

N. 07011/2010 REG.SEN.
N. 09783/2009 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

DECISIONE

Sul ricorso numero di registro generale 9783 del 2009, proposto da:

Enfap -Ente Nazionale Formazione e Addestramento Professionale,
rappresentato e difeso dall'avv. Maria Beatrice Zammit, con domicilio eletto
presso la stessa in Roma, via Alessandria, 130;

contro

Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, rappresentato e
difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria per legge presso
la sede di Roma, via dei Portoghesi, 12;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. LAZIO – ROMA, SEZIONE III BIS, n.
10552/2009, resa tra le parti, concernente RESTITUZIONE DI SOMME,
già erogate a titolo di contributo del Fondo Sociale Europeo.

Visto il ricorso in appello con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero del Lavoro, della Salute
e delle Politiche Sociali;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 luglio 2010 il Cons. Gabriella De Michele e uditi per le parti l'avv. Zammit e l'avvocato dello Stato Noviello;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

Con sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, Roma, sez. III bis, n. 10552/09 del 30.10.2009 (che non risulta notificata) veniva respinto il ricorso proposto dall'Ente Nazionale Formazione e Addestramento Professionale (ENFAP) avverso il provvedimento del Ministero del lavoro e previdenza sociale (poi denominato Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali) n. 17/VII012380 del 29.4.2008, con cui era stata richiesta la restituzione di somme, già corrisposte come quota di un contributo a carico del Fondo Sociale Europeo, erogato tramite il citato Ministero – tra il 1995 e il 1996 – per corsi di formazione professionale.

Nella citata sentenza si rilevava, in primo luogo, l'insussistenza del vizio procedurale di violazione della legge n. 845/1978 e della circolare del Ministero del lavoro n. 32 del 2.4.1990, circa la necessità di verifiche amministrative e contabili svolte d'intesa con le Regioni interessate; tale intesa tuttavia – secondo il giudice di primo grado – avrebbe riguardato solo le modalità da seguire nello svolgimento dell'attività di vigilanza, a livello generale e non per ciascun singolo progetto, come si evincerebbe anche dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 38 del 17.10.1991.

Nessuna delle ulteriori censure di eccesso di potere per difetto di motivazione e di istruttoria, inoltre, avrebbe potuto trovare accoglimento, essendo emerse gravi irregolarità (somme effettivamente non spese, o riferite ad iniziative non giustificate né documentate), tali da escludere anche ogni possibile affidamento, per il lungo tempo trascorso prima dei

rilievi in questione. Avverso la decisione sopra sintetizzata veniva proposto l'atto di appello in esame, notificato il 18.11.2009 e depositato il 5.12.2009, nel quale si reiteravano i seguenti motivi di gravame:

- 1) violazione della legge 21.12.1978, n. 845 e della circolare del Ministero del lavoro n. 32 del 2.4.1990, per omessa intesa fra Stato e Regione per lo svolgimento dell'attività di vigilanza di cui trattasi;
- 2) violazione del principio di tutela dell'affidamento e dei precetti di celerità, logicità e imparzialità dell'azione amministrativa, per l'eccessiva durata del procedimento anche rispetto ad altre analoghe procedure;
- 3) violazione degli articoli 3 e 10, lettera b) della legge n. 241/1990; eccesso di potere per difetto di motivazione, illogicità e disparità di trattamento, non essendo state considerate le ampie e consistenti controdeduzioni, fornite dall'Ente interessato;
- 4) eccesso di potere per perplessità ed illogicità; difetto di istruttoria e di motivazione, con particolare riguardo all'impossibilità per l'Ente stesso – operante senza fini di lucro – di restituire somme percepite ben 14 anni prima ed interamente spese, in base ad un legittimo affidamento.

L'Amministrazione appellata, costituitasi in giudizio, resisteva all'accoglimento del gravame, in base alle produzioni documentali già effettuate in primo grado di giudizio.

Premesso quanto sopra, il Collegio ritiene che risulti fondato ed assorbente il primo ordine di censure, riferito a violazione della legge 21.12.1978, n. 845 e della circolare del Ministero del lavoro n. 32 del 2.4.1990, per omessa intesa fra Stato e Regione.

La tesi al riguardo sostenuta dall'Amministrazione – e recepita nella sentenza appellata – è quella della sufficienza di un “raccordo preliminare delle funzioni e modalità da seguire nello svolgimento concreto delle attività di vigilanza”, da realizzare mediante “appositi protocolli generali in ciascuna Regione”. Nella situazione in esame, essendo il progetto formativo

di “titolarità ministeriale, senza interventi di co-finanziamento da parte della Regione”, la vigilanza ed il controllo sul programma operativo sarebbe stata “legittimamente svolta dagli uffici ispettivi ministeriali territorialmente competenti”.

L’assunto difensivo sopra sintetizzato non può essere condiviso, tenuto conto in particolare delle argomentazioni in base alle quali la Corte Costituzionale, nella ricordata sentenza n. 38 del 31.1.1991, aveva respinto il conflitto di attribuzioni sollevato da diverse Regioni in rapporto alla circolare del Ministero del lavoro n. 32/1990, in quanto incidente sulle azioni di formazione professionale, di competenza delle Regioni stesse, a norma degli articoli 117 e 118, primo comma, della Costituzione.

Nella citata pronuncia si osservava infatti come l’intervento dello Stato fosse giustificato, nella materia disciplinata dalla circolare di cui trattasi, dagli obblighi di sorveglianza imposti ai Paesi membri dell’Unione Europea dagli articoli 23 e 25 del regolamento n. 4253/88, per interventi formativi cofinanziati dal Fondo sociale europeo, con conseguente responsabilità di ciascuno Stato nei confronti dell’Unione, in ordine alla corretta utilizzazione dei contributi comunitari; le competenze regionali costituzionalmente previste, per lo Stato italiano, in materia di formazione professionale finalizzata all’occupazione, poi, potevano a loro volta ritenersi soddisfatte per la previsione – nella medesima circolare – di un “coordinamento della vigilanza”, da ricercare e realizzare sì con “intese preliminari”, ma finalizzate a procedere poi sul piano operativo all’effettuazione delle verifiche: “ciò vuol dire” – precisava ulteriormente la Corte Costituzionale – “che i controlli andranno effettuati con la diretta e paritaria partecipazione degli organi regionali, secondo la forma di attuazione più autentica del principio di cooperazione”.

Nella situazione in esame non può dunque non ritenersi che i controlli, da cui è scaturito il provvedimento impugnato, siano stati effettuati per

ammissione della stessa parte resistente (che si limita a richiamare non meglio precisate “intese preliminari”) in violazione del riparto di competenze fra Regione e Stato, ovvero del regime di cooperazione per le verifiche contabili che, nel rispetto di tale riparto, risultava recepito nella normativa che si assume violata (cfr. anche, in termini, Cons. St., sez. VI, 9.9.2005, n. 4658).

Non può d'altra parte invocarsi, nel caso di specie, il principio di cui all'art. 21 octies della legge n. 241/1990, nel testo introdotto dalla legge n. 15/2005, secondo cui i vizi di forma e di procedura non hanno carattere invalidante, quando il contenuto dell'atto non avrebbe potuto essere diverso: deve essere sottolineato, infatti, che il provvedimento di cui si discute risulta emesso al termine di una complessa procedura di controllo, sul cui esito sono state prospettate dall'ente interessato articolate controdeduzioni, al cui esame non poteva restare estranea la Regione, titolare di specifiche competenze in materia di occupazione e formazione professionale, indipendentemente dalla sussistenza di finanziamenti da parte della medesima.

Per le ragioni esposte il Collegio ritiene che l'appello debba essere accolto, con le conseguenze precisate in dispositivo e con assorbimento di ogni altro motivo di gravame; quanto alle spese giudiziali, tuttavia, il Collegio ritiene sussistere i presupposti per disporre la compensazione per entrambi i gradi di giudizio, tenuto conto della situazione di fatto sottostante agli atti di causa.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Sesta, definitivamente pronunciando sull'appello in epigrafe, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, annulla il provvedimento del Ministero del lavoro e previdenza sociale n. 17/VII012380 del 29.4.2008.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 luglio 2010

con l'intervento dei Signori:

Giuseppe Barbagallo, Presidente

Paolo Buonvino, Consigliere

Maurizio Meschino, Consigliere

Roberto Giovagnoli, Consigliere

Gabriella De Michele, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Il Segretario

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 21/09/2010

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

Il Dirigente della Sezione