

Giurisprudenza

n. 2-2015 - © copyright

CONSIGLIO DI STATO - SEZIONE VI - Sentenza 10 febbraio 2015 n. 722

Pres. Patroni Griffi - Est. De Michele

E.N.F.A.P. Nazionale - Ente Nazionale Formazione e Addestramento Professionale (Avv.ti M- B- Zammit, G. Gallo) c/ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (Avv. Stato)

Processo amministrativo - Esecuzione del giudicato - Reiterazione della procedura - Provvedimento amministrativo - Limiti soggettivi e oggettivi del giudicato - Rispetto - Obbligo - Conseguenze - Presupposti nuovi - Reformatio in peius - Nullità - Esclusione - Esercizio potestà di autotutela

È nullo per violazione del giudicato, anche indipendentemente da un'autonoma impugnativa, ex art. 21 septies l. n. 241/1990, il provvedimento adottato dall'Amministrazione chiamata a reiterare la procedura, che operi una reformatio in peius della posizione per la quale è stata richiesta la tutela giurisdizionale su presupposti nuovi rispetto a quelli dedotti in giudizio. Infatti, in sede di esecuzione del giudicato, ai sensi dell'art. 2909 c.c., l'Amministrazione deve attenersi ai limiti soggettivi e oggettivi del giudicato medesimo, che fa stato tra le parti, i loro eredi e aventi causa, per quanto attiene al titolo dell'azione e al bene della vita che ne forma oggetto, ivi comprese questioni che - benché non dedotte in giudizio - costituiscano presupposto logico e indefettibile della decisione (con copertura estesa non solo al dedotto, ma anche al deducibile), con esclusione in ogni caso di domande nuove. I presupposti per la nuova misura assunta possono pertanto essere ricercati eventualmente solo nell'autonomo esercizio della potestà di autotutela, con le garanzie procedurali e le regole di cui all'art. 21 nonies della legge n. 241/1990.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8656 del 2014, proposto da E.N.F.A.P.Nazionale - Ente Nazionale Formazione e Addestramento Professionale, rappresentato e difeso dagli avvocati Maria Beatrice Zammit e Giovanna Gallo, con domicilio eletto presso la prima in Roma, Via Alessandria, 130;

contro

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Dir.Gen.per le Politiche Attive e Passive del Lavoro, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato e presso la medesima domiciliati in Roma, Via dei Portoghesi, 12;

per l'ottemperanza della sentenza del CONSIGLIO DI STATO - SEZ. VI n. 07011/2010, resa tra le parti, concernente revoca contributo e restituzione somme già erogate;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e di Ministero del Lavoro - Dir.Gen.per le Politiche Attive e Passive del Lavoro;

Viste le memorie difensive;

Visto l'art. 114 cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 20 gennaio 2015 il Cons. Gabriella De Michele e uditi per le parti gli avvocati Zammit e Marrone;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

Con ricorso per ottemperanza n. 8656/14, notificato il 15 ottobre 2014 e depositato il 28 ottobre 2014, l'Ente Nazionale Formazione e Addestramento Professionale (E.N.F.A.P.) chiedeva che fosse data corretta esecuzione alla sentenza del Consiglio di Stato sez. VI, n. 7011 del 21 settembre 2010, notificata il 30 ottobre 2010, con la quale era stato annullato un provvedimento di recupero, riferito all'importo di €. 1.106.149,23, corrispondente alla differenza tra quanto corrisposto a titolo di anticipazione (€. 7.486.559,21) e quanto ritenuto dovuto (€. 6.380.409,98) per la realizzazione di un progetto (denominato Assoform) per la realizzazione di 56 corsi di formazione professionale, a carico del Fondo Sociale Europeo, per denegato riconoscimento dell'ammissibilità di 22 "voci" di costo e delle correlative spese. Nella sentenza da ottemperare, in particolare, era ritenuta fondata ed assorbente la censura, riferita ad un vizio procedurale, riferito alla mancata intesa fra Stato e Regione; nello svolgimento dell'attività di vigilanza sui corsi di formazione di cui trattasi. In asserita esecuzione della predetta decisione, tuttavia, il Ministero del Lavoro operava, d'intesa con le Regioni interessate, una verifica ex novo di tutte le "voci" di costo, relative ai 56 corsi realizzati dall'ENFAP, ivi comprese quelle già espressamente ammesse a contribuzione, con finale revoca - espressa nel decreto n. 1718/Segr.D.G./2014 del 28 agosto 2014 - dell'intero contributo - corrispondente ad €. 9.358.199,01 - accordato nel 1994, con conseguente richiesta restituzione dell'intero anticipo a suo tempo versato, pari ad €. 7.486.559,21.

Premesso quanto sopra, il Collegio ritiene che il ricorso in esame, proposto in via di ottemperanza, debba trovare accoglimento, risultando il provvedimento in questione emesso in violazione del giudicato, con conseguente nullità del medesimo, anche indipendentemente da un'autonoma impugnativa, ex art. 21 septies della legge n. 241/1990, come integrata dalla legge n. 15/2005 (cfr. al riguardo, per il principio, Cons. St., sez. V, 13.3.2000, n. 1328 e 24.9.2003, n. 5455; Cons. St., sez. IV, 8.5.2002, n. 2505 e 6.4.2004, n. 1845).

Come confermato da una pacifica giurisprudenza, infatti, l'efficacia del giudicato amministrativo di annullamento deve essere contenuta nei limiti soggettivi ed oggettivi della controversia, da identificare nella correlazione fra "petitum" e "causa petendi", in rapporto alla lesione che giustificava l'avvio del giudizio, nei termini dedotti dall'interessato (ovvero, nel caso di specie, limitatamente alla richiesta restituzione - con atto n. prot. 17/VII/012380 del 29 aprile 2008 - di una quota parte del contributo, in precedenza accordato per la realizzazione di corsi di formazione professionale). Tale richiesta era stata ritenuta illegittima in sede giurisdizionale (nella citata sentenza del Consiglio di Stato n. 7011 del 2010), per un vizio formale, che implicava reiterazione della medesima procedura, con modalità tali da escludere le ragioni di invalidità dell'atto, ravvisate nella medesima sentenza. Al fine di operare detta reiterazione procedurale, l'Amministrazione era chiamata, ai sensi dell'art. 2909 cod. civ., ad attenersi ai limiti soggettivi ed oggettivi del giudicato, che fa stato fra le parti (nonché fra i loro eredi e aventi causa), per quanto attenga al titolo dell'azione ed al bene della vita che ne formava oggetto, ivi comprese questioni che - benché non

dedotte in giudizio - costituissero presupposto logico e indefettibile della decisione (con copertura estesa, come si suole affermare, non solo al dedotto, ma anche al deducibile), con esclusione in ogni caso di domande nuove (cfr. in tal senso, fra le tante, Cons. St., Ad. Plen. 22 dicembre 1982, n. 19; Cons. St., sez. IV, 5 dicembre 2006, n. 7112 e 22 gennaio 2013; Cons. St., sez. V, 26 maggio 1989, n. 324, 22 novembre 1996, n. 1389, 12 dicembre 2008, n. 6189 e 2 febbraio 2010, n. 438; Cons. St., sez. VI, 26 giugno 1996, n. 854, 17 febbraio 2009, n. 873 e 27 dicembre 2011, n. 6836).

Appare evidente che l'integrale revoca del contributo, concesso circa venti anni prima, non costituiva esecuzione del giudicato - come enunciato nella motivazione dell'atto - non potendo l'effetto conformativo della sentenza implicare una "reformatio in peius" della posizione, di cui era stata richiesta ed ottenuta tutela in giudizio; i ravvisati presupposti per la nuova misura assunta, pertanto, potevano essere ricercati solo, eventualmente, nell'autonomo esercizio della potestà di autotutela, ma con le garanzie procedurali e le regole, di cui all'art. 21 nonies della citata legge n. 241 del 1990, in alcun modo ravvisabili nel caso di specie.

Nei termini in cui è stato formulato, pertanto, il provvedimento non può che essere dichiarato nullo, in accoglimento del ricorso per ottemperanza in esame;

Le spese giudiziali - da porre a carico della parte soccombente - vengono liquidate nella misura di €. 3.000,00 (euro tremila/00).

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) definitivamente pronunciando, accoglie il ricorso per ottemperanza come in epigrafe proposto e, per l'effetto, dispone quanto segue:

1) ORDINA al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di dare corretta esecuzione alla sentenza del Consiglio di Stato sez. VI, n. 7011 del 21 settembre 2010, nei termini esposti nella presente pronuncia, entro 30 (trenta) giorni dalla comunicazione in via amministrativa della presente sentenza, ovvero - se anteriore - dalla data di notifica della stessa a cura della parte ricorrente, tenuto conto della dichiarata nullità del decreto del n. 1718/Segr.D.G./2014 del 28 agosto 2014;

2) DISPONE che, in rapporto a quanto sopra, la citata Amministrazione si dia carico di ogni adempimento interno, in ordine alla completezza dell'iter istruttorio della pratica, al fine di addivenire ad una pronuncia conclusiva motivata, entro il termine di cui al precedente punto 1, tenuto conto della natura perentoria di tale termine, determinato nell'ambito del presente giudizio di ottemperanza in relazione al diritto soggettivo perfetto della ricorrente all'esecuzione del giudicato, e all'interesse sostanziale al medesimo sotteso;

3) CONDANNA la parte anzidetta al pagamento delle spese giudiziali, che vengono liquidate nella misura complessiva €. 3.000,00 (Euro tremila/00);

5) ORDINA che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità Amministrativa;

6) DEMANDA alla Segreteria della sezione la trasmissione di copia integrale della presente sentenza alle parti in causa;

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 gennaio 2015 con l'intervento dei magistrati:

Filippo Patroni Griffi, Presidente
Gabriella De Michele, Consigliere, Estensore
Giulio Castriota Scanderbeg, Consigliere
Bernhard Lageder, Consigliere
Andrea Pannone, Consigliere

DEPOSITATA IN SEGRETERIA
IL 10/02/2015