

Publicato il 21/05/2019

N. 00356/2019 REG.PROV.COLL.
N. 00001/2019 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 Calabria

Sezione Staccata di Reggio Calabria

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1 del 2019, proposto da Comune di Riace (RC), in persona del Vice Sindaco in carica Giuseppe Gervasi, legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Lorenzo Trucco, Daniela Consoli e Nazzarena Zorzella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero dell'Interno, Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione - Direzione Centrale Servizi Civili per l'Immigrazione e l'Asilo, nonché Ministero dell'Interno, Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati – SPRAR, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Reggio Calabria, domiciliata *ex lege* in Reggio Calabria, via del Plebiscito, 15;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Associazione "ITALIASTATODIDIRITTO", in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Eugenio Bruti Liberati, Valeria Gioffrè ed Aldo Travi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento
previa sospensione cautelare

del provvedimento del Ministero dell'Interno Dip. LCI D.C. Servizi Civili per Immigrazione e Asilo Protocollo 0017646 del 9/10/18, notificato il 9/10/18 con cui si dispone la revoca dei benefici accordati al Comune di Riace con il D.M. 11616 del 21.12.2016.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 aprile 2019 il dott. Antonino Scianna e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso, notificato il 10.12.2018 e depositato il 03.01.2019, il Comune di Riace ha impugnato, chiedendone l'annullamento previa sospensiva, il provvedimento indicato in epigrafe con il quale il Ministero dell'Interno — Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, Direzione Centrale dei Servizi civili per l'immigrazione, disposta l'applicazione di 34 punti di penalità, ha revocato i benefici accordati alla ricorrente amministrazione 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.

2. Premette in fatto il Comune ricorrente che, sin dagli ultimi anni del secolo scorso, a Riace 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) con l'introduzione alla l. 28 febbraio 1990, n. 39 dell'art. 1 sexies - il Comune di Riace è stato tra i primi ad aderirvi, partecipando ai bandi periodici del Ministero dell'Interno per il finanziamento dell'accoglienza sul territorio locale; precisa anzi la difesa del Comune, che tutti i progetti presentati sono stati finanziati dal Ministero dell'Interno.

Da ultimo, con il D.M. 11616 del 21.12.2016 veniva 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.

2.1. Tanto premesso, espone la difesa del Comune di Riace 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 solo 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.

Ai rilievi del Servizio centrale il Comune fece seguito con 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.

2.2. Nel dicembre 2016, sollecitata dal Ministero, la Prefettura di Reggio Calabria ha eseguito presso lo SPRAR di Riace 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 ritiene di aver dato puntuale riscontro, con nota prot. 4374 del 17.7.2017, contestando la fondatezza di tutte le criticità rilevate.

2.3. La sostanziale persistenza delle evidenziate criticità fu sottolineata il 6 ottobre 2017, in occasione della trasmissione, da parte del Servizio Centrale, al Comune di Riace 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 Riace, in data 26.10.2017, con nota prot. 6454.

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.

2.4. Infine, il 30 luglio 2018, il Ministero dell'Interno inviò al Comune di Riace con nota prot. 5044, 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.

3. Nonostante le osservazioni presentate dal Comune ricorrente, con nota prot. 5219 del 9 agosto 2018, il Ministero ha concluso il procedimento con il provvedimento gravato, contro il quale è perciò insorto il Comune di Riace con il ricorso in epigrafe, affidato alle seguenti censure:

3.1. *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. 39.*

Sostiene la difesa del Comune ricorrente che lo specifico obbligo previsto dall'art. 27 di contestare ogni violazione, assegnando un termine per provvedere pena la decurtazione del punteggio, non sia mai stato ottemperato da parte della Direzione centrale nei confronti dell'ente locale. Non sarebbe rinvenibile, infatti, nessun atto che provenga dalla Direzione centrale e che abbia tutti gli elementi previsti dall'art. 27 del DM 10.8.2016. Nei numerosi atti che sono stati inviati all'ente locale da parte del Servizio centrale SPRAR, dalla Direzione centrale del Ministero e dalla Prefettura (in un contesto molto spesso di grave confusione e sovrapposizione, con ambiti temporali differenti), non è dato rinvenire un atto adottato dalla Direzione centrale del

Ministero relativo ad ogni inosservanza riscontrata, che contenga la formale intimazione all'Ente locale di un termine entro il quale ottemperare alle presunte inosservanze riscontrate, pena la revoca del contributo concesso.

3.2. 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.

Osserva la difesa del Comune di Riace come molte delle pretese inosservanze evidenziate nel provvedimento finale della Direzione Centrale, che poggiano sulle relazioni ispettive della Prefettura e del Servizio centrale SPRAR, si riferiscano all'anno 2016, rientrando nel progetto concernente il triennio 2014/2016. Il progetto dell'Ente locale per il triennio 2014/2016, tuttavia, si chiuse senza formali contestazioni, ed il Comune fu legittimato a presentare l'istanza di prosecuzione, ottenendo dalla Commissione deputata l'autorizzazione alla prosecuzione del progetto per il triennio 2017/2019, con decreto ministeriale del 20 dicembre 2016.

Illegittimamente, quindi, il Ministero avrebbe, da un lato, autorizzato il finanziamento del progetto del Comune in prosecuzione del triennio 2014-2016 senza averne rilevato criticità o determinato penalità e, dall'altro, assunto dopo un provvedimento che fonda le penalità, e dunque la revoca, su criticità connesse a quel precedente triennio e, comunque, per inosservanze già superate.

3.3. Violazione di legge, erronea applicazione dell'art. 27 DM 10.8.2016; eccesso di potere per manifesta illogicità e disparità di trattamento.

3.3.1. Premette la difesa del ricorrente che il Comune di Riace non ha ricevuto il saldo, nella misura del 30% (pari a circa 600.000 euro), del contributo dovuto dal Ministero per l'anno 2017, mentre non ha ricevuto nulla per quanto concerne l'anno 2018. Tanto premesso, si sottolinea l'impatto negativo sulle attività progettuali della mancanza di risorse economiche conseguente ai ritardi o alla mancata erogazione dei fondi. In sostanza, in ragione del fatto che le erogazioni vengono effettuate giusta rendicontazione di spese già

effettuate, si evidenzia che i rilievi che hanno portato alla revoca dei benefici accordati, sarebbero stati, per lo più, determinati dalle inadempienze del Ministero, che hanno impattato negativamente sulla capacità del sistema locale di assicurare continuità alla piena erogazione dei servizi di accoglienza e di sostegno all'integrazione sociale previsti dallo SPRAR.

Sotto questo profilo, la difesa del Comune ricorrente contesta la conclamata possibilità che gli enti finanziati possano "*attivare l'anticipo fatture con istituti di credito i cui interessi passivi possono essere rendicontati*", stante l'assenza di documentazione che il Comune di Riace avrebbe potuto produrre attestante la debenza delle somme e l'impossibilità di fornire indicazioni sugli importi necessari e sui tempi ipotizzabili per il rientro degli anticipi richiesti. Inoltre si sottolinea l'illegittimità di imporre all'ente locale di stipulare con un Istituto di credito un contratto vantaggioso solo per quest'ultimo ed oneroso per il primo, atteso che l'operazione di anticipi su fattura, per l'istituto è operazione attiva, e per l'ente passiva (senza che il Ministero ne riconosca la spesa o se l'accogli).

3.3.2. Sotto un diverso profilo, si contesta che i differenti atti emessi da parte della Prefettura, del Servizio centrale dello SPRAR, della Direzione dei Servizi civili per l'immigrazione e l'asilo del Ministero dell'Interno, in relazione ai progetti di accoglienza posti in essere dal Comune di Riace nell'ambito dello SPRAR, risultano viziati in vario modo da rilevanti elementi di contraddittorietà. In sostanza, si censura il fatto che il provvedimento impugnato, e quelli ispettivi che l'hanno preceduto, lascino emergere un quadro della realizzazione del progetto totalmente negativa, in palese contraddizione non solo con la risonanza mondiale del "modello Riace", ma con quanto accertato dalla stessa Prefettura di Reggio Calabria in una relazione del gennaio 2017, nella quale, per inciso, è dato conto dell'impatto negativo sulle attività progettuali dei ritardi nell'erogazione dei contributi.

3.4. *Violazione di legge, erronea applicazione di legge, eccesso di potere, carenza di motivazione in relazione all'art. 27, 4° comma. DM 10.8.2016 concernente*

l'applicazione dei punti di penalità.

3.4.1. Mancato aggiornamento della banca dati gestita dal Servizio centrale: punti 2.

Secondo la difesa del Comune ricorrente, tale valutazione sarebbe erronea ed illegittima: mentre infatti, con riferimento alle case utilizzate dal progetto, il Dipartimento sostiene che sussista addirittura una generale "confusione gestionale" in relazione all'aggiornamento della banca dati, in realtà, a seguito di nota del Servizio Centrale in data 03.11.3017, già a fine 2017, la banca dati sarebbe stata integralmente aggiornata. Si sostiene che vi sarebbe stato un errore isolato relativo alla mancata registrazione della Casa Pazzano, e che ritenere detto errore indice di una "*confusione gestionale generale*" sia una inaccettabile forzatura, chiaro segnale di un atteggiamento pregiudizievole del Dipartimento che ha inteso enfatizzare ed ingigantire ogni problematica di gestione, trasformandola addirittura in una penalizzazione. Quanto invece alla contestata tardiva registrazione dei contratti di affitto essa sarebbe cagionata dalla già rilevata carenza di risorse determinata dai ritardi del Ministero.

3.4.2. Mancata rispondenza 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.

La contestazione sarebbe generica, non essendo esplicitato alcun riferimento alle singole pretese inosservanze, con conseguente lesione dello stesso diritto di difesa. La difesa dell'ente ritiene, tuttavia, di precisare, per quanto attiene al rispetto degli standard abitativi, che le case utilizzate per il progetto sono in linea con l'intero patrimonio edilizio locale, ma assolutamente idonee e curate. Mentre le carenze di manutenzione, riparazione e conduzione eventualmente riscontrabili, sarebbero state interamente determinate dalla drammatica carenza di risorse rispetto al contributo dovuto.

Per quanto attiene all'uso dei c.d "bonus cartacei", in luogo del denaro, la loro legittimità è stata variamente ribadita dall'assoluta tracciabilità dei pagamenti tramite tale sistema, rafforzato altresì dalla emissione di fatturazione secondo

le stesse indicazioni provenienti dallo SPRAR e, pertanto, tale valutazione negativa deve essere totalmente censurata. Si evidenzia, inoltre, che, a seguito della ispezione dello SPRAR nel settembre 2017, il Comune adeguava ulteriormente il sistema procedendo, come richiesto, alla relativa fatturazione, per cui il provvedimento impugnato risulterebbe infondato sul punto.

Senza dimenticare che il sistema dei "bonus sociali" è stato determinato innanzitutto dal ritardato trasferimento dei fondi previsti nell'ambito del progetto ed ha permesso di sopperire ad una manchevolezza del sistema che si sarebbe riversata sulle persone beneficiarie, a maggior ragione tenendo conto che trattasi di fondi concernenti servizi essenziali alla persona, quali vitto, abbigliamento materiale per l'igiene personale, assistenza ai neonati, ecc.. In relazione a quanto si afferma nel provvedimento impugnato in ordine alla redazione dei progetti individualizzati per i beneficiari /orientamento legale/ corsi di italiano, si osserva che se prima della visita del Servizio Centrale del luglio 2016 potevano sussistere alcune carenze nell'adozione di "Progetti Individualizzati" degli ospiti, a seguito di detta visita, e quindi da più di due anni, l'ente gestore ha provveduto a porvi rimedio, predisponendo per tutti gli ospiti un progetto individualizzato che viene aggiornato costantemente.

In relazione all'orientamento legale, si sottolinea come l'assistenza necessaria ai beneficiari in termini di informazione sulla procedura e di preparazione all'audizione presso la Commissione territoriale competente sia avvenuta tramite gli operatori dell'accoglienza delle *equipe* dei diversi enti e che le ipotesi di rafforzamento del servizio sono state bloccate dalla mancata erogazione dei fondi.

Per quanto riguarda l'effettuazione dei corsi di lingua italiana, gli stessi sono stati assicurati ai beneficiari attraverso la partecipazione ai corsi CPIA attivati sia a Riace Superiore che a Riace Marina nell'anno scolastico 2016/2017; ne deriva la infondatezza e la genericità dei rilievi mossi in sede di provvedimento impugnato.

In relazione alle attività di formazione e qualificazione professionale, nonché quelle di accompagnamento all'inserimento lavorativo si osserva come sia iniquo ricondurre i tirocini attivati presso le botteghe di Riace superiore a mere attività socioculturali. Si tratterebbe, invece, di attività che sono state strutturate per permettere ai beneficiari di acquisire competenze utili a futuri sbocchi lavorativi nel campo dell'artigianato, del commercio e della produzione artistica e si insiste sul fatto che i tirocini attivati a Riace possono trovare adeguata collocazione, anche sotto il profilo amministrativo, nelle procedure previste dal nuovo manuale di rendicontazione.

Per quanto attiene alla mediazione linguistica e culturale, si ribadisce come la circostanza per cui detta attività sia svolta in prevalenza da ex operatori/operatrici del progetto di accoglienza rappresenti un punto di forza. La contestata mancanza in capo ai mediatori operanti nel progetto di competenze certificate, derivanti dalla frequenza di specifici corsi professionalizzanti, dipenderebbe, da un lato, dalla mancanza nel nostro sistema normativo di una precisa codificazione della figura del mediatore linguistico, e, dall'altro, dall'estrema difficoltà se non l'impossibilità, sotto il profilo economico e di continuità lavorativa, per un ex ospite di allontanarsi dal territorio per frequentare i rari corsi di formazione per mediatori.

Per quanto concerne i rilievi relativi alla professionalità degli operatori SPRAR, alla strutturazione delle *equipe* ed alla proporzionalità nel numero di operatori coinvolti in relazione al numero di ospiti si osserva anzitutto che in occasione della missione di monitoraggio del 22 e 23 novembre 2017, da parte del Servizio Centrale, sono stati acquisiti gli organigrammi degli enti Città Futura, Oltre Lampedusa e Riace Accoglie, nonché dell'associazione "Centro Italiano Protezione Civile S.S. Medici Riace" e che, al momento di detta visita, gli altri due enti gestori avevano un numero ridottissimo di ospiti. Si osserva altresì che il principale ente gestore del progetto, Città Futura, risulta avere in servizio operatori qualificati aventi competenze diversificate e

che, in ogni caso, il numero complessivo degli operatori risulta del tutto adeguato alle esigenze del progetto.

3.4.3. Erogazione dei servizi finanziati dal Fondo a favore di soggetti diversi da quelli ammessi all'accoglienza: punti 14.

Sostiene la difesa del Comune ricorrente che la Direzione Centrale del Ministero sia incorsa in un clamoroso errore di interpretazione dell'art. 27, co. 4, del DM 10.8.2016 che si riferirebbe, infatti, alla erogazione di fondi "a favore di soggetti diversi da quelli ammessi all'accoglienza" e cioè, secondo la tesi del ricorrente, a coloro che non hanno nessun titolo per entrare nel sistema di accoglienza.

In questo senso deporrebbe sia la lettera stessa della norma ("diversi da quelli ammessi all'accoglienza"), sia la *ratio* della legge, che non a caso indicherebbe una penalità massima, non graduabile, di 14 punti, che può da sola portare alla revoca del progetto. La decurtazione sarebbe in altri termini ammissibile, solo se le risorse dello SPRAR fossero destinate a persone del tutto fuori dai presupposti che possono condurre all'accoglienza e quindi in una situazione del tutto differente dai c.d. lungo permanenti, che a pieno titolo sono, invece, entrati nel sistema.

Per questi ultimi, al più, potrebbero non essere erogati i contributi (*rectius*: ammesse a rendicontazione le spese), in relazione al tempo d'esubero, ma la circostanza che questi soggetti siano rimasti nel sistema SPRAR, non potrebbe condurre all'applicazione della grave penalità indicata dall'art. 27.

Nel merito, si contesta la ricostruzione ministeriale che cerca di collocare il programma di accoglienza da parte del Comune di Riace in un quadro di gestione totalmente fuori controllo e caratterizzato da un numero abnorme di situazioni di lunga accoglienza di natura assistenzialistica non giustificate. Si tratterebbe di una ricostruzione che non corrisponde alla realtà, giacché il Comune di Riace avrebbe, invece, seguito quanto più possibile le indicazioni fornite dal Servizio Centrale sulla cessazione delle misure di accoglienza.

3.4.4 Mancata presentazione della rendicontazione: penalità di 10 punti.

A tale riguardo, la difesa del Comune ricorrente osserva che la mancata presentazione della rendicontazione è dovuta alla grandissima difficoltà nella gestione del progetto, conseguente alla ridetta mancata erogazione del contributo dovuto. In ogni caso, la penalizzazione irrogata nell'ammontare di 10 punti sarebbe comunque errata, atteso che, al momento della notifica del provvedimento gravato, non erano trascorsi più di 60 giorni oltre i due mesi dalla scadenza del termine, per cui la decurtazione corretta sarebbe di 8 e non di 10 punti.

3.5. Violazione di legge per mancanza dei requisiti essenziali dell'atto amministrativo: violazione dell'art. 3 legge 241/90.

Il gravato provvedimento omette totalmente qualsiasi indicazione sia in relazione all'autorità giudiziaria avanti la quale proporre il mezzo di impugnazione, sia in relazione al termine stesso per proporlo.

4. In data 17 gennaio 2019, con atto di intervento *ad adiuvandum*, si è costituita l'associazione "ITALIASTATODIDIRITTO" per chiedere l'accoglimento del ricorso e delle misure cautelari, argomentando circa la fondatezza del terzo e del quarto motivo di ricorso, ed evidenziando il mancato ricorso ad alcun criterio di gradualità da parte del Ministero nella decurtazione dei punteggi.

5. In data 18 gennaio 2019 si è, infine, costituito il Ministero degli Interni, che con articolata memoria ha chiesto il rigetto del ricorso.

5.1. In estrema sintesi, la difesa erariale sostiene che le ripetute visite ispettive ed i reiterati suggerimenti ed inviti del Ministero al Comune per porre rimedio alle plurime e gravi falle, organizzative e gestionali, riscontrate e lo stesso affiancamento del Comune con personale prefettizio e ministeriale, porrebbero l'amministrazione dell'Interno al riparo da qualsiasi dubbio di pregiudizio contro il "modello Riace" nei confronti del quale sarebbe, invece, evidente la massima benevolenza, atteso che le deduzioni del Comune non hanno mai posto rimedio alle criticità più volte rilevate.

5.2. In diritto l'Avvocatura dello Stato formula un'eccezione preliminare, di inammissibilità del ricorso, per mancanza di specifica censura della

motivazione del provvedimento impugnato. Si sostiene che il ricorso si limiti a riproporre le controdeduzioni del Comune a seguito dell'avvio del procedimento, già superate dall'amministrazione, per cui la mancata deduzione di specifiche doglianze, o di elementi o profili di censura ulteriori in grado di inficiare il provvedimento renderebbe il ricorso inammissibile.

5.3. Con riferimento al primo motivo di ricorso, osserva la difesa erariale che l'amministrazione inviò al Comune di Riace una diffida (prot. n. 1060 del 28.1.2017) motivata per *relationem* con riferimento alle criticità riscontrate nelle relazioni ispettive (condotte dal Servizio centrale il 20 e 21 luglio 2016 e dalla Prefettura di Reggio Calabria nel dicembre del medesimo anno) - già note all'Amministrazione comunale - invitandolo a "*ricomporre con immediatezza tutti gli aspetti di criticità emersi da entrambe le visite*", ed evidenziando che l'eventuale persistenza di essi avrebbe determinato l'applicazione delle penalità previste dal DM 10.8.2016. Sottolinea l'Avvocatura distrettuale che alla data di avvio del procedimento (30 luglio 2018), a distanza di un anno e mezzo dalla diffida di cui sopra, le criticità contestate persistevano.

5.4. Quanto al secondo motivo di ricorso, l'amministrazione resistente sostiene che, non potendo essere applicati punti di penalità nel mese di dicembre 2016 (data di esame delle richieste di prosecuzione delle attività progettuali per il triennio 2017-2019 da parte della Commissione), la Commissione non poteva, ai sensi delle espresse disposizioni contenute nel richiamato art. 18, comma 3, delle linee guida allegate al DM 10.8.2016, ed in considerazione della disposizione dell'art. 27, che prevede l'invio di una diffida prima dell'applicazione delle penalità, non ammettere alla prosecuzione il progetto di Riace che aveva fatto espressa richiesta in tal senso.

5.5. Quanto al terzo motivo di ricorso, si osserva che il Comune di Riace non può assumere a giustificazione delle criticità emerse sin dal 2016 la carenza di risorse finanziarie, tenuto conto che il contributo è stato regolarmente erogato per tutto il 2016 e quasi integralmente per il 2017, senza contare che le svariate criticità riscontrate sono legate a carenze gestionali ed

amministrative e prescindono dalle risorse finanziarie, come nel caso, ad esempio, dell'accoglienza di soggetti estranei al progetto SPRAR, dei beneficiari accolti oltre ai termini di legge, del mancato aggiornamento della banca dati, della mancata presentazione dei rendiconti nei termini prescritti, della situazione indecorosa dal punto di vista dell'igiene, nella quale sono stati rinvenuti alcuni alloggi. La mancata erogazione delle risorse per il 2018 sarebbe, invece, da imputarsi ad una cautela dell'amministrazione centrale, dal momento che i numerosi tagli subiti dall'ente in sede di rendicontazione e l'intervenuto dissesto finanziario avrebbero reso difficile il recupero delle somme indebitamente erogate.

5.6. In riferimento al quarto motivo di ricorso, con cui il Comune contesta la consistenza delle penalizzazioni subite, la difesa erariale svolge le seguenti controdeduzioni.

5.6.1. Con riferimento al mancato aggiornamento della banca dati, rileva che tale circostanza è accertata e contestata sin dal 2016. Come risulta dal verbale prot. DDCmb/n.5040vp/2016 relativo alla visita ispettiva condotta dal Servizio centrale il 20 settembre 2016 *"le strutture utilizzate per l'accoglienza dei beneficiari corrispondono solo parzialmente con quanto indicato in banca dati"*. Alle richieste di fornire un quadro chiaro delle strutture in uso, l'ente non ha fornito risposte esaustive tanto che anche nel report del Servizio Centrale datato 6 ottobre 2017 Prot. DDCsp/n.6853/2017 si legge testualmente *"La quasi totalità delle strutture inserite in banca dati non coincide con quanto indicato nella dichiarazione allegata alla domanda di prosecuzione per il triennio 2017-2020, nè relativamente agli indirizzi delle strutture, né alla capienza di ognuna di esse"*.

5.6.2. Quanto alla contestata mancata registrazione di contratti di affitto, sottolinea come essa non possa essere imputata a carenza di fondi, ma alla cattiva gestione amministrativa, con conseguenti riflessi anche di natura finanziaria tenuto conto del fatto che la ritardata registrazione comporta l'applicazione di sanzioni.

5.6.3. Quanto agli otto punti di penalità, con cui è stata sanzionata la mancata corrispondenza tra i servizi descritti nella domanda di contributo e quelli in effetti erogati, sottolinea che i rilievi formulati non attengono agli aspetti architettonici degli immobili destinati all'accoglienza, ma all'igiene, gestione e conduzione degli stessi e fanno emergere un presidio fortemente limitato, se non assente, da parte degli operatori del progetto. A riprova di ciò si sottolinea la mancanza di visite periodiche alle abitazioni da parte degli enti gestori. Tale circostanza denoterebbe l'assenza nel progetto di azioni mirate ad aumentare il senso di responsabilità dei beneficiari, che non implicano la necessità di risorse finanziarie. Sempre a proposito degli alloggi destinati all'accoglienza SPRAR, sottolinea ancora la difesa erariale che il provvedimento di revoca dà conto dell'ulteriore, gravissima, situazione emersa in occasione della visita condotta dal Servizio centrale nel maggio 2018, non contestata dal ricorrente e relativa agli alloggi "Casa Scalfitri" 1-2-3 e 4 siti in via Pipedo snc, trovati in pessime condizioni igieniche e di arredamento.

5.6.4. Quanto all'uso del bonus, evidenzia che le mancate risposte del Ministero rispetto alle richieste formulate in tal senso dal Comune, avrebbero dovuto essere lette in una chiave di evidente sfavore per l'iniziativa.

5.6.5. Quanto alla questione dell'anticipo fatture, osserva che si tratta di un sistema certamente non imposto, ma indicato quale possibilità anche per fronteggiare l'eventualità di ritardi nei finanziamenti. Quanto all'ulteriore rilievo secondo il quale l'anticipo fatture non può essere richiesto in assenza di documentazione comprovante il credito vantato, si evidenzia che l'ente gestore, a cui compete avvalersi di tale istituto, dovrebbe essere in possesso di idonea convenzione con il Comune, titolo, questo, sufficiente a garantire il credito. Mentre per il Comune il titolo di credito è il decreto di autorizzazione del progetto e di ammissione al finanziamento. In realtà, rileva l'Avvocatura distrettuale, il Comune non ha mai chiesto al Ministero indicazioni sul modo di procedere per attivare il sistema di finanziamento bancario. In ogni caso, osserva ancora l'Avvocatura, che il sistema dei bonus non ha dato luogo

all'applicazione di punti di penalità e non ha inciso sul provvedimento di revoca, ma è stato richiamato essenzialmente perché ha prodotto tagli rilevanti alle spese rendicontate che si riflettono, inevitabilmente, sul corretto andamento del progetto, privato di consistenti risorse finanziarie.

5.6.6. Quanto alla contestata mancanza dei progetti individualizzati, osserva che, contrariamente a quanto dichiarato, il Comune non ha mai fatto seguito alla richiesta di inviare detta progettazione.

5.6.7. Quanto ai servizi di orientamento legale, osserva che la strutturazione del servizio - tramite gli operatori dell'accoglienza delle equipe dei diversi enti - risulta differente rispetto a quanto comunicato al Servizio centrale con la nota n. 6104 del 31/10/2016 e, oltre a contrastare con l'organizzazione del servizio in precedenza comunicato, risulta generica (non è chiaro cosa si intenda per "operatori dell'accoglienza delle *equipe* dei diversi enti") e priva di idonea documentazione comprovante l'organizzazione del servizio in quanto mai inviata, seppur richiesta.

5.6.8. Quanto ai corsi di italiano, viene ribadito che dalla documentazione inviata emerge che il servizio copre un numero esiguo di beneficiari accolti.

5.6.9. Quanto alle censure relative alle attività di formazione e qualificazione professionale, evidenzia che le contestazioni mosse non sono nel senso di sminuire l'importanza dei tirocini formativi attivati dai gestori, ma, semmai, di evidenziare che tali tirocini possono essere qualificati come attività socio-culturali, che è cosa diversa dall'attivazione di percorsi formativi individualizzati, capaci di far acquisire all'ospite competenze tali da consentirne l'autonomo inserimento nel mondo del lavoro.

5.6.10. Quanto alla mancata acquisizione dell'organigramma degli enti di gestione, osserva che sin dalla visita di monitoraggio effettuata nel luglio 2016, si è rappresentata all'ente l'impossibilità di acquisire documentazione comprovante l'organigramma del personale di ognuno degli enti gestori impiegato nello SPRAR, dal quale evincere con chiarezza i ruoli, le mansioni ed il monte ore di ogni operatore impiegato.

5.6.11. Quanto alla censura relativa all'erogazione dei servizi a favore anche dei lungo permanenti evidenzia, da un lato, che nel "progetto Riace" sono state rinvenute anche persone totalmente estranee al programma di accoglienza SPRAR, puntualmente identificati nei verbali del Servizio centrale al quale il provvedimento fa espresso rinvio; dall'altro, che gli stessi "lungopermanenti" sono soggetti non in possesso dei requisiti di legge per rimanere nel sistema (essendo decorsi i tempi normativamente previsti per l'accoglienza nel sistema). La loro presenza nel sistema deve, pertanto, ritenersi illegittima, perché *contra legem*. Interpretare la norma come riterrebbe il ricorrente (cioè applicare i punti di penalità solo in caso di soggetti estranei al sistema di accoglienza), significherebbe, a parere dell'Avvocatura erariale, ammettere un'implicita contraddizione della norma stessa che, da un lato, detta precise disposizioni, stabilendo i tempi di permanenza nel progetto dei soggetti accolti e, dall'altro, ne consentirebbe la disapplicazione. In ogni caso si dà conto, con la documentazione versata in atti, dell'esistenza di più casi di soggetti totalmente al di fuori dal sistema di accoglienza e della conseguente applicazione automatica e vincolata della decurtazione di 14 punti.

5.6.12. Viene, infine, altresì contestato il motivo di ricorso a mente del quale la decurtazione di punti connessa alla mancata rendicontazione sarebbe erronea. Premesso che i rendiconti relativi alla precedente annualità devono essere presentati entro il 28 febbraio successivo e che non sono previste sanzioni per i rendiconti presentati entro due mesi dalla scadenza, con circolare n. 9226 del 25.5.2018 la scadenza del termine di presentazione dei rendiconti è stata prorogata al 30.06.2018, ma *“ferma restando l'applicazione dei punti di penalità previsti dall'art. 27 delle linee guida allegate al DM 10.8.2016 in caso di ulteriori ritardi (in particolare, 10 punti qualora vengano presentati dall' 1 luglio all' 1 agosto p.v., 14 punti qualora vengano presentati successivamente al 2 agosto p.v.)”*

Poiché, come osserva l'Avvocatura, alla data di emanazione del gravato provvedimento il rendiconto non era stato ancora presentato i punti di penalizzazione irrogati avrebbero dovuto essere addirittura 14 e non 10.

5.7. Quanto all'ultimo motivo di censura, relativo alla mancata indicazione dell'Autorità giudiziaria davanti alla quale proporre mezzo di impugnazione ed ai termini, osserva la difesa erariale come sia principio ricevuto in giurisprudenza che la mancata indicazione dell'autorità cui ricorrere e dei termini per proporre ricorso non costituisce vizio di legittimità del provvedimento amministrativo.

5.8. In conclusione, la difesa erariale, nel chiedere il rigetto del ricorso, sottolinea come le inosservanze contestate rinviano a carenze gravi, strutturali e congenite all'organizzazione ed alla gestione contabile-amministrativa del progetto, sì da far apparire incongruo il tentativo di parte ricorrente di ricondurre l'incontestato caos gestionale, in cui versava il progetto alla mancanza di finanziamenti, invece erogati per tutto il 2017.

Sottolineando, dunque, la sostanziale incapacità del sistema organizzativo sotteso al "Progetto Riace" di gestire in maniera efficiente le più che cospicue risorse finanziarie riversate nel tempo dallo Stato, conclude per l'integrale rigetto del ricorso.

6. Alla camera di consiglio del 23 gennaio 2019, convocata per la discussione della domanda di sospensione cautelare del provvedimento impugnato, il Presidente, su richiesta congiunta delle parti, ha disposto il rinvio della controversia all'udienza pubblica del 3 aprile 2019, in vista della quale le parti si sono scambiate le memorie di rito.

La difesa erariale, in particolare, con memoria depositata il 28 febbraio 2019 ha contestato la legittimità dell'intervento *ad adiuvandum* dell'associazione ITALIASTATODIDIRITTO che, a propria volta, ha ribadito di essere pienamente legittimata allo spiegato intervento.

7. All'udienza pubblica del 3 aprile 2019 le parti hanno concluso come da separato verbale ed il ricorso è stato trattenuto in decisione.

8. Dev'essere preliminarmente scrutinata l'eccezione di inammissibilità di vari motivi di ricorso, formulata dalla difesa erariale, in ragione del fatto che l'ente ricorrente si limiterebbe a riversare in giudizio le osservazioni fatte in risposta

all'avvio del procedimento di applicazione delle penalità e di revoca, espressamente prese in considerazione dal Ministero nel provvedimento impugnato e rigettate con specifica motivazione, avverso la quale i motivi di ricorso non muovono puntuali doglianze.

L'eccezione è infondata: in disparte ogni considerazione sul fatto che il suo accoglimento implicherebbe un'inammissibile sottrazione al sindacato giurisdizionale delle valutazioni compiute (o omesse) dalla resistente amministrazione nel rigettare le osservazioni dell'ente rispetto alle contestate inosservanze, osserva il Collegio che, a differenza di quanto sostenuto dalla difesa erariale, le ripetute osservazioni articolate da parte ricorrente nella risposta alla nota di avvio del procedimento, sono solo in minima parte coincidenti con le censure dedotte che, lungi dal riguardare solo le specifiche circostanze che hanno condotto alla decurtazione del punteggio, tendono a contestare la legittimità del procedimento tutto, sotto molteplici profili.

9. La difesa erariale, nella memoria del 28 febbraio 2019, contesta altresì la legittimazione ad intervenire in giudizio dell'associazione "ITALIASTATODIDIRITTO". Sostiene la resistente amministrazione che, anche a voler accedere alla tesi giurisprudenziale secondo cui, ai fini della ricorrenza dell'interesse di cui all'art. 28, co. 2 c.p.a., è sufficiente un interesse di mero fatto, lo stesso non può avere "solo carattere morale o sociale" (cfr., sul punto, Cons. Stato, V, 21 marzo 2018, n. 1811; C.G.A., 9 gennaio 2017, n. 11).

A tale eccezione ha replicato l'interveniente, evidenziando di avere come scopo sociale quello di difendere e promuovere, anche in sede giurisdizionale, i principi e gli istituti dello Stato di diritto, della democrazia liberale rappresentativa e del federalismo europeo, a difesa dei diritti delle persone e dei gruppi, e di sostenere iniziative per la tutela e l'integrazione delle persone in condizioni svantaggiate, con particolare riferimento agli immigrati presenti nel nostro Paese (art. 2 Statuto) e precisando come, in diversi casi, siano stati ritenuti ammissibili gli interventi *ad adiuvandum* proposti da alcune associazioni

alla luce del collegamento tra l'interesse azionato in via principale e l'interesse di fatto riconosciuto in capo alle intervenienti, proprio in considerazione di quanto dichiarato nei rispettivi statuti associativi.

Osserva al riguardo il Collegio che, come è noto, in base ad un orientamento del tutto consolidato, nel processo amministrativo (da ultimo, Cons. St., Ad. Plen., 27 febbraio 2019, n. 4) l'intervento, *ad adiuvandum* o *ad opponendum*, può essere proposto solo da un soggetto titolare di una posizione giuridica collegata o dipendente da quella del ricorrente in via principale. Costituisce *ius receptum* che, ai fini dell'ammissibilità dell'intervento adesivo dipendente *ad adiuvandum* nel giudizio amministrativo, l'iniziativa processuale debba essere espressione di un interesse - a seconda delle formulazioni - connesso, derivato, dipendente o almeno accessorio o riflesso rispetto a quello proprio della parte principale (cfr., tra le tante, Cons. Stato, V, 26 luglio 2016, n. 3378). Nel caso di specie, si ritiene, che l'interesse fatto valere dall'interveniente associazione possenga tali caratteristiche, stante che appare evidente l'indiretto sostegno agli scopi associativi statuari che verrebbe dall'accoglimento del ricorso.

10. Nel merito il ricorso è fondato nei termini di cui si dirà.

10.1. È fondato il primo motivo di ricorso afferente alla violazione dell'art. 27 del D.M. 10.8.2016.

10.1.1. La norma citata, in materia di revoca del contributo per cui è causa, premesso che all'atto dell'assegnazione del contributo viene attribuito un punteggio complessivo/annuale di 20 punti, che subisce decurtazioni, nella misura indicata in apposita tabella, a seguito della accertata inosservanza di uno o più obblighi previsti dal decreto e dalle linee guida (comma 1), al comma 2 recita: "*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*", specificando poi che "*La decurtazione del punteggio attribuito può comportare la revoca, parziale o totale, del contributo ...*" (comma 3).

Ebbene, come correttamente rilevato dalla difesa del Comune di Riace, non si rinviene tra la cospicua documentazione prodotta dall'amministrazione resistente un atto che presenti le caratteristiche puntualmente prescritte dal riportato comma 2.

Osserva il Collegio come tali caratteristiche non possano essere attribuite, come chiede la difesa erariale, alla nota prot. n. 1060 del 28.1.2017, indirizzata dalla Direzione Centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo al Comune di Riace, con la quale anche in vista del nuovo triennio di finanziamento l'ente viene sollecitato a comunicare le iniziative che vorrà adottare "al fine di ricomporre con immediatezza tutti gli aspetti di criticità emersi durante le visite ispettive".

A prescindere da ogni considerazione sul fatto che, ove quella nota fosse davvero il punto d'avvio del procedimento culminato con il provvedimento gravato, non si spiegherebbe la necessità della ulteriore nota, prot. 0013477 del 30.07.2018, con la quale la Direzione Centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo comunicò l'avvio del procedimento finalizzato proprio all'applicazione dell'art. 27 delle linee guida allegate al DM 10.08.2016, appare evidentemente forzato il tentativo dell'Avvocatura distrettuale di attribuire, *ex post*, alla nota citata la natura di atto di avvio del procedimento oggetto della presente controversia, con valore specifico di avviso/diffida.

La lettura del documento è, infatti, chiarissima e ad esso, coerentemente con il momento storico in cui venne redatto (appena dopo l'ammissione del Comune di Riace al finanziamento del triennio 2017-2019), non può attribuirsi un valore diverso da quello di una nota volta a richiamare l'attenzione dell'amministrazione comunale sull'esigenza di porre rimedio alle criticità riscontrate nel precedente triennio.

D'altronde, è palesemente irragionevole e contraddittorio ritenere che, ad appena un mese dal decreto con il quale era stato rifinanziato il "sistema Riace", l'amministrazione resistente abbia inteso diffidare l'ente locale ed

avviare il procedimento finalizzato alla decurtazione dei punteggi attribuiti al progetto e, quindi, alla revoca del finanziamento appena concesso.

10.1.2. In ogni caso, anche a voler attribuire alla richiamata nota del 28.01.2017, la natura di atto di avvio del procedimento di revoca del contributo con contestuale diffida, esso violerebbe le regole che presidiano la trasparenza e la partecipazione al procedimento amministrativo degli interessati.

Osserva il Collegio che disposizioni come il citato art. 27 del D.M. 10.8.2016 rafforzano gli strumenti di partecipazione procedimentale previsti in generale dagli articoli 7 e seguenti della l. 7 agosto 1990, n. 241, ed ostano alla prassi seguita, nel caso di specie dall'amministrazione resistente nella ripetuta nota del 28.01.2017, di richiamare atti precedenti, senza precisare né le contestazioni che avrebbero potuto portare alla decurtazione del punteggio, né la consistenza delle decurtazioni ipotizzate e neppure il termine entro il quale porre rimedio alle inosservanze rilevate.

È decisivo, altresì, il fatto che nella nota in discorso nulla sia detto, neanche *per relationem*, in ordine all'adeguata professionalità degli operatori SPRAR, poi contestata nel provvedimento avverso, ed in ordine al mancato aggiornamento della banca dati, poi motivo di specifica decurtazione del punteggio. Troppo generiche appaiono poi le contestazioni relative alla gestione amministrativo contabile dell'ente che, invece, proprio per la impressionante serie di violazioni e di inefficienze rilevate, hanno avuto un peso senz'altro determinante nel comminare la riduzione del punteggio attribuito al progetto e che, pertanto, avrebbero dovuto essere previamente contestate con ben altra puntualità.

Si aggiunga che la ravvisata illegittimità non rimanda ad un inutile rispetto di vuoti formalismi procedimentali: 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.

Il pieno rispetto delle regole che disciplinano i modi di assunzione delle decisioni da parte delle amministrazioni pubbliche non acquisisce, infatti, valore solo in quanto esse definiscono le “forme” esteriori che l’esercizio del potere deve assumere, prevedendo e regolando i diritti procedurali dei destinatari del potere stesso: esso diviene rilevante anche e soprattutto in quanto tali regole hanno pure un contenuto sostanziale, poiché individuano le fasi e le modalità attraverso le quali si costruisce e prende corpo, nel contraddittorio con gli interessati, l’esercizio di un potere “proporzionato” al fine che la legge indica all’amministrazione che agisce.

10.2. È fondato anche il secondo motivo di ricorso.

La difesa dell’ente locale si duole del fatto che il Ministero dell’Interno abbia, da un lato, autorizzato il finanziamento del progetto del Comune di Riace per il triennio 2017-2019, in prosecuzione del triennio precedente ai sensi dell’art. 18 del citato D.M., senza avere comminato penalità, e dall’altro, quasi contestualmente, ha assunto un atto che fonda le penalità e, dunque, la revoca su criticità afferenti al precedente triennio.

L’amministrazione resistente replica evidenziando come la Commissione deputata alla valutazione dei progetti per il triennio 2017-2019 non avrebbe potuto non ammettere alla prosecuzione il progetto del Comune di Riace, stante la mancata conclusione del procedimento finalizzato alla decurtazione dei punteggi.

Il Collegio reputa, come già osservato in precedenza, che la contraddittorietà tra la prosecuzione autorizzata a dicembre e la successiva nota di gennaio – *ex post* qualificata dalla difesa erariale quale momento di avvio del procedimento culminato con la decurtazione dei punteggi – sia manifesta.

La documentazione versata in atti mostra, inconfutabilmente, come le difficoltà del “sistema Riace” fossero note e risalenti, almeno, al precedente triennio.

La nota 8032 del 23 settembre 2016, del Servizio Centrale SPRAR del Ministero dell’Interno, indirizzata per conoscenza anche al Dipartimento per

le libertà civili e l'immigrazione dello stesso Ministero, nel compendiare i risultati, fortemente negativi, della ispezione del luglio 2016 richiedeva al Comune di Riace, titolare del progetto SPRAR, *“di allinearsi, entro 30 giorni a partire dalla data della presente comunicazione, alle raccomandazioni descritte sopra, dandone debito riscontro per iscritto al Servizio Centrale e al Ministero dell'Interno”*, pena la decurtazione del punteggio attribuito con conseguente revoca totale o parziale del contributo.

Essendosi concluso il procedimento, non con la revoca del finanziamento, ma, anzi, con la sua proroga, non può che essersi ingenerato il ragionevole convincimento dell'avvenuto superamento delle criticità riscontrate.

Il fatto che i risultati delle ispezioni condotte dal Servizio Centrale SPRAR nel luglio 2016 (espressamente richiamate nell'*incipit* del provvedimento di revoca) e dalla Prefettura di Reggio Calabria nel dicembre dello stesso anno, pur trasmesse al Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, non siano state inoltrate alla Commissione deputata alla valutazione dei progetti o, se ciò è stato fatto, che non si sia provveduto ad impedire la proroga del finanziamento, che per altro, come emerge dalla lettura del DM 11616 del 21 dicembre 2016, risulta richiesta dal Comune il 30 ottobre 2016, dunque in data successiva alle visite ispettive condotte dal Servizio Centrale, è chiaro indice dell'illegittimità denunciata col motivo in esame.

L'autorizzazione alla prosecuzione del progetto può, dunque, trovare spiegazione solo con *“la massima benevolenza dell'Amministrazione”*, di cui dà conto la difesa erariale a pagina 7 della memoria di costituzione, evidentemente attuata mettendo a disposizione del Comune risorse umane e finanziarie, nonostante il riscontrato caos gestionale ed operativo, che emerge con chiarezza dagli atti di causa. Ritiene, in altri termini, il Collegio che i riconosciuti ed innegabili meriti del *“sistema Riace”* abbiano giocato un ruolo decisivo nel ritenere superate (e non penalizzanti a mente del citato art. 27) le criticità rilevate nel precedente triennio, le quali però non avrebbero potuto

essere recuperate *a posteriori*, per motivare la revoca, se non rinnovando per intero il procedimento.

Osserva in definitiva il Collegio come, alla luce della documentazione versata in atti, il progetto avrebbe dovuto essere eventualmente chiuso alla scadenza naturale. Averne autorizzato la prosecuzione, lasciando la gestione di ingenti risorse pubbliche in mano ad un'amministrazione comunale, per quanto ricca di buoni propositi e di idee innovative, ritenuta priva delle risorse tecniche per gestirle in modo puntuale ed efficiente, appare fonte di danno erariale che dovrà essere segnalato alla Procura presso la sezione giurisdizionale della Corte dei Conti della Regione Calabria ed alla Procura presso la sezione giurisdizionale della Corte dei Conti della Regione Lazio, per i rispettivi profili di competenza.

10.2.1. Conclusivamente, i primi due motivi di ricorso sono fondati, in quanto la decurtazione del punteggio è avvenuta senza il rispetto delle forme e condizioni stabilite dall'art. 27, co. 2, D.M. 10 agosto 2016 in ordine alla previa diffida, e la conseguenziale revoca dei contributi è stata disposta sulla base di rilievi concernenti essenzialmente il progetto attuato nel triennio 2014/2016, in palese contraddizione con la circostanza che nel dicembre 2016, in presenza dei medesimi rilievi, quello stesso progetto era stato autorizzato dall'amministrazione alla prosecuzione.

Ritiene a questo punto il Collegio di dovere comunque vagliare, per ragioni di completezza e sia pure in maniera concisa, anche le ulteriori censure riferite alle inosservanze che hanno condotto alla decurtazione del punteggio, fermo restando quanto evidenziato specie in sede di esame del secondo motivo.

10.3. Il terzo motivo di ricorso, volto a censurare il fatto che le criticità emerse dalle ispezioni e dai monitoraggi e che hanno portato alla revoca dei benefici accordati, sarebbero stati determinati dalla intempestiva erogazione delle risorse, è infondato.

Va premesso, a questo proposito, che la stessa tipologia del contributo in questione presuppone che l'erogazione finanziaria intervenga a valle della

spesa. Conseguentemente, nell'economia della gestione di questi finanziamenti, assumono una valenza centrale proprio gli atti di rendicontazione, nella redazione dei quali l'amministrazione ricorrente non ha brillato né per tempestività (i ritardi nella presentazione dei rendiconti sono stati oggetto di decurtazione del punteggio attribuito al progetto), né per completezza.

In altri termini, i ritardi nell'erogazione dei finanziamenti previsti sono una conseguenza ovvia delle inesattezze e delle omissioni, imputabili esclusivamente al Comune di Riace, nell'attività di doverosa rendicontazione della spesa.

In ogni caso, appare chiaro al Collegio che, contrariamente a quanto ritenuto dall'amministrazione ricorrente, larga parte delle criticità ed inefficienze del “*sistema Riace*” non sono affatto dipese dai ritardi nell'erogazione dei finanziamenti. La documentazione versata in atti palesa in modo evidente come molte delle carenze gestionali ed amministrative rilevate non possano essere fatte dipendere dai ritardi del Ministero: così deve dirsi per le condizioni igieniche e strutturali degli alloggi, per il mancato o, comunque, intempestivo aggiornamento della banca dati, per la mancata o, comunque, intempestiva, redazione dei progetti individualizzati, per le procedure con le quali, almeno agli albori del progetto, sono stati individuati gli enti gestori, o ancora per la mancata stipula delle convenzioni con gli enti attuatori e per la mancata, o comunque tardiva, comunicazione degli elenchi dei soggetti che operavano all'interno di quegli enti gestori e delle loro specifiche competenze.

10.3.1. Risulta infondato il terzo motivo di ricorso anche con riferimento alla censurata contraddittorietà tra i differenti atti emessi da parte della Prefettura, del Servizio centrale dello SPRAR, della Direzione dei Servizi civili per l'immigrazione e l'asilo del Ministero dell'Interno. Osserva a tal proposito il Collegio che, come ripetutamente evidenziato dalla difesa erariale, l'ispezione condotta con esiti positivi dalla Prefettura di Reggio Calabria nel gennaio 2017, peraltro relativamente al CAS, aveva una finalità evidentemente

sociologica e non tecnica. Dunque gli esiti positivi di tale visita ispettiva afferiscono a quel profilo, non certo alle contestate criticità inerenti la gestione del progetto SPRAR. Del resto che il “modello Riace” fosse assolutamente encomiabile negli intenti ed anche negli esiti del processo di integrazione, è circostanza che traspare anche dai più critici tra i monitoraggi compiuti dall'amministrazione resistente.

Quanto al contrasto tra il quadro totalmente negativo che del progetto di accoglienza del Comune di Riace offre il provvedimento impugnato, in palese contraddizione con la risonanza mondiale del "modello Riace", questo Collegio non può che evidenziare come questo quadro sia corrispondente alla produzione documentale in atti.

La lettura di quest'ultima mostra un quadro di gravi inefficienze rispetto alle quali non sembra affatto casuale che, in concreto, nessun atto del Comune di Riace inerente la gestione del progetto promani dagli organi tecnici dell'ente, in totale ed evidente spregio dei più elementari principi di separazione tra la politica e l'amministrazione.

10.4. È infondato anche il quarto motivo di ricorso, con il quale l'amministrazione ricorrente censura le specifiche decurtazioni del punteggio attribuito al progetto.

10.4.1. Quanto al mancato aggiornamento della banca dati gestita dal Servizio Centrale, osserva il Collegio come, a fronte della puntuale contestazione della difesa erariale che evidenzia che dal verbale prot. DDCmb/n.5040vp/2016 relativo alla visita ispettiva condotta dal Servizio centrale il 20 settembre 2016, risulta che *"le strutture utilizzate per l'accoglienza dei beneficiari corrispondono solo parzialmente con quanto indicato in banca dati"*, la tesi del Comune ricorrente, per cui già a fine 2017, la banca dati sarebbe stata integralmente aggiornata, non è supportata da idonei riscontri probatori.

10.4.2. Quanto alla mancata rispondenza tra i servizi descritti nella domanda di contributo e quelli effettivamente erogati, imputata dal Comune ai ritardi nell'erogazione dei finanziamenti, colgono nel segno, invece, le considerazioni

della difesa erariale, che evidenzia come i rilievi formulati attengano all'igiene, alla gestione ed alla conduzione degli immobili stessi ed evidenziano un presidio fortemente limitato, se non assente, degli operatori del progetto e dell'ente titolare del finanziamento e titolare dei poteri di controllo.

In ordine alla dibattuta questione dell'utilizzo del cosiddetto bonus cartaceo in luogo del denaro, non avendo tale pratica, come pacificamente ammesso dalla stessa difesa erariale, portato ad alcuna decurtazione del punteggio attribuito al progetto, la censura è inammissibile per difetto di interesse.

10.4.3. In ordine alla mancata redazione dei progetti individualizzati per i beneficiari, è rimasta priva di idoneo supporto probatorio la censura per cui l'ente gestore avrebbe predisposto per tutti gli ospiti progetti individualizzati ed aggiornati costantemente, che, invece, come sottolineato dalla difesa erariale non sono mai stati trasmessi.

10.4.4. Risultano pure infondate, perché prive di oggettivi riscontri, le censure del Comune ricorrente relative alla contestata mancata organizzazione del servizio di orientamento legale (non risulta, infatti, mai inviata idonea documentazione comprovante l'organizzazione del servizio); quelle relative alla mancata o limitata effettuazione dei corsi di italiano (assicurati ad un esiguo numero di beneficiari); quelle relative alle attività di formazione e qualificazione professionale (che, per quanto possano essere positivamente apprezzate nell'ottica di un'efficace integrazione, non sono obiettivamente idonee ad un proficuo percorso di accompagnamento all'inserimento lavorativo); quelle relative alla mediazione linguistica e culturale (che, per un verso, non può essere appannaggio esclusivo degli ex ospiti, i quali, per altro verso, ben avrebbero potuto, in un'ottica, questa sì, di efficace inserimento lavorativo, frequentare i corsi di formazione per mediatori); quelle relative alla professionalità degli operatori SPRAR (stante la mancata, o tardiva ed incompleta, trasmissione della documentazione comprovante l'organigramma del personale di ognuno degli enti gestori impiegato nello SPRAR, dal quale

evincere con chiarezza i ruoli, le mansioni ed il monte ore di ogni operatore impiegato).

10.4.5. Risulta, altresì, infondata la censura con la quale parte ricorrente si duole della decurtazione di 14 punti in relazione all'erogazione dei servizi finanziati dal Fondo a favore di soggetti diversi da quelli ammessi all'accoglienza. Si tratta della spinosa questione dei lungo permanenti.

Come si disse, sostiene la difesa del Comune ricorrente che la Direzione Centrale del Ministero sia incorsa in un errore di interpretazione dell'art. 27, comma 4, del DM 10.8.2016, che limiterebbe la possibilità di applicare la penalità a quegli enti che erogassero servizi di assistenza a soggetti totalmente estranei al sistema dell'accoglienza e non invece, come nel caso di specie, a coloro che sono entrati a pieno titolo in detto sistema, e che dovrebbero uscirne in ragione della scadenza del periodo massimo di fruizione dei servizi di accoglienza.

La tesi della difesa del Comune ricorrente è suggestiva, ma è smentita dalle risultanze documentali. In particolare la nota prot. 10727 del 18.06.2018 del Servizio centrale di protezione per i rifugiati ed i richiedenti asilo evidenzia la presenza a Riace di diversi soggetti non lungo permanenti, ma totalmente privi di titolo. Ed è smentita anche dallo stesso comportamento del Comune che, sino alla nota (datata 9 agosto 2018) di riscontro all'avvio del procedimento di applicazione della decurtazione del punteggio, lungi dal propugnare la tesi che l'art. 27 consentirebbe di continuare ad assistere i lungo permanenti, ha fatto esclusivo riferimento all'esigenza di non interrompere il loro percorso di accoglienza e di inclusione.

A questo ultimo riguardo, osserva il Collegio, che la fissazione di un termine entro il quale gli immigrati devono in qualche modo uscire dal sistema dell'accoglienza non è irrazionale, anzi risponde all'esigenza di apprestare un aiuto per l'integrazione al maggior numero possibile di persone, stante l'ovvia impossibilità, per ragioni economiche, di apprestare a tutti assistenza per un tempo indefinito.

In altri termini, chi fruisce di risorse pubbliche trasferite per mettere in opera azioni di accoglienza, meritorie ed anche auspicabili, deve attenersi alle regole dettate a livello centrale per la gestione di quelle risorse. In ragione della strutturale limitatezza di queste ultime, la conseguenza discriminatoria di tale comportamento è di precludere ad altri aventi titolo di accedere all'assistenza garantita dallo Stato.

10.4.6. Anche la censura concernente la decurtazione del punteggio per la mancata presentazione della rendicontazione è manifestamente infondata.

Ferme restando le considerazioni già svolte dal Collegio sulla centralità del momento della rendicontazione, risultano *per tabulas* fondate le osservazioni svolte sul punto dalla difesa erariale. Vista, infatti, la circolare n. 9226 del 25.5.2018, che, da un lato, prorogava la scadenza del termine di presentazione dei rendiconti al 30.06.2018 e, dall'altro, sanzionava con la decurtazione di 10 punti la presentazione di rendiconti presentati dall'01.07.2018 al 01.08.2018, e con la decurtazione di 14 punti la presentazione di rendiconti avvenuta dopo il 02.08.2018, poiché, come osserva l'Avvocatura distrettuale dello Stato, alla data di emanazione del gravato provvedimento, il rendiconto non era stato ancora presentato, i punti di penalizzazione irrogati avrebbero dovuto essere addirittura 14 e non 10.

10.5. È infondata, infine, anche la dedotta violazione dell'art. 3 della legge n. 241/90, stante che il gravato provvedimento omette le doverose indicazioni dell'autorità giudiziaria avanti la quale proporre il mezzo di impugnazione e del termine per proporlo. Al riguardo, il Collegio non può che ricordare come sia assolutamente pacifico in giurisprudenza che la mancata indicazione nel provvedimento dei termini e dell'autorità cui ricorrere determina solo una mera irregolarità non incidente sulla legittimità del provvedimento, dando, al più, titolo al destinatario dell'atto di ottenere la concessione dell'errore scusabile al fine di potersi attivare nella giusta sede (in termini, per tutte, Cons. Stato, III, 16 aprile 2014, n. 1920).

11. Conclusivamente, per le esposte ragioni, il ricorso deve essere accolto nei termini di cui in motivazione, con il conseguente annullamento del provvedimento impugnato, fatte salve le ulteriori determinazioni dell'amministrazione resistente.

In ragione della particolarità e novità della vicenda sussistono giuste ragioni per disporre, tra tutte le parti, l'integrale compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria, Sezione Staccata di Reggio Calabria, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla il provvedimento del Ministero dell'Interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Direzione Centrale dei Servizi Civili per l'immigrazione e l'asilo - Protocollo 0017646 del 9 ottobre 2018.

Spese compensate.

Dispone che, a cura della Segreteria di questo Tribunale, la presente sentenza sia trasmessa alla Procura presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti della Regione Calabria ed alla Procura presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti della Regione Lazio per i rispettivi profili di competenza.

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

Così deciso in Reggio Calabria nella camera di consiglio del giorno 3 aprile 2019 con l'intervento dei magistrati:

Caterina Criscenti, Presidente

Andrea De Col, Referendario

Antonino Scianna, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Antonino Scianna

IL PRESIDENTE
Caterina Criscenti

IL SEGRETARIO