



«Nel processo amministrativo la verifica non può essere adoperata quale strumento di valutazione diretta delle doglianze oggetto di ricorso»  
(Consiglio di Stato, sez. V, sent. 25 febbraio 2016, n. 785)

verificazione – istruttoria – accertamento fatti

Il Collegio della quinta sezione del Consiglio di Stato ha sancito il principio secondo cui “[...] la verifica è uno strumento istruttorio che può essere utilizzato al fine di acquisire fatti non desumibili direttamente dai documenti acquisiti al fascicolo di causa ovvero per coadiuvare il giudice nella valutazione degli elementi acquisiti o nella soluzione di questioni necessitanti specifiche conoscenze. In nessun caso la verifica può essere adoperata quale strumento di valutazione diretta delle doglianze oggetto di ricorso”. Sulla base di tale assunto, il Giudice d’appello ha riformato la sentenza del TAR, che, in primo grado, aveva adoperato in modo scorretto le conclusioni raggiunte dal verificatore, utilizzandolo quale delegato per l’accertamento delle censure di legittimità sottoposte al suo sindacato. Secondo il Consiglio di Stato la sentenza di prime cure è erronea nella misura in cui ha utilizzato quale strumento di accertamento della consistenza dei vizi di legittimità le risultanze della verifica, invece, di utilizzare l’accertamento dei fatti rilevati dal verificatore quale argomento di propria decisione. In tal modo risulta di difficile decifrazione l’iter argomentativo che ha condotto il Tribunale amministrativo a ritenere sussistenti i vizi di difetto di istruttoria e di motivazione.

\*\*\*



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

**in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 6124 del 2015, proposto da:  
Regione Calabria, in persona del Presidente in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Anna Paola De Masi, con domicilio eletto presso Graziano Pungì in Roma, Via Sabotino, 12;

***contro***

Colosseo di San Giovanni Pierino s.a.s., in persona del legale rappresentante, rappresentato e difeso dall'avvocato Andrea Ferrara, con domicilio eletto presso Melania Elia in Roma, Via della Mendola, 198;

***nei confronti di***

Ghigio s.r.l.;

***per la riforma***

della sentenza del T.A.R. CALABRIA – CATANZARO, SEZIONE II, n. 701/2015, resa tra le parti, concernente graduatoria definitiva piani di sviluppo aziendali agevolabili in relazione del beneficio finanziario.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Colosseo di San Giovanni Pierino s.a.s.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 febbraio 2016 il Cons. Luigi Massimiliano Tarantino e uditi per le parti gli avvocati Graziano Pungì su delega dell'avvocato Anna Paola De Masi, Andrea Ferrara.

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO e DIRITTO**

1. Colosseo di Sangiovanni Pierino s.a.s. con ricorso proposto dinanzi al Tribunale amministrativo per la Calabria invocava l'annullamento della graduatoria definitiva piani di sviluppo aziendali agevolabili approvata con d.d.g. n. 17000 del 10 dicembre 2013, nella parte in cui veniva esclusa dal beneficio finanziario.

2. Il primo giudice accoglieva il ricorso sulla scorta delle seguente motivazione: *“Rilevato che l'esito della verifica, che il collegio condivide*

*pienamente, evidenzia una serie di vizi procedurali compiuti dalla regione Calabria nell'esame della pratica, che rendono fondata la censura di difetto di istruttoria e di motivazione, formulata dal ricorrente, imponendo, pertanto, una rinnovata valutazione della medesima, alla luce delle considerazioni espresse dalla Camera di commercio".*

3. Avverso la sentenza indicata in epigrafe propone appello la Regione Calabria, dolendosi della sentenza di prime cure per le seguenti ragioni: *a)* la sentenza avrebbe, erroneamente, utilizzato la verifica per accertare l'esistenza di illegittimità a carico degli atti impugnati e non per l'accertamento di fatti. Inoltre, da parte della sentenza non vi sarebbe alcun recepimento critico delle conclusioni contenute nella relazione di verifica; *b)* il Tribunale amministrativo avrebbe violato i limiti esterni della giurisdizione amministrativa, in presenza di una valutazione di merito rimessa all'amministrazione; *c)* la verifica si sarebbe svolta senza il rispetto del principio del contraddittorio, essendosi svolto un solo incontro in data 12 febbraio 2015 con le parti, peraltro non verbalizzato dal verificatore; *d)* la sentenza sarebbe priva di motivazione, e non chiarirebbe i motivi di annullamento; *e)* la sentenza incorrerebbe in un vizio di ultrapetizione dal momento che la verifica non si limiterebbe a sindacare i punteggi sulla base dei criteri indicati dal ricorrente ma estenderebbe la sua analisi a tutti i criteri; *f)* sarebbe errata l'interpretazione dell'art. 12 dell'avviso pubblico e della correttezza dei giudizi espressi dalla commissione.

4. Costitutosi in giudizio l'originario ricorrente, che non propone alcun gravame incidentale, sostiene che l'appello sarebbe inammissibile per non avere l'appellante contestato in sede di verifica l'operato del verificatore. Ed in ogni caso, invoca la conferma della sentenza di primo grado, risultando infondati tutti i motivi di appello.

5. Con ordinanza n. 3728/2015, la Sezione accoglieva la richiesta di sospensione cautelare dell'esecuzione della sentenza impugnata.

6. Preliminarmente, deve respingersi l'eccezione di inammissibilità dell'appello, dal momento che la denunciata assenza di contestazione da parte dell'appellante di quanto è emerso nel corso dei rilievi operati nel corso della verifica non si traduce in acquiescenza a quanto eventualmente emerge durante l'istruttoria di primo grado o in un limite al sindacato della pronuncia conclusiva del giudizio di prime cure.

7. L'appello è fondato e merita di essere accolto, avendo il primo giudice adoperato in modo scorretto le conclusioni raggiunte dal verificatore, che ha utilizzato quale delegato per l'accertamento delle censure di legittimità sottoposte al suo vaglio. Una simile soluzione

contrasta con le finalità dell'istituto della verifica. Secondo la disciplina del Codice del processo amministrativo, infatti, la verifica è uno strumento istruttorio che può essere utilizzato al fine di acquisire fatti non desumibili direttamente dai documenti acquisiti al fascicolo di causa ovvero per coadiuvare il giudice nella valutazione degli elementi acquisiti o nella soluzione di questioni necessitanti specifiche conoscenze. In nessun caso la verifica può essere adoperata quale strumento di valutazione diretta delle doglianze oggetto di ricorso.

Pertanto, la sentenza di prime cure è erronea nella misura in cui utilizza quale strumento di accertamento della consistenza dei vizi di legittimità le risultanze della verifica, invece, di utilizzare l'accertamento dei fatti rilevati dal verificatore quale argomento di propria decisione.

In questo modo, infatti, risulta oscuro l'iter argomentativo che ha condotto il Tribunale amministrativo a ritenere sussistenti i vizi di difetto di istruttoria e di motivazione.

7. L'appello deve, quindi, essere accolto con ciò che ne consegue in termini di riforma della sentenza impugnata e di reiezione del ricorso di primo grado.

Nella particolare complessità delle questioni in diritto trattate possono ravvisarsi eccezionali motivi per compensare le spese del doppio grado di giudizio.

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 dell'impugnata sentenza, respinge il ricorso di primo grado.

Compensa le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 febbraio 2016 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Severini, Presidente

Fabio Franconiero, Consigliere

Luigi Massimiliano Tarantino, Consigliere, Estensore

Raffaele Prosperi, Consigliere

Oreste Mario Caputo, Consigliere

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 25/02/2016

IL SEGRETARIO

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

