

N. 00512/2014 REG.PROV.COLL.
N. 00575/2009 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 il Friuli Venezia Giulia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 575 del 2009, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Sire Analytical Systems S.r.l., rappresentata e difesa dagli avv.ti Giulia Milo e Enrico Bran, con domicilio eletto presso lo studio della prima, in Trieste, via di Mercato Vecchio n. 3;

contro

Regione Friuli Venezia Giulia, rappresentata e difesa dall'avv. Daniela Iuri, domiciliata presso gli uffici dell'Avvocatura regionale, in Trieste, piazza Unità d'Italia n. 1;

per l'annullamento

quanto al ricorso introduttivo:

- della deliberazione della Giunta regionale del Friuli Venezia Giulia n. 1146 del 21 maggio 2009, con cui è stata revocata l'assegnazione del contributo disposta con D.G.R. n. 2451 del 30 settembre 2005;
 - di ogni altro atto comunque connesso e/o presupposto e/o consequenziale, ivi compresi il Bando Obiettivo 2 2000-2006 per la Regione FVG e il parere dell'Autorità di gestione del programma comunitario Docup Obiettivo 2;
- quanto al ricorso per motivi aggiunti
- degli stessi atti impugnati con il ricorso introduttivo;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Friuli-Venezia Giulia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 ottobre 2014 la dott.ssa Alessandra Tagliasacchi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La società ricorrente impugna, con ricorso principale e con successivo ricorso per motivi aggiunti, il provvedimento in epigrafe indicato, con il quale è stata revocata l'assegnazione a suo favore di un contributo di € 100.000,00, nonché tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali, ivi compreso il Bando obiettivo 2 2000-2006 per la Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, e il parere dell'Autorità di

gestione del programma comunitario Docup Obiettivo 2 ivi richiamato, chiedendone l'annullamento.

Rappresenta a tal fine di essere stata ammessa ai benefici di cui al precitato programma di fondi strutturali comunitari, segnatamente all'Azione 2.1.1 "Aiuti agli investimenti delle imprese industriali", con deliberazioni della Giunta regionale n. 2451 del 30.09.2005 e n. 2767 del 28.10.2005, nella misura sopra indicata, per l'acquisto di un fabbricato ad uso industriale/artigianale ubicato nel territorio comunale di Nimis.

Rappresenta, altresì, di aver acquistato con atto pubblico in data 23.10.2008 un fabbricato con le caratteristiche sopra indicate dallo stesso Comune di Nimis, quale ente proprietario, per la somma complessiva di Euro 381.624,00, pari al valore di mercato del bene così come indicato nella perizia di stima redatta da tecnico incaricato dall'Ente comunale.

Successivamente, tuttavia, la Regione, rilevato che nel 2003 il Comune di Nimis per la costruzione di quel fabbricato poi venduto alla società Sire Analytical System S.r.l. aveva già ottenuto un finanziamento ai sensi dell'articolo 139, comma 69, L.R. F.V.G. n. 13/1998, con deliberazione giuntale n. 1146 del 21.05.2009 ha revocato il contributo concesso alla ricorrente. La decisione, peraltro assunto sulla scorta di un parere reso dall'Autorità di gestione del succitato programma comunitario, è motivata dalla previsione del bando che esclude dalle agevolazioni ivi previste le spese per l'acquisto di immobili che nei dieci anni precedenti alla presentazione della domanda abbiano fruito di un finanziamento nazionale o comunitario.

L'Amministrazione regionale non ha ritenuto rilevanti le considerazioni presentate dall'interessata con memoria partecipativa, né cioè che la società Sire Analytical System S.r.l. non era a conoscenza dell'esistenza del contributo concesso al proprio dante causa, né soprattutto che il Comune di Nimis avesse precedentemente ottenuto dalla Regione stessa l'autorizzazione a vendere l'immobile, previa riduzione della durata del vincolo quinquennale di destinazione alla locazione del medesimo e con l'impegno a destinare il ricavato della vendita alle medesime finalità di pubblico interesse per le quali era stato attribuito il contributo regionale.

Sei sono complessivamente i motivi di impugnazione dedotti dalla società ricorrente con il ricorso principale e quello per motivi aggiunti avverso il provvedimento regionale di revoca.

Con il primo motivo, rubricato "Eccesso di potere per erroneità e contraddittorietà dei presupposti. Illogicità, irrazionalità, manifesta ingiustizia. Carenza e contraddittorietà della motivazione. Violazione dell'allegato 1, norma n. 6, punto 2.2 al regolamento (CE) n. 1685/2000 della Commissione del 28 luglio 2000 recante "disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio per quanto riguarda l'ammissibilità delle spese concernenti le operazioni finanziate dai Fondi strutturali"", lamenta la ricorrente l'erronea applicazione da parte dell'Amministrazione regionale del divieto di doppio aiuto posto dalla disciplina sovranazionale dei fondi strutturali. Il divieto ha, invero, la funzione di evitare che i privati, con una serie di successivi passaggi di proprietà, possano servirsi dei contributi ricevuti

non per lo svolgimento dell'attività produttiva cui sono destinati, ma per operazioni speculative immobiliari.

Sennonché, sempre a detta della ricorrente, nel caso di specie non vi sarebbe alcun intento speculativo, e soprattutto non si sarebbe concretizzato alcun doppio aiuto. Tale conclusione si impone, considerando che il Comune di Nimis non è un imprenditore privato, ma un ente pubblico che dispone esclusivamente di denaro pubblico, e che la alienazione dell'immobile è avvenuta a prezzo di mercato, sicché la società Sire Analytical System S.r.l. non ha beneficiato, nemmeno indirettamente (con un prezzo di favore inferiore a quello di mercato), del contributo precedentemente erogato al Comune suo dante causa.

Con il secondo motivo di impugnazione, intitolato "Incompetenza della giunta regionale ad assumere il provvedimento di revoca. Possibile incostituzionalità della legge attributiva della competenza della Giunta", la società ricorrente sostiene che il provvedimento di revoca, in quanto atto di gestione, è di competenza dirigenziale, e non poteva conseguentemente essere assunto dall'organo politico dell'Ente regionale. Pur ammettendo che la competenza alla revoca dei finanziamenti in esame è attribuita alla Giunta regionale dalla L.R. F.V.G. n. 26/2001, il patrocinio di parte ricorrente reputa che la previsione debba ritenersi implicitamente abrogata dalla successiva L.R. F.V.G. n. 4/2004. Diversamente, la norma è da ritenersi incostituzionale, posto che il principio di separazione fra funzioni di indirizzo politico, che competono agli organi elettivi, e funzioni di gestione, che spettano alla struttura burocratica, costituisce principio

generale dell'ordinamento giuridico e comunque attiene ai livelli essenziali delle prestazioni.

Con il terzo motivo (primo del ricorso per motivi aggiunti), recante “Carenza e contraddittorietà della motivazione. Eccesso di potere per contraddittorietà tra atti del procedimento. Violazione degli artt. 9 e 10 della legge n. 241/1990”, lamenta la ricorrente di non essere stata messa a conoscenza del parere dell'Autorità di gestione del programma di modo da poter controdedurre in sede procedimentale ad esso. Evidenzia ulteriormente come detto parere – successivamente conosciuto all'esito dell'accesso agli atti - sia del tutto immotivato e come né esso né il provvedimento finale che lo ha recepito spieghino perché le osservazioni presentata dalla società Sire Analytical System S.r.l. non siano condivisibili.

Con il quarto motivo di ricorso, rubricato “Eccesso di potere per erroneità ed illogicità dei presupposti”, la ricorrente sostiene che il parere dell'Autorità di gestione del programma comunitario sia viziato per le stesse ragioni indicate nel primo motivo di impugnazione con riferimento al provvedimento di revoca, e sinteticamente consistenti nell'errata applicazione del divieto comunitario di doppio aiuto.

Con il quinto motivo di ricorso la deducente lamenta la “Violazione dell'art. 6, lett. e) della legge n. 241/90”, perché dagli atti emergerebbe che la struttura amministrativa responsabile del procedimento si sia espressa per il mantenimento del contributo, senza che la Giunta in sede di provvedimento finale abbia motivato sulla ragione di tale dissenso.

Con il sesto motivo di ricorso la società Sire Analytical System S.r.l. deduce la “Erronea valutazione del parere rilasciato dall’Autorità di Gestione come vincolante, anziché come mero apporto procedimentale”. Trattandosi di parere facoltativo, la Giunta avrebbe dovuto valutarlo unitamente agli altri apporti istruttori, anziché recepirlo acriticamente: in tal modo l’organo consultivo è divenuto l’organo decisionale, in violazione del riparto di competenze interne all’Amministrazione.

Le doglianze sono poi state ricapitolate dalla difesa di parte ricorrente nella successiva memoria defensionale.

Si è costituita in giudizio la Regione Friuli Venezia Giulia, dapprima con costituzione formale e poi con memoria illustrativa, instando per il rigetto del ricorso avversario siccome infondato. Sostiene la difesa di parte resistente che sono irrilevanti le finalità del finanziamento, la natura dello stesso o del soggetto beneficiario, rilevando di contro unicamente che l’immobile abbia già beneficiato di un precedente aiuto e che non siano ancora trascorsi dieci anni dall’erogazione. Reputa poi che correttamente la revoca del contributo – al pari della concessione del medesimo - sia stata disposta dalla Giunta regionale, competendo all’organo burocratico non l’assegnazione del beneficio, ma la concreta erogazione dello stesso.

Replica con memoria la società ricorrente, opponendo alla prospettazione della Regione gli argomenti già sviluppati nei precedenti scritti difesivi. In subordine, chiede che questo Tribunale sollevi questione di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell’Unione, ai sensi dell’articolo 267 del Trattato sul funzionamento, in ordine

all'interpretazione dell'allegato 1, norma n. 6, punto 2.2 al Regolamento (CE) n. 1685/2000, che vieta il doppio aiuto nel caso di cofinanziamento all'acquisto da parte di fondi strutturali comunitari.

All'udienza in data 8 ottobre 2014 la causa è trattenuta in decisione.

DIRITTO

Preliminarmente il Collegio ritiene di richiamarsi al consolidato orientamento giurisprudenziale per il quale il principio dispositivo, che pure consente al ricorrente di graduare l'ordine di priorità delle domande proposte al Giudice e all'interno di esse i motivi di impugnazione, non osta a che il Tribunale, in assenza di siffatta graduazione, decida autonomamente l'ordine di trattazione delle singole questioni in ragione della loro natura e del rapporto logico-giuridico tra le medesime (cfr., C.d.S., Sez. V[^], sentenza n. 1662/2014).

Nel caso in esame, prioritario è l'esame della censura di incompetenza dell'organo che ha adottato il provvedimento impugnato: la censura è fondata.

La revoca di contributo è indubbiamente un atto gestionale. Gli atti di indirizzo politico per definizione sono quelli che indicano le linee dell'azione amministrativa, gli obiettivi e le priorità che questa deve perseguire, la verifica dei risultati conseguiti, non certamente quelli che regolano la singola puntuale fattispecie concreta. Ne consegue che non può essere accolta la distinzione che la difesa regionale opera tra concessione/revoca del contributo da una parte e erogazione concreta del medesimo dall'altra parte: anche con la concessione ovvero la revoca di un beneficio economico la Giunta compie un tipico atto di gestione e non di indirizzo politico.

Ora, come questo Tribunale ha già avuto modo di chiarire (cfr., sentenza n. 409/2013), il principio di separazione tra la funzione di indirizzo politico-amministrativo da un lato e i compiti gestionali dall'altro è cardine fondante del nostro ordinamento, in quanto, attraverso il riconoscimento di una sfera intangibile di attribuzioni alla struttura tecnico-burocratica, opera una diretta attuazione dei canoni costituzionali di buon andamento e imparzialità della Pubblica amministrazione. Come tale di esso deve tenersi conto nella ricostruzione del quadro normativo, non solo statale, ma anche regionale, che volta per volta si è chiamati ad applicare.

Per quanto qui di interesse, la L.R. F.V.G. n. 26/2001, recante “Norme specifiche per l'attuazione del DOC.U.P. obiettivo 2 per il periodo 2000-2006”, attribuisce alla Giunta regionale la gestione dei fondi strutturali comunitari, ivi compresa dunque la revoca dei contributi già assegnati, e un tanto in violazione del surricordato principio generale dell'ordinamento.

Tuttavia, quelle previsioni sono state abrogate per incompatibilità dalle norme successivamente approvate dalla stessa Regione Friuli Venezia Giulia proprio in attuazione del principio di separazione della sfera di competenze degli organi elettivi da quella riservata alle strutture tecnico-burocratiche dell'Ente.

Infatti, la L.R. F.V.G. n. 4/2004 di “Riforma dell'ordinamento della dirigenza e della struttura operativa della Regione Friuli Venezia-Giulia”, ponendosi quale obiettivo quello del rispetto del suvvisto principio di separazione (articolo 1), ha modificato l'articolo 3 L.R. F.V.G. n. 18/1996 (articolo 6), demandando ad un successivo

regolamento, fra le altre cose, la determinazioni delle funzioni della dirigenza. Tale Regolamento è stato approvato con decreto presidenziale n. 277 del 27.08.2004, e all'articolo 5 *«attua il principio di separazione tra i compiti di direzione politica e quelli di direzione politica»*. Conseguentemente, la *«Giunta regionale adotta atti di indirizzo, mediante i quali individuale finalità da perseguire in ogni ambito di intervento, la loro ordinazione secondo i criteri di priorità e la relativa assegnazione delle risorse necessarie»*; mentre ai dirigenti compete *«lo svolgimento dell'attività di gestione [...]nell'ambito delle scelte di programma degli obiettivi e delle direttive fissate dagli organi di governo»*.

Ebbene, ancorché le disposizioni della L.R. F.V.G. n. 26/2001 che qui si esaminano non rientrino tra quelle espressamente abrogate dalla disciplina sopravvenuta, nondimeno opera il criterio generale di abrogazione per incompatibilità fissato dall'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale. In effetti, con l'approvazione del precitato Regolamento sulla dirigenza, il principio di separazione di competenze fra organi politico-elettivi e organi tecnico-burocratici, da finalità cui tendere è divenuto obiettivo attuato. Il che significa che tale principio ha pervaso l'intero ordinamento regionale, giacché il Regolamento è norma di carattere generale, non distinguendo tra materia e materia, tra competenza e competenza, tra tipo di atto e tipo di atto.

Ne consegue che a partire dall'emanazione del Regolamento, giusta quanto prevede l'articolo 3 L.R. F.V.G. n. 18/1996, così come modificato dall'articolo 6 L.R. F.V.G. n. 4/2004, tutti gli atti di gestione, ivi compresi – per quel che qui interessa – gli atti di revoca di contributi comunitari devono essere adottati dal dirigente competente per materia.

Ne consegue altresì che tutte le pregresse previsioni che attribuiscono all'organo politico compiti gestionali devono intendersi riferite alla relativa struttura tecnico-burocratica.

Del resto, questa conclusione si impone alla luce dell'obbligo per il Giudice di interpretazione costituzionalmente orientata delle fonti subordinate. Poiché, come si è detto, il principio di separazione è diretto corollario delle regole dell'azione amministrativa cristallizzate nel secondo comma dell'articolo 97 Cost., va necessariamente preferita quell'interpretazione della disposizione normativa che si pone in linea con tale principio.

In definitiva, va affermato che non competeva alla Giunta regionale l'adozione del provvedimento di revoca del contributo assegnato alla società Sire Analytical System S.r.l..

L'accoglimento della censura di incompetenza è, peraltro, preclusivo all'esame delle altre doglianze dedotte dal ricorrente.

Il Collegio ben conosce l'orientamento di una parte della giurisprudenza per la quale con l'entrata in vigore del Codice del processo amministrativo, il quale non riporta più testualmente la previsione dell'articolo 26, II^o comma, L. n. 1034/1971, non è più possibile considerare assorbiti gli altri motivi di ricorso per effetto dell'accoglimento del vizio di incompetenza, ma occorre valutarli tutti al fine di orientare l'Amministrazione nel riesercizio del potere (cfr. T.A.R. Lombardia – Milano, Sez. IV^o, sentenza n. 2913/2013).

Tuttavia, questo Tribunale ritiene di riconfermare l'orientamento tradizionale, per cui l'accoglimento della censura di incompetenza comporta l'obbligo per il Giudice di rimettere l'affare all'Autorità

competente, nel caso di specie al dirigente responsabile della articolazione che si occupa dell'erogazione dei contributi a valere sui fondi strutturali secondo l'attuale ripartizione dei compiti all'interno della Regione Friuli Venezia Giulia. In effetti, non pare decisivo il rilievo della mancata riproduzione nel Codice di rito della precitata disposizione della L. Tar, atteso che l'articolo 34, comma 2, Cod. proc. amm. vieta pur sempre al Giudice di pronunciarsi su poteri amministrativi non ancora esercitati (cfr., T.A.R. Sicilia – Palermo, Sez. III[^], sentenza n. 1347/2013; T.A.R. Lazio – Latina, sentenza n. 547/2013). Il che è esattamente quel che si verificherebbe laddove venissero esaminate le altre doglianze dedotte dalla ricorrente, perché si finirebbe per pregiudicare l'azione amministrativa non ancora dispiegata da parte del dirigente competente per materia.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso principale e su quello per motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li accoglie nei termini di cui in motivazione.

Condanna l'Amministrazione resistente a rifondere alla società ricorrente le spese del giudizio, che liquida in complessivi Euro 2.000,00, oltre ad accessori di legge.

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

Così deciso in Trieste nella camera di consiglio del giorno 8 ottobre 2014 con l'intervento dei magistrati:

Umberto Zuballi, Presidente

Manuela Sinigoi, Primo Referendario

Alessandra Tagliasacchi, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 27/10/2014

IL SEGRETARIO

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