

Publicato il 26/02/2025

N. 04253/2025 REG.PROV.COLL.  
N. 03307/2020 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 il Lazio**

**(Sezione Prima Ter)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 3307 del 2020, proposto da Comune di Casal Velino, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Nicolò Mastropasqua, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Ministero dell'Interno, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso cui domicilia *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

***per l'annullamento previa sospensiva***

- del decreto n. 4795 del 26 febbraio 2020 trasmesso a mezzo pec il 27 febbraio 2020, con il quale il Ministero dell'Interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, ha disposto l'applicazione al Comune di Casal Velino la revoca del finanziamento a valere sul Fondo N.P.S.A. per il triennio 1/7/2017 – 30/6/2020;

- della nota del Ministero dell'Interno prot. 20750 del 5 novembre 2019 di comunicazione al Comune di Casal Velino dell'avvio del procedimento per

la revoca del contributo SPRAR;

- della nota confermativa del provvedimento di revoca del Ministero dell'Interno del 3 aprile 2020, formulata a seguito di istanze comunali del 12 e 31 marzo 2020 di revisione in autotutela delle precedenti determinazioni;
- della nota del Servizio Centrale del Sistema di protezione per i titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati, inviata dal Ministero dell'Interno a mezzo pec il 24 aprile 2020 (ricevuto a prot. 3855/20), per confermare la chiusura del progetto Siproimi di cui è titolare il Comune ricorrente e chiedere l'elenco dei beneficiari onde pianificare un percorso di uscita;
- se del caso, della nota pervenuta al Comune il 15 gennaio 2020, con la quale il Ministero resistente ribadiva la contestazione relativa all'omessa rendicontazione ed assegnava per l'adempimento l'ulteriore termine di 30 giorni;
- di ogni atto presupposto o consequenziale anche non conosciuto,

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 14 gennaio 2025 la dott.ssa Silvia Simone e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

Con ricorso notificato il 27 aprile 2020 e depositato l'11 maggio 2020 il Comune di Casal Velino ha impugnato, previa sospensione dell'efficacia, il decreto del Ministero dell'Interno n. 4795 del 26 febbraio 2020 di revoca del contributo assegnato al Comune per il progetto SPRAR, categoria ordinari, unitamente agli altri provvedimenti in epigrafe indicati.

2. I fatti di causa possono essere riassunti in estrema sintesi come segue:

- con D.M. del 29 maggio 2017 il progetto SPRAR presentato dal Comune di Casal Velino è stato ammesso a finanziamento a valere sul Fondo N.P.S.A. per il triennio 1° luglio 2017 – 30 giugno 2020, con contributo pari ad € 249.660,00 annui, per un totale di n. 16 posti;
- la realizzazione del progetto è stata affidata dal Comune, previa procedura ad evidenza pubblica, ad una R.T.I. costituita tra “Innotec Società Cooperativa Sociale”, “Iris Società Cooperativa Sociale” e “Società Cooperativa Sociale Casa Nazaret O.N.L.U.S.”, con mandato a favore di quest’ultima;
- ai sensi dell’art. 25 delle linee guida SPRAR allegate al DM 10 agosto 2016 e del Manuale di Rendicontazione SPRAR capitolo 3.4., il Comune era tenuto a rendicontare al Ministero le spese relative all’anno 2017 entro il 28 febbraio dell’anno successivo al periodo di riferimento;
- a fronte del mancato rispetto da parte del Comune del citato termine, con due proroghe successive il Ministero ha rideterminato la data di scadenza per la presentazione del rendiconto delle spese relative al 2017 al 30 giugno 2018;
- posto che alla data dell’8 febbraio 2019 il Comune non risultava ancora aver rendicontato le spese relative al 2017, in data 19 marzo 2019 l’ente locale è stato diffidato dall’Amministrazione ad inviare la documentazione richiesta entro 30 giorni, pena l’avvio del procedimento finalizzato all’applicazione di 14 punti di penalità per la revoca del contributo assegnato; contestualmente è stata disposta la sospensione dei pagamenti;
- con nota del 25 giugno 2019 il Comune ha rappresentato che la mancata rendicontazione amministrativo contabile per l’annualità 2017 era imputabile alla Società Cooperativa Casa Nazaret, con la quale il Comune aveva risolto la convenzione;
- con nota n. 20750 del 5 novembre 2019, ai sensi dell’art. 27, punto 10 a), delle linee guida allegate al D.M. 10 agosto 2016, fronte del persistente inadempimento da parte del Comune, il Ministero ha avviato nei confronti

del Comune di Casal Velino il procedimento per la revoca totale del contributo SPRAR;

- con nota del 12 novembre 2019 il Comune ha comunicato l'avvenuto reperimento della documentazione 2017 e la richiesta di certificazione ad un revisore dei conti indipendente;

- ad esito di una articolata interlocuzione tra il Comune e il Ministero, l'Amministrazione, con decreto n. 4795 del 26 febbraio 2020 (prot. 2004 del 28 febbraio 2020) ha disposto l'applicazione di 14 punti di penalità con la conseguente revoca totale del finanziamento a valere sul Fondo N.P.S.A ai sensi dell'art. 27, comma 4, del DM 10 agosto 2016.

3. Avverso i provvedimenti impugnati il Comune ricorrente ha dedotto i seguenti motivi di censura:

I. violazione e falsa applicazione dell'art. 27, commi 2 e 4, del DM 10 agosto 2016; falsa applicazione del punto 10 della tabella allegato D all'art. 23 del DM cit.; eccesso di potere per difetto di istruttoria ed erronea considerazione dei presupposti – difetto di motivazione anche in violazione dell'art. 3 della legge n. 241/90. Sostiene in particolare il Comune ricorrente che il provvedimento di revoca sarebbe stato adottato in carenza dei presupposti di cui al punto 10.a della tabella allegato D, che prevede la sanzione di 14 punti di decurtazione in caso di ritardo superiore ai 91 giorni eccedenti i due mesi rispetto al termine ultimo indicato dal Servizio Centrale all'annualità precedente di cui all'art. 21, comma 1, ritardo non configurabile nel caso di specie. Sostiene sul punto il Comune ricorrente che la nota con cui il Ministero ha comunicato, il 5 novembre 2019, l'avvio del procedimento finalizzato all'applicazione di 14 punti di penalità ai fini della revoca, avrebbe avuto "*chiara natura compulsiva di invito bonario alla sanatoria*". Non si spiegherebbe altrimenti l'ulteriore nota ricevuta dal Comune il 15 gennaio 2020 con la quale la Direzione Centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo ha assegnato l'ulteriore termine di 30 giorni per l'adempimento di causa. La condotta del Ministero avrebbe

dunque ingenerato nel Comune, atteso il pronto riscontro da parte di quest'ultimo alle richieste di adempimento, il ragionevole convincimento dell'avvenuto superamento delle criticità riscontrate.

II. violazione e falsa applicazione dell'art. 25 commi 2 e 7, e art. 27 commi 4 e 7 del DM 10.8.2016; falsa applicazione del punto 10 della tabella allegato D all'art. 23 del DM cit.; eccesso di potere per violazione del principio di proporzionalità, irragionevolezza, ingiustizia manifesta contraddittorietà ed erronea considerazione dei presupposti, in quanto il Ministero non avrebbe tenuto in alcun conto la documentazione versata telematicamente dal Comune nella piattaforma SPRAR il 13 e 14 novembre 2020, nonché la Relazione del Revisore dei Conti indipendente prodotta nel termine di 30 giorni concesso, a causa di un blocco telematico del sistema centrale, né il certificato di revisione depositato, né la responsabilità gravante sul gestore del servizio, né il riaffidamento del servizio ad altro ente. La decurtazione di 14 punti così inflitta sarebbe dunque sproporzionata e a carattere punitivo, comportando la revoca integrale del finanziamento l'impossibilità per il Comune di proseguire l'erogazione del servizio di accoglienza.

4. Si è costituito in giudizio il Ministero dell'Interno, depositando una memoria difensiva con la quale ha chiesto il rigetto del ricorso, in quanto infondato.

5. Con ordinanza del 10 giugno 2020 n. 4244 questo Tribunale ha respinto l'istanza cautelare avanzata dal Comune ricorrente.

6. In vista della trattazione del merito, il Comune ricorrente ha depositato ulteriori memorie difensive.

7. All'udienza pubblica del 14 gennaio 2025, previo avviso alle parti ai sensi dell'art. 73, co. 3, cod. proc. amm., della possibile inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione, la causa è stata trattenuta in decisione. Le parti non hanno depositato alcuna memoria per controdedurre sulla questione pregiudiziale rilevata d'ufficio.

8. Viene in decisione la legittimità del provvedimento con cui il Ministero dell'Interno ha disposto nei confronti del Comune di Casal Velino la revoca del contributo assegnato al Comune per il progetto SPRAR categoria ordinari a causa della mancata presentazione da parte del Comune dei rendiconti finanziari relativi all'annualità 2017.

9. In via preliminare, deve rilevarsi che, sebbene la revoca del contributo si inserisca all'interno di una dinamica di tipo contrattuale, e sia stata disposta a causa di presunte criticità e inadempienze da parte dell'ente locale, come affermato anche da recente giurisprudenza amministrativa (cfr. Tar Sicilia, sentenza n. 3652/2022 e Consiglio di Stato n. 3375/2020), la giurisdizione in materia appartiene al giudice amministrativo.

Il sistema SPRAR-SIPROIMI, in cui si inserisce il provvedimento contestato, si caratterizza, infatti, come si chiarirà tra breve, per una forma di collaborazione tra l'Amministrazione statale e gli enti locali destinatari dei contributi per la gestione del servizio di accoglienza e protezione dei richiedenti asilo e rifugiati.

Il sistema dell'organizzazione delle misure di accoglienza è stato, in particolare, disciplinato inizialmente dalla l. n.189/2002, la quale – oltre ad avere apportato numerose modifiche al Testo Unico in materia di immigrazione (d. lgs. n.286/1998) – con l'art. 32, co. 1, lett. b), ha modificato il d.l. n. 416/1989 (convertito dalla l. n.39/1990) inserendo, dopo l'articolo 1, gli articoli 1 sexies e 1 septies, disciplinanti, rispettivamente, il “Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati” e il “Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo”.

A tale sistema partecipano, oltre al Ministero dell'Interno e all'ANCI, anche gli enti locali, i quali prestano servizi finalizzati all'accoglienza dei richiedenti asilo e alla tutela dei rifugiati e degli stranieri destinatari di altre forme di protezione umanitaria, con il sostegno finanziario del Ministero; nel gestire tali servizi, gli enti locali possono – come nel caso di specie - avvalersi anche di enti del terzo settore.

Il sistema “SPRAR” – divenuto “SIPROIMI” a seguito dell’entrata in vigore del d.l. n.113/2018, convertito dalla l. n.132/2018 (v. art. 12) – si concretizza, pertanto, in un modulo convenzionale tra l’Amministrazione statale e quella locale inquadrabile nella fattispecie di cui all’art.15 della l. n.241/1990, in quanto viene in rilievo un accordo tra amministrazioni pubbliche per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune.

10. Sul piano della giurisdizione tale ricostruzione del sistema comporta l’attribuzione della controversia alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ai sensi dell’art. 133, comma 1, lett. a), n. 2, cod. proc. amm.

11. Sul piano sostanziale, la normativa di settore individua nell’ente locale il soggetto legittimato a presentare la proposta progettuale, in quanto diretto destinatario del finanziamento, oltre che della prosecuzione dei progetti esistenti, come previsto, tra l’altro, dall’art.14, co. 2, del d. lgs. n. 142/2015, oggi trasfuso nell’art. 1 sexies, co. 2, del d.l. n. 416/1989: tale disposizione prevede la partecipazione degli enti locali per la prestazione di servizi finalizzati all’accoglienza dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione internazionale o di permesso umanitario.

Anche dall’esame del decreto del Ministro dell’Interno 10 agosto 2016, recante “*Modalità di accesso da parte degli enti locali ai finanziamenti del Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell’asilo per la predisposizione dei servizi di accoglienza per i richiedenti e i beneficiari di protezione internazionale e per i titolari del permesso umanitario, nonché l’approvazione delle linee guida per il funzionamento del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR)*”, si evince la assoluta centralità dell’ente locale, in quanto:

- compete all’ente locale la presentazione della domanda di finanziamento per i suddetti servizi (artt. 4 e 9), nonché quella di prosecuzione (art. 14), e compete a detto ente la redazione del relativo piano finanziario (art. 23);

- il rendiconto delle spese sostenute è, conseguentemente, un obbligo dello stesso ente locale – che si avvale a tal fine di un Revisore indipendente – tenuto a presentare tale documento contabile alla Direzione centrale; è poi l'ente locale il soggetto destinatario di verifiche e ispezioni sui servizi (art.25), a seguito delle quali, come nel caso di specie, viene inviato allo stesso ente l'eventuale avviso di possibili inosservanze con invito ad ottemperare entro un termine assegnato, pena la decurtazione del punteggio assegnato fino alla revoca –parziale o totale - del contributo (art. 27).

12. Tanto premesso e venendo al caso all'esame, ritiene il Collegio che il ricorso è infondato e va respinto.

Dalla documentazione in atti viene infatti in evidenza che il Ministero ha fatto corretta applicazione della disciplina prevista dal DM 10 agosto 2016 per l'applicazione di decurtazioni in caso di accertate inosservanze da parte degli enti beneficiari agli obblighi conseguenti all'assegnazione del contributo e per conseguente la revoca dei contributi SPRAR.

13. L'art. 25 delle Linee guida allegate al D.M. 10 agosto 2016, sotto la rubrica *“Presentazione del rendiconto e controlli”*, prevede che: *“1. Il rendiconto delle spese sostenute dall'ente locale è presentato alla Direzione centrale, tramite il Servizio centrale, con le modalità indicate nel “Manuale unico per la rendicontazione SPRAR”. Il rendiconto deve essere conforme al Piano finanziario preventivo originario o rimodulato successivamente, come previsto all'art. 3, comma 3. L'ente locale è tenuto a conservare la documentazione contabile relativa alle spese sostenute per almeno cinque anni successivi alla data di presentazione del rendiconto. 2. L'ente locale è chiamato ad avvalersi della figura di un Revisore indipendente, che assume l'incarico di effettuare le verifiche amministrativo-contabili di tutti i documenti giustificativi originali relativi a tutte le voci di rendicontazione, della loro pertinenza rispetto al Piano finanziario preventivo, della esattezza e dell'ammissibilità delle spese in relazione a quanto disposto dalla legislazione nazionale e comunitaria, dai*

*principi contabili e da quanto indicato dal “Manuale unico di rendicontazione SPRAR”. L'attività di verifica si sostanzia in un “certificato di revisione” che accompagna obbligatoriamente la rendicontazione delle spese sostenute”. ...4. L'ente locale presenta, con cadenza semestrale, al Servizio centrale per il successivo inoltro alla Direzione centrale, una scheda di monitoraggio dei servizi erogati e una relazione intermedia e annuale sull'attività svolta e sui risultati raggiunti, redatta anche sulla base degli esiti delle procedure di integrazione, compresa quella linguistica, e sul grado di adesione in termini numerici agli altri servizi erogati. 5. L'ente locale ha l'obbligo di inviare, al momento della presentazione della rendicontazione delle spese sostenute, la scansione dei giustificativi di spesa, delle relative quietanze e di tutta la documentazione di supporto, comprendente tra l'altro il numero delle prestazioni erogate, nelle modalità che verranno stabilite e comunicate dal Servizio centrale. Le scansioni sono accompagnate da dichiarazione ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000, a firma di un responsabile dell'ente locale, attestante il fatto che le stesse sono copia conforme dei documenti originali”.... “7. La Direzione centrale, avvalendosi del supporto del Servizio centrale, dispone verifiche e ispezioni sui servizi degli enti locali assegnatari del contributo”.*

*L'art. 27, “Revoca del contributo” dispone poi che “All'atto dell'assegnazione del contributo per l'avvio dei progetti o per la prosecuzione degli stessi ai sensi degli articoli 2 e 4 del decreto, a ciascun progetto viene attribuito un punteggio complessivo/annuale di 20 punti. Tale punteggio subisce decurtazioni, nella misura indicata nella tabella riportata in calce al presente articolo, a seguito della accertata inosservanza di uno o più obblighi previsti dal presente decreto e dalle presenti linee guida. 2. 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.3 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.4. La revoca parziale del contributo è disposta in presenza di una decurtazione di punteggio compresa tra 8 e 13 punti complessivi. La revoca totale del contributo può essere disposta in presenza di una decurtazione di punteggio compresa tra 14 e 20 punti complessivi”.*

Il punto 10.a della Tabella delle penalità allegata all'art. 27 delle Linee Guida disciplina, nel dettaglio, la fattispecie del “*Ritardo di oltre due mesi rispetto al termine ultimo indicato dal Servizio Centrale per la presentazione dei rendiconti finanziari relativi all'annualità precedente*” e prevede la decurtazione di 14 punti in caso di ritardo superiore ai 91 giorni eccedenti i due mesi.

14. Tanto premesso, nel caso di specie, il Comune, nonostante le due proroghe consecutive concesse dal Ministero ai fini della trasmissione della documentazione contabile prevista ai fini della rendicontazione dell'annualità 2017 non ha, entro la scadenza prevista e nonostante i solleciti da parte del Ministero, provveduto al suddetto adempimento.

In proposito, dal tenore delle comunicazioni in atti trasmesse dal Ministero al Comune, non si riscontra il dedotto atteggiamento “ambiguo” da parte dell'Amministrazione, trattandosi piuttosto di ripetute sollecitazioni all'ente locale a voler adempiere all'obbligo di rendicontazione normativamente previsto.

Dalla documentazione in atti risulta, in particolare, che, in un primo momento, il Ministero, tenuto conto delle difficoltà rappresentate dal Comune in relazione agli inadempimenti da parte della cooperativa incaricata della rendicontazione, ha effettivamente concesso, con le citate due proroghe consecutive, un ulteriore termine per la rendicontazione (30 giugno 2018). E tuttavia, posto che alla data dell'8 febbraio 2019, il

Comune di Casal Velino non risultava ancora aver rendicontato le spese relative alla citata annualità, con nota del 19 marzo 2019 l'Amministrazione ha formalmente diffidato il Comune ai necessari adempimenti.

Atteso il persistere delle inadempienze da parte del Comune alla richiesta trasmissione della documentazione amministrativo contabile relativa alle spese 2017, con comunicazione del 5 novembre 2019 il Ministero ha dunque dato avvio al procedimento di revoca del finanziamento, conclusosi col provvedimento gravato del 26 febbraio 2020 attesa l'insufficienza della sola documentazione fornita dall'Ente locale (in supplezza dell'ente gestore) di certificare le spese sostenute per l'anno 2017 a causa dell'assenza di una rendicontazione completa.

Ciò risulta invero confermato dal verbale verifica del Revisore contabile ACG in atti, dal quale emerge in maniera evidente l'incompletezza e la presenza di irregolarità nella documentazione amministrativo contabile relativa all'annualità 2017 reperita dal Comune, al punto da non consentire il rilascio della richiesta certificazione.

Tanto considerato, risulta legittima l'applicazione da parte dell'Amministrazione, secondo quanto previsto dal DM 2016, della decurtazione massima di 14 punti di penalità dal punteggio assegnato e la revoca totale del finanziamento

Né assume valore scriminante quanto dedotto dal Comune circa l'imputabilità delle inadempienze amministrativo contabili al soggetto attuatore, posto che, come evidenziato dall'Amministrazione tanto nel provvedimento di revoca quanto in sede difensiva, la titolarità del finanziamento è esclusiva dell'ente locale, il quale dunque risponde nei confronti dell'Amministrazione della corretta rendicontazione delle spese in quanto unico responsabile del progetto nella gestione delle risorse pubbliche erogate. E neppure assume rilievo dirimente la circostanza che il Comune abbia, a fronte delle gravi inadempienze da parte del soggetto

attuatore, proceduto alla risoluzione della convenzione con quest'ultimo e all'attribuzione in via d'urgenza della gestione del servizio ad altro soggetto, attesa la inefficiente gestione del progetto da parte del Comune.

In tal senso, del tutto inconferente risulta pure il richiamo da parte del Comune ricorrente alla nota del Ministero ricevuta in data 15 gennaio 2020, atteso che la stessa si riferisce chiaramente ad un ulteriore inadempimento da parte del Comune, relativo alla mancata rendicontazione delle spese per l'anno 2018, e non anche alla rendicontazione dell'annualità 2017 in ragione della quale è stata disposta la revoca del finanziamento oggetto di causa. Il che, peraltro, semmai conferma ulteriormente l'inefficiente gestione da parte del Comune del progetto.

15. Per tutto quanto esposto, il ricorso va respinto in quanto infondato.

16. Sussistono i presupposti per compensare tra le parti le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio dei giorni 14 gennaio 2025 e 11 febbraio 2025, con l'intervento dei magistrati:

Michelangelo Francavilla, Presidente

Silvia Simone, Referendario, Estensore

Francesco Vergine, Referendario

**L'ESTENSORE**

**Silvia Simone**

**IL PRESIDENTE**

**Michelangelo Francavilla**

## IL SEGRETARIO