

Il TAR Sicilia Palermo con la sentenza n. 312/2015 si pronuncia sulla definizione di atto regolamentare e sulla corretta procedura per la sua emanazione e, inoltre, sancisce la illegittimità della disposizione “regolamentare” con cui l’Amministrazione fa discendere dalla semplice sussistenza di un contenzioso con l’Amministrazione medesima effetti preclusivi ovvero decadenziali dell’accreditamento istituzionale degli enti di formazione.

N. 00312/2015 REG.PROV.COLL.

N. 02451/2013 REG.RIC.

N. 02473/2013 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 la Sicilia

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sui ricorsi riuniti numero di registro generale 2451 del 2013 e n. 2473 del 2013

rispettivamente proposti da:

- ricorso RG.2451/2013:

A.N.F.E. Delegazione Regionale per la Sicilia; AEFPE s.r.l.; Soc. Coop. AGRONICA; C.I.R.P.E., Centro Iniziative Ricerche e Programmazione Economica; INTEREFOP; C.U.F.T.I., Consorzio Universitario per la Formazione Turistica Internazionale; C.R.U.N.C.I., Centro regionale UNCI per la Formazione Professionale Trapani; ENDOFAP; ENFAP Comitato Regionale Sicilia; ENAIP Palermo; C.U.R.S. Compagnia Universitari Ricerche Sociali; ECAP Palermo, ENGIM Sicilia; IAL CISL; A.N.A.P.I.A.; I.S.T.R.E.E; Associazione nuovo

Cammino; A.R.E.S. Soc. Coop; ECAP Agrigento; E.R.I.S.; I.R.A.P.S. Onlus; I.R.I.P.A. Sicilia; Ass. CNOS/FAP Regione Siciliana, in persona dei legali rappresentanti pro tempore, tutti rappresentati e difesi dagli avv. Sebastiano Papandrea, Fulvio Ingaglio La Vecchia, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Fulvio Ingaglio La Vecchia sito in Palermo, via Francesco Laurana N.3;

contro

Assessorato dell'Istruzione e della Formazione Professionale, Assessorato dell'Istruzione e della Formazione Professionale-Dip.To Reg.Istruzione e Formazione Professionale, in persona dei legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura distrettuale dello Stato Palermo, domiciliata in Palermo, via A. De Gasperi 81;

-ricorso

RG.

2473/2013:

Associazione Enti di Formazione A.S.E.F., Associazione Nazionale Formatori Professionisti (A.N.Fo.P.), Cesia Soc.Coop., Promozioni & Sviluppo M.C.M. S.r.l., Logos Soc.Coop., Associazione Culturale Studi Ibleo, Consorzio Ciaforam, Istituto Europa, Euroform Progettazione e Servizi Formativi di Prest Alberto e C. Sas, C&B Soc. Coop.Sociale, Città del Sole Soc,Coop.Sociale, Staff Relation Soc.Coop., Des S.r.l., Associazione Culturale Alibi Club, I.N.F.A.O.P., Efal Provinciale Ragusa, Ce.S.A.M., Asterisco Associazione Per Lo Sviluppo Socio Economico, Ass.For.Seo, Associazione Euroform, Associazione Isors - Istituto Sociale di Ricerche e Studi, Educational Center Sas di Motta S'Anastasia, Accademia Palladium, A.Pro.Ca Associazione Provinciale Capitani, rappresentati e difesi dall'avv. Carlo Comande', con domicilio eletto presso Carlo Comande' in Palermo, via N. Morello N.40;

contro

l'Assessorato dell'Istruzione e della Formazione Professionale e l'Assessorato dell'Istruzione e della Formazione Professionale-Dip.to Reg.Istruzione e Formazione Professionale, in persona dei legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura distrettuale dello Stato Palermo, domiciliata in Palermo, via A. De Gasperi 81;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:
Infor Group S.p.A., rappresentato e difeso dall'avv. Carlo Comandè, con domicilio eletto presso Marzia Comandè in Palermo, via Nunzio Morello N.40;

per l'annullamento

quanto al ricorso n. 2451 del 2013:

- del D.A. 23/7/2013, pubblicato in G.U.R.S. il 29/7/2013, con il quale si sono poste le nuove Disposizioni per l'accreditamento degli organismi operanti sul territorio della regione siciliana nella parte in cui all'allegato A) dell'allegato 1, punto A.10, prevede l'assenza di liti e/o contenziosi pendenti con l'amministrazioni come requisito di ammissibilità dell'accreditamento e all'art. 11 lett. i) delle disposizioni che dispone la revoca dell'accreditamento in caso di liti pendenti e/o contenziosi con l'amministrazione;

- di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale..

quanto al ricorso n. 2473 del 2013:

- del D.A. 23/7/2013, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana il 29/7/2013, con il quale l'Assessorato dell'Istruzione e della Formazione Professionale, ha approvato le "disposizioni 2013 per l'accreditamento degli organismi operanti nel territorio della Regione Siciliana";

- del D.A. 23/7/2013, pubblicato nella G.U.R.S. del 29/7/2013, delle allegate "Disposizioni 2013 per l'accreditamento degli organismi operanti nel territorio della Regione Siciliana" (artt. 7 e 11) e del relativo allegato A (7 e 11) ove in combinato

disposto si individuano quali requisiti di ammissibilità della istanza di accreditamento e/o quali casi di revoca dell'accREDITAMENTO:

l'assenza di liti pendenti e/o contenziosi con l'Amministrazione, codice A 10 dell'allegato A;

- l'attività prevalente, codice A 16 dell'allegato A..

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Assessorato Regionale dell'Istruzione e della Formazione Professionale e dell'Assessorato Regionale dell'Istruzione e della Formazione Professionale-Dip.To Formazione Professionale;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 ottobre 2014 il dott. Roberto Valenti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con il ricorso iscritto con n. R.G.2451/2013, ritualmente notificato e depositato, i ricorrenti in epigrafe indicati hanno impugnato, chiedendone l'annullamento, il D.A. 23/7/2013 (in GURS 29/7/2013) con il quale sono state poste le nuove disposizioni per l'accREDITAMENTO degli organismi operanti in Sicilia nel settore della formazione, nella parte in cui (allegato "A" dell'allegato 1, punto A.10) prevede l'assenza di liti e/o contenziosi pendenti con l'Amministrazione come requisiti per l'ammissibilità dell'accREDITAMENTO, ovvero per il suo mantenimento (art.11 lett. "i").

Il mezzo è affidato ad un unico articolato motivo di doglianza con il quale si contesta la violazione dell'art.24 Cost.; la violazione del principio di concorrenza, la

violazione del principio del legittimo affidamento, la violazione del D.M. 25/5/2001 n. 166, oltre la violazione del principio di ragionevolezza e l'eccesso di potere.

Con separato ricorso, iscritto con n. R.G. 2473, gli altri enti in epigrafe indicati hanno impugnato il medesimo decreto nelle medesime parti, nonché nella (ulteriore) parte in cui richiede il requisito dell' "attività prevalente" degli enti in materia di formazione al fine dell'accreditamento medesimo.

Con tale mezzo si censura in primo luogo la violazione dell'art.12 dello Statuto della regione Siciliana, dell'art.9 D.L.vo 373/2003, dell'art.13 D.Lgs.204/1974 la violazione dell'art.4 T.U. delle leggi sull'ordinamento del Governo e dell'Amministrazione della regione Siciliana, dell'art.17 L.196/1997, dell'art.17 comma 2 L.400/1988 e l'eccesso di potere (prima censura); la violazione dell'art.41 Cost. e l'eccesso di potere sotto ulteriori profili (seconda censura).

Le domande cautelari proposte con i due ricorsi sono state accolte rispettivamente con ordinanza n.784 del 14/12/2014 (sul ricorso R.G. 2451/2013), e –nei limiti di cui alla relativa decisione- con ordinanza 846 del 20/12/2013 (sul ricorso R.G.2473/2013).

L'avvocatura distrettuale dello Stato si è costituita in entrambi i ricorsi, articolando scritti a difesa, chiedendo il rigetto di entrambi i ricorsi ed eccependo preliminarmente, nel ricorso R.G.2451, il difetto di legittimazione a ricorrere (atteso che *“nessuno degli enti che hanno proposto il contestato ricorso sembra dotato di un interesse personale ed attuale all'impugnazione, mancando in capo agli stessi una lesione diretta, concreta ed attuale ...”*).

Con atto di intervento *ad adiuvandum* si è costituita la società Infor Group S.p.A. nel ricorso R.G. 2473/2013, articolando le medesime domande e chiedendo l'annullamento, in parte qua, del provvedimento impugnato con il ricorso principale.

Deve in primo luogo disporsi la riunione dei due ricorsi per evidente connessione oggettiva, essendo stato impugnato il medesimo provvedimento regionale, per la contestuale decisione con unica sentenza.

Preliminarmente va disattesa l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura in ordine alla ritenuta inammissibilità del ricorso R.G. 2451/2013 qui riunito.

Invero, non rileva –ai fini dell'interesse all'impugnazione- il fatto che le società ricorrenti siano già state accreditate: considerata infatti la portata immediatamente precettiva della disposizione anche riguardo a tutte le eventuali liti pendenti con l'Amministrazione, cui conseguirebbe l'immediata revoca dell'accreditamento, non può essere quindi escluso l'interesse all'impugnazione anche solo sotto il profilo alla lesione del diritto di difesa (siccome per il mantenimento dell'accreditamento già concesso ogni ente dovrebbe già oggi abdicare a contestare qualsiasi profilo dell'attività della P.A., pena revoca dello stesso accreditamento).

Nel merito i ricorsi risultano fondati e vanno accolti per le considerazioni che seguono.

In linea logica, va preliminarmente delibata la prima doglianza articolata con il ricorso RG.2473/2013, con cui si contesta l'illegittimità del provvedimento impugnato per violazione delle norme statutarie e delle altre disposizioni normative in narrativa richiamate. Segnatamente, con detta censura si osserva che tramite un mero decreto assessoriale siano state introdotte nell'ordinamento siciliano disposizioni di chiaro tenore e valore regolamentare, in difetto tuttavia delle previste disposizioni normative (contenute anche nello Statuto) che assegnano il potere regolamentare al solo Presidente della Regione, previa delibera di Giunta e parere della Sezione Consultiva del Consiglio di Giustizia Amministrativa.

Ove fondata, tale doglianza (ancorché sollevata unicamente nel ricorso R.G. 2473/13) travolgerebbe l'intero provvedimento, evidenziandosi altresì sin da questo

momento che anche gli ulteriori profili di doglianza articolati nel ricorso R.G.2451/2013 risultano altrettanto fondati.

Ad avviso dei ricorrenti, è inconfutabile la natura regolamentare delle disposizioni impugnate, atteso che sono preposte a disciplinare in modo generalizzato e per il futuro l'intera attività di (primo) accreditamento (e mantenimento dello stesso) degli enti di formazione nell'ambito del territorio siciliano.

La censura è fondata ed assorbente (riguardo alle ulteriori censure articolate con lo stesso ricorso R.G. 2473/2013).

Ritiene il Collegio che il provvedimento gravato abbia natura certamente regolamentare, senza tuttavia essere stato adottato nelle forme a tal fine previste dagli artt. 2 e 3 del Decreto Legislativo del Presidente della Regione Siciliana 28 febbraio 1979 n. 70.

Le disposizioni *de quibus* hanno infatti la caratteristica della novità, introducendo condizioni, caratterizzate altresì dalla generalità ed astrattezza, ulteriori rispetto a quelle fino a quel momento esistenti l'accREDITamento di enti di formazione e per il mantenimento dello medesimo status: in altri termini quelle di cui si discute si atteggiavano quali vere e proprie norme di carattere secondario rispetto la disciplina primaria.

Ciò considerato, è altresì incontrovertibile che l'Ordinamento della Regione Siciliana non consenta l'introduzione di norme di carattere regolamentare attraverso modalità diverse da quelle previste dalle disposizioni statutarie, come per altro recentemente ribadito da questo Tribunale (sez. II, 20 maggio 2009 n. 952 e con Sez. I, 15 marzo 2010, n. 2927).

Invero dagli artt. 2 e 3 del Decreto Legislativo del Presidente della Regione Siciliana 28 febbraio 1979 n. 70 si ricava che nell'Ordinamento siciliano i regolamenti devono essere deliberati dalla Giunta di Governo ed adottati nella forma del Decreto

Presidenziale, mentre ai singoli assessori spetta esclusivamente il potere di proporre l'adozione di regolamenti nelle materie di rispettiva competenza.

Nel caso di specie il decreto oggetto di impugnazione non risulta adottato in conformità al quadro normativo appena richiamato.

Conseguentemente lo stesso decreto risulta illegittimo, come rilevato da parte ricorrente, in quanto con tale atto sono state introdotte, ripetesi, norme di carattere regolamentare attraverso uno strumento non idoneo a tale scopo, e quindi con una sostanziale violazione delle competenze, desumibili dallo Statuto Regionale e dettagliatamente specificate con il D. P. Reg. n. 70/1979, relative alla predisposizione degli atti a contenuto normativo.

A differenti conclusioni non induce la memoria dell'Avvocatura erariale.

È lo stesso Assessorato regionale dell'Istruzione e della Formazione professionale (che “promuove, programma, dirige e coordina le iniziative di formazione professionale in tutti i settori delle attività economiche e sociali” (...) “nel rispetto delle linee di indirizzo della programmazione economica regionale e del principio della partecipazione, in coerenza ai programmi di intervento economico-sociale approvati dall'Assemblea regionale siciliana” (cfr commi 1 e 2 l.r. 24/1976) che nel preambolo del provvedimento impugnato, richiamando espressamente l'art.17 della legge 24 giugno 1997 n. 196, evoca i principi generali (contenuti appunto nell'art.17) nel cui rispetto ritiene di adottare le emanande norme di natura regolamentare per il riordino della formazione professionale.

Ritiene il Collegio di dover opportunamente scrutinare, malgrado la già ritenuta illegittimità del provvedimento impugnato per violazione delle norme sopra richiamate in materia di regolamenti regionali (attesa la natura regolamentare delle disposizioni per l'accreditamento regionale degli enti di formazione), anche la censura con cui si contesta nel merito l'illegittimità delle disposizioni introdotte in quanto violative del diritto di difesa.

Anche detta censura è da condividere.

Come già precisato dalla Sezione (cfr. sent. 177/2004, richiamata dalla parte ricorrente, ed inerente fattispecie simile relativa ai requisiti per la partecipazione ad un bando di gara, dove costituiva ostacolo alla partecipazione la semplice esistenza di un contenzioso in atto) la lite pendente (od anche sopravvenuta) “*non è di per sé indice della inaffidabilità dell’impresa, potendosi la lite chiudere a favore della stessa (con riconoscimento delle relative ragioni). Inoltre, è sintomatico della non necessaria finalizzazione alla selezione qualitativa dei partecipanti, il fatto che la clausola in esame individui come fatti ostativi non solo le liti attuali, ma altresì quelle passate: una simile previsione non ha alcuna proiezione sul terreno dell’efficacia dell’azione amministrativa, ma unicamente una evidente ed univoca finalità di penalizzazione, dal momento che l’esercizio del diritto di difesa (principale interesse antagonista a quello dell’amministrazione), di cui all’art. 24 della Costituzione, sembra costituire un fatto ostativo rispetto alla stipula di contratti con l’amministrazione intimata, anche in relazione a vicende ormai definite ed a rapporti esauriti?*”.

Dette considerazioni sono condivisibili ed applicabili anche nel caso in specie, considerato –come già ampiamente ricordato- che con la disposizione “regolamentare” l’Amministrazione fa discendere dalla semplice sussistenza di un contenzioso effetti preclusivi ovvero decadenziali dell’accreditamento istituzionale degli enti di formazione.

In conclusione, previa riunione dei ricorsi in epigrafe indicati, i mezzi risultano fondati e vanno accolti con conseguente annullamento dei provvedimenti impugnati.

Sussistono tuttavia giusti motivi per compensare tra le parti le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Seconda) definitivamente pronunciando sui ricorsi riuniti, come in epigrafe proposti, li

accoglie nei sensi di cui in motivazione e per l'effetto annulla per quanto di ragione i provvedimenti impugnati.

Spese compensate.

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

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 24 ottobre 2014 con l'intervento dei magistrati:

Filippo Giamportone, Presidente

Carlo Modica de Mohac, Consigliere

Roberto Valenti, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 30/01/2015

IL SEGRETARIO

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