



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 2858 del 2016, proposto da

Comune di Verona, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Giovanni Sala, Giovanni Caineri e Marcello Clarich, con domicilio eletto presso Marcello Clarich in Roma, viale Liegi, 32

contro

Regione Veneto, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Chiara Drago, Cecilia Ligabue, Ezio Zanon e Andrea Manzi, con domicilio eletto presso Andrea Manzi in Roma, via Federico Confalonieri 5

nei confronti di

Comune di Arcole non costituito in giudizio

per la riforma della sentenza in forma semplificata del TAR del Veneto, Sezione II, n. 1125/2015

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Veneto;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 novembre 2016 il Cons. Claudio Contessa e uditi per le parti gli avvocati Clarich e Andrea Raggio d'Acì (in dichiarata delega dell'avvocato Manzi);

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue

FATTO

Con ricorso proposto dinanzi al Tribunale amministrativo regionale del Veneto e recante il n. 1380/2015 il Comune di Verona, premesso di aver presentato istanza di inserimento nei piani regionali triennali ed annuali per l'edilizia scolastica e dai relativi finanziamenti, impugnava i provvedimenti con cui era stato escluso dai benefici economici in parola per avere il Sindaco, in sede di sottoscrizione dell'istanza, ommesso di allegare la copia di un documento di identità (come invece previsto dalla *lex specialis* della procedura – articolo 7 del Bando -).

In particolare, il Comune appellante impugnava:

- il decreto del direttore della Sezione Lavori Pubblici della Regione Veneto n. 514 del 28 maggio 2015, avente oggetto: interventi straordinari per l'edilizia scolastica. Bando approvato con DGR 158 del 10 febbraio 2015, Aggiornamento Piano Triennale e Piani Annuali del fabbisogno 2015-2017;

- la deliberazione della Giunta Regionale n. 599 del 21 aprile 2015 n. 599, avente oggetto: interventi straordinari per l'edilizia scolastica. Bando approvato con D.G.R. n. 158 del 10 febbraio 2015 - Approvazione Piano Triennale e Piani Annuali del Fabbisogno 2015 - 2017 (l. 8 novembre 2013, n. 128, art. 10; D. Interm 23 gennaio 2015);

- il bando per la presentazione delle istanze per la formazione del Piano triennale per l'edilizia scolastica 2015-2017 e i relativi Piani annuali, approvato con deliberazione della Giunta regionale n. 158 del 10 febbraio 2015, nella parte in cui si prevede che la domanda debba essere corredata, a pena di inammissibilità, da fotocopia del documento di identità del richiedente.

Con la sentenza 30 ottobre 2015, n. 1125 il Tribunale amministrativo adito respingeva il ricorso ritenendolo infondato.

La sentenza in questione è stata impugnata in appello dal Comune di Verona il quale ne ha chiesto la riforma articolando i seguenti motivi:

1) *Violazione dell'articolo 38, comma 3 del d.P.R. n. 445 del 2000 – Violazione dell'articolo 46 del decreto legislativo n. 163 del 2000 – Insufficienza e illogicità della motivazione;*

2) *Violazione degli articoli 38, comma 2-bis e 46 del decreto legislativo n. 163 del 2006 – Violazione dell'articolo 6, comma 1, lettera b) della l. 241 del 1990 – Violazione del dovere di 'soccorso istruttorio' da parte dell'amministrazione – Insufficienza e illogicità della motivazione.*

Si è costituita la Regione Veneto la quale ha concluso nel senso della reiezione dell'appello.

Con ordinanza 14 luglio 2016, n. 2772 questo Consiglio di Stato ha accolto l'istanza di sospensione cautelare degli effetti della sentenza in epigrafe.

Alla pubblica udienza del 10 novembre 2016 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. Giunge alla decisione del Collegio il ricorso proposto dal Comune di Verona avverso la sentenza del Tribunale amministrativo regionale del Veneto con cui è stato respinto il ricorso avverso il provvedimento con cui la Regione l'ha escluso da alcuni finanziamenti regionali per l'edilizia scolastica per mancata allegazione della copia del documento d'identità del Sindaco, sottoscrittore della richiesta.

2. Va premesso al riguardo che non è contestato in atti che l'istanza volta al riconoscimento dei benefici di cui sopra fosse stata sottoscritta dal Sindaco *pro tempore* di Verona (persona, peraltro, di indubbia notorietà istituzionale).

Occorre quindi domandarsi se sia legittima l'esclusione dall'attribuzione dei richiamati benefici fondata sul dato (per così dire: 'formale ed estrinseco') rappresentato dalla mancata allegazione del documento di identità, ovvero se debba attribuirsi prevalenza al dato (per così dire: sostanziale ed intrinseco') rappresentato dall'indubbia riferibilità della sottoscrizione al Sindaco *pro tempore* e dall'assenza di ulteriori ragioni ostative al riconoscimento dei ridetti benefici.

Ad avviso del Collegio la questione deve essere risolta nel secondo dei sensi indicati.

3. In primo luogo deve essere esaminata l'eccezione di irricevibilità del ricorso di primo grado sollevata dalla difesa della Regione Veneto.

Osserva al riguardo la Regione appellata che il ricorso di primo grado sarebbe irrimediabilmente tardivo per essere stato pubblicato dopo il decorso del termine di sessanta giorni dalla pubblicazione sul bollettino ufficiale regionale della delibera di Giunta in data 21 aprile 2015 la quale indicava puntualmente le domande escluse dalla procedura selettiva.

3.1. Il motivo non può trovare accoglimento.

Si osserva al riguardo che, ai sensi del comma 2 dell'articolo 41 Cod. proc. amm., il termine di legge per l'impugnativa in sede giurisdizionale decorre "*dalla notificazione, comunicazione o piena conoscenza, ovvero, per gli atti di cui non sia richiesta la notificazione individuale, dal giorno in cui sia scaduto il termine della pubblicazione se questa sia prevista dalla legge o in base alla legge*".

Ora, non risulta in atti che l'esclusione dalla procedura sia stata notificata o comunicata individualmente al Comune di Verona, così come non vi è prova che il Comune stesso ne abbia avuto piena conoscenza prima del sessantesimo giorno anteriore a quello della notifica del ricorso di primo grado.

Ci si potrebbe domandare quindi se la richiamata preclusione possa essere connessa al solo fatto dell'avvenuta pubblicazione sul bollettino ufficiale regionale, ma la risposta sarebbe negativa atteso che tale pubblicazione non risulta prevista da specifiche previsioni di legge (si da rendere inapplicabile la previsione di cui al richiamato articolo 41 Cod. proc. amm.).

4. Nel merito, l'appello è meritevole di accoglimento.

4.1. Si osserva in primo luogo al riguardo che la sentenza in epigrafe è meritevole di riforma laddove stabilisce che l'obbligo di allegare all'istanza copia di un documento di identità del sottoscrittore troverebbe il proprio fondamento nel comma 3 dell'articolo 38 del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 (*‘Testo unico sulla documentazione amministrativa’*).

Sul punto ci si limita a rilevare che l'atto all'origine dei fatti di causa non consisteva in una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà, ragione per cui non può ritenersi che la richiamata prescrizione risultasse fondata sulla previsione del richiamato articolo 38.

4.2. Allo stesso modo la sentenza in epigrafe è meritevole di riforma laddove stabilisce: *i)* che la necessaria allegazione del documento di identità del sottoscrittore mirerebbe a garantire *“l'imprescindibile nesso di imputabilità soggettiva della dichiarazione ad una determinata persona fisica”*; *ii)* che la richiamata lacuna concreterebbe *“una palese e insanabile violazione della disciplina regolatrice della procedura amministrativa, il che osta all'accoglimento della doglianza articolata in via subordinata, volta a censurare l'omesso invito a regolarizzare la documentazione prodotta”*.

4.2.1. In senso contrario si osserva che, nel caso di specie, non sussisteva alcuna effettiva incertezza sul contenuto o sulla provenienza dell'istanza, risolvendosi la richiesta di allegazione del documento di identità del Sindaco in un mero formalismo inidoneo a soddisfare in modo effettivo l'esigenza di riferire l'istanza al suo sottoscrittore.

E' vero che talora la giurisprudenza di questo Consiglio di Stato ha affermato che la richiesta di allegare la copia di un documento di identità del sottoscrittore alle istanze e alle dichiarazioni sostitutive rappresenta un indefettibile adempimento volto a comprovare le generalità del dichiarante e a permettere l'imputabilità soggettiva della dichiarazione da lui resa (in tal senso *–ex multis–*: Cons. Stato, IV, 12 settembre 2011, n. 4967).

E' altresì vero, però, che il richiamato principio non può trovare incondizionata applicazione nelle ipotesi in cui – come nel caso in esame – sussistano indici evidenti atti a individuare in modo inequivoco la persona del sottoscrittore (nel caso in esame, l'istanza era stata sottoscritta dal Sindaco pro tempore del Comune capoluogo nel dichiarato esercizio del *munus* rivestito).

In siffatte ipotesi, l'indistinta imposizione del richiamato onere si tradurrebbe in un adempimento di stampo essenzialmente formale e la scelta di riconnettervi conseguenze escludenti collide con i noti canoni della proporzionalità, della conservazione degli atti e del minimo mezzo.

4.2.2. Allo stesso modo, non può sottacersi la valenza di principio da riconoscersi all'articolo 6, comma 1, lettera b) della l. 7 agosto 1990, n. 241, secondo cui il responsabile del procedimento *“può chiedere il rilascio di dichiarazioni e la rettifica di dichiarazioni o istanze erronee o incomplete e può esperire accertamenti tecnici ed ispezioni ed ordinare esibizioni documentali”*.

La disposizione in esame (la quale generalizza le ragioni del c.d. 'soccorso istruttorio' in tutte le attività procedimentalizzate) onera evidentemente il responsabile dell'istruttoria del compito di richiedere l'integrazione della documentazione che risulti, sì, incompleta, ma per la quale emerga altresì con chiarezza l'agevole possibilità di procedere al suo perfezionamento.

4.3. Per quanto riguarda, poi, la clausola della *lex specialis* della procedura (punto 7 del bando) la quale sanciva in modo espresso l'inammissibilità delle istanze non corredate dal documento di idoneità del sottoscrittore, non può che rilevarsi la radicale nullità, stante la violazione dei principi della tassatività delle clausole di esclusione di cui all'articolo 46, comma 1-*bis* del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (disposizione che sancisce appunto la nullità delle clausole regolative di procedure *lato sensu* selettive che si pongano in contrasto con il richiamato principio di tassatività).

5. Per le ragioni sin qui esposte l'appello in epigrafe deve essere accolto e conseguentemente, in riforma della sentenza appellata, deve essere disposto l'annullamento dei provvedimenti impugnati in primo grado.

Le spese seguono la soccombenza e vengono liquidate in 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 in epigrafe, annulla gli atti impugnati in primo grado.

Condanna la Regione Veneto alla rifusione delle spese che liquida in complessivi euro 5.000 (cinquemila), oltre gli accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 novembre 2016 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Severini, Presidente

Claudio Contessa, Consigliere, Estensore

Fabio Franconiero, Consigliere

Luigi Massimiliano Tarantino, Consigliere

Raffaele Prosperi, Consigliere

L'ESTENSORE
Claudio Contessa

IL PRESIDENTE
Giuseppe Severini

IL SEGRETARIO