

Pubblicato il 12/08/2024

**N. 07093/2024REG.PROV.COLL.
N. 06395/2021 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello numero di registro generale 6395 del 2021, proposto da Associazione Culturale Orma, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Paolo Maselli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Città di Guidonia Montecelio, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocata Antonella Auciello, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda), 20 aprile 2021, n. 4600, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Città di Guidonia Montecelio;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 marzo 2024 il Cons. Giorgio Manca e uditi per le parti gli avvocati Maselli e Auciello;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con sentenza 20 aprile 2021, n. 4600, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha respinto il ricorso proposto dall'Associazione Culturale ORMA per l'annullamento della determina n. -OMISSIS-, con la quale il Comune di Guidonia Montecelio ha annullato in autotutela la determina n. -OMISSIS-, con cui veniva anticipata la liquidazione all'Associazione di una quota del contributo regionale assegnato per la realizzazione dell'edizione 2014 del *Fairylands Festival*, pari a euro 15.000,00.

1.1. In particolare, l'annullamento in autotutela è stato motivato con l'illegittimità conseguente alla correzione effettuata a penna sulla determina di anticipazione e di liquidazione del contributo regionale, correggendo l'annualità di riferimento del 2014 in 2015. In ogni caso, l'amministrazione avrebbe accertato che il saldo di € 15.000,00 non era dovuto né per il 2014 né per il 2015, essendo già stati emessi i mandati di pagamento per le due annualità del contributo (pari a € 30.000,00 per il 2014 e a € 30.000,00 per il 2015).

1.2. Il Tribunale amministrativo ha respinto il ricorso ritenendo infondato il vizio di omessa comunicazione dell'avvio del procedimento di autotutela, nonché la dedotta violazione del termine massimo di 18 mesi entro il quale disporre l'annullamento d'ufficio ai sensi dell'art. 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990, rilevando come il termine ben poteva essere travalicato per il fatto che l'Amministrazione comunale era stata interessata, con riferimento ad alcuni suoi dipendenti, da procedimenti penali riferiti proprio alla non corretta gestione ed erogazione delle risorse pubbliche a privati (sussistendo, quindi, l'ipotesi di deroga al termine perentorio di cui al comma 2-bis del citato art.

21-*nonies*). Sussistevano, inoltre, le ragioni di interesse pubblico per il recupero delle risorse e per evitare la duplicazione della erogazione del contributo.

2. L'Associazione Culturale ORMA, rimasta soccombente, ha proposto appello reiterando i motivi del ricorso di primo grado, in chiave critica della sentenza di cui chiede la riforma.

3. Resiste in giudizio la Città di Guidonia Montecelio, chiedendo che l'appello sia respinto.

4. All'udienza del 26 marzo 2024 la causa è stata trattenuta in decisione.

5. Con il primo motivo (pp. 9 ss. dell'atto di appello), l'appellante deduce l'ingiustizia della sentenza nella parte in cui ha ritenuto che il termine perentorio di cui all'art. 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990 potesse essere superato, nel caso in esame, per il fatto che nei confronti di alcuni dirigenti comunali erano stati contestati fatti di reato commessi nel corso della loro attività. L'appellante rileva come si tratti di reati del tutto estranei al procedimento amministrativo culminato nella determina n. -OMISSIS-, oggetto di annullamento in autotutela da parte del Comune, consumati in un arco temporale successivo rispetto a quello in cui è stata adottata la predetta determina. In ogni caso tali fatti non sarebbero mai stati accertati con una sentenza passata in giudicato, come prevede il comma 2-*bis* dell'art. 21-*nonies*.

6. Con il secondo motivo (pp. 17 ss. dell'atto di appello; ma cfr. anche il quarto motivo: p. 23 dell'appello sulla medesima questione), l'appellante impugna la sentenza anche nella parte in cui afferma che l'annullamento sarebbe giustificato dall'esigenza di evitare duplicazioni nell'erogazione del contributo.

Secondo l'appellante, l'affermazione sarebbe errata. Premesso che sia per l'edizione del festival del 2014 che per quella del 2015, Orma avrebbe dovuto percepire un finanziamento complessivo di € 60.000,00 (di cui € 30.000,00 di derivazione comunale ed € 30.000,00 di derivazione regionale), l'appellante rileva che il Comune, per il 2014, ha emesso, in favore dell'associazione, il mandato di pagamento n. 774 del 2015 di € 30.000,00; mentre per l'edizione

dell'anno 2015, contrariamente a quanto sostenuto dal giudice di prime cure, il Comune ha emesso in favore di Orma non solo il mandato di pagamento n. 6656 del 2015 di € 30.000,00, ma anche il mandato di pagamento n. 3270 per altrettanti € 30.000,00 (per complessivi € 60.000,00).

Pertanto, non sarebbe stata trasferita all'associazione una quota del contributo regionale per l'edizione del 2014.

7. Con il terzo motivo (pp. 22 ss. dell'atto di appello), l'appellante ripropone, in critica alla sentenza che lo ha ritenuto infondato, anche il vizio di omessa comunicazione dell'avvio del procedimento per l'annullamento d'ufficio.

8. In omaggio al consolidato principio della "ragione più liquida", corollario del principio di economia processuale (cfr. Consiglio di Stato, Ad. pl., 5 gennaio 2015, n. 5, nonché Cass., Sez. un., 12 dicembre 2014, n. 26242), è fondato e assorbente il primo motivo di appello, con il quale è stata dedotta l'erroneità e l'ingiustizia della sentenza per non aver rilevato l'illegittimità del provvedimento impugnato per la violazione del termine perentorio, fissato nel comma 1 dell'art. 21-*nomies* della legge n. 241 del 1990.

9. In linea di fatto, va precisato che la determinazione dirigenziale che ha annullato d'ufficio la precedente determinazione del -OMISSIS- 2015, n. - OMISSIS-, è stata emessa dal dirigente della Città di Guidonia Montecelio il 19 novembre 2020, ossia a oltre cinque anni di distanza dall'adozione del provvedimento annullato.

10. L'art. 21-*nomies* della legge n. 241 del 1990, nel testo in vigore dal 28 agosto 2015 al 31 maggio 2021 e, quindi, *ratione temporis* vigente, ha previsto che:

«1. Il provvedimento amministrativo illegittimo ai sensi dell'articolo 21-octies, esclusi i casi di cui al medesimo articolo 21-octies, comma 2, può essere annullato d'ufficio, sussistendone le ragioni di interesse pubblico, entro un termine ragionevole, comunque non superiore a diciotto mesi dal momento dell'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, inclusi i casi in cui il provvedimento si sia formato ai sensi dell'articolo 20, e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati, dall'organo che lo ha emanato, ovvero da altro organo previsto dalla legge. Rimangono ferme

le responsabilità connesse all'adozione e al mancato annullamento del provvedimento illegittimo.

2. È fatta salva la possibilità di convalida del provvedimento annullabile, sussistendone le ragioni di interesse pubblico ed entro un termine ragionevole.

2-bis. I provvedimenti amministrativi conseguiti sulla base di false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato, possono essere annullati dall'amministrazione anche dopo la scadenza del termine di diciotto mesi di cui al comma 1, fatta salva l'applicazione delle sanzioni penali nonché delle sanzioni previste dal capo VI del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445».

10.1. Trattandosi, nel caso in esame, di un provvedimento attributivo di vantaggi economici (la erogazione di un ausilio finanziario per lo svolgimento di una manifestazione, come emerge dalla esposizione in fatto) il termine perentorio entro il quale esercitare il potere di annullamento d'ufficio è fissato in diciotto mesi dall'adozione del provvedimento illegittimo.

10.2. Come ha chiarito la giurisprudenza di questo Consiglio di Stato (che anche di recente ha esaminato la questione che qui rileva: cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 27 febbraio 2024, n. 1926), il superamento del termine di 18 mesi per l'esercizio del potere di autotutela di cui al citato art. 21-*nonies* deve ritenersi ammissibile anche quando - a prescindere da qualsivoglia accertamento in sede penale il soggetto richiedente abbia rappresentato uno stato di fatto diverso da quello reale, atteso che, in questi casi, viene in rilievo una fattispecie non corrispondente alla realtà. Tale contrasto, tra la fattispecie rappresentata e quella reale, può essere determinato da dichiarazioni false o mendaci (e in questi casi si sostiene che la difformità, se frutto di una condotta di falsificazione penalmente rilevante, debba essere sancita con una sentenza passata in giudicato); oppure da una falsa rappresentazione dei fatti, che può essere rilevante al fine di superamento del termine di diciotto mesi

anche in assenza di un accertamento giudiziario della falsità, purché questa sia accertata inequivocabilmente dall'amministrazione con i propri mezzi.

10.3. Nel caso di specie, peraltro, l'amministrazione comunale – come si evince dalla piana lettura della motivazione della determinazione dirigenziale 19.11.2020, n. -OMISSIS- - non solo non ha rappresentato l'esistenza di dichiarazioni false accertate con sentenza penale passata in giudicato, ma nemmeno ha dimostrato l'esistenza di una falsa rappresentazione dei fatti posti alla base del provvedimento annullato d'ufficio (limitandosi a sostenere che il termine di 18 mesi *«non sostituisce il “termine ragionevole” (e indeterminato) il quale, presente fin dall'originaria formulazione della disposizione delineata dalla legge n.15 del 2005, continua a costituire il parametro normativo di riferimento laddove non possa trovare applicazione il termine di 18 mesi»*, argomento in contrasto non solo con il testo dell'art. 21-*nonies*, comma 1, modificato dall'art. 6, comma 1, lettera d), della legge 7 agosto 2015, n. 124, che espressamente prevede il limite temporale perentorio (*«comunque non superiore»*) dei 18 mesi proprio per l'annullamento d'ufficio dei provvedimenti attributivi di vantaggi economici, ma anche con la pacifica giurisprudenza sul punto: per tutte cfr. la citata Consiglio di Stato, sez. VI, 27 febbraio 2024, n. 1926 ed ivi ulteriori riferimenti conformi).

10.3. Né possono assumere rilievo le considerazioni svolte dal primo giudice sulla questione del superamento del termine di 18 mesi, secondo cui *«l'Amministrazione comunale veniva interessata, con riferimento ad alcuni suoi dipendenti, da procedimenti penali riferiti alla non corretta gestione ed erogazione delle risorse pubbliche a privati e che la correzione a penna era apposta sulla determina n.-OMISSIS- del 2015, emessa proprio da uno dei Dirigenti coinvolti nelle suddette vicende di malaffare»*. In disparte l'osservazione che la motivazione non fa alcun riferimento ai fatti richiamati dal giudice territoriale che avrebbero coinvolto la struttura amministrativa comunale, è sufficiente rilevare che non vi è alcuna dimostrazione che dette vicende avessero riguardato il procedimento di erogazione dei contributi in favore dell'Associazione Orma [mentre, secondo

la norma di cui al comma 2-*bis* dell'art. 21-*nomies*, è necessario il nesso causale tra le condotte (di falsa rappresentazione dei fatti o di produzione di dichiarazioni o atti di notorietà falsi o mendaci) e il provvedimento amministrativo conseguito: questo, infatti, deve essere stato emanato proprio «*sulla base*» di tali condotte o atti].

11. In conclusione, l'appello va accolto e, in riforma della sentenza impugnata, va accolto il ricorso di primo grado, con il conseguente annullamento della determinazione dirigenziale n. -OMISSIS-, della Città di Guidonia Monticelio.

12. La disciplina delle spese giudiziali del doppio grado di giudizio segue la regola della soccombenza, nei termini di cui al dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso di primo grado e annulla la determinazione dirigenziale n. -OMISSIS-, della Città di Guidonia Monticelio.

Condanna la Città di Guidonia Monticelio al pagamento delle spese giudiziali in favore dell'Associazione Culturale Orma, che liquida, per il doppio grado di giudizio, in euro 4.000,00 (quattromila/00), oltre al 15 per cento per spese generali e agli accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 26 marzo 2024 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Alessandro Maggio, Consigliere

Stefano Fantini, Consigliere

Giorgio Manca, Consigliere, Estensore

Marina Perrelli, Consigliere

L'ESTENSORE

Giorgio Manca

IL PRESIDENTE

Francesco Caringella

IL SEGRETARIO