

**GIURDANELLA
& PARTNERS
STUDIO LEGALE**

www.giurdanellaepartners.it
studio@giurdanella.it

Catania
tel. 095 8997125
fax 0956113110

Vittoria
tel. 0932 1846215
fax 0932 393111

Palermo
tel. 091 8480111
fax 091 8772283

Roma
tel. 06 452219704
fax 06 233 284 09

Milano
tel. 02 40700689
fax 02 87181474

Bruxelles
tel. 0032 28081011
fax 0032 28088876

***ECC.MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER
LA SICILIA – SEDE DI PALERMO***

RICORSO

Proposto da Fondazione ÈBBENE, con sede legale in Catania, via Pietro Carrera n. 23, C.F. 93181480877, in persona del legale rappresentante *pro tempore* Edoardo Barbarossa (C.F. BBBDRD61T11C351Y), nato a Catania l'11 novembre 1961 ed ivi residente in via Varese n. 12, come da procura in calce al presente atto, da "Cantiere delle idee" Soc. coop. soc., con sede legale in Palermo, via Abruzzi n. 1/C, P. IVA 05168710829, in persona del legale rappresentante *pro tempore* Giusi Loredana Lo Nero (C.F. LNRGLR71P50G273A), nata a Palermo il 10 settembre 1971 e residente a Termini Imerese, via P. Nenni n. 42, come da procura in calce al presente atto, da Associazione Apriti Cuore ONLUS, con sede legale in Palermo, via Matteo Bonello n. 31, C.F. 97154610824, in persona del legale rappresentante *pro tempore* Lucia Lauro (C.F. LRALCU77D52G273U), nata a Palermo il 12 aprile 1977 ed ivi residente in via M. Accardo n. 1, come da procura in calce al presente atto, da Associazione A.Fa.Di ONLUS, con sede legale in Palermo, via Volontari Italiani del Sangue n. 31, C.F. 97067040820/P. IVA 04428600821, in persona del legale rappresentante

pro tempore Maria Munna (C.F. MNNMRA61A50F377A), nata a Monreale il 10 gennaio 1961 ed ivi residente in via Corpo di Guardia n. 16, come da procura in calce al presente atto, da “Edificando” Soc. coop. soc., con sede legale in Palermo, via Gaetano La Loggia n. 5 c/o, P.IVA 05176600822, in persona del legale rappresentante *pro tempore* Rosa Bono (C.F. BNORSO59C52F246D), nata a Misilmeri il 12 marzo 1959 e residente a Palermo in via Ruffo Di Calabria n. 14, come da procura in calce al presente atto, da “La Fraternità” Soc. coop. soc., con sede legale in Palermo, via A.no Toscano n. 2, P. IVA 03055760825, in persona del legale rappresentante *pro tempore* Nicolò Antonino Scalici (C.F. SCLNLN56B28G273J), nato a Palermo il 28 febbraio 1956 ed ivi residente in via Castellana n. 205, come da procura in calce al presente atto, da “Societate” Soc. coop. soc. a.r.l., con sede legale in Carini, via Piave n. 9, P. IVA 03843670823, in persona del legale rappresentante *pro tempore* Gioacchino Albiolo (C.F. LBLGCH68C20G348Q), nato a Partinico il 20 marzo 1968 ed ivi residente in via Parini n. 8, come da procura in calce al presente atto, da Associazione Inventare Insieme ONLUS, con sede legale in Palermo, via Cipressi n. 9, C.F. 97053420820/ P. IVA 04471210825, in persona del legale rappresentante *pro tempore* Concetta Adonica (C.F. DNCCCT76P47G273T), nata a Palermo il 7 settembre 1976 ed ivi residente in via Giovanbattista Ughetti n. 80, come da procura in calce al presente atto, da Associazione SoleLuna, con sede legale in Via Messina Marine n. 741/A, C.F. 97196800821, in persona del legale rappresentante *pro tempore* Pietro Asaro (C.F. SRAPTR73T08D423U), nato ad Erice l’8 dicembre 1973

e residente a Palermo in Corso dei Mille n. 1401/C, come da procura in calce al presente atto, rappresentati e difesi dall'avv. Carmelo Giurdanella (C.F. GRDCML61H22H163A) del Foro di Catania ed elettivamente domiciliati presso lo studio di questi sito in Palermo, via Emanuele Notarbartolo n. 5, con dichiarazione di voler ricevere ogni comunicazione e notifica all'indirizzo PEC giurdanellaepartners@pec.it o al numero di telefax 0956113110;

CONTRO

la Presidenza della Regione Siciliana, la Giunta di Governo della Regione Siciliana e l'Assessorato Regionale della Famiglia, delle Politiche Sociali e del Lavoro della Regione Siciliana – Dipartimento della Famiglia e delle Politiche Sociali, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Palermo, presso i cui uffici, in Palermo, via A. De Gasperi n. 81, sono *ex lege* domiciliati;

E NEI CONFRONTI DI

Associazione Centro Studi – Opera Don Calabria, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede legale in Verona, via San Zeno in Monte n. 23; Associazione Centro di Accoglienza Padre Nostro ONLUS, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede legale in Palermo, via Brancaccio n. 210; Associazione Telefono Arcobaleno Onlus, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede legale in Siracusa, viale

Santa Panagia n. 141/a; Associazione Meter ONLUS, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede legale in Avola (SR), via Emanuele Filiberto n. 58; SOS Telefono Azzurro ONLUS, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede legale in Milano, Corso Lodi n. 47; Banco Alimentare ONLUS, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede legale in Catania, via Basile n. 12; O.N.M.I.C. – Opera Nazionale Mutilati ed Invalidi Civili, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede legale in Salerno, via Adriano Aurofino n. 25; A.N.M.I.C. – Associazione Nazionale Mutilati ed Invalidi Civili, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede legale in Roma, via Maia n. 10; Federvita Sicilia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede legale in Terrasini (PA), vicolo Oreto n. 29; Banco delle Opere di Carità Sicilia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede legale in Palermo, via Generale Eugenio di Maria, n. 9.

PER L'ANNULLAMENTO

- previa sospensione dell'efficacia -

dei seguenti atti:

1. decreto del Segretario Generale della Presidenza della Regione del 17 settembre 2014, pubblicato nella G.U.R.S. n. 39 del 19 settembre 2014, concernente “*Avviso pubblico per la manifestazione di interesse alla concessione, da parte della Regione siciliana di un sostegno economico sotto forma di contributo ai sensi dell'art. 128 della legge regionale 12 maggio 2010, n. 11 e successive modifiche*”

ed integrazioni, esercizio finanziario 2014”, nella parte in cui, all’art. 2, comma 17, prevede che *“gli enti destinatari di precedenti espresse norme regionali di riconoscimento di specifici contributi, ferma restando la procedura di istanza e valutazione sopra fissata, sono valutati prioritariamente e sono beneficiari in termini di precedenza su tutti gli istanti”*;

2. della Deliberazione della Giunta regionale n. 391 del 29 dicembre 2014, la quale, integrando la Deliberazione n. 374 del 17 dicembre 2014, a norma della quale, nel caso in cui le risorse assegnate al singolo dipartimento non fossero sufficienti a coprire tutte le istanze finanziate, avrebbe dovuto procedersi *“con la riduzione in proporzione percentuale rispetto all’importo stimato dalle competenti commissioni dipartimentali”*, ha modificato tale criterio, specificando che *“la proporzionalità della riduzione del contributo è rapportata alla spesa storica dell’anno 2013”*;
3. del Decreto Dirigenziale n. 2950 del 31 dicembre 2014, il quale, in applicazione dei criteri sopra richiamati, ha incluso nell’elenco degli assegnatari le sole ONLUS già destinatarie di precedenti espresse norme regionali di riconoscimento di specifici contributi, riducendo il contributo in rapporto alla spesa storica dell’anno 2013, escludendo arbitrariamente tutte le altre;
4. di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale.

FATTO

Con il Decreto del Segretario Generale della Presidenza della Regione del 17 settembre 2014 è stato approvato l'avviso pubblico per la manifestazione di interesse alla concessione, da parte della Regione siciliana, di un sostegno economico sotto forma di contributo ai sensi dell'art. 128 della legge regionale 12 maggio 2010, n. 11 e successive modifiche ed integrazioni. Tale avviso conteneva, all'art. 2, comma 17, la norma secondo la quale *“gli enti destinatari di precedenti espresse norme regionali di riconoscimento di specifici contributi, ferma restando la procedura di istanza e valutazione sopra fissata, sono valutati prioritariamente e sono beneficiari in termini di precedenza su tutti gli istanti”*.

Su questa base le ricorrenti, tutte ONLUS operanti nel settore del disagio sociale e della disabilità, presentavano le loro istanze, valutate le quali il Dipartimento della Famiglia e delle Politiche Sociali trasmetteva i relativi elenchi alla Segreteria generale della Presidenza della Regione.

La Giunta regionale, con deliberazione n. 374 del 17 dicembre 2014, ha approvato tali elenchi, dai quali risulta che tutte le ricorrenti avessero ottenuto un punteggio utile per l'ammissione ai benefici. In particolare: la Fondazione ÈBBENE un punteggio di 71/100; “Cantiere delle idee” Soc. coop. soc. un punteggio di 71/100; l'Associazione Apriti Cuore ONLUS un punteggio di 78/100; l'Associazione A.Fa.Di ONLUS un punteggio di 76/100; “Edificando” Soc. coop. soc. un punteggio di 71/100; “La Fraternità” Soc. coop. soc. un punteggio di 74/100; “Societate” Soc. coop. soc. a.r.l. un punteggio di 81/100; l'Associazione Inventare Insieme ONLUS un punteggio di 91/100; l'Associazione SoleLuna un punteggio di 71/100.

La delibera sopra citata specificava poi che, ove le risorse assegnate al singolo dipartimento non fossero sufficienti a coprire tutte le istanze finanziate, avrebbe dovuto procedersi *“con la riduzione in proporzione percentuale rispetto all'importo stimato dalle competenti commissioni dipartimentali”*.

La stessa Giunta regionale, pochi giorni dopo, con deliberazione n. 391 del 29 dicembre 2014, ha modificato tale criterio, stabilendo di *“integrare la deliberazione della Giunta regionale n. 374”* con la specificazione che si riferisca che *“la proporzionalità della riduzione del contributo è rapportata alla spesa storica dell'anno 2013”*.

Sulla scorta di tale delibera, il Dipartimento regionale della Famiglia e delle Politiche Sociali, con Decreto dirigenziale n. 2950 del 31 dicembre 2014, ha ripartito i 2.050.187,66 € spettantigli tra gli enti *“già destinatari di precedenti espresse norme regionali di riconoscimento di specifici contributi”*, riducendo il contributo in rapporto alla spesa storica dell'anno 2013. Tutti gli altri enti – tra cui le ricorrenti – inseriti nella graduatoria con proposta di contributo di cui agli elenchi trasmessi dal Dipartimento Famiglia e Politiche Sociali in data 26 novembre 2014 ed ai quali la Commissione di Valutazione ha attribuito un punteggio pari o superiore a 70/100 sono risultati, dunque, esclusi, perché privi di *“precedenti espresse norme regionali di riconoscimento di specifici contributi”*.

Tutto ciò premesso in fatto, si osserva

IN DIRITTO

1. VIOLAZIONE DELL'AVVISO QUALE LEX SPECIALIS DELLA PROCEDURA – MODIFICA DELL'AVVISO IN UN MOMENTO SUCCESSIVO ALLA CONCLUSIONE DELLA PROCEDURA – VIOLAZIONE DELL'ART. 3 L. N. 241/1990 – ECCESSO DI POTERE SOTTO IL PROFILO DELLA CARENZA DI ISTRUTTORIA, DEI PRESUPPOSTI E DI MOTIVAZIONE – CARENZA ASSOLUTA DI MOTIVAZIONE

Come precisato in fatto, la vicenda muove dall'illegittimità dell'operato della Giunta di Governo della Regione Siciliana, la quale ha ritenuto, senza motivazione alcuna, di discostarsi dai criteri stabiliti nell'avviso pubblico, emanato il 17 settembre 2014, per la manifestazione di interesse alla concessione, da parte della Regione siciliana, di un sostegno economico sotto forma di contributo ai sensi dell'art. 128 della legge regionale 12 maggio 2010, n. 11 e successive modifiche ed integrazioni.

Infatti, la distribuzione delle somme assegnate alla disponibilità del Dipartimento della Famiglia e delle Politiche Sociali è stata il frutto dell'applicazione, da parte della Giunta regionale, con la delibera n. 391 del 29 dicembre 2014, di un nuovo e diverso criterio di precedenza rispetto a quelli conosciuti in precedenza (disabilità, disagio e legge regionale preesistente), ossia la “*spesa storica dell'anno 2013*”, individuato solo successivamente al completamento della valutazione, da parte delle Commissioni competenti, delle domande di partecipazione presentate, ed

alla predisposizione delle graduatorie con la ripartizione delle somme tra i progetti meritevoli di accoglimento.

In particolare, nonostante la spesa storica dell'anno 2013 venga individuata dalla Giunta come criterio in proporzione al quale modulare la riduzione dei contributi spettanti a ciascun ente, non può non valutarsi come, in realtà, esso finisca inevitabilmente col configurare un nuovo criterio di precedenza, introducendo, di fatto ed in maniera assolutamente arbitraria, il principio secondo il quale chi c'era nel 2013 può esserci anche nel 2014, mentre chi non c'era non esiste!

Ora, dalla complessiva analisi del combinato disposto dell'articolo 128 della L.R. 11/2010 e dell'avviso pubblico di cui al decreto del Segretario della Regione del 17 settembre 2014 si ricava, invece, la diversa volontà di predeterminare in maniera puntuale i criteri di preferenza cui fare riferimento nella distribuzione delle somme. Emerge, infatti, la necessità per l'organo politico di rendere chiare, pienamente conoscibili e predefinite le scelte sottostanti all'erogazione dei contributi: **tali scelte, così come cristallizzate all'interno della *lex specialis*, a sua volta predisposta nel rispetto delle indicazioni della legge regionale, condizionano il prosieguo dell'attività amministrativa**, consistente nella valutazione delle domande di partecipazione e nella ripartizione delle somme in base ai punteggi attribuiti.

Ed è, peraltro, principio consolidato che nelle procedure concorsuali latamente intese “*la presenza di diversi partecipanti nella procedura concorsuale, determina la necessità della predisposizione – anteriormente*

alle singole valutazioni – dei criteri generali delle valutazioni stesse e, ad un secondo livello, la possibilità di procedere alla semplice applicazione di detti criteri alla fattispecie concreta” (in tal senso, **T.A.R. Lecce, Sez. I, 27 marzo 1996, n. 120**; **TAR Catania, Sez. IV, 13 giugno 2013, n. 1994**; **Consiglio di Stato sez. VI, 14 novembre 2011, n. 6001**; **ordinanza CGA, 17 gennaio 2014, n. 41**).

L'impugnata delibera n. 391/2014 della Giunta regionale è, pertanto, illegittima, poiché ha irragionevolmente espresso un nuovo criterio di preferenza, falsando, in questo modo, le regole sottostanti al meccanismo di erogazione dei contributi previsto dalla legge regionale e dall'avviso pubblico.

Né sarebbe possibile, *a contrario*, affermare che l'operato della Giunta non sia sindacabile in quanto espressione di una scelta di natura politica: infatti, la materia *de qua* risulta regolata da una legge regionale che, oltre a definire le linee generali ed i limiti da rispettare nella ripartizione dei contributi, demanda ad una fonte secondaria – l'avviso pubblico – il compito di dettagliarne il contenuto.

Lo stesso Tribunale oggi adito si è recentemente pronunciato su una questione simile, affermando che *“e pure è vero che la giunta regionale gode, nei limiti di legge, di discrezionalità nella individuazione delle aree tematiche meritevoli di sostegno e nella quantificazione delle somme erogabili per tali aree, nonché nella determinazione di eventuali criteri di preferenza a favore di categorie considerevoli di maggiore tutela, ciò non le consente, dopo l'approvazione della lex specialis e al termine dell'iter*

procedimentale volto alla formulazione della graduatoria, di non rispettare quegli stessi vincoli cui si è in precedenza assoggettata ovvero di individuarne di nuovi, senza tra l'altro fornire alcuna giustificazione a supporto della decisione adottata” (T.A.R. Palermo, Sez. III, 16 maggio 2014, n. 1269).

Pertanto, è da ritenere che la delibera della Giunta regionale n. 391/2014 si ponga in violazione dell'avviso pubblico e dell'art. 3 della L. 241/1990, che sancisce l'obbligo di motivazione di ogni provvedimento amministrativo, motivazione che deve indicare i “*presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria*”.

2. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 128, COMMI 2 E 8-BIS, DELLA L.R. N. 11 DEL 12 MAGGIO 2010 – VIZIO DI INCOMPETENZA – ECCESSO DI POTERE SOTTO IL PROFILO DELLA CARENZA DI ISTRUTTORIA, DEI PRESUPPOSTI E DI MOTIVAZIONE, DELLA CONTRADDITTORIETÀ ED ILLOGICITÀ, DEL TRAVISAMENTO E INCONGRUITÀ DELLE SCELTE

Gli atti impugnati realizzano anche una palese violazione dell'art. 128, commi 2 e 8-*bis* della l.r. 11/2010.

Infatti, l'avviso pubblico del 17 settembre 2014, all'art. 2, comma 17, così recita: “*gli enti destinatari di precedenti espresse norme regionali di riconoscimento di specifici contributi, ferma restando la procedura di istanza e valutazione sopra fissata, sono valutati prioritariamente e sono*

beneficiari in termini di precedenza su tutti gli istanti”, mentre il comma 2 dell’art. 128 della l.r. 11/2010 afferma che *“i soggetti già destinatari di precedenti espresse norme regionali di riconoscimento di specifici contributi, ove presentino istanza e abbiano i requisiti per l’accesso ai contributi di cui al presente articolo, possono essere prioritariamente beneficiari di un sostegno economico, nei limiti delle disponibilità finanziarie previste nel bilancio della Regione”*. Il comma 8-bis della stessa norma, poi, prevede che i contributi siano attribuiti ed erogati sulla base *“della congruità della spesa e della validità sociale e culturale della stessa, sottoposta alle valutazioni da effettuarsi a cura di commissioni nominate da parte degli Assessori regionali dei dipartimenti competenti”*.

Dall’analisi di queste disposizioni emerge immediatamente come l’avviso abbia trasformato in un imperativo ciò che la legge regionale prevede solo come possibilità, ossia che siano valutati prioritariamente gli enti che siano stati già destinatari di contributi in forza di precedenti leggi regionali; tuttavia, così facendo, a parere di chi scrive, **l’avviso ha stravolto la ratio della disposizione.**

Ed invero, da una lettura sistematica dei due commi dell’art. 128 della l.r. 11/2010 emerge come il legislatore regionale non abbia voluto attribuire maggiore importanza agli enti già beneficiari di contributi in forza di precedenti norme per tale solo fatto, ma in considerazione, comunque, della “validità sociale e culturale” della loro spesa, che deve essere sottoposta alla valutazione delle competenti Commissioni regionali nominate per dipartimento.

È, dunque, evidente come l'avviso pubblico abbia posto in essere una falsa applicazione dei due richiamati commi dell'art. 128 l.r. 11/2010, con la conseguente illegittimità derivata anche di tutti gli atti consequenziali, nella parte in cui hanno attribuito, in maniera del tutto automatica, precedenza agli enti già beneficiari di contributi in forza di norme regionali passate, **senza che di tale imperativa prelazione essi abbiano fornito alcuna motivazione collegata al preminente valore sociale e culturale dell'attività di tali enti rispetto a quella degli altri.**

Corollario delle suesposte considerazioni è la valutazione dell'indebita ingerenza della Giunta regionale, prima, e dell'Assessorato Regionale della Famiglia, delle Politiche Sociali e del Lavoro della Regione Siciliana – Dipartimento della Famiglia e delle Politiche Sociali, poi, nelle competenze spettati, *ex lege*, in forza dell'art. 128, comma 8-*bis* l.r. 11/2010, alle Commissioni di Valutazione nominate per dipartimento: infatti, la delibera 391/2014 ed il Decreto dirigenziale 2950/2014, nel modificare, il primo, i criteri di ripartizione delle somme rispetto agli enti istanti, e nel riconoscere, il secondo, quali beneficiari i soli enti cui norme precedenti avevano già attribuito contributi specifici, hanno sostituito le Commissioni nel valutare la meritevolezza dei richiedenti il beneficio.

Pertanto, nelle parti di cui sopra specificato, tali atti sono annullabili perché inficiati da vizio di incompetenza relativa. Infatti, si è detto in giurisprudenza che *“quando viene accertata l'incompetenza relativa dell'organo adottante [...], il provvedimento deve essere necessariamente annullato, non potendo trovare applicazione la disposizione che ne*

preclude l'annullamento laddove sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato" (T.A.R. Napoli, Sez. I, 12 aprile 2006, n. 3538).

3. VIOLAZIONE DELLA DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE N. 374 DEL 17 DICEMBRE 2014, LADDOVE ESSA HA PREVISTO IL CRITERIO DI MODULAZIONE PROPORZIONALE DEL CONTRIBUTO – VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI UGUAGLIANZA E DI NON DISCRIMINAZIONE EX ART. 3 COST. – ECCESSO DI POTERE PER DISPARITÀ DI TRATTAMENTO – VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DEL LEGITTIMO AFFIDAMENTO – ECCESSO DI POTERE PER CONTRADDITTORIETÀ

La Delibera della Giunta regionale n. 391/2014 ed il Decreto dirigenziale n. 2950/2014 violano la Delibera della Giunta regionale n. 374 del 17 dicembre 2014, dal momento che hanno sovvertito il criterio di modulazione proporzionale del contributo in essa previsto.

Infatti, nell'approvare gli elenchi trasmessi dal Dipartimento della Famiglia e delle Politiche Sociali – e, quindi, all'esito del procedimento relativo alla valutazione della meritevolezza degli enti – la Delibera 374/2014 affermava che, nel caso in cui le risorse assegnate al singolo dipartimento non fossero sufficienti a coprire tutte le istanze finanziate, avrebbe dovuto procedersi “con la riduzione in proporzione percentuale rispetto all'importo stimato dalle competenti commissioni dipartimentali”. La Delibera, dunque, non prevedeva alcuno spazio per ulteriori valutazioni circa l'assetto della

graduatoria, dando per assodato che gli enti – tra cui tutte le ricorrenti – che avessero ottenuto un punteggio pari o superiore a 70/100 avessero tutti diritto a percepire il contributo di cui all’art. 128 l.r. 11/2010.

L’unica valutazione lasciata in capo ai singoli dipartimenti ineriva la quantificazione dell’importo dovuto, che avrebbe potuto essere ridotto, in caso di insufficienza delle risorse a coprire tutte le istanze, **non, si badi, discrezionalmente, ma secondo un criterio ben determinato**, ossia attraverso *“la riduzione percentuale rispetto all’importo stimato dalle competenti commissioni dipartimentali”*.

Un criterio, dunque, oggettivo, che avrebbe ragionevolmente garantito a tutti gli enti considerati idonei all’ammissione al beneficio di godere del contributo, seppur per un importo ridotto rispetto a quello originariamente proposto.

Invece la scelta, incomprensibile - soprattutto se si pensa che essa è intervenuta a meno di due settimane dopo la Delibera del 17 dicembre – della Giunta regionale è stata quella di prevedere, nella Delibera n. 394/2014, che la riduzione sarebbe stata effettuata tenendo conto della spesa storica del 2013, con ciò introducendo un criterio che ha realizzato una palesemente irragionevole discriminazione, garantendo una sorta di “diritto alla vita” ai soli enti che erano già presenti nel 2013 ed escludendo, **indipendentemente da qualsiasi valutazione circa la meritevolezza dei loro fini**, tutti gli altri.

Né, d’altra parte, si potrebbe giustificare una tale inversione di rotta della Giunta regionale con la sopravvenuta conoscenza delle precarie condizioni

economiche in cui versano le finanze della Regione: infatti, già con la delibera n. 374/2014, nel considerare l'ipotesi di insufficienza delle risorse finanziarie a far fronte a tutte le istanze, la Giunta si mostrava ben consapevole della situazione economica siciliana e, appunto per tale motivo, mostrava, con un notevole buon senso, di voler trovare una soluzione che premiasse tutti gli enti meritevoli.

Invece, la Delibera n. 391/2014, modificando la precedente, ha prodotto un insanabile contrasto con l'art. 3 della Costituzione: infatti, è assolutamente irragionevole che gli enti risultati beneficiari a seguito dell'emanazione del Decreto dirigenziale n. 2950/2014 abbiano ottenuto elevatissime somme, mentre quelli inizialmente idonei siano stati esclusi per insufficienza di risorse, quando sarebbe bastato ridurre l'importo dei contributi riconosciuti ai primi perché anche i secondi potessero beneficiarne. D'altra parte, lo si ripete, gli enti beneficiari svolgono sicuramente un'opera che deve considerarsi meritoria nel campo del sociale, ma non più di quanto non si debba considerare tale quella degli idonei esclusi: non sussistono, dunque, tra le due categorie di enti, differenze sostanziali tali da giustificare una tale differenza di trattamento.

Va poi considerato come la Delibera n. 391/2014 ed il Decreto dirigenziale n. 2950/2014 abbiano violato il legittimo affidamento ingenerato negli enti idonei e poi esclusi – tra cui le ricorrenti – dalla Delibera n. 374 del 17 dicembre 2014, sulla scorta della quale, se non fossero intervenute le sopra descritte modifiche, essi avrebbero potuto accedere, a parità di condizioni con gli altri, al beneficio. Afferma, infatti, la giurisprudenza, che “è

illegittimo per eccesso di potere il provvedimento contrastante con un precedente atto emesso dalla medesima amministrazione a breve distanza dal primo, ove il secondo non sia sorretto da una ampia e puntuale motivazione idonea a giustificare il diverso orientamento adottato; il vizio di eccesso di potere per contraddittorietà è configurabile quando sussistano valutazioni tra loro incompatibili tra atti o comportamenti adottati dall'amministrazione in circostanze del tutto analoghe e nell'esercizio del medesimo potere e la diversità di determinazione non sia giustificabile in base al principio di coerenza logica” (in tal senso, **Cons. Stato, Sez. IV, 13 luglio 1998, n. 1090**; **T.A.R. Ancona, 30 gennaio 1998, n. 115**).

4. DIFETTO DI ATTRIBUZIONE – INCOSTITUZIONALITÀ DELLE NORME RICHIAMATE - ECCESSO DI POTERE PER SVIAMENTO – VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI TRASPARENZA – VIOLAZIONE DELL'ART. 97 COST. SOTTO IL PROFILO DELL'IMPARZIALITÀ E DEL BUON ANDAMENTO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Il Decreto del Dirigente del servizio 4 del Dipartimento regionale della Famiglia e delle Politiche Sociali n. 2950 del 31 dicembre 2014, in attuazione dell'art. 2, comma 17, del Decreto del Segretario Generale della Presidenza della Regione del 17 settembre 2014 e della Deliberazione della Giunta regionale n. 391 del 29 dicembre 2014, ha previsto che il fondo destinato al finanziamento dei contributi *ex art.* 128 della legge regionale 12 maggio 2010, n. 11 e successive modifiche ed integrazioni venisse ripartito tra gli enti già destinatari di precedenti espresse norme regionali di specifici

contributi, i cui progetti avessero avuto attribuito dalla Commissione di Valutazione un punteggio pari o superiore a quello minimo di accesso previsto dall'avviso, ossia a punti 70/100.

Da un'analisi della graduatoria degli assegnatari, è emerso quanto segue:

- l'Associazione Centro di Accoglienza Padre Nostro ONLUS, beneficiaria di un contributo di € 360.038,68 con un punteggio di 100/100, è stata valutata prioritariamente sulla scorta della l.r. 12/1996, la quale affermava, all'art. 1, che *“per agevolare la concreta opera di rimozione delle condizioni di degrado che favoriscono la diffusione del fenomeno mafioso e per contribuire allo sviluppo della coscienza civile contro la mafia, il Presidente della Regione è autorizzato a corrispondere annualmente per il triennio 1996-1998 all'associazione Centro di accoglienza Padre Nostro, con sede a Palermo, via Brancaccio, n. 461, la somma di lire 150 milioni quale contributo per il raggiungimento dei suoi scopi statutari”*;
- l'Associazione Centro studi Opera Don Calabria, beneficiaria di un contributo di € 197.484,20 con un punteggio di 98/100, è stata valutata prioritariamente sulla scorta dell'art. 121 della l.r. 2/2002, il quale affermava che *“per il conseguimento delle finalità e l'utilizzazione di parte delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali assegnate alla Regione ai sensi della legge 8 novembre 2000, n. 328, l'Assessorato regionale degli enti locali è autorizzato a concedere, a decorrere dall'anno 2002, un contributo annuo di 400 migliaia di euro in favore dell'Associazione centro studi opera Don Calabria, per la realizzazione, nell'ambito delle province siciliane, anche in partecipazione con altri enti*

e/o associazioni, di interventi sperimentali rivolti agli adolescenti devianti e/o inseriti nel circuito penitenziario, attraverso modelli di accompagnamento nell'inserimento sociale che prevedono l'utilizzo di modalità di mediazione”;

- l'Associazione Telefono arcobaleno ONLUS, beneficiaria di un contributo di € 353.492,01 con un punteggio di 95/100, è stata valutata prioritariamente sulla scorta dell'art. 16 della l.r. 26/2000, il quale affermava che *“l'Assessore per gli enti locali è autorizzato a concedere un contributo annuo di lire 100 milioni (capitolo 19052) in favore dell'Associazione telefono arcobaleno, al fine di garantire la prosecuzione del programma di lotta alla pedofilia”* ed autorizzava, a tal fine, a decorrere dall'esercizio finanziario 2000, la spesa annua di lire 100 milioni;

- l'Associazione Meter ONLUS di Don Fortunato Di Noto, beneficiaria di un contributo di € 343.122,91 con un punteggio di 93/100, è stata valutata prioritariamente sulla scorta delle leggi regionali 10/1999 e 20/2003. L'art. 53 di tale ultima legge affermava che *“l'Assessore regionale per i beni culturali ed ambientali e per la pubblica istruzione è autorizzato, previa presentazione del programma di attività e del piano finanziario per l'anno di riferimento, a corrispondere un contributo annuo al comitato regionale siciliano della Lega italiana dei diritti dell'uomo (LIDU) aderente alla Federation internationale des droits de l'homme, con sede in Catania, al comitato regionale di Amnesty International con sede in Palermo ed all'Associazione METER Onlus con sede in Avola per il perseguimento delle finalità proprie in difesa dei diritti umani e civili e la lotta ad ogni*

violenza e criminalità. Per le finalità di cui al comma 1 è autorizzata, per l'esercizio finanziario 2003, la spesa di 100 migliaia di euro (UPB 9.3.1.3.7, capitolo 377752). Per gli esercizi finanziari successivi si provvede ai sensi dell'articolo 3, comma 2, lettera h), della legge regionale 27 aprile 1999, n. 10 e successive modifiche ed integrazioni”;

- la Fondazione Banco Alimentare ONLUS, beneficiaria di un contributo di € 278.471,58 con un punteggio di 90/100, è stata valutata prioritariamente sulla scorta dell'art. 97 della l.r. 2/2002, che affermava che *“per il conseguimento delle finalità e l'utilizzazione di parte delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali, assegnato alla Regione ai sensi della legge 8 novembre 2000, n. 328, l'Assessorato regionale degli enti locali è autorizzato a concedere un contributo annuo di 775 migliaia di euro in favore della Fondazione banco alimentare Onlus, per il sostegno all'attività da questa svolta nel territorio della Regione, anche attraverso propri comitati, sezioni, articolazioni e dipendenze, di somministrazione di generi alimentari e di prima necessità in favore di enti ed organizzazioni direttamente impegnati nell'assistenza verso categorie sociali marginalizzate o verso altre forme di povertà estrema”;*

- l'Associazione SOS Telefono azzurro ONLUS, beneficiaria di un contributo di € 70.745,53 con un punteggio di 88/100, è stata valutata prioritariamente sulla scorta dell'art. 16 l.r. 26/2000, aggiornato dall'art. 56, comma 4, l.r. 6/2001. La prima norma è quella sopra richiamata in relazione al Telefono arcobaleno, e l'art. 56, comma 4, l.r. 6/2001 ha previsto che *“al comma 1 dell'articolo 16 della legge regionale 18 dicembre 2000, n. 26,*

dopo le parole 'Telefono arcobaleno' sono aggiunte le parole 'ed uno di analogo importo in favore dell'Associazione Telefono azzurro'". Dunque, anche per Telefono azzurro era previsto un contributo pari a 100 milioni di lire;

- il Banco delle Opere di Carità Sicilia, beneficiario di un contributo di € 84.838,08 con un punteggio di 82/100, è stato valutato prioritariamente sulla scorta dell'art. 7, comma 3, della l.r. 8/2011, che affermava che *"all'U.P.B. 6.2.1.3.1, alla fine della denominazione del capitolo 183728 dopo le parole alimentare onlus aggiungere di cui 100 al Banco delle Opere di carità"*;

- la Feder Vita Sicilia, beneficiaria di un contributo di € 143.753,42 con un punteggio di 78/100, è stata valutata prioritariamente sulla scorta dell'art. 3 della l.r. 10/1999. Ma tale articolo non cita alcun contributo ad alcun ente!

- l'O.N.M.I.C. Opera nazionale mutilati e invalidi civili, beneficiaria di un contributo di € 60.348,16 con un punteggio di 71/100, è stata valutata prioritariamente sulla scorta dell'art. 137 della l.r. 4/2003, che affermava che *"a decorrere dall'anno 2003 una somma pari al 30 per cento del contributo di cui al comma 1 dell'articolo 19 della legge regionale 6 aprile 1996, n. 26, è concessa all'Opera nazionale mutilati ed invalidi civili (ONMIC)"*. Ma tale norma è stata abrogata dall'art. 127, comma 64, della l.r. 17/2004!

- l'Associazione nazionale mutilati ed invalidi civili, beneficiaria di un contributo di € 157.893,10 con un punteggio di 71/100, è stata valutata prioritariamente sulla scorta dell'art. 19 della l.r. 26/1996. Tale articolo, tuttavia, non fa alcun riferimento all'Associazione; è, semmai, l'art. 20 della

stessa legge ad affermare che *“l’Assessore regionale per gli enti locali è autorizzato a concedere in favore dell’Associazione Nazionale Mutilati ed Invalidi Civili (ANMIC) un contributo annuo di lire 2.000 milioni a decorrere dall’esercizio finanziario 1996”*.

Da quanto fin qui riportato è giocoforza trarre alcune considerazioni circa l’illegittimità degli atti di cui si chiede l’annullamento.

Anzitutto, si può subito rilevare come, nella gran parte dei casi, le norme dalle quali si fa discendere il diritto delle associazioni beneficiarie ad essere valutate prioritariamente siano contenute in leggi finanziarie regionali o, addirittura, in leggi di assestamento di bilancio. Dunque, la priorità riconosciuta a tali enti non ha, a monte, un percorso progettuale che li renda più meritevoli di altri.

Nelle residuali ipotesi in cui, invece, il riconoscimento non sia avvenuto in sede di finanziaria o di assestamento di bilancio, esso ha trovato spazio in leggi-provvedimento che lasciano spazio a più di qualche perplessità in ordine alla loro legittimità.

Vi, infine, un caso in cui non è possibile nemmeno individuare la legge di riconoscimento, dal momento che l’indicazione fornita agli atti risulta errata, non essendo possibile rinvenire nella norma ivi riportata alcun riferimento a contributi ad enti; un caso in cui la norma richiamata è errata, poiché quella di riferimento è l’articolo successivo; un caso in cui la norma richiamata è stata, addirittura, espressamente abrogata!

Si aprono, dunque, una serie di questioni, che portano tutte, inesorabilmente, alla medesima conclusione: l’illegittimità degli atti impugnati.

Anzitutto, analizziamo i casi in cui la legge richiamata non è più in vigore. Essi si concretizzano in due ipotesi: leggi abrogate o leggi finanziarie che prevedevano un'erogazione di contributi circoscritta ad un determinato lasso di tempo. E' legittimo un provvedimento normativo che faccia rivivere una legge non più in vigore? Ovviamente no! Infatti, se ciò fosse possibile, verrebbe meno il fondamentale principio della separazione dei poteri, dal momento che l'amministrazione si sostituirebbe al legislatore nell'esercizio del potere legislativo. Pertanto, un atto amministrativo che, come quelli impugnati, richiami leggi non più in vigore, risulta viziato, nella parte in cui effettui tale richiamo, dal cd. **difetto assoluto di attribuzione**, che si configura quando l'organo che emana l'atto non ha assolutamente la competenza per emanarlo, in quanto si tratta di un organo appartenente ad un potere, o settore dell'amministrazione pubblica, completamente diversi da quello competente.

Passiamo ad analizzare l'ipotesi in cui, invece, il richiamo venga effettuato rispetto a leggi ritenute ancora vigenti: sia nel caso in cui si tratti di leggi finanziarie che nel caso in cui si tratti di leggi-provvedimento, emanate ad *hoc* per assicurare la corresponsione di contributi a determinati enti, è rinvenibile in esse una caratteristica di fondo, ossia l'incostituzionalità. In particolare, esse norme risulterebbero **incostituzionali nella misura in cui contengano la previsione non proceduralizzata della corresponsione di contributi a determinati enti.**

E, infatti, si è sempre più diffusa, tra i legislatori regionali, la prassi dell'adozione di atti sostanzialmente amministrativi con provvedimenti

formalmente legislativi, in tal modo affrancandosi dall'onere della motivazione e della partecipazione procedimentale, da garantire ai soggetti interessati. Tale prassi generalizzata consente, nella materia *de qua*, di riconoscere dei contributi a determinati enti in forza di **una “copertura” che formalmente è legislativa, ma, nei fatti, potrebbe essere politica**, dal momento che, non sussistendo alcun obbligo di motivazione né di partecipazione, nessun controllo e nessuna trasparenza sono assicurati all'azione dell'amministrazione, la quale potrebbe ben essere piegata al perseguimento non tanto dell'interesse pubblico, ma di interessi privati legati a rapporti interpersonali.

Ecco perché si ritiene che la mancata procedimentalizzazione delle leggi-provvedimento si traduca in una violazione dei principi di buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa sanciti dall'art. 97 della Costituzione; un tale assunto, peraltro, ha trovato riscontro anche nella giurisprudenza costituzionale, che ha avuto modo di valutare, in senso negativo, la compatibilità delle leggi-provvedimento con tali principi (si veda **Corte Cost., 20 luglio 2007, n. 314**).

Se anche, comunque, si volesse superare la censura relativa all'illegittimità costituzionale di tali leggi, gli atti impugnati risulterebbero comunque illegittimi.

Si osservi, a tal proposito, quanto segue: Telefono Arcobaleno, ad esempio, ha ricevuto un contributo di € 353.492,01 sulla scorta della l.r. 26/2000. Ma tale legge prevedeva che all'Associazione, a partire dal 2000, venisse erogato un contributo fisso pari a 100 milioni di lire (oggi € 50.000), ossia 7

volte meno rispetto a quanto ricevuto nel 2014; lo stesso per quanto riguarda Telefono Azzurro, beneficiario di € 70.745,53 a fronte dei 50.000 riconosciutigli dal 2001 dalla stessa legge, modificata, della precedente associazione; Meter ha ricevuto un contributo di € 343.122,91 in forza di due leggi regionali che ne prevedevano uno di € 100.000 da spartire tra tre enti (fra i quali Meter, che, quindi, avrebbe dovuto percepire circa € 33.000, dieci volte meno di quanto riconosciuto nel 2014); Fondazione Banco Alimentare ha ricevuto un contributo di € 278.471,58, a fronte di una legge regionale che gliene ha riconosciuto, a partire dal 2002, uno di € 775.000; l'Istituto Don Calabria ha ricevuto un contributo di € 197.484,20 a fronte di quello, spettantigli ai sensi della legge regionale di riconoscimento, di € 400.000; il Banco delle Opere di Carità ha ricevuto un contributo di € 84.838,08 a fronte di quello, previsto dalla legge, di € 100.000.

Ora, se si potrebbe giustificare la differenza dei contributi erogati con quelli, più alti, previsti dalla legge, con la necessità di ridurre gli stessi per l'insufficienza delle risorse finanziarie a soddisfare le istanze di tutti gli enti, non si riesce, invece, in alcun modo, a ricostruire la *ratio* dell'incommensurabile differenza intercorrente tra alcuni importi previsti dalla legge ed i corrispondenti contributi – lievitati inspiegabilmente – erogati nel 2014. Per quale motivo, in un momento in cui la situazione delle finanze della Regione rende necessario ridurre le somme a disposizione di ciascun dipartimento, qualcuno ha ritenuto opportuno erogare contributi in alcuni casi fino a 10 (!) volte superiori a quelli previsti dalla legge? Non sarebbe stato più ragionevole destinare tali somme al soddisfacimento di

quegli enti che – come le ricorrenti - erano stati ritenuti idonei dalla competente Commissione di Valutazione?

Se a tali incongruenze si aggiunge anche la circostanza che, in qualche caso (Feder Vita e A.N.M.I.C.), siano state richiamate norme che non fanno alcun cenno agli enti cui sono riferite dagli atti del procedimento, risulta palese l'assoluta arbitrarietà della procedura, che si pone in contrasto con il fondamentale principio della trasparenza dell'azione amministrativa, rendendo impossibile la comprensione delle effettive valutazioni che abbiano portato all'esclusione, tra gli altri, delle ricorrenti, in violazione dell'art. 97 della Costituzione.

A parere di chi scrive, se si fosse voluto dare al fatto di essere stato beneficiario di contributi in forza di precedenti leggi regionali un senso coerente con i principi di trasparenza, buon andamento ed imparzialità, lo si sarebbe dovuto fare in negativo, ossia prevedendo che chi aveva già percepito somme a titolo di contributo negli anni passati, proprio perché ne aveva già usufruito, avrebbe dovuto lasciare spazio ad una valutazione prioritaria degli enti che tale possibilità non avevano ancora avuto. In tal modo, si sarebbe consentito a tutti gli enti meritevoli di godere di un aiuto economico per il perseguimento dei propri fini.

***5. VIOLAZIONE DEI VINCOLI DERIVANTI DALL'ORDINAMENTO
COMUNITARIO, GARANTITI DALL'ART. 117 COST. – VIOLAZIONE
DEL PRINCIPIO DI LIBERA CONCORRENZA***

Si consideri, inoltre, che gli atti impugnati risultano illegittimi anche per violazione del principio comunitario di libera concorrenza, vigente nel nostro ordinamento in forza dell'art. 117, comma 1, Cost. La norma, infatti, fa riferimento espresso al rispetto dei “*vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario*” da parte del legislatore nazionale e regionale.

Infatti, la giurisprudenza più recente ha affermato che l'assenza di fini di lucro non esclude che le associazioni di volontariato, anche se non iscritte alla Camera di Commercio o al Registro delle imprese, possano esercitare un'attività economica (in tal senso, la recente sentenza del **T.A.R. Basilicata, Sez. I, 23 giugno 2014, n. 411**).

Tale affermazione, che estende a tutte le associazioni di volontariato un principio già consolidato rispetto alle ONLUS, rende necessario che le politiche a sostegno di tali enti siano coerenti con il principio di concorrenza.

Infatti, sebbene le associazioni di volontariato e le ONLUS non possano essere considerate imprese, tuttavia è ragionevole ritenere che le norme comunitarie in materia di concorrenza, contenute nel Titolo VII, Capitolo I, del TFUE, fondino un principio, quello di libera concorrenza, di più ampia applicazione, la cui *ratio* è quella di evitare che ogni soggetto che svolga attività economica (e, quindi, anche gli enti sopra citati), si trovi illegittimamente in una posizione di svantaggio rispetto agli altri operatori economici, poiché ciò potrebbe compromettere la possibilità, per gli utenti, di scegliere, nella maniera più ampia e trasparente possibile, i servizi di migliore qualità ed alle condizioni più competitive.

E che quello di libera concorrenza possa essere considerato un principio generale dell'Unione europea è confermato dal fatto che l'art. 3 TUE, al paragrafo 3, ponga tra gli obiettivi primari dell'Unione la creazione di “*un'economia sociale di mercato fortemente competitiva*”.

È chiaro che gli atti impugnati costituiscano un ostacolo significativo al perseguimento di tale obiettivo nel mercato dei servizi sociali, introducendo un forte elemento di disfavore nei confronti degli enti non risultanti beneficiari di contributi riconosciuti da precedenti norme regionali. Essi, dunque, violerebbero il principio generale di libera concorrenza, il cui rispetto è imposto dal diritto comunitario e, per esso, quale norma interposta, l'art. 117, comma 1, della Costituzione.

ISTANZA DI SOSPENSIONE

Circa il *fumus boni iuris* valgono le considerazioni sopra svolte.

Circa il *periculum in mora*, i provvedimenti impugnati recano alle odierne ricorrenti un danno grave ed irreparabile durante il tempo necessario ad una decisione di merito sul ricorso, in quanto, qualora le somme venissero interamente corrisposte agli enti beneficiari, sarebbe eccessivamente lunga la procedura di ripetizione delle stesse, da parte della Regione, in caso di accoglimento del ricorso, con il rischio che l'attività delle ricorrenti venga ulteriormente paralizzata, con conseguente pericolo che venga compromessa la rilevante opera che essi hanno fino a questo momento svolto sul territorio e che si spezzino i legami che esse sono riuscite a stringere con tutti i

soggetti che, grazie al loro aiuto, siano riusciti a costruire migliori prospettive di vita in situazioni difficili.

Essendo il ricorso assistito da *fumus boni juris* e sussistendo, per le ragioni esposte, il *periculum in mora*, con riserva di proporre, ove necessario, motivi aggiunti, le ricorrenti, come sopra rappresentate e difese, chiedono l'accoglimento delle seguenti

CONCLUSIONI

Voglia l'Ecc.mo Tribunale adito, *contrariis reiectis*,

in via cautelare:

- sospendere l'esecuzione della delibera della Giunta n. 391/2014 e del Decreto del Dirigente del Dipartimento della Famiglia e delle Politiche Sociali;

nel merito:

- annullare, nei limiti di quanto richiesto, gli atti impugnati e, per l'effetto, ordinare che si dia esecuzione alla delibera della Giunta n. 374/2014 e che vengano ridotte proporzionalmente le somme previste per tutti gli enti idonei, così che si proceda alla corresponsione di contributi anche nei confronti delle ricorrenti.

Con vittoria di spese, compensi ed onorari di lite.

Documenti come da separato indice.

Per il disposto dell'art. 14, comma 2, del D.P.R. n. 115/2002, ai fini del contributo unificato di iscrizione a ruolo, si dichiara che il valore della

presente controversia è indeterminabile. Pertanto, il contributo unificato è dovuto per un importo di € 650,00.

Catania/Palermo, 28 febbraio 2015

Avv. Carmelo Giurdanella