

Sentenza n. 373/2024

pubbl. il 03/09/2024

RG n. 454/2017

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per l' Abruzzo**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 454 del 2017, proposto da

C.G.S.Srl, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato F. S. M., con domicilio eletto presso lo studio M. D. V. in (...), via R.;

**contro**

Comune di (...), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati D. D. N., A. O., con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio A. O. in (...), via S. B.;

Comune di (...) - Settore Ricostruzione Privata - Servizio Liquidazione Contributi per la Ricostruzione Privata, Comune di (...) - Giunta Comunale, non costituiti in giudizio;

**nei confronti**

N. A. E. S.r.l., A. S., non costituiti in giudizio;

**e con l'intervento di**

Condominio "P. P. I.", in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato R. L., con domicilio eletto presso il suo studio in (...), V.;

**per l'annullamento**

- del provvedimento del Comune de (...) - Settore Ricostruzione Privata - Servizio Liquidazione Contributi per la Ricostruzione Privata, prot. n. 48833 del 10 maggio 2017, nella parte in cui è stata richiesta alle ricorrenti la restituzione di € 160.907,70 a titolo di somme non dovute per lavori inerenti la Pratica (...), ammessa a contributo definitivo per Sostituzione edilizia edifici residenziali colpiti dal sisma del 6 aprile 2009;

- del provvedimento del Comune de (...) - Settore Ricostruzione Privata - Servizio Liquidazione Contributi per la Ricostruzione Privata, prot. n. 48840 del 10 maggio 2017, con la quale si è richiesta alla (...) lo svincolo della garanzia fideiussoria contratta dalla C.G.S.Srl per la complessiva somma di € 160.907,70 a titolo di somme non dovute per lavori;
- del provvedimento del Comune de (...) - Settore Ricostruzione Privata - Servizio Liquidazione Contributi per la Ricostruzione Privata, prot. n. 68512 del 4 luglio 2017, con cui è stata respinta l'istanza di riesame formulata dalla ricorrente;
- di ogni atto presupposto, connesso e conseguente, ivi compresa la nota comunale prot. 22558 del 2 marzo 2016, di comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, nonché, ove occorrer possa, della Deliberazione della Giunta Comunale n. 216 del 10 maggio 2017, di ratifica del Protocollo sulle procedure da tenersi per l'accelerazione delle liquidazioni contributi e dei controlli documentali e di cantiere.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune (...) e del Condominio “(...)”;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 febbraio 2024 il dott. Massimo Baraldi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### **FATTO**

Con nota acquisita al protocollo del Comune de (...), odierno resistente, n. AQ-BCE-16068 del 23 agosto 2011, il Condominio “(...)”, odierno interveniente, richiedeva al Comune de (...) il contributo per la copertura degli oneri relativi alla demolizione e alla ricostruzione del fabbricato rientrante in tipologia esito di agibilità “E”, sito in (...), (...) n. (...), colpito dall'evento sismico del 6 aprile 2009, ai sensi dell'art. 3, del d-l. n. 39 del 2009, convertito con modificazioni dalla legge n. 77 del 2009 e ss.mm., e della O.P.C.M. n. 3790 del 9 luglio 2009.

Il Condominio affidava l'esecuzione dei lavori al (...), il quale, a sua volta, ne assegnava l'intera esecuzione alla consorzata C.G.S.Srl, odierna ricorrente.

A seguito dell'istruttoria tecnica-economica positivamente conclusa, effettuata dal (...) e dal (...), con atto del Comune de (...) prot. 39256 del 30 ottobre 2012 la domanda veniva ammessa

a contributo definitivo per l'importo di € 2.590.223,08 comprensivo di IVA e delle spese tecniche.

Il Condominio e la società C.G.S.Srl stipulavano dunque il contratto di appalto in data 21 novembre 2012.

Con le Determine dirigenziali n. 827 del 27 giugno 2013, n. 1456 del 24 settembre 2014, n. 34 del 27 gennaio 2016 veniva impegnata la somma di € 2.590.223,08 ed accreditata la somma di € 2.538.603,02, pari al 98% dell'importo ammesso a contributo.

Durante la fase di esecuzione dei lavori l'Amministrazione effettuava pagamenti per la somma complessiva di € 2.428.656,01, compresa IVA.

In data 18 novembre 2015 la pratica veniva estratta ai fini del controllo a campione previsto dall'art. 7 dell'O.P.C.M. n. 3790 del 9 luglio 2009, all'esito del quale il Servizio di Liquidazione inviava al Condominio e, per conoscenza, alla ricorrente e al progettista la nota prot. n. 22558 del 2 marzo 2016, recante "Comunicazione motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza", con la quale si contestavano, per quanto qui di interesse, numerose voci inerenti la rendicontazione del SAL finale.

All'esito del procedimento di controllo, visionata anche la documentazione integrativa inviata dal Condominio, il Comune de (...) emetteva il provvedimento prot. 48833 del 10 maggio 2017, di cui in epigrafe, con cui rappresentava che dal controllo della documentazione contabile erano emerse cause di riduzione del contributo richiesto e, conseguentemente, procedeva alla determinazione del contributo liquidabile in € 2.218.180,50, al contempo informando il Condomino e l'odierna ricorrente che l'importo di € 160.907,70 sarebbe stato recuperato con escussione della polizza assicurativa contratta dalla ricorrente (come avvenuto con nota n. 48840 sempre del 10 maggio 2017) mentre l'ulteriore importo di € 159.514,82 sarebbe stato recuperato a seguito di restituzione da parte dei soggetti interessati.

Preso atto di quanto sopra, l'odierna ricorrente ha presentato in data 19 giugno 2017 istanza di annullamento in autotutela del provvedimento del Comune n. 48833, istanza che è stata riscontrata negativamente dal Comune de (...) con nota prot. 68512 del 4 luglio 2017, di cui in epigrafe.

Avverso i sopra menzionati provvedimenti e note ha proposto il ricorso introduttivo del presente giudizio, depositato in data 3 novembre 2017, la società C.G.S.Srl, chiedendone l'annullamento deducendo i seguenti motivi:

1) Illegittimità dei provvedimenti impugnati per violazione di legge: violazione dell'art. 3, del d-l. n. 39 del 2009, convertito con modificazioni dalla legge n. 77 del 2009 e ss.mm.; degli artt. 1, 2 e 4 dell'OPCM n. 3790 del 9.7.2009; dell'art. 5 dell'OPCM n. 3881 dell'11.6.2010. violazione del par. 11 della circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 25.8.2009, in GURI n. 201 del 31.8.2009. violazione dell'art. 2 del protocollo sui controlli ratificato con delibera di Giunta Comunale n. 216 del 2013 e dell'art. 2, l. n. 241 del 1990. eccesso di potere per contraddittorietà e per difetto di motivazione e di istruttoria. violazione dei principi di buon andamento e legittimo affidamento. Sviamento;

2) Illegittimità dei provvedimenti impugnati per violazione di legge: violazione dell'art. 21-nonies, della legge n. 241 del 1990, dei principi di proporzionalità, buon andamento e legittimo affidamento ex artt. 3, 97 e 117, comma 1, Costituzione. Violazione del diritto di proprietà ex art. 1, del 1° protocollo addizionale alla CEDU;

3) Illegittimità dei provvedimenti impugnati per contraddittorietà, arbitrarietà e irragionevolezza manifesta, difetto di motivazione e di istruttoria. Violazione della determina dirigenziale prot. n. 57623 del 4.9.2012 del Dipartimento per la Ricostruzione, nonché degli artt. 53, comma 4, D.Lgs. n. 163 del 2006, 118, comma 2, e 120 del DPR n. 207 del 2010 (ratione temporis vigenti e ivi richiamati). Violazione del legittimo affidamento e dei principi di buona fede e correttezza.

Si è costituito in giudizio, in data 6 dicembre 2017, il Condominio “(...)”, depositando poi relative memorie in data 24 gennaio 2024 e 6 febbraio 2024, con cui ha chiesto l'accoglimento del ricorso.

Si è costituito in giudizio, in data 12 gennaio 2018, il Comune de (...), eccependo in via preliminare il difetto di giurisdizione di questo Giudice Amministrativo a favore del Giudice Ordinario e, poi, chiedendo la reiezione del ricorso nel merito in quanto infondato.

Infine, all'udienza pubblica del 28 febbraio 2024, previo avviso ex art. 73, comma 3 CPA, della possibile sussistenza di un profilo di difetto di giurisdizione e dopo articolata discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

## **DIRITTO**

1.1. - Preliminarmente il Collegio deve scrutinare l'eccezione di difetto di giurisdizione di questo Giudice Amministrativo avanzata dal Comune de (...) nella memoria di costituzione del 12 gennaio 2018.

Nella sopra menzionata memoria, difatti, parte resistente ha affermato che “qualora si controverta sulla legittimità della revoca del contributo concesso, o della decadenza dal medesimo, o della ripetizione degli importi già erogati, in ogni caso per motivi attinenti all'inadempimento delle prescrizioni alle quali il beneficio era stato subordinato, la giurisdizione spetta al giudice ordinario.”.

1.2. - L'eccezione è fondata.

Il Collegio osserva che il Comune de (...) col provvedimento n. 48833 impugnato ha revocato una parte del contributo concesso al Condominio “(...)”, ponendo alla base della predetta revoca parziale della somma concessa una serie di ragioni oggettive attinenti alla concreta opera di ricostruzione posta in essere dall'impresa odierna ricorrente, fra cui il fatto che i lavori di sostituzione dell'unità immobiliare di che trattasi si sono svolti in maniera parzialmente difforme da quanto preventivato (ossia con minori costi) e senza la stipula di una polizza assicurativa postuma decennale il cui costo, però, risulta inserito nell'importo dei lavori per la ricostruzione presente nella scheda di convenienza economica.

Il provvedimento impugnato, dunque, procede ad una riduzione del contributo elargibile rispetto a quanto concesso originariamente al Condominio odierno interveniente solo per il fatto che il costo della ricostruzione risulta inferiore a quanto originariamente concesso e, dunque, non sussiste alcuna revoca dell'originario contributo per motivi di interesse pubblico o in ragione di una nuova ponderazione dei presupposti alla base della concessione del medesimo ma vi è solo una riduzione dell'ammontare del medesimo per la semplice ragione che il contributo concesso per la ricostruzione si è rivelato superiore a quanto effettivamente speso o che poteva essere speso da parte dell'impresa costruttrice in base alle disposizioni previste in materia di ricostruzione.

Statuito quanto sopra, ne deriva dunque che la presente controversia ha ad oggetto una richiesta di restituzione di parte del contributo pubblico che si colloca nella fase successiva a quella definita con il provvedimento di concessione del contributo in quanto, come già sopra evidenziato, la ripetizione parziale del contributo indebitamente erogato non è determinata dalla mancanza originaria di un requisito richiesto per la sua concessione o dal contrasto iniziale del provvedimento di concessione con l'interesse pubblico ma dall'inosservanza di alcuni degli obblighi che disciplinano il rapporto conseguente alla concessione del contributo, quali, ad esempio, la mancata esecuzione di alcune delle opere progettate, la mancata

stipulazione della polizza assicurativa decennale postuma, lo svolgimento in economia delle opere di demolizione, il mancato rispetto del Protocollo di intesa sottoscritto tra la Protezione Civile e gli Ordini professionali, ecc...

La natura della revoca parziale (rectius: riduzione) impugnata nel presente giudizio, pertanto, attenendo alla esecuzione del rapporto di finanziamento per la ricostruzione, esula dalla giurisdizione di questo Giudice Amministrativo e risulta rientrare nella giurisdizione del Giudice Ordinario come statuito da condivisibile giurisprudenza, citata dal Comune resistente, secondo cui “in materia di sovvenzioni da parte della Pubblica Amministrazione, la posizione del privato, nella fase successiva all'attribuzione del beneficio, assume il carattere del diritto soggettivo ogni volta che insorga controversia circa la conservazione della disponibilità della somma percepita, di fronte alla contraria posizione assunta dalla Pubblica Amministrazione con provvedimenti variamente definiti (revoca, decadenza, ecc.), emanati in funzione dell'attuazione del fine che si è voluto agevolare. In tal caso, invero, non si tratta di effettuare una ponderazione tra l'interesse pubblico e quello privato (come quando si deve decidere se concedere o non il finanziamento), ma di valutare l'osservanza degli obblighi presi o imposti contestualmente all'erogazione” (T.A.R. Umbria 4 settembre 2017 n. 571).

La sopra riportata sentenza risulta del tutto conforme al consolidato orientamento giurisprudenziale, da cui il Collegio non ravvisa motivi per discostarsi, secondo cui occorre distinguere:

a) la fase procedimentale della valutazione della domanda di concessione del contributo, connotata dall'esercizio del potere - discrezionale o vincolato - dell'Amministrazione, a fronte del quale si staglia la situazione soggettiva di interesse legittimo del privato e si radica sempre la giurisdizione del Giudice Amministrativo (Corte di Cassazione, Sezioni Unite, ordinanza 30 marzo 2018, n. 8049; sentenza 7 gennaio 2013, n. 150; Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 29 gennaio 2014, n. 6);

b) la fase successiva alla concessione del contributo, afferente alla sua erogazione o alla sua ripetizione, nella quale occorre ulteriormente distinguere a seconda che la controversia riguardi l'annullamento o la revoca del provvedimento di concessione per vizi di legittimità e per contrasto iniziale con l'interesse pubblico ovvero l'esecuzione del rapporto di sovvenzione e l'inadempimento degli obblighi ai quali il provvedimento di concessione è subordinato; nella prima fattispecie (annullamento o revoca del provvedimento di concessione

per vizi di legittimità o per contrasto iniziale con l'interesse pubblico), la situazione soggettiva del privato che si staglia a fronte dell'esercizio del potere di autotutela è quella di interesse legittimo, con conseguente attribuzione della controversia alla giurisdizione del Giudice Amministrativo, mentre nella seconda fattispecie nella quale viene in rilievo l'inadempimento del beneficiario (che, per quanto sopra diffusamente illustrato, risulta essere pianamente quella occorsa nella presente vicenda) questi è titolare di una situazione di diritto soggettivo, tutelabile dinanzi al Giudice Ordinario (Corte di Cassazione, Sezioni Unite, ordinanza 25 gennaio 2013, n. 1776; Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 29 gennaio 2014, n. 6).

Né sul punto risulta rilevante quanto affermato da parte ricorrente in risposta alla sopra riportata eccezione di difetto di giurisdizione secondo cui "il caso di specie non riguarda affatto un'ipotesi di inadempimento della ricorrente, essendo i lavori oggetto del contratto di appalto stati svolti integralmente e conformemente a quanto pattuito con l'amministrazione, circostanza del resto confermata dal contenuto degli atti impugnati. Diversamente, nella specie la giurisdizione amministrativa si giustifica alla luce del potere esercitato dall'Amministrazione, rispetto al quale la posizione giuridica soggettiva di parte ricorrente assume la consistenza di interesse legittimo. Sotto un primo aspetto, con l'atto impugnato in via principale il Comune ha esercitato un potere di controllo, che costituisce ovviamente esercizio di attività amministrativa pubblicistica, connaturato alla natura pubblicistica delle erogazioni. Sotto un secondo aspetto, come vedremo meglio infra, il procedimento di controllo svolto dal Comune, ed esitato con l'atto impugnato, costituisce esercizio di un potere di annullamento in autotutela dell'originario atto di concessione del contributo, che per sua natura è massima espressione di discrezionalità dell'amministrazione sia nell'an che nel quod e nel quomodo"; a tal fine, difatti, il Collegio osserva che risulta palesemente non vera la circostanza secondo cui il Comune de (...) avrebbe annullato in autotutela l'originario atto di concessione del contributo.

Difatti, come sopra già esposto, il Comune de (...), col provvedimento n. 48833 del 10 maggio 2017 impugnato, ha semplicemente determinato dapprima la somma complessiva liquidabile nei confronti del Condominio "...", individuando una somma inferiore al contributo concesso col proprio provvedimento n. 39256 del 30 dicembre 2012 che non risulta intaccato dal nuovo provvedimento (e che, va ricordato, prevedeva espressamente che il contributo

concesso, pari ad € 2.590223,08, era da intendersi “salvo eventuali economie da verificare in sede di avanzamento lavori o ultimazione lavori”) e, poi, ha provveduto a recuperare la somma in eccesso pagata, escutendo la polizza della Compagnia Svizzera Cauzioni e chiedendo la restituzione della somma rimanente ai soggetti interessati, senza procedere all’annullamento di alcun precedente provvedimento di concessione del contributo.

Le sopra menzionate considerazioni comportano di conseguenza la giurisdizione del Giudice Ordinario anche relativamente agli altri provvedimenti impugnati, tutti conseguenti al provvedimento di rideterminazione del contributo liquidabile impugnato.

2. - Per tutto quanto sopra rappresentato, dunque, il ricorso introduttivo del presente giudizio è inammissibile per difetto di giurisdizione dell’adito Giudice Amministrativo, sussistendo nella presente vicenda la giurisdizione del Giudice Ordinario, dinanzi al quale il giudizio potrà essere riassunto nelle forme e nei termini di rito.

3. - La natura della presente decisione giustifica l’integrale compensazione tra le parti delle spese di lite.

#### **P.Q.M.**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l’Abruzzo (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, dichiara inammissibile il ricorso per difetto di giurisdizione dell’adito Tribunale Amministrativo Regionale e individua, quale Giudice munito di giurisdizione, il Giudice Ordinario, dinanzi al quale la causa potrà essere riproposta ai sensi dell’art. 11, comma 2, c.p.a.

Spese compensate.

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

Così deciso in (...) nella camera di consiglio del giorno 28 febbraio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Germana Panzironi, Presidente

Mario Gabriele Perpetuini, Consigliere

Massimo Baraldi, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Massimo Baraldi

IL PRESIDENTE

Germana Panzironi

IL SEGRETARIO

