

REGIONE LAZIO
AREA AVVOCATURA
Avv. Stefania Ricci
Via M. Colonna, 27
0651686923
00192 ROMA

CONSIGLIO DI STATO
RICORSO IN APPELLO

Per

Regione Lazio (C.F. 80143490581) in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa, giusta delega a margine del presente atto, dall'avvocato Stefania Ricci (pec stefania.ricci@regione.lazio.legalmail.it) ed elettivamente domiciliata presso l'avvocatura dell'ente, Via Marcantonio Colonna n. 27, Roma

- appellante -

Contro

Associazione Astronomica del Frusinate in persona del presidente p.t, rappresentata e difesa dagli avvocati Adolfo Ciccocioppo e Carlo Perino ed elettivamente domiciliata presso lo studio dell'avvocato Domenico Talarico in Roma Via Lazzaro Spallanzani n. 22.

- appellata -

nei confronti di

Fondazione Museo MAXXI

Fondazione Accademia Nazionale Santa Cecilia

Fondazione Teatro Opera di Roma

Fondazione la Quadriennale Arte di Roma

per la riforma

dell'ordinanza del TAR Lazio Sezione I ter n. 4304/2012

depositata il 30/11/2012 (All. n. 1), non notificata, con la quale è stata accolta l'istanza di sospensione degli effetti della determinazione del Direttore del Dipartimento Programmazione Economica e Sociale B02929 del 17/05/2012 (All. n. 2).

L'ordinanza ha così disposto:

REGIONE LAZIO

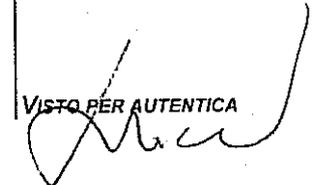
NELLA QUALITÀ DI PRESIDENTE DELLA REGIONE LAZIO DELEGO A RAPPRESENTARMI E DIFENDERMI NEL GIUDIZIO DI APPELLO DAVANTI AL CONSIGLIO DI STATO PER L'IMPUGNAZIONE DELLA ORDINANZA DEL TAR LAZIO - ROMA, SEZ. I^A TER, N. 4303/2012, L'AVV. STEFANIA RICCI DELL'AVVOCATURA REGIONALE, CONFERENDO ALLA MEDESIMA OGNI PIÙ AMPIA FACOLTÀ DI LEGGE.

ELEGGO DOMICILIO PRESSO LA SEDE DELL'AVVOCATURA REGIONALE IN ROMA, VIA MARCANTONIO COLONNA, 27.

LA PRESIDENTE
(Renata Polverini)



VISTO PER AUTENTICA



“Ritenuto, al sommario esame della controversia consentito nella fase cautelare, che ricorrono i presupposti utili per la concessione della richiesta misura cautelare, in quanto sono stati forniti idonei elementi di prova sia in ordine alla ricorrenza di un pregiudizio grave ed irreparabile che conseguirebbe all’esecuzione degli atti impugnati, sia in merito ai profili che inducono ad una ragionevole previsione sull’esito favorevole del ricorso, considerando che, contrariamente a quanto sostenuto dalla Regione Lazio, dall’art. 2 della L.R. n. 19/2011 e dell’allegato A) alla medesima legge, risulta previsto un finanziamento in favore dell’Osservatorio Campocatino”.

Avverso la suddetta ordinanza si propone appello, per ottenerne l’annullamento, poiché ha accordato la tutela cautelare ritenendone sussistenti i presupposti che, al contrario, nel caso di specie non ricorrono per le ragioni che di seguito si espongono.

FATTO

La Regione Lazio, nell’ambito del processo di adeguamento del proprio bilancio ai principi dettati al D. Lgs. 118/2011, con la legge di bilancio per l’esercizio finanziario 2012 (L.R. n. 20/2011) ha stabilito di applicare il criterio della semplificazione gestionale e di ridurre i capitoli di spesa istituendo nuovi capitoli in cui far confluire una serie di capitoli preesistenti.

In particolare l’art. 10 della citata legge, rubricato *Semplificazione gestionale del bilancio regionale*, dispone che: “ 1. *La Regione, nell’ambito del processo di adeguamento del proprio bilancio ai nuovi principi previsti dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), adotta il criterio della semplificazione gestionale al fine di garantire un’ottimizzazione delle risorse ed una più efficace allocazione delle stesse.* 2. *Per le finalità di cui al comma 1, si provvede a ricomprendere in uno o, laddove necessario, in più capitoli di spesa di nuova istituzione, gli interventi la cui natura funzionale sia affine, nel rispetto di ogni singola UPB di appartenenza, alla cui gestione sono deputate le rispettive direzioni regionali.* 3. *I capitoli di spesa interessati dalla semplificazione gestionale restano in vigore per la sola gestione dei residui*5. Ai sensi del presente articolo,

nell'ambito dei rispettivi assessorati di appartenenza, sono indicati nell'apposita tabella (Allegato A): a) il capitolo di spesa che rimane in vigore per la sola gestione dei residui con il relativo riferimento normativo; b) il capitolo di spesa di nuova istituzione con la relativa nuova denominazione".

A seguito di tale operazione di semplificazione, la dettagliata struttura del bilancio dell'anno 2011, in cui ad ogni capitolo corrispondeva lo stanziamento per il finanziamento di una specifica legge regionale, è stata sostituita da una struttura ridotta, formata da pochi capitoli in cui sono state ricomprese, secondo un criterio di somiglianza della finalità, varie leggi astrattamente finanziabili con le risorse ivi allocate.

La parte di bilancio di competenza dell'Assessorato alla Cultura Arte e Sport ha subito un'importante modifica poiché i 65 capitoli esistenti nello schema di bilancio dell'anno 2011, sono stati accorpati in soli 5 nuovi capitoli denominati: *Spese relative alle attività culturali e dello spettacolo (G11900); Spese relative alle istituzioni culturali e dello spettacolo (G13900); Spese per musei biblioteche e per la tutela e valorizzazione del patrimonio librario (G21900); Spese per la valorizzazione dei beni e delle strutture culturali (G23900); Spese relative allo sport ed al tempo libero (G31900)* (All. n. 3).

Dei nuovi 5 capitoli, il capitolo G13900 *Spese relative alle istituzioni culturali e dello spettacolo*, ha inglobato 14 vecchi capitoli - ciascuno relativo ad una legge regionale finanziabile - tra cui il capitolo G13505 dedicato alla legge regionale n. 22/1988 "*Contributo regionale a favore dell' osservatorio astronomico di Campocatino*"

La legge finanziaria regionale per l'esercizio 2012 (L.R. n. 19/2011) ha stanziato i fondi per il finanziamento delle spese ascritte ai nuovi capitoli. In particolare per le spese relative alle istituzioni culturali e dello spettacolo ha stanziato sul capitolo G13900 l'importo complessivo di € 4.550.000,00 (All. n. 4).

Nel corso dell'esercizio finanziario l'assessore alla cultura, con nota 355/58 del 10/04/2012 (All. n. 5), ha fornito al direttore del dipartimento le linee di indirizzo per adottare di atti di ripartizione degli stanziamenti dei capitoli di propria competenza, individuando nell'elenco delle leggi finanziabili quelle finalizzate ad obiettivi prioritari in modo da garantire l'esigenza di razionalizzazione ed ottimizzazione delle risorse.

Il direttore del dipartimento, sulla base dell'indirizzo politico-amministrativo ricevuto, ha provveduto con la determinazione B02929 del 17/05/2012 a ripartire le risorse disponibili sui capitoli di competenza dell'assessorato cultura arte e sport tra i quali il capitolo G13900 *Spese relative alle istituzioni culturali e dello spettacolo*, il cui stanziamento è stato destinato al pagamento delle spese derivanti dalla partecipazione della Regione Lazio all'Associazione Teatro di Roma (art. 30 L.R. 36/92), alla Fondazione Accademia di Santa Cecilia (L.R. 15/1998), alla Fondazione Teatro dell'Opera (L.R. 15/1998), alla Fondazione MAXXI - Museo Nazionale delle Arti del XXI secolo (L.R. 9/201 e L.R. 12/2011), alla Fondazione esposizione nazionale quadriennale d'arte di Roma (L.R. 9/201 e L.R. 12/2011).

Avverso la determinazione B02929 del 17/05/2012 l'Associazione Astronomica del Frusinate, ente gestore dell'osservatorio di Campocatino, ha proposto davanti al TAR ricorso con incidentale istanza cautelare, accolta con l'ordinanza oggetto del presente appello.

DIRITTO

Preliminarmente, è doveroso eccepire l'irricevibilità del ricorso, non emersa nel giudizio di primo grado.

Il ricorso, infatti, è stato notificato solo il 29/10/2012 (All. n. 6) nonostante la piena conoscenza dell'atto si fosse realizzata già dal 21/05/2012, come dimostra la nota-diffida di pari data (All. n. 7) del presidente dell'Associazione Astronomica del Frusinate nella quale lo stesso dichiara: *"Ho appreso per le vie brevi che ...in sede di ripartizione delle somme stanziare sul cap. G 13900 nulla verrà erogato per l'attuazione del programma di ricerca del ns Ente"*.

E' evidente dal tenore della nota che l'Associazione ricorrente era pienamente a conoscenza dell'esistenza e del contenuto dell'atto, benché non l'avesse formalmente ricevuto.

Pertanto, ritenendolo lesivo dei suoi interessi, avrebbe potuto e dovuto proporre ricorso immediatamente, per riservare eventualmente a dei motivi aggiunti le ulteriori censure dopo aver ottenuto l'atto, magari anche in corso di giudizio.

In tal senso, infatti, si è recentemente espresso codesto onorevole Consiglio di Stato Sezione 4[^], statuendo con la sentenza 3159/2012 che: "Quanto al concetto di "piena conoscenza" dell'atto lesivo, lo stesso, anche con riferimento alla previgente disciplina, non deve essere inteso quale "conoscenza piena ed integrale" dei provvedimenti che si intendono impugnare, ovvero di eventuali atti endoprocedimentali, la cui illegittimità infici, in via derivata, il provvedimento finale. Ciò che è invece sufficiente ad integrare il concetto di "piena conoscenza" - il verificarsi della quale determina il dies a quo per il computo del termine decadenziale per la proposizione del ricorso giurisdizionale - è la percezione dell'esistenza di un provvedimento amministrativo e degli aspetti che ne rendono evidente la lesività della sfera giuridica del potenziale ricorrente, in modo da rendere percepibile l'attualità dell'interesse ad agire contro di esso.

Ed infatti, mentre la consapevolezza dell'esistenza del provvedimento e della sua lesività, integra la sussistenza di una condizione dell'azione, rimuovendo in tal modo ogni ostacolo all'impugnazione dell'atto (così determinando quella "piena conoscenza" indicata dalla norma), invece la conoscenza "integrale" del provvedimento (o di altri atti del procedimento) influisce sul contenuto del ricorso e sulla concreta definizione delle ragioni di impugnazione, e quindi sulla causa petendi.

In tali senso, è rilevante osservare che l'ordinamento prevede l'istituto dei "motivi aggiunti", per il tramite dei quali il ricorrente può proporre ulteriori motivi di ricorso derivanti dalla conoscenza di ulteriori atti (già esistenti al momento di proposizione del ricorso ma ignoti) o dalla conoscenza integrale di atti prima non pienamente conosciuti, e ciò entro il (nuovo) termine decadenziale di sessanta giorni decorrente da tale conoscenza sopravvenuta."

Nel caso di specie ricorrono le condizioni indicate dalla giurisprudenza per ritenere integrata la piena conoscenza dell'atto, sicché la notifica in data 29/10/12, ben oltre la scadenza del termine di sessanta giorni decorrente da tale piena conoscenza, dallo stesso ricorrente dichiarata in data 21/05/2012, ha determinato l'irricevibilità del ricorso.

Violazione dei principi di divisione delle funzioni d'indirizzo politico amministrativo e gestionale - Violazione dell'art. 3 comma 1 Allegato 1 d. lgs. 118/2012 e dei principi di bilancio

L'impugnata ordinanza non ha tenuto conto della normativa su cui è fondata la determinazione B02929 del 17/05/2012, che è il risultato dell'attività svolta, in base alle rispettive competenze ed ai principi di bilancio, dagli organi regionali di indirizzo politico - amministrativo e gestionale.

Il consiglio regionale in sede di approvazione del bilancio ha autorizzato in via generale la spesa per il sostegno delle istituzioni culturali e dello spettacolo contemplate in leggi regionali, l'assessore ha individuato gli obiettivi prioritari nell'ambito della generica autorizzazione, ed infine il direttore del dipartimento ha ripartito concretamente le risorse secondo le linee indicate dall'assessore.

Tale iter è stato seguito nel rispetto, oltre che della ripartizione delle competenze e delle funzioni di indirizzo e di gestione, anche dei principi generali contabili declinati nell'allegato 1 del d. lgs. 118/2012, ed in particolare nel rispetto dei principi della significatività, della congruità, della comparabilità e verificabilità.

Il consiglio regionale nell'approvare il bilancio, con lo stanziamento sul capitolo 13900 e con le leggi ivi elencate ha applicato il principio della significatività fornendo l'informazione significativa ossia utile al processo decisionale degli utilizzatori. L'informazione, infatti, comprendeva la serie di leggi finanziabili in modo da fornire agli organi esecutivi tutti gli elementi di valutazione degli eventi passati, presenti o futuri.

L'organo esecutivo, rappresentato dall'assessore, ha poi avuto il compito, nel rispetto del principio della congruità - che rafforza il carattere finanziario, economico e patrimoniale del principio di coerenza, al fine di garantire gli equilibri di bilancio - di valutare le spese in relazione agli obiettivi programmati, agli andamenti storici ed al riflesso nel periodo degli impegni pluriennali.

Inoltre nella specificazione della destinazione dei fondi l'organo esecutivo ha dovuto applicare anche il principio della comparabilità e verificabilità, in base al quale le informazioni di bilancio devono essere comparate anche tra enti pubblici diversi, e dello stesso settore, al fine di valutarne le diverse potenzialità gestionali, gli orientamenti strategici e le qualità di una sana e buona amministrazione oltre che le situazioni patrimoniali, degli andamenti economici e finanziari, nonché delle relative modificazioni (ed infatti già dall'anno precedente l'osservatorio di Campo Catino non era stato destinatario di finanziamenti).

L'elencazione di tutte le istituzioni finanziabili, quindi, da parte del consiglio è stata effettuata per consentire all'organo esecutivo ed a quello gestionale la distribuzione equa delle risorse nel rispetto dei principi di significatività, congruità, comparabilità e verificabilità del bilancio, secondo la ripartizione dei ruoli e competenze tra organi di indirizzo, esecutivi e gestionali.

La previsione di bilancio, infatti, ha una funzione autorizzatoria per la successiva attività che non è strettamente e meramente esecutiva.

L'ordinanza impugnata, invece, ha accolto l'istanza cautelare sul presupposto che lo stanziamento sia stato disposto specificatamente e sicuramente anche in favore dell'Osservatorio di Campo Catino.

Tale interpretazione è errata perché come più volte rappresentato è stato modificato il sistema contabile per cui non sono indicate precisamente le leggi ed i rispettivi finanziamenti ma sono stati previsti stanziamenti generali la cui distribuzione è demandata agli organi esecutivi coerentemente con i principi contabili sanciti dal d. lgs. 165/2001 e dal d. lgs 118/2012.

Pertanto, l'indicazione nell'allegato A alla legge finanziaria, non può essere ritenuta vincolante al punto tale da far sorgere il diritto all'attribuzione di vantaggi economici, come emerge dall'ordinanza impugnata, ma semplicemente fornisce gli elementi per consentire di assumere le decisioni di dettaglio agli organi esecutivi e gestionali.

E così infatti è avvenuto:

- con la legge n. 20 del 23/12/2011 il consiglio ha approvato il bilancio regionale con una struttura semplificata rispetto allo schema dell'anno precedente. In particolare, al capitolo 13900 ha stanziato l'importo di € 4.550.000,00 autorizzando, in via generale ed astratta, il finanziamento delle leggi regionali, al momento in vigore, riguardanti le istituzioni culturali e dello spettacolo la cui ricognizione è stata effettuata nell'allegato A della legge finanziaria n. 19 del 23/12/2012
- con la nota n. 355/98 del 10/04/2012 l'assessore alla cultura arte e sport ha reso concreta la generica previsione individuando, considerate le risorse rese disponibili, gli obiettivi prioritari da perseguire ed indicando all'organo tecnico, le istituzioni in favore delle quali erogare le somme.

- il direttore del dipartimento programmazione economica e sociale con la determinazione B02929 del 17/05/2012 ha concretamente ripartito le somme tra gli enti partecipati dalla Regione Lazio.

Va poi sottolineato la motivazione della scelta espressa dall'assessore e concretizzata dal direttore del dipartimento. Emerge chiaramente dal provvedimento di ripartizione delle somme che le scarse risorse disponibili sono state destinate solo agli enti partecipati dalla Regione Lazio a titolo di contributo associativo, regolarmente deliberato dai rispettivi organi statutari.

Nessuna delle istituzioni di cui alle leggi elencate nell'allegato A è stata finanziata oltre agli enti partecipati dalla Regione Lazio e ciò dimostra la logicità, ma anche la obbligatorietà, della decisione assunta dall'organo esecutivo ed attuata dall'organo gestionale.

L'ordinanza impugnata è, quindi, viziata poiché il giudice di primo grado ha considerato l'elencazione delle leggi nell'allegato A strettamente vincolante in dispregio anche dei principi, indicati nell'art. 12 della L. 241/90 per l'erogazione dei contributi in favore di soggetti pubblici o privati qual è l'Associazione Astronomica del Frusinate.

A tale proposito anche la valutazione del *periculum* non è stata corretta poiché l'associazione istante, avendo natura privatistica, deve essere in grado di assicurare il normale funzionamento con i conferimenti degli associati e non può fare totale affidamento su un contributo pubblico che è eventuale e rimane pur sempre un "contributo". Il TAR, invece, ha ritenuto sussistente il pregiudizio grave ed irreparabile per l'associazione quasi come se vantasse il diritto ad ottenere una somma indispensabile per la sua stessa esistenza.

Al contrario il pregiudizio grave si profila per la Regione Lazio che si trova in estrema difficoltà nell'esecuzione dell'ordinanza che implica un rifinanziamento del capitolo 13900 in un momento non solo di grave difficoltà finanziaria, ma anche di rinnovo degli organi istituzionali competenti a disporre le variazioni di bilancio.

Tutto ciò premesso, la Regione Lazio, come rappresentata e difesa

CONCLUDE

Voglia l'Ill.mo Consiglio di Stato adito accogliere il presente appello cautelare e per l'effetto annullare l'ordinanza cautelare n. 4303/2012 della Sezione I del TAR Lazio.

Con vittoria di spese, competenze ed onorari del presente giudizio

Roma 25/01/2013

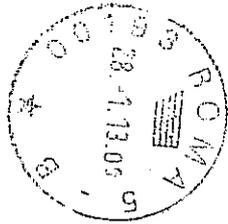
avv. Stefania Ricci



RELATA DI NOTIFICA

Io sottoscritta avv. Stefania Ricci, difensore della Regione Lazio in persona della Presidente pro tempore elettivamente domiciliata presso la sede dell'Avvocatura dell'Ente in Roma, Via M. Colonna n. 27, previa autorizzazione del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma n. 215/2012 ai sensi dell'art. 3 della L. 53/1994, ho notificato il su esteso atto consegnandone copia conforme all'originale per mezzo del servizio postale con raccomandate a/r spedite dall'Ufficio Postale di Roma 5, Via Virgilio n. 1 e annotando la notifica ai numeri 11,12,13,14,15 del mio registro cronologico, in data corrispondente a quella del timbro postale a:

11 racc. n. 76444287972-5 Associazione Astronomica del Frusinate, rappresentata e difesa dagli avvocati Adolfo Ciccocioppo e Carlo Perino, nel domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Domenico Talarico (Studio Pescatore) in Via Lazzaro Spallanzani n. 22 - 00161 ROMA



(Avv. Stefania Ricci)

12 racc. n. 76444287973-6 Fondazione Museo MAXXI in persona del legale rappresentante con sede in Via Guido Reni n., 4 - 11096 ROMA

(Avv. Stefania Ricci)

13 racc. n. 76493316570- 0 Fondazione Accademia Nazionale Santa Cecilia in persona del legale rappresentante con sede in Via Vittoria n. 6 00187 ROMA

(Avv. Stefania Ricci)

14 racc. n. 76493316569-7 Fondazione Teatro Opera di Roma in persona del legale
rappresentante con sede in Piazza beniamino Gigli n. 7 – 00184 ROMA

(Avv. ~~Stefania Ricci~~)

15 racc. n. 76444287971-3 Fondazione la Quadriennale Arte di Roma in persona del legale
rappresentante con sede in Villa Carpegna, Piazza di Villa Carpegna 00165 ROMA

(Avv. ~~Stefania Ricci~~)

NOTIFICAZIONE DI ATTI GIUDIZIARI

ai sensi della Legge 21/1/94, n. 53

Autorizzazione Consiglio Ordine Avvocati di Roma

N. 215 del 2012

AVV. STEFANIA RICCI c/o
AVV. CATTURA RECIONE LAZIO
VIA N. COCONNA 22
00192 ROMA

N. 11 del Registro Cronologico

Firma dell'Avvocato Notificante

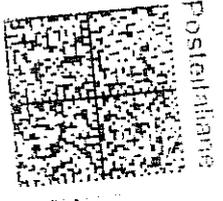
AVVERTENZE

Sulla presente busta devono applicarsi francobolli per l'importo corrispondente alla franchitura e raccomandazione del piego e della ricevuta di ritorno.

La presente raccomandata deve descriversi sui fogli n. 1-A; deve consegnarsi possibilmente al destinatario. Se questi è assente può essere consegnata ad uno della famiglia od a persona addetta alla casa od al servizio del destinatario purché trattasi di persona sana di mente di età maggiore ai quattordici anni, o in mancanza al portiere.

Se il piego viene rifiutato o non può essere consegnato per l'assenza di persone idonee, deve inviarsi mediante raccomandata A.R., avviso contenente l'avvertimento che il piego resterà depositato presso l'Ufficio Postale a disposizione del destinatario per 10 giorni. L'avviso di ricevimento va staccato dal piego soltanto in caso di consegna del piego stesso.

Postale
e 8,55



AG



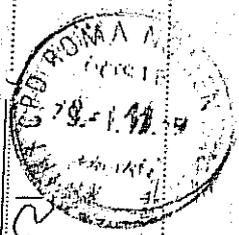
76444287972-5

Racc. N.

ASSOCIAZIONE ASTRONOMICA DEL FERUVINATE
c/o AV. DON ENICO TALARICO
(STUOMO PESCATORE)

VIA LAZZARO SPALLANZANI n° 22

00161



ROMA