

**I protocolli d'intesa si annoverano tra gli accordi conclusi dalla PA e per questo rientrano nella  
giurisdizione esclusiva del GA  
(C.d.S, Sez. III, 28 maggio 2020, n. 3375)**

Il sistema di protezione dei richiedenti asilo nasce da un protocollo di intesa tra Amministrazioni pubbliche statali e locali, che costituisce un modulo convenzionale attraverso cui le pubbliche amministrazioni coordinano l'esercizio di funzioni proprie in via del perseguimento di un risultato comune. Su tale presupposto la Cassazione ha correttamente rilevato che la fattispecie delineata dall'art. 15 della L. 241/90 costituisce un modulo convenzionale di valenza generale attraverso il quale le amministrazioni che partecipano all'accordo rendono possibile e disciplinano il coordinato esercizio di funzioni proprie, nella prospettiva di un risultato di comune interesse, individuato attraverso uno specifico procedimento amministrativo.

Pertanto, secondo la Corte di Cassazione rientrano negli accordi riferibili alla L. n. 241 del 1990, art. 15, anche gli atti denominati "protocollo di intesa" da essa ritenuti quale modulo convenzionale attraverso il quale le Pubbliche Amministrazioni coordinano l'esercizio di funzioni proprie in vista del conseguimento di un risultato comune. (cfr. SS.UU. ord. 13-7-2006 n. 15893).

Pertanto la disposizione recata dall'art. 133, comma 1, lett. a) n. 2 del codice del processo amministrativo che attribuisce la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo alle controversie sopra richiamate, attrae nella giurisdizione del giudice amministrativo di tutte le fasi di esecuzione dell'accordo fra pubbliche amministrazioni, essendo indifferente che la tutela richiesta riguardi interessi legittimi o diritti soggettivi. (Cass. civ. Sez. Unite, Ord., 31-07-2017, n. 18985)

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
Il Consiglio di Stato  
in sede giurisdizionale (Sezione Terza)  
ha pronunciato la presente  
SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7109 del 2019, proposto da Ministero dell'Interno, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

*contro*

Comune di -OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Paolo Falzea, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;  
-OMISSIS-, rappresentato e difeso dagli avvocati Aldo Travi, Valeria Giofrè, Eugenio Bruti Liberati, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria Sezione staccata di Reggio Calabria n. -OMISSIS-/2019, resa tra le parti, concernente la revoca dei benefici economici per un progetto di accoglienza;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di -OMISSIS- e di -OMISSIS-;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza, tenutasi da remoto, del giorno 30 aprile 2020 il Cons. Stefania Santoleri e trattenuta la causa in decisione ai sensi dell'art. 84, comma 5, d.l. n. 18/2020, convertito con modificazioni in legge n. 27/2020;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1. - Con il ricorso di primo grado, proposto dinanzi al TAR per la Calabria, Sezione staccata di Reggio Calabria, il Comune di -OMISSIS- ha impugnato il provvedimento prot. -OMISSIS- del 9 ottobre 2018 con il quale il Ministero dell'Interno – Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, Direzione Centrale dei Servizi Civili per l'Immigrazione, avendo disposto l'applicazione di 34 punti di penalità, ha revocato i benefici accordati con il D.M. 11616 del 21.12.2016, che consistevano in un finanziamento annuale di euro 2.021.404,00 per un progetto triennale che prevedeva l'accoglienza di 165 immigrati.

1.1 - In punto di fatto il Comune ricorrente ha rappresentato nel ricorso introduttivo del giudizio che, sin dagli ultimi anni del secolo scorso, a -OMISSIS- si è dato vita in modo volontario ad un'attività di accoglienza di persone richiedenti asilo provenienti da diverse parti del mondo. Si è trattato, in sintesi, di un modello spontaneo di accoglienza diffusa proteso, per un verso, alla positiva integrazione dei richiedenti asilo nella comunità locale, e, per altro verso, al contrasto dell'endemico spopolamento dell'entroterra calabrese a causa dell'emigrazione dei suoi abitanti.

Nel 2002 - istituzionalizzato il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) - il Comune di -OMISSIS- è stato tra i primi ad aderirvi, partecipando ai bandi periodici del Ministero dell'Interno per il finanziamento dell'accoglienza sul territorio locale; ha, quindi, precisato il Comune di aver ottenuto il finanziamento da parte del Ministero dell'Interno per tutti i progetti presentati.

Da ultimo, con il D.M. 11616 del 21.12.2016 è stato accordato all'amministrazione ricorrente il finanziamento del progetto per il triennio 2017/2019, ai sensi del Decreto del Ministero dell'Interno del 10 agosto 2016, con il quale sono state disciplinate le modalità di accesso da parte degli enti locali ai finanziamenti del Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo (artt. 1 - 4) e, attraverso l'approvazione delle Linee Guida riportate in allegato allo stesso decreto (artt. 1 - 40), sono state dettate le modalità di redazione e trasmissione delle proposte progettuali, i criteri per la formazione delle graduatorie, per l'ammissione alla prosecuzione dei progetti in scadenza, per la determinazione del sostegno finanziario, nonché l'individuazione dei servizi da assicurare e la previsione di eventuali sanzioni per la violazione delle prescrizioni sui servizi di accoglienza.

1.2 - Tanto premesso, il Comune di -OMISSIS- ha rilevato che nel corso delle varie attività di monitoraggio, finalizzate alla verifica del corretto impiego delle risorse erogate, gli uffici preposti

non hanno rilevato sostanziali criticità sino al luglio 2016, allorquando, nel corso di un'ispezione condotta dal Servizio Centrale, si rilevarono una serie di inosservanze afferenti alla sola parziale corrispondenza delle strutture utilizzate per l'accoglienza con quanto indicato in banca dati, all'individuazione di strutture inadeguate, alla mancata registrazione di tutti i contratti di locazione, alla presenza tra i beneficiari di soggetti presenti in accoglienza da tempo ampiamente superiore a quello indicato nelle linee guida, alla pratica di erogare ai beneficiari una sorta di bonus cartaceo piuttosto che il previsto contributo in denaro, al mancato svolgimento di procedure di evidenza pubblica per individuare gli enti attuatori del progetto finanziato, alla dubbia professionalità del personale di questi enti, alla mancata attivazione di tutti i servizi previsti per i beneficiari, al mancato puntuale monitoraggio delle attività di accoglienza attivate dai ridetti enti attuatori di cui il Comune, titolare del finanziamento, si avvale.

I rilievi del Servizio centrale furono riscontrati dal Comune con la nota del 31.10.2016, ritenuta tuttavia non esaustiva, per cui, in data 23.12.2016, il Servizio Centrale richiese ulteriori integrazioni rispetto a quelle fornite dal Comune.

1.3 - Nel dicembre 2016, sollecitata dal Ministero, la Prefettura di Reggio Calabria eseguì presso lo SPRAR di -OMISSIS- una nuova ispezione, all'esito della quale vennero mosse all'ente un'ulteriore serie di contestazioni che riguardarono, oltre ai profili già indicati, la proroga degli affidamenti a firma del solo Sindaco senza mandato della Giunta, il reperimento diretto degli appartamenti da parte degli enti gestori (senza ricerche di mercato o avvisi pubblici), il fatto che alcuni immobili utilizzati per l'accoglienza appartenessero a parenti di impiegati comunali, l'esosità dei canoni di locazione, i rapporti di parentela tra il personale degli enti gestori ed i componenti dell'amministrazione comunale, gli omessi controlli da parte del Comune sugli enti gestori, sulla presenza degli ospiti e sulle prestazioni fatturate.

Anche a questi rilievi il Comune ricorrente diede riscontro con nota prot. -OMISSIS- del 17.7.2017, contestando la fondatezza di tutte le criticità rilevate.

1.4 - La sostanziale persistenza delle evidenziate criticità fu sottolineata il 6 ottobre 2017, in occasione della trasmissione, da parte del Servizio Centrale, al Comune di -OMISSIS- del Report di monitoraggio all'esito di un'ulteriore ispezione svoltasi il 5 e 6 settembre 2017. Anche tale nota venne riscontrata dal Comune di -OMISSIS-, in data 26.10.2017, con nota prot. -OMISSIS-.

Ulteriori note finalizzate a sottolineare le ripetute criticità furono inviate al Comune dalla resistente amministrazione dell'Interno il 17 dicembre 2017 ed il 15 giugno 2018.

1.5 - Infine, il 30 luglio 2018, il Ministero dell'Interno inviò al Comune di -OMISSIS- con nota prot. -OMISSIS-, il preavviso di applicazione penalità ex art. 27 Linee Guida DM 10.8.2016, comunicando la decurtazione del punteggio attribuito al progetto finanziato secondo il seguente schema:

- mancato aggiornamento della banca dati gestita dal Servizio Centrale: punti 2
  - mancata corrispondenza tra i servizi descritti nella domanda di contributo e quelli effettivamente erogati e/o mancata applicazione di quanto previsto dalle linee guida anche in termini di standard qualitativi e quantitativi: punti 8
  - erogazione dei servizi finanziati dal Fondo a favore di soggetti diversi da quelli ammessi all'accoglienza: punti 14
  - mancata presentazione della rendicontazione: punti 10
  - variazione dell'ente attuatore senza la preventiva autorizzazione: punti 10;
- per un ammontare complessivo di 44 punti di penalità.

1.6 - Nonostante le osservazioni presentate dal Comune ricorrente, con nota prot. -OMISSIS- del 9 agosto 2018, il Ministero ha concluso il procedimento adottando il provvedimento impugnato con

il quale è stata disposta la decurtazione di n. 34 punti e, quindi, è stato revocato, parzialmente, il contributo nella sola parte relativa alle somme che il Comune avrebbe dovuto ricevere dopo la data di notifica del provvedimento.

2. - A sostegno della propria impugnativa il Comune ricorrente ha proposto plurimi motivi di gravame.

2.1 - Nel giudizio di primo grado si è costituito il Ministero dell'Interno che ha puntualmente controdedotto sulle doglianze proposte.

2.2 - Ha spiegato intervento da adiuvandum l'Associazione "-OMISSIS-" chiedendo l'accoglimento del ricorso.

3. - Con la sentenza impugnata il TAR ha ritenuto ammissibile l'intervento di tale associazione ed ha accolto, in parte, il ricorso di primo grado.

La sentenza ha ritenuto fondati i primi due motivi di impugnazione con i quali il Comune di -OMISSIS- aveva dedotto, rispettivamente, le seguenti censure:

1) "Violazione di legge in relazione all'art. 27 del D.M. 10.8.2016 correlato con l'art. 1 sexies D.L. 30.12.1989 n. 416 convertito dalla legge 28.2.1990 n. 392" sostenendo la violazione dell'obbligo previsto dall' art. 27 delle Linee Guida rappresentando che nei numerosi atti che sono stati inviati all'ente locale da parte del Servizio centrale SPRAR, dalla Direzione centrale del Ministero e dalla Prefettura non sarebbe possibile rinvenire un atto adottato dalla Direzione centrale del Ministero rispondente alle previsioni recate dall'art. 27 del D.M. 10 agosto 2016 che contenesse, quindi, l'indicazione di ogni inosservanza riscontrata, la formale intimazione all'Ente locale di un termine entro il quale ottemperare alle presunte inosservanze riscontrate, pena la revoca del contributo concesso.

2. "Violazione e falsa applicazione degli artt. 14, 18, co. 3, DM 10 agosto 2016 — incompetenza — eccesso di potere nella forma del travisamento ed erronea valutazione dei fatti" rilevando che la condotta del Ministero non sarebbe stata lineare, essendo stato prima autorizzato il finanziamento del progetto del Comune in prosecuzione del triennio 2014-2016 senza averne rilevato criticità o determinato penalità e, poi avendo assunto il provvedimento impugnato che si fonda su penalità derivanti da criticità connesse a quel precedente triennio e, comunque, relative ad inosservanze da ritenersi già superate.

4. - Avverso tale sentenza ha proposto appello il solo Ministero dell'Interno censurando i capi di sentenza in base ai quali è risultato soccombente (primo e secondo motivo del ricorso di primo grado); la statuizione di ammissibilità dell'intervento ad adiuvandum dell'Associazione "-OMISSIS- – benchè osteggiata dinanzi al TAR – non è stata investita da specifico motivo di appello: ciò comporta la incontestabile ammissibilità di tale intervento.

L'appello si articola sulla base tre motivi, il primo dei quali riguarda il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, i successivi investono, invece, i capi di sentenza che hanno accolto il ricorso di primo grado.

4.1 - Si sono costituiti in resistenza sia il Comune di -OMISSIS- che l'interveniente ad adiuvandum che hanno depositato memoria a sostegno delle loro tesi difensive.

4.2 - Il Ministero dell'Interno ha depositato memoria di replica.

La causa già fissata per l'udienza pubblica del 26 marzo 2020, è stata rinviata all'udienza del 30 aprile 2020, tenutasi da remoto, nel quale è stata trattenuta in decisione ai sensi dell'art. 84, comma 5 del d.l. n. 18/2020, convertito con modificazioni con la legge n. 27/2020.

5. - L'appello è infondato e va, dunque, respinto.

5.1 - Deve essere preliminarmente esaminato il primo motivo di appello con il quale l'appellante lamenta il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo sostenendo che la controversia investirebbe la tutela di un diritto soggettivo.

Secondo l'appellante, infatti, la revoca del contributo disposta dalla Direzione Centrale dovrebbe inserirsi all'interno di una dinamica di tipo contrattuale: l'Amministrazione avrebbe disposto la revoca in relazione ad una serie di inadempimenti da parte dell'ente locale; in questi casi non ricorrerebbe l'esercizio del potere di autotutela da parte della P.A. e di conseguenza la giurisdizione del G.A., ma la violazione di obblighi contrattuali da parte del beneficiario con conseguente attrazione della controversia nell'ambito della giurisdizione del giudice ordinario.

5.2 - Tale prospettazione non può condividersi.

5.2.1 - Condivisibilmente sia l'appellato che l'interveniente hanno ricordato che la giurisprudenza evocata dall'appellante si riferisce a fattispecie ben differenti da quella in questione: tali principi sono stati delineati dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione (cfr., tra le tante, Cass. civ. Sez. Unite Ord., 09/08/2018, n. 20683; Cass. civ. Sez. Unite, 08/06/2016, n. 11710; Cass. civ. Sez. Unite 20/07/2011, n. 15867), alla quale si è uniformata la giurisprudenza amministrativa (cfr., tra le tante, Cons. Stato Sez. V, 19/07/2018, n. 4399; Cons. Stato Sez. VI, 12/02/2018, n. 882), nell'ambito di rapporti relativi all'attribuzione di agevolazioni, sovvenzioni, contributi erogati ad operatori economici nei quali è evidente il rapporto sinallagmatico.

Nel caso di specie ricorre un'ipotesi del tutto differente, come emerge dalla genesi del sistema SPRAR al quale si riferisce la vicenda in questione, caratterizzato dalla collaborazione tra l'Amministrazione statale e gli enti locali i quali percepiscono dallo Stato contributi per la gestione del servizio di accoglienza e protezione dei richiedenti asilo e rifugiati.

E' opportuno ricordare che nel 2001 il Ministero dell'Interno Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e l'Alto commissariato delle Nazioni unite per i rifugiati (UNHCR) siglarono un protocollo d'intesa per la realizzazione del PNA - Programma Nazionale Asilo - facendo quindi nascere, il primo sistema pubblico per l'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati, diffuso su tutto il territorio italiano, con il coinvolgimento delle istituzioni centrali e locali, secondo una condivisione di responsabilità tra Ministero dell'Interno ed enti locali.

La legge n.189/2002 ha successivamente istituzionalizzato queste misure di accoglienza organizzata, prevedendo la costituzione dello SPRAR - Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Attraverso la stessa legge il Ministero dell'Interno ha istituito la struttura di coordinamento del sistema - il Servizio Centrale di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico agli enti locali - affidandone con convenzione ad ANCI la gestione.

Con l'entrata in vigore dell'art. 32, 1-sexies della L. n.189/2002, di modifica all'art 1 della Legge n. 39/90 in materia di asilo, è stato, infatti, istituito il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati che ha recepito l'esperienza realizzata nell'ambito del Programma Nazionale Asilo rinnovandone l'approccio organico inserendola in un quadro istituzionale. La stessa Legge, all'art. 32-1 septies ha istituito anche il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo presso il Ministero dell'Interno al quale spetta la definizione dei criteri di accesso al Fondo stesso e la gestione delle risorse ad esso connesse, provvedendo annualmente, con proprio Decreto, al sostegno finanziario dei servizi di accoglienza attivati dagli Enti locali che partecipano al Sistema, nei limiti delle risorse disponibili.

Partecipano a questo sistema complesso oltre al Ministero dell'Interno e all'ANCI, cui è assegnato il Servizio Centrale, anche gli Enti locali che – su base volontaria – possono decidere di collaborare allo svolgimento di questa attività. Gli Enti locali costituiscono a loro volta una rete e operano avvalendosi del supporto di enti del terzo settore.

Il Ministero dell'Interno svolge la funzione di raccordo delle attività, di controllo della gestione economica e di complessivo coordinamento rispetto a tutte le altre tipologie di interventi; al Servizio Centrale assegnato all'ANCI è affidato, invece, il compito di coordinare e supportare sul piano tecnico le attività legate ai progetti territoriali; gli enti locali, invece, gestiscono in via diretta – avvalendosi di enti del terzo settore – l'attività di protezione dei richiedenti asilo.

In sostanza, si tratta di un sistema integrato al quale partecipano una pluralità di soggetti che agiscono insieme per un'unica finalità, attraverso un meccanismo multilivello, svolgendo ciascuna di essi una propria specifica funzione.

5.2.2 - Questa breve descrizione consente di rilevare l'evidente differenza esistente tra il "sistema SPRAR" (a seguito del D.L. 4 ottobre 2018, n. 113, convertito in Legge 1 dicembre 2018, n. 132 divenuto SIPROIMI) al quale afferisce il provvedimento impugnato, ed il modello sul quale si fonda la giurisprudenza richiamata dall'appellante che si inserisce all'interno di una dinamica eminentemente contrattuale.

Condivisibilmente il Comune appellato ha ricordato che il sistema di protezione dei richiedenti asilo nasce da un protocollo di intesa tra Amministrazioni pubbliche statali e locali, che costituisce un modulo convenzionale attraverso cui le pubbliche amministrazioni coordinano l'esercizio di funzioni proprie in via del perseguimento di un risultato comune (Cass. SS.UU. ord. 13 luglio 2006 n. 15893); ha correttamente rilevato che la fattispecie delineata dall'art. 15 della L. 241/90 costituisce un modulo convenzionale di valenza generale attraverso il quale le amministrazioni che partecipano all'accordo rendono possibile e disciplinano il coordinato esercizio di funzioni proprie, nella prospettiva di un risultato di comune interesse, individuato attraverso uno specifico procedimento amministrativo. Tale nozione è stata recepita dalla giurisprudenza delle Sezioni Unite, la quale definisce gli accordi in questione come moduli convenzionali attraverso i quali le pubbliche amministrazioni coordinano l'esercizio di funzioni proprie in vista del perseguimento di un risultato comune (cfr. sentenze 9 luglio 1992, n. 8392; 2 marzo 2001, n. 87; 14 giugno 2005, n. 12725; 31 luglio 2017 n. 18985).

Pertanto, secondo la Corte di Cassazione rientrano negli accordi riferibili alla L. n. 241 del 1990, art. 15, anche gli atti denominati "protocollo di intesa" da essa ritenuti quale modulo convenzionale attraverso il quale le Pubbliche Amministrazioni coordinano l'esercizio di funzioni proprie in vista del conseguimento di un risultato comune. (cfr. SS.UU. ord. 13-7-2006 n. 15893).

5.2.3 - Il codice del processo amministrativo all'art. 133, comma 1, lett. a) n. 2 delinea con riferimento alla formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi integrativi o sostitutivi di provvedimento amministrativo e degli accordi fra pubbliche amministrazioni un'ipotesi di giurisdizione esclusiva correlata non ad una determinata materia, ma ad una specifica tipologia di atto, qualunque sia la materia che ne costituisce oggetto: come già ritenuto in relazione alla precedente disciplina recata dall'art. 11 della L. n. 241 del 1990, in seguito abrogata (che riservava alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo la giurisdizione in materia di formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi fra pubbliche amministrazioni) anche l'attuale disposizione recata dal codice del processo amministrativo è stata interpretata dalla Corte di Cassazione in base al medesimo criterio della tipologia dell'atto, attribuendo al giudice amministrativo una serie di rapporti individuati non già con riferimento alla materia, ma per il

fatto che essi trovano la propria regolamentazione nell'ambito dell'accordo (v. sul punto, tra le altre, S.U. 2005 n. 732; 2001 n. 15608; 2001 n. 105; 2000 n. 1174; 2001 n. 87; 1999 n. 8; 1998 n. 8593; 1997 n. 7452).

Pertanto, anche l'attuale disposizione recata dall'art. 133, comma 1, lett. a) n. 2 che attribuisce la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo alle controversie sopra richiamate, attrae nella giurisdizione del giudice amministrativo di tutte le fasi di esecuzione dell'accordo fra pubbliche amministrazioni, essendo indifferente che la tutela richiesta riguardi interessi legittimi o diritti soggettivi. (Cass. civ. Sez. Unite, Ord., 31-07-2017, n. 18985).

5.2.4 - Ne consegue che la presente controversia, che riguarda l'attuazione di moduli convenzionali attraverso cui le pubbliche amministrazioni coordinano l'esercizio di funzioni proprie per lo svolgimento del servizio di interesse generale al fine del conseguimento di un risultato comune, ricade nell'ambito della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

5.3 - Ad ogni buon conto, anche a prescindere dalla giurisdizione esclusiva che comporta l'attrazione della presente controversia alla giurisdizione del giudice amministrativo, la posizione giuridica soggettiva del Comune di -OMISSIS- non ha comunque consistenza di diritto soggettivo idonea a radicare la giurisdizione del giudice ordinario: l'atto impugnato va ricondotto ad un procedimento complesso disciplinato dal d.m. 10 agosto 2016 che presenta la stessa sequenza logica prevista per l'attribuzione del contributo.

Vi è, in pratica, una perfetta simmetria tra le due fasi, quella dell'attribuzione del contributo e quello della sua revoca, secondo la logica del *contrarius actus*, proprio dell'attività amministrativa: al progetto presentato dall'ente locale viene assegnato un punteggio; in caso di contestazione di irregolarità viene svolto lo speciale procedimento recato dall'art. 27 delle stesse Linee Guida, con il quale viene invitato l'ente locale a correggere il proprio operato entro un certo termine; solo quando le criticità non sono state sanate si apre un nuovo procedimento diretto all'applicazione della penalizzazione che comporta la riduzione del punteggio che, se è superiore a 14 punti, può comportare la revoca totale del contributo, esito questo che rientra nella scelta discrezionale della P.A., la quale può invece decidere, come nel caso di specie, di disporre, invece, la sola revoca parziale del contributo.

La P.A., quindi, riesercita il medesimo potere autoritativo discrezionale che aveva esercitato in sede di valutazione del progetto e di attribuzione del punteggio, con la conseguenza che la posizione giuridica soggettiva dell'ente locale ha consistenza di interesse legittimo, con conseguente giurisdizione del giudice amministrativo.

Il primo motivo va quindi respinto.

6. - Con il secondo motivo l'appellante ha censurato il capo di sentenza che ha accolto il primo motivo del ricorso di primo grado, ritenendo viziato il procedimento svolto dal Ministero dell'Interno per l'adozione del provvedimento impugnato.

In particolare il TAR ha ritenuto che "fra gli atti del procedimento non si rinviene un atto che presenti le caratteristiche prescritte dall'art. 27, 2° comma" ritenendo infondata la prospettazione del Ministero dell'Interno secondo cui tale atto sarebbe stato rinvenibile nella nota del 28 gennaio 2017 n. 1060, in quanto:

- qualora la nota del 28 gennaio n. 1060 costituisse l'avviso previsto dall'art. 27 comma 2 cit., non sarebbe stata necessaria la nota del 30 luglio 2017 della Direzione Centrale con cui sarebbe stato comunicato l'avvio del procedimento finalizzato all'applicazione dell'art. 27 delle linee guida;
- l'attribuzione ex post all'atto del 28 gennaio di tale natura a tale atto costituirebbe una forzatura;

- tale atto – ove qualificato come atto di avvio del procedimento con contestuale diffida – violerebbe le regole che presidiano la trasparenza e la partecipazione al procedimento amministrativo (art. 7 e ss. l. n.241/90).

6.1 - Lamenta l'appellante che il TAR avrebbe confuso l'invito ex art. 27, comma 2 delle Linee Guida (qualificandolo come strumento rafforzativo della partecipazione) con la comunicazione dell'avvio del procedimento (art. 7 cit.); tale errore avrebbe comportato l'erroneo inquadramento della sequenza procedimentale e la "manipolazione" delle difese svolte dalla resistente in primo grado (controricorso e memoria conclusiva).

Ha quindi precisato che l'invito/diffida di cui all'art. 27 comma 2 cit. andrebbe distinto dalla comunicazione ex art. 7 l. n. 241/90 (che sarebbe intervenuta, nel caso di specie, con la nota del 30 luglio 2017).

Ha dedotto l'appellante che tale atto si collocherebbe "nel solco della collaborazione fra amministrazione ed ente locale nella gestione del sistema di accoglienza", in quanto assolverebbe alla funzione di avvisare l'ente locale delle criticità del progetto, in modo da consentirgli di provvedere ad adeguarlo in modo da evitare l'adozione delle misure conseguenziali recate dal comma 3° dello stesso articolo.

Tale atto non aprirebbe il procedimento sanzionatorio/demolitorio, ma si porrebbe a monte di esso, tenuto conto della cogestione tra l'ente locale ed il Ministero del complesso sistema dell'accoglienza dei richiedenti asilo, tenuto anche conto che l'interesse pubblico perseguito farebbe capo prioritariamente all'Amministrazione statale.

Pertanto, sarebbe stato sufficiente, per rispettare la previsione recata dall'art. 27 cit., che l'ente fosse stato in grado di conoscere le criticità, che gli fosse stato assegnato un termine per provvedere, che fosse stato avvertito che in mancanza sarebbero stati applicati punti di penalità.

Ha quindi dedotto che l'atto da essa indicato, e cioè la nota del 28 gennaio 2017, avrebbe posseduto tutti i predetti requisiti, in quanto:

- sarebbe stata adottata dalla Direzione Centrale del Ministero;
- avrebbe riportato l'indicazione delle criticità nell'attuazione del progetto (indicate in sintesi e per relationem) e l'invito a risolverle con immediatezza;
- avrebbe segnalato che, in difetto, sarebbero state applicate le penalità previste dal D.M. 10 agosto 2016.

Tale atto, quindi, letto alla luce della documentazione e degli atti che lo avevano preceduto (relazioni del Servizio Centrale del 23/12/2016 e del 20/9/2016, recepiti dalla Direzione Centrale ed osteni al Comune di -OMISSIS-, contenente l'invito a ripianare le criticità con immediatezza; precedente invito emesso dal Prefetto di Reggio Calabria con nota del 26/9/2016 n. -OMISSIS- su richiesta della Direzione Generale) avrebbe dovuto ritenersi idoneo al raggiungimento dello scopo al quale era destinato, e cioè quello di avvertire il beneficiario del contributo della necessità di correggere il proprio comportamento.

Ha poi aggiunto l'appellante che il TAR avrebbe mal interpretato la disposizione recata dall'art. 27 cit., sottolineando che la norma non tipizza il modello dell'invito; ha poi contestato l'interpretazione del TAR secondo cui l'avviso avrebbe dovuto indicare specificatamente le singole criticità che avrebbero potuto comportare la riduzione del punteggio (ritenendo, inoltre, inidoneo il mero richiamo agli atti precedenti) indicando la consistenza delle decurtazioni ipotizzate: la ricostruzione operata dal TAR costituirebbe, secondo l'appellante, un inutile doppione dell'avviso ex art. 7 della L. n 241/90 recato dalla nota del 30 luglio 2018.

Il Ministero ha poi sottolineato che nella nota del 28 gennaio 2017 sarebbero state indicate tutte le criticità da ripianare emerse in base alle relazioni ispettive:

1. Adeguata professionalità degli operatori (per la quale non sono state poi applicate penalità)
2. Banca dati
3. Lungopermanenti
4. Servizi minimi essenziali

Quanto alla criticità della gestione amministrativo-contabile, sarebbe stata esplicitata nella relazione della Prefettura del dicembre 2016 e, peraltro, emergerebbe anche dall'ordinanza del Tribunale del Riesame di Reggio Calabria.

L'appellante ha quindi stigmatizzato il comportamento del primo giudice che, dopo aver certificato le gravi irregolarità, avrebbe annullato il provvedimento di revoca per un mero vizio formale.

7. - La doglianza non può essere accolta.

7.1 - Sebbene il Collegio condivida la prospettazione del Ministero in ordine alla natura e alla funzione svolta dalla norma recata dall'art. 27 cit., quale invito a rivedere l'operato nell'ottica della collaborazione nell'ambito della cogestione del servizio pubblico di accoglienza dei richiedenti asilo, e condivida anche l'inquadramento della nota del 30 luglio 2018, da intendersi come avviso di avvio del procedimento sanzionatorio (tanto più che la nota richiama espressamente la norma dell'art. 7 e seguenti della legge n. 241/90), nondimeno non può non rilevare che nel caso di specie manchi l'invito/diffida ex art. 27 comma 2 cit. e che – data l'importanza di tale atto all'interno del procedimento in questione – non possa assegnarsi tale funzione ad un atto del procedimento risalente a quasi due anni prima, privo dei requisiti di sostanza e di forma richiesti dalla disposizione in questione, adducendo un presunto raggiungimento dello scopo ex art. 21 octies della L. n. 241/90, peraltro, non verificatosi.

L'avviso/diffida recato dall'art. 27 comma 2 cit. è stato previsto, infatti, come passaggio obbligato nelle Linee guida prima dell'adozione del provvedimento di cui al comma 3 dello stesso articolo 27 comma 2, proprio perché espressione del principio di leale collaborazione che informa l'azione amministrativa "cogestita" dall'Ente locale per realizzare la prestazione del servizio di protezione gravante principalmente sull'Amministrazione Statale.

Se si considera la struttura del sistema di accoglienza così come delineato attraverso il sistema SPRAR, che prevede la partecipazione degli enti locali quali "longa manus" di cui si avvale lo Stato per la realizzazione della finalità di interesse generale, risulta chiara la ratio della norma recata dall'art. 27 comma 2: in un sistema di "cogestione" connotato dal principio della leale collaborazione, l'Amministrazione Statale prima di adottare qualunque misura demolitoria deve attivarsi per far correggere i comportamenti non conformi operando in modo da riportare a regime le eventuali anomalie.

Il potere sanzionatorio/demolitorio è esercitabile solo se l'ente locale che si assume sia incorso in criticità sia stato avvisato, essendogli state chiaramente esposte le carenze e le irregolarità da sanare, gli sia stato assegnato un congruo termine per sanarle, e ciò nonostante, non vi abbia provveduto. Non a caso è richiesto che l'invito/diffida sia adottato dal soggetto deputato ad assumere le misure di cui al comma 3 (riduzione del punteggio ed eventuale revoca totale o parziale); l'atto, inoltre, per poter assolvere alla funzione assegnatagli deve essere idoneo ad identificare specificatamente le violazioni contestate non potendo altrimenti raggiungere il suo scopo, che è quello di mettere il destinatario in condizione di comprendere, all'interno delle pluralità di mancanze, quali potrebbero condurre alla perdita del contributo in modo da attivarsi

proficuamente; l'atto, inoltre, deve indicare un tempo preciso e ragionevole entro il quale il soggetto destinatario deve realizzare l'obiettivo di risolvere le criticità, finendo altrimenti per costituire un mero sollecito nell'ambito della semplice interlocuzione esistente tra l'Amministrazione centrale e quella locale.

In altre parole, la nota deve presentare il chiaro richiamo sia formale che sostanziale all'art. 27, comma 2, delle linee guida, consentendo al destinatario di ben comprendere il significato e la portata dell'atto ai fini dell'adozione della revoca.

L'atto, quindi, deve rispettare le chiare previsioni recate dall'art. 27 comma 2, secondo cui "per ogni inosservanza accertata viene inviato all'ente locale un avviso da parte della Direzione centrale, con l'invito a ottemperare alle inosservanze rilevate entro il termine assegnato, pena la decurtazione del punteggio" tenuto conto che ai sensi del comma 3 della stessa disposizione "la decurtazione del punteggio attribuito può comportare la revoca, parziale o totale, del contributo, attraverso un provvedimento del Direttore centrale, in misura proporzionale all'entità dell'inosservanza accertata".

7.2 - Ebbene, dalla disamina della nota del 28 gennaio 2017 ritiene il Collegio che tale atto non solo non soddisfi i requisiti di forma stigmatizzati dal TAR, ma neppure quelli sostanziali, non potendo ritenersi – in base all'art. 21 octies della L. n. 241/90 richiamato nell'atto di appello – che abbia raggiunto il suo scopo.

Come hanno condivisibilmente sottolineato l'appellato e l'associazione interveniente, l'avviso ex art. 27, comma 2, citato avrebbe dovuto presentare i seguenti requisiti:

- 1) l'adozione da parte della Direzione Centrale
- 2) l'individuazione di ogni inosservanza accertata
- 3) l'invito ad ottemperare alle inosservanze rilevate entro il termine assegnato, pena la decurtazione del punteggio.

L'atto soddisfa solo il primo dei tre requisiti, essendo stato adottato dalla Direzione Centrale; presenta, però, gravi carenze in ordine ai successivi requisiti.

La nota del 28/1/2017 contiene un elenco di criticità indicate sinteticamente con le lettere a),b), c) ecc. fino alla lett. k); per l'individuazione concreta dei rilievi si fa il generico riferimento alla nota del Servizio Centrale del 23 dicembre 2016 senza concretamente individuare i punti critici; con riferimento alle irregolarità amministrative e gestionali la nota è assolutamente generica limitandosi a richiamare la relazione della Prefettura.

Manca, palesemente, l'indicazione del termine entro cui provvedere alla risoluzione delle criticità, che costituisce presupposto essenziale in base all'art. 27 c. 2, non potendo integrare il rispetto del requisito la generica affermazione contenuta nell'atto secondo cui "si resta in attesa di conoscere le iniziative che la SV. Intende adottare al fine di ricomporre con immediatezza tutti gli aspetti di criticità emersi in entrambe le visite ispettive" anche se seguita dalla precisazione che "l'eventuale loro persistenza.....determinerà l'applicazione delle penalità previste dal DM 10 agosto 2016".

Se la ratio della diffida è quella di assegnare un termine per consentire all'ente locale di correggere le anomalie, è del tutto evidente che questo deve essere ragionevole e proporzionale allo scopo: tale può non ritenersi l'invito contenuto nella nota del 28 gennaio 2017 che impone una prestazione ad horas, pur in presenza di plurimi profili di irregolarità in precedenza evidenziati.

Né può ritenersi che l'atto abbia raggiunto lo scopo perché – come ha correttamente rilevato l'interveniente ad adiuvandum – se è mancata l'assegnazione del termine specifico per rimediare alle osservanze, il fine della norma non è stato raggiunto.

7.3 - Occorre poi considerare che tale atto è stato adottato a distanza di un circa un mese dall'adozione del provvedimento che aveva rifinanziato "il sistema -OMISSIS-" per il triennio successivo nonostante i rilievi e le criticità già manifestate dal Ministero dell'Interno: ciò rende ragionevole ipotizzare che il Comune non avesse interpretato tale atto nel senso propugnato dal Ministero appellante, in assenza di elementi formali idonei a farlo qualificare come invito/diffida ex art. 27 comma 2 delle Linee Guida, e cioè come l'atto propedeutico all'adozione del provvedimento di revoca del contributo assegnato.

Occorre considerare che il rapporto di collaborazione tra il Comune di -OMISSIS- ed il Ministero risale a moltissimi anni prima, in quanto il Comune di -OMISSIS- aveva iniziato fin dal 1998 a prestare assistenza e protezione ai richiedenti asilo e mai erano stati adottati provvedimenti lesivi a suo carico; peraltro, nelle proprie difese il Comune di -OMISSIS- ha rappresentato che il 26 gennaio 2017 la Prefettura di Reggio Calabria aveva redatto una relazione positiva sul "sistema" adottato a -OMISSIS-, e ciò, nell'ottica del destinatario della nota, avrebbe potuto incidere positivamente sulle valutazioni del Ministero.

Se si considera il contesto anche temporale nel quale la nota è stata trasmessa, il tenore dell'atto, la carenza di un formale espresso riferimento alla natura di avviso/invito ex art 27 c. 2 cit. e la mancata rispondenza ai requisiti di forma di tale specifico atto, deve condividersi con il TAR che a tale atto "non può attribuirsi un valore diverso da quello di una nota volta richiamare l'attenzione dell'amministrazione comunale sull'esigenza di porre rimedio alle criticità riscontrate nel precedente triennio", che peraltro non avevano comportato il rifiuto di ammettere il progetto al contributo per il triennio successivo.

A ciò occorre aggiungere che come puntualmente rilevato dal TAR, nella nota del 28 gennaio 2017 non vi è alcun espresso riferimento alle criticità correlate alla banca dati che poi hanno comportato la decurtazione del punteggio e che le contestazioni relative alla gestione amministrativo-contabile dell'ente sono troppo generiche pur avendo assunto un effetto determinante ai fini della revoca del contributo.

7.4 - Quanto agli aspetti penalistici riguardanti il Sindaco del Comune di -OMISSIS- che si sono intersecati con la vicenda amministrativa, ai quali ha fatto cenno l'appellante, esulano da questa specifica controversia focalizzata sul vizio di forma del procedimento amministrativo che ha condotto all'adozione del provvedimento impugnato; peraltro, anche gli aspetti propriamente di merito, che investono la valutazione discrezionale resa dal Ministero dell'Interno sulla gestione svolta dal Comune di -OMISSIS-, e che hanno condotto all'adozione del provvedimento di revoca impugnato, esulano dal thema decidendum del giudizio di appello, limitato all'impugnazione dei capi di sentenza di primo grado di accoglimento dei soli motivi n. 1 e 2 del ricorso di primo grado. Infine, non può condividersi neppure la tesi dell'appellante diretta a sminuire il vizio di forma: come ha correttamente rilevato il TAR "il forte impatto del provvedimento di revoca del contributo nei confronti del destinatario impone, in base al principio di proporzionalità, che l'agire dell'amministrazione sia quanto più possibile rispettoso delle forme che essa stessa, peraltro, si è data".

Ne consegue che anche il secondo motivo va respinto.

8. - Può prescindersi, invece, dalla disamina del terzo motivo di appello alla luce del costante orientamento della giurisprudenza amministrativa, secondo cui "nel processo amministrativo, quando una sentenza si fonda su una pluralità di capi autonomi, tutti convergenti verso il medesimo risultato processuale, è sufficiente accertare la resistenza di uno solo di essi ai mezzi di

impugnazione per escluderne la riforma." (cfr., tra le tante, Cons. Stato, sez. V, 5/05/2016, n. 1807; Cons. Stato, Sez. IV, 27/03/2017, n. 1392; Cons. Stato, Sez. IV, 3/11/2015, n. 5013).

9. - E' opportuno sottolineare, inoltre, che l'annullamento in sede giurisdizionale di un atto amministrativo per vizi procedurali non impedisce all'Amministrazione di procedere alla rinnovazione del provvedimento giudicato illegittimo, purché emendato dal vizio riscontrato (Cons. Stato Sez. VI, 10/02/2020, n. 1035): correttamente, quindi, il TAR ha disposto l'annullamento del provvedimento impugnato facendo salve le ulteriori determinazioni dell'Amministrazione resistente.

10.- In conclusione, per i suesposti motivi, l'appello va respinto e, per l'effetto, in conferma parziale della sentenza appellata, va accolto il ricorso di primo grado, facendo salve le ulteriori determinazioni del Ministero dell'Interno.

11. - Tenuto conto della novità della questione controversa, sussistono i presupposti per disporre la compensazione delle spese del grado di appello.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e per l'effetto, in conferma parziale della sentenza appellata, accoglie il ricorso di primo grado nei termini indicati in motivazione, facendo salve le ulteriori determinazioni del Ministero dell'Interno.

Spese del grado di appello compensate.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 10 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare la parte appellata.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 30 aprile 2020 con l'intervento dei magistrati:

Franco Frattini, Presidente

Massimiliano Noccelli, Consigliere

Stefania Santoleri, Consigliere, Estensore

Giulia Ferrari, Consigliere

Raffaello Sestini, Consigliere