Euro 16.000,00 maggiorato di interessi e rivalutazione;

per il risarcimento di tutti i danni subiti e subendi in conseguenza dei provvedimenti impugnati in epigrafe, anche in forma specifica.

quanto al ricorso per motivi aggiunti

- del D.D.G. n. 1066 del 19.12.2018, comunicato in data 27.03.2019), recante la revoca parziale del contributo a valere sui fondi POR-FESR 2007-2013 conseguente alla rideterminazione in via definitiva di quanto disposto in via provvisoria con la nota prot. n. 37891 del 20.09.2018, emessa dal Dipartimento

Regionale dell'Ambiente – Assessorato regionale del Territorio e dell'Ambiente della regione Sicilia (Servizio 4 – unità operativa 4.1).

Visti il ricorso introduttivo e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Assessorato regionale del Territorio e dell'Ambiente – Dipartimento Regionale dell'Ambiente, e della Presidenza della Regione Siciliana - Dipartimento della programmazione;

Vista l'ordinanza cautelare n. 1258 del 22 dicembre 2018;

Vista l'ordinanza del C.G.A. n. 88 dell'8 febbraio 2019;

Visti il ricorso per motivi aggiunti e i relativi allegati;

Vista la memoria depositata da parte ricorrente;

Vista l'ordinanza cautelare n. 787 del 5 luglio 2019;

Visti la memoria e i documenti depositati dalla ricorrente;

Visti la memoria e i documenti depositati dalle resistenti Amministrazioni;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore all'udienza pubblica del giorno 10 marzo 2022 il consigliere dottoressa Maria Cappellano, e udito il difensore di parte ricorrente come da verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO

A. – Con il ricorso introduttivo in esame, notificato in data 19 novembre 2018 e depositato il 3 dicembre 2018, la Società Siciliana Alberghi Turistici SO.SI.AL.TUR. Plaia Società A.R.L. ha impugnato la nota n. 37891 del 20 settembre 2018 – di cui ha chiesto l'annullamento previa sospensione cautelare, vinte le spese - con la quale il Dipartimento Ambiente dell'Assessorato regionale del Territorio e dell'Ambiente - in sede di riesame volto alla rideterminazione del contributo provvisorio a valere sui fondi POR-FESR 2007-2013, concesso con il bando emanato con decreto dirigenziale n. 83 del 10 febbraio 2012 - ha disposto la non ammissibilità di alcune voci di spesa pari a € 27.272,87 oltre ad interessi legali e la conseguente richiesta restitutoria entro il termine di giorni dieci dal suo ricevimento.

Ha altresì contestato: a) la nota prot. n. 87562 del 21 dicembre 2018, recante la revisione delle attività di verifica e controllo di I livello ai fini della certificazione della spesa effettuata dall'Unità di Staff 2 – Monitoraggio e controllo del predetto Dipartimento dell'Ambiente; b) il decreto dirigenziale del Dipartimento Regionale dell'Ambiente prot. n. 584 del 27 giugno 2014 in parte qua, con riguardo agli artt. 4, 5, 6, 7, 8 e 9 recanti modifiche al Bando; c) i decreti n. 1302/2015, n. 34/2017 e il presupposto verbale istruttorio del 23 gennaio 2017 redatto dal Servizio 4 del Dipartimento regionale dell'Ambiente in parte qua, con riguardo all'importo non corrisposto ("contributo de minimis").

Esponde al riguardo che:

- con il D.D.G. n. 83 del 10 febbraio 012 veniva emanato il bando pubblico relativo all'asse 3, obiettivo specifico 3.2., obiettivo operativo 3.2.2. e linea di intervento 3.2.2.4 approvato con decisione della Commissione europea C (2007) n. 4249 del 7 settembre 2007 ai sensi del Reg. (CE) 1998-2006 sugli aiuti di importanza minore o "de minimis" per il potenziamento principalmente dell'offerta ricettiva nei comuni ricadenti nel territorio della Rete Ecologica Siciliana POR-FESR 2007-2013 - pubblicato sulla G.U.R.S. del 23 marzo 2012;

- parte ricorrente partecipava alla selezione al fine di ottenere un programma di investimenti riguardante l'attività "ricettiva" nell'ambito dell'unità locale ubicata a Castellammare del Golfo, realizzando un punteggio pari a 84 e collocandosi al n. 118 della graduatoria approvata definitivamente con DDG 584/2014;
- per l'effetto, la predetta otteneva un contributo inizialmente pari a € 200.000,00 concesso sull'investimento ammesso pari a € 410.000,00, ridotto di una somma pari a € 16.000,00 (equivalente all'importo del contributo "de minimis" dichiarato), così rideterminandolo in € 184.000,00;

- a seguito della rendicontazione finale presentata dalla ricorrente e del verbale di controllo di I livello, il contributo veniva ulteriormente ridotto alla somma di € 154.570,41, in quanto l'Amministrazione resistente aveva ritenuto ammissibile una spesa pari alla cifra di € 344.408,23;

- in data 20 settembre 2018 il Servizio 4 – Unità operativa 4.1. del Dipartimento regionale dell'Ambiente inviava alla parte ricorrente la comunicazione di avvio del procedimento di rideterminazione del contributo provvisorio, attivato a seguito della revisione delle attività di verifica e controllo del I livello ai fini della

certificazione della spesa documentata dall'Unità di Staff 2 – Monitoraggio e Controllo del suddetto Dipartimento dell'Ambiente; evidenziando in particolare la non ammissibilità di alcune voci di spesa, con correlativa richiesta di restituzione dell'eccedenza, pari a € 27.272,87 oltre interessi, entro i successivi dieci giorni dal ricevimento del predetto avviso;

- la ricorrente, tramite nota inoltrata all'Amministrazione resistente, ha evidenziato la palese erroneità del provvedimento di autotutela esortando parte resistente a svolgere un supplemento di attività istruttoria; a tale comunicazione ne seguiva un'altra con cui si invitava l'Ufficio intimato a prendere posizione onde evitare l'instaurazione del presente contenzioso.

A causa dell'assenza di un riscontro da parte dell'Amministrazione regionale, parte ricorrente ha impugnato i provvedimenti indicati in epigrafe, deducendo le seguenti censure:

VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL BANDO ANCHE IN CONNESSIONE CON IL VADEMECUM E IL REGOLAMENTO (CE) 1998-2006 - VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 1, 3, 6, 7, 10 E 10-BIS DELLA LEGGE N. 241/1990 E DELLA LEGGE REGIONALE SICILIANA N. 10/1991 - VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DELLA BUONA FEDE E DELL'AFFIDAMENTO; DEL PRINCIPIO DI TRASPARENZA E DI BUON ANDAMENTO DELLA P.A. - VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 3, 41 E 97 DELLA COSTITUZIONE.

VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 12 DELLA LEGGE N. 241/1990 E DEL PRINCIPIO DEL LEGITTIMO AFFIDAMENTO, LEALTÀ E CORRETTEZZA. INGIUSTIZIA MANIFESTA.

VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DEL FAVOR PARTECIPATIONIS - VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI PROPORZIONALITÀ E RAGIONEVOLEZZA - VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DEL GIUSTO PROCEDIMENTO, DEL CONTRADDITTORIO PROCEDIMENTALE E DEL DIRITTO DI DIFESA.

VIOLAZIONE DEL TERMINE DEL PROCEDIMENTO ED ECCESSO DI POTERE PER VIOLAZIONE DELLA CIRCOLARE N. 4542 DEL 9 MARZO 2016, PER DIFETTO DI ISTRUTTORIA, DIFETTO DI MOTIVAZIONE E PERPLESSITÀ DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA.

VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI TIPICITÀ DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA E VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI LEGALITÀ DEI PROVVEDIMENTI SANZIONATORI AMMINISTRATIVI EX ARTT. 23 COST. E ART. 1 DELLA LEGGE N. 689/81 - ECCESSO DI POTERE PER ILLEGITTIMITÀ DEI PRESUPPOSTI E TRAVISAMENTO DEI FATTI - VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI BUONA FEDE ED ERROR IURIS DI CUI ALL'ART. 3 LEGGE N. 689/81 - VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO NAZIONALE E COMUNITARIO DI PROPORZIONALITÀ NELL'IRROGAZIONE DELLE SANZIONI - VIOLAZIONE DEI PRINCIPI GENERALI DI CUI AGLI ARTT. 1, 2 E 3 LEGGE N. 241/1990 E DELL'OBLIGO DI COMUNICAZIONE DELL'AVVIO DEL PROCEDIMENTO DI AUTOTUTELA EX ART. 7 LEGGE N. 241/1990.

VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL BANDO IN CONNESSIONE CON IL REGOLAMENTO (CE) 1998-2006 SUI CONTRIBUTI DE MINIMIS - VIOLAZIONE DELL'ART. 3 DELLA L.R. 10/1991 SOTTO IL PROFILO DELLA MOTIVAZIONE ERRATA ED INSUFFICIENTE - TRAVISAMENTO DEI FATTI.

Ha chiesto, inoltre, l'accertamento in suo favore del diritto alla conservazione del contributo già concesso, la condanna di parte resistente alla corresponsione del "contributo de minimis", pari a € 16.000,00 maggiorato di interessi e rivalutazione, ed infine il risarcimento di tutti i danni derivanti dai provvedimenti impugnati.

B. – Si sono costituite in giudizio l'Assessorato regionale del Territorio e dell'Ambiente – Dipartimento Regionale dell'Ambiente, e la Presidenza della Regione Siciliana - Dipartimento della programmazione.

C. – Con ordinanza n. 1258 del 20 dicembre 2018 l'istanza cautelare è stata respinta, il cui esito è stato confermato dall'ordinanza del C.G.A. n. 88 dell'8 febbraio 2019.

D. – Con ricorso per motivi aggiunti, notificato il 27 maggio 2019 e depositato il 4 giugno 2019, l'odierna istante ha impugnato il D.D.G. n. 1066 del 19 dicembre 2018 – chiedendone l'annullamento, previa sospensione cautelare - con il quale il Dirigente Generale dell'Assessorato del Territorio e dell'Ambiente, Dipartimento Regionale dell'ambiente, ha reso definitiva la revoca parziale del contributo concesso provvisoriamente, di cui alla precedente nota n. 37891/2018, per un importo pari a € 27.272,87, persistendo, inoltre, nella contestazione circa l'errata decurtazione del "contributo de minimis".

Si duole di tale esito deducendo il seguente motivo:

VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DELLA BUONA FEDE E DELL'AFFIDAMENTO - VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 3, 41 E 97 DELLA COSTITUZIONE - ILLEGITTIMITÀ PER VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 2, 21-QUINQUIES E 21-NONIES DELLA LEGGE N. 241/1990 NONCHÉ PER CONTRADDITTORIETÀ, CARENZA DI ISTRUTTORIA E DI MOTIVAZIONE - ECCESSO DI POTERE PER TARDIVITÀ DELLA REVOCA PER ILLOGICITÀ E INGIUSTIZIA MANIFESTA.

E. – In vista della camera di consiglio del 4 luglio 2019, parte ricorrente, con memoria depositata in data 1° luglio 2019, ha insistito per l'accoglimento dell'istanza cautelare, ove occorra previ incombenti istruttori; o, in alternativa, la fissazione dell'udienza di trattazione del merito.

F. – Con ordinanza n. 787 del 4 luglio 2019 l'istanza cautelare è stata respinta.

G. – Con istanza depositata il 15 novembre 2021 la ricorrente ha riproposto al collegio la domanda cautelare; e, in vista della camera di consiglio del 14 dicembre 2021, con memoria depositata in data 11 dicembre 2021, ha chiesto la definizione del giudizio con sentenza ex art. 60 cod. proc. amm., o in subordine di fissare la data dell'udienza di merito.

Quindi, alla camera di consiglio del 14 dicembre 2021, la ricorrente ha rinunciato alle misure cautelari, a seguito di avviso reso dal Presidente ex art. 73 cod. proc. amm. ed è stata disposta la cancellazione dal ruolo delle istanze cautelari.

H. – In vista della trattazione del merito le resistenti Amministrazioni regionali hanno depositato documentazione, e hanno eccepito l'improcedibilità del ricorso chiedendone il rigetto nel merito, con vittoria di spese.

Quindi, all'udienza pubblica del giorno 10 marzo 2022, presente il difensore di parte ricorrente, come da verbale, il Presidente del Collegio ha indicato il profilo dell'eventuale inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione; il difensore ha discusso e la causa è posta in decisione.

DIRITTO

A. – Viene in decisione il complessivo ricorso – un ricorso introduttivo e un ricorso per motivi aggiunti – promosso dalla Società Siciliana Alberghi Turistici SO.SI.AL.TUR. Plaia Società A.R.L. avverso gli atti del con cui l'Assessorato regionale del Territorio e dell'Ambiente – in sede di rideterminazione del contributo provvisorio a valere sui fondi POR-FESR 2007-2013 – ha disposto la non ammissibilità di alcune voci di spesa, pari a € 27.272,87.

B. – Come indicato dal Presidente del Collegio, il ricorso è inammissibile per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo in favore del giudice ordinario;

Va richiamato il granitico orientamento del Giudice regolatore della giurisdizione, seguito dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, secondo cui *“a) sussiste la giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria in ordine alle controversie originate dalla revoca di un contributo statale, sia, in generale, quando il finanziamento è riconosciuto direttamente dalla legge ed alla pubblica amministrazione è demandato solo il compito di verificare l'effettiva esistenza dei presupposti per la sua concessione, senza alcuno spazio discrezionale in ordine all'an, al quid ed al quomodo dell'erogazione, sia, in particolare, quando la revoca discenda dall'accertamento di un inadempimento (da parte del fruitore) delle condizioni stabilite in sede di erogazione o comunque dalla legge stessa, nonché nel caso di sviamento dei fondi acquisiti rispetto al programma finanziato; b) sussiste, invece, la giurisdizione del giudice amministrativo in ordine alle controversie sulla revoca del contributo, quando occorra sindacare il corretto esercizio della ponderazione comparativa degli interessi in sede di attribuzione del beneficio o in relazione a mutamenti intervenuti e nel prosieguo e, quindi, quando il giudizio riguardi una fase procedimentale precedente al provvedimento discrezionale attributivo del beneficio oppure quando, successivamente alla concessione, l'atto sia stato annullato o revocato per illegittimità o per contrasto iniziale con il pubblico interesse, ma non per inadempienze del beneficiario. In altri termini, in materia di contributi e sovvenzioni pubbliche, il riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo si basa sulla natura della situazione soggettiva azionata: autorità giudiziaria ordinaria in caso di lesione di un diritto soggettivo (ipotesi sub a); autorità giudiziaria amministrativa in caso di lesione di un interesse legittimo (ipotesi sub b)...”* (Cass. Civ., Sez. Un., 5 agosto 2016, n. 16602; conforme e in termini analoghi Cons. Stato, Ad. Pl., n. 6/2014; Cass. Civ., Sez. Un., 30 luglio 2020, n. 16457; Cons. Stato, Sez. V, 21 ottobre 2019, n. 7136; . in fattispecie analoghe: T.A.R. Sicilia, Sez. I, 11 giugno 2019, n. 1550; 24 maggio 2019, n. 1440; T.A.R. Liguria, Sez. II, 5 novembre 2015, n.881).

Applicando i su esposti principi al caso in esame, osserva il Collegio che il bando ha previsto:

- all'esito dell'istruttoria e valutazione dei progetti ammissibili, l'approvazione di una graduatoria definitiva dei progetti ammessi alle agevolazioni, con conseguente adozione del decreto di “concessione provvisoria” (art. 12);

- la revoca dei benefici e il recupero di quanto già erogato (anche) per il caso di mancato rispetto di quanto disposto dal bando (art. 16, punto 1);

- ai fini della liquidazione del saldo, la verifica della rendicontazione finale delle spese sostenute e ammesse a contributo, e il collaudo tecnico amministrativo dell'operazione (art. 14).

Inoltre, nel D.D.G. n. 584/2014 di concessione del contributo era specificato che:

- l'ammontare del contributo effettivamente concedibile sarebbe stato ricalcolato in via definitiva dopo l'approvazione della rendicontazione finale, sulla base della documentazione e delle verifiche (v. art. 4);
- si sarebbe proceduto alla revoca del contributo, e al recupero di quanto erogato, nel caso di mancato rispetto di quanto previsto dal bando e dal decreto.

Ciò premesso, deve rilevarsi che la rideterminazione dell'ammontare del contributo è derivata dall'esito di un controllo *ex post* di primo livello, finalizzato all'erogazione del saldo, effettuato dall'Unità di Staff Monitoraggio e Controllo del Dipartimento regionale dell'Ambiente.

In particolare, l'Amministrazione, a seguito del controllo sulle spese effettuate e rendicontate al 31 dicembre 2015, ha disposto il recupero di una parte del contributo precedentemente erogato, in quanto ha ritenuto che fossero state effettuate spese non ammissibili, con riguardo alla voce "infrastrutture specifiche aziendali"; voce c), in ordine alla quale la ricorrente, nel relativo quadro economico, aveva indicato il valore "0,00" (v. D.D.G. di approvazione della graduatoria definitiva; v. verbale istruttorio del 23 gennaio 2017).

Viene, pertanto, in rilievo una rideterminazione del *quantum* in sede di verifica della rendicontazione delle spese sostenute, dovuta al mancato riconoscimento di alcune fatture e delle relative spese a consuntivo, attinente alla fase esecutiva del progetto ammesso a finanziamento.

Né può rilevare – al fine di affermare la giurisdizione di questo T.A.R. – la qualificazione come "provvisoria" della concessione del finanziamento, in quanto tale provvedimento crea già un credito dell'impresa al contributo, sussistendo già, per l'effetto, un diritto della predetta al finanziamento, sul quale ha cognizione il giudice ordinario, ancorché possa aversi una revoca del finanziamento stesso o una riduzione dell'ammontare del contributo, in rapporto a spese ritenute *ex post* non ammissibili.

Ne consegue che la posizione giuridica soggettiva del privato fruitore dell'agevolazione già concessa non può non atteggiarsi alla stregua di un diritto soggettivo, con la conseguenza che la giurisdizione viene a radicarsi necessariamente presso il giudice ordinario.

Pertanto il ricorso, come integrato dai motivi aggiunti, deve essere dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione di questo giudice amministrativo, dovendo nella fattispecie essere riconosciuta la giurisdizione del giudice ordinario, dinanzi al quale il giudizio dovrà essere riproposto a cura della parte ricorrente, *ex art. 11, co. 2, cod. proc. amm.*, entro il termine perentorio di tre mesi dal passaggio in giudicato della presente sentenza.

C. – Le spese del giudizio possono essere eccezionalmente compensate, tenuto conto del rilievo ufficioso dell'inammissibilità.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, Sezione Prima, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto e integrato dai motivi aggiunti, lo dichiara inammissibile per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo.

Compensa tra le parti le spese di giudizio.

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

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 10 marzo 2022 con l'intervento dei magistrati:

Salvatore Veneziano, Presidente

Maria Cappellano, Consigliere, Estensore

Luca Girardi, Referendario

L'ESTENSORE
Maria Cappellano

IL PRESIDENTE
Salvatore Veneziano

IL SEGRETARIO