

ATTI AMMINISTRATIVI: Pubblica Amministrazione - Domanda di partecipazione ad un avviso pubblico - Inserimento lavorativo e occupazione di disoccupati - Graduatorie - FAQ - Frequently Asked Questions - Vincolatività - Limiti.

Cons. Stato, Sez. I, parere 20 luglio 2021, n. 1275

“[...] non si può neppure dimenticare che le FAQ sono sconosciute all’ordinamento giuridico, in particolare all’art. 1 delle preleggi al codice civile. Esse svolgono una funzione eminentemente pratica né, in genere, indicano elementi utili circa la loro elaborazione, la procedura o i soggetti che ne sono i curatori o i responsabili. Non sono pubblicate a conclusione di un procedimento predefinito dalla legge. E’ quindi da escludere che le risposte alle FAQ possano essere assimilate a una fonte del diritto, né primaria, né secondaria. Neppure possono essere considerate affini alle circolari, dal momento che non costituiscono un obbligo interno per gli organi amministrativi.

In difetto dei necessari presupposti legali, esse non possono costituire neppure atti di interpretazione autentica.

Tuttavia, non può essere sottovalutato l’effetto che le risposte alle FAQ producono sui destinatari, a partire dall’affidamento nei confronti di chi (l’amministrazione) fornisce le risposte. In definitiva, le risposte alle FAQ, pur nella loro atipicità, si pongono a metà strada tra le disposizioni di carattere normativo, per loro natura (almeno di regola) generali e astratte e inidonee quindi a prevedere ogni loro possibile applicazione concreta, e il singolo esercizio della funzione amministrativa da parte di una pubblica amministrazione.

Essenziali criteri di affidamento del cittadino nella pubblica amministrazione richiedono tuttavia di tenere conto dell’attività svolta dall’amministrazione stessa con la pubblicazione delle FAQ sul proprio sito istituzionale [...]”.

LA SEZIONE

Vista la relazione, trasmessa con nota del 5 novembre 2020, con la quale il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Claudio Tucciarelli;

Premesso:

1. Con il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, Project Life, ente di formazione, chiede l’annullamento, previa sospensiva, del decreto direttoriale della Regione Calabria n. 9587 del 5 agosto 2019, pubblicato nel B.U.R.C. del 14 agosto 2019, con cui è stato approvato in via definitiva l’elenco degli ammessi e dei non ammessi, nonché la graduatoria per la prima edizione dell’avviso pubblico, indetto dalla Regione Calabria, nell’ambito del Programma di Azione di Coesione (PAC) della Regione Calabria 2014/2020, riguardante "misure di politica attiva per lo sviluppo di competenze digitali", per favorire l’inserimento lavorativo e l’occupazione di disoccupati

di lunga durata e dei soggetti con maggiore difficoltà di inserimento lavorativo, nonché il sostegno delle persone a rischio di disoccupazione di lunga durata, proponendo diversi progetti formativi.

2. Il ricorrente ha presentato domanda di partecipazione ad un avviso pubblico indetto dalla Regione Calabria, nell'ambito del Programma di Azione di Coesione (PAC) della Regione Calabria 2014/2020, riguardante "misure di politica attiva per lo sviluppo di competenze digitali", per favorire l'inserimento lavorativo e l'occupazione di disoccupati di lunga durata e dei soggetti con maggiore difficoltà di inserimento lavorativo, nonché il sostegno delle persone a rischio di disoccupazione di lunga durata, proponendo diversi progetti formativi. A conclusione della procedura di valutazione delle domande di partecipazione pervenute, la Regione Calabria, con decreto direttoriale n. 7105 del 13 giugno 2019, ha approvato l'elenco degli ammessi e dei non ammessi, e la graduatoria provvisoria per la prima edizione. L'ente, non ammesso, ha quindi proposto ricorso amministrativo, che è stato tuttavia respinto dalla Regione.

Con decreto direttoriale n. 9587 del 5 agosto 2019, pubblicato nel B.U.R.C. del 14.8.2019, oggetto del ricorso straordinario, la Regione Calabria ha poi approvato in via definitiva l'elenco degli ammessi e dei non ammessi, nonché la graduatoria per la prima edizione dell'avviso pubblico.

3. Il ricorrente si duole del fatto che l'amministrazione abbia preteso che i progetti formativi presentati dovessero afferire, per essere ammessi, a figure professionali diversificate.

I motivi dedotti dal ricorrente a sostegno del ricorso, tutti attinenti a tale profilo, sono i seguenti.

In primo luogo sono dedotti violazione e falsa applicazione della legge n. 241/1990, in relazione all'art. 6 dell'avviso pubblico, ed eccesso di potere per difetto di istruttoria. L'ente ricorrente, a fronte della previsione dell'art.6 dell'avviso (secondo cui "per ciascuna ATS proponente potranno essere ammessi a finanziamento sino ad un massimo di 10 percorsi formativi articolati su 2 edizioni per ciascun percorso") aveva presentato dieci percorsi formativi, di cui solo uno dichiarato ammissibile dalla Commissione di valutazione in quanto quest'ultima avrebbe introdotto un ulteriore principio, non risultante nella disposizione, secondo il quale i progetti formativi dovessero afferire a figure professionali diversificate. La Commissione non ha per tali motivi ammesso gli altri nove percorsi formativi proposti da Project Life in ragione del "mancato rispetto degli art.2 e 6 in combinato disposto con gli art.8 e 9 dell'avviso pubblico". Saggiunge il ricorrente che la stessa Regione Calabria, nella FAQ n.1 pubblicata nel mese di agosto 2018, avrebbe affermato che potevano essere presentate anche più proposte progettuali riferibili a medesime figure professionali, descritte dall'art. 8 dell'avviso, fermo restando che il destinatario non poteva essere avviato a più percorsi formativi svolti in contemporanea.

In secondo luogo sono dedotti violazione e falsa applicazione degli artt. 2 e 6 dell'avviso pubblico, in relazione alla legge n. 241/1990, ed eccesso di potere per travisamento ed erronea valutazione dei fatti. Ad avviso del ricorrente, la Commissione di valutazione avrebbe dichiarato l'inammissibilità dei percorsi formativi sulla base di un presupposto falso (il requisito dei progetti relativi a figure professionali diversificate), risultandone viziato l'intero procedimento valutativo per avere la medesima Commissione esercitato un potere di interpretazione del bando.

In terzo luogo, il ricorrente lamenta violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della legge n. 241/1990 ed eccesso di potere per difetto di motivazione, in quanto la Commissione di valutazione avrebbe dichiarato inammissibili i nove percorsi formativi richiamando in maniera errata gli artt. 2 e 6 dell'avviso pubblico in combinato disposto con gli artt. 8 e 9, che tuttavia non consentono di conoscere in maniera approfondita le ragioni dell'esclusione.

Il ricorso motiva poi la domanda di sospensiva.

4. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con nota del 5 novembre 2020 (prot. n. 8947), ha trasmesso la propria relazione, dopo avere acquisito la relazione istruttoria trasmessa dall'ANPAL nonché le controdeduzioni presentate dall'amministrazione resistente (la Regione Calabria). Conclude per l'infondatezza del ricorso.

5. Questa Sezione, con il parere interlocutorio n. 2192/2020 reso nell'adunanza del 16 dicembre 2020, ha ritenuto che fosse preliminarmente necessario garantire la pienezza del contraddittorio, al fine di verificare se all'eventuale accoglimento del ricorso possa conseguire l'estromissione di altri soggetti in precedenza ammessi al finanziamento, qualora vi fosse capienza residua insufficiente delle relative risorse disponibili. La Sezione ha inoltre sottolineato che, qualora dovesse risultare che, per tale motivo, l'accoglimento del ricorso determinerebbe lo slittamento al di fuori della graduatoria utile di soggetti già ammessi al finanziamento, si renderebbe necessaria l'integrazione del contraddittorio in favore di questi ultimi in qualità di controinteressati, rispetto a quello già individuato dal ricorso.

Pertanto, la Sezione ha chiesto all'amministrazione referente di: acquisire le informazioni utili circa la sussistenza e la consistenza di eventuali risorse finanziarie residue e disponibili, a fronte degli importi dei nove progetti del ricorrente odierno non ammessi (pari a circa 162.000 euro per ciascun progetto presentato dal ricorrente medesimo); nel caso in cui vi fossero tali risorse residue e disponibili, in misura tale da assicurare eventuale copertura finanziaria per i nove progetti del ricorrente non ammessi, riferire direttamente al Consiglio di Stato, dandone comunicazione al ricorrente; nel caso in cui, invece, non vi fossero tali risorse o fossero insufficienti, comunicare al ricorrente i nomi dei controinteressati affinché egli proceda all'integrazione del contraddittorio nei

loro confronti, secondo l'ordine progressivo inverso della graduatoria degli ammessi al finanziamento, a partire dall'ultimo e fino a concorrenza delle somme non disponibili; assegnare ai controinteressati un termine, non superiore a trenta giorni, per presentare proprie memorie; riferire alla Sezione entro ulteriori venti giorni.

La Sezione ha infine ritenuto di non doversi pronunciare sulla domanda cautelare prima che l'amministrazione avesse posto in essere gli incombeni richiesti.

6. Con nota del 4 maggio 2021, prot. n. 4478, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che in precedenza aveva trasmesso la documentazione attestante l'insussistenza di risorse residue disponibili, ha rappresentato, a completamento degli incombeni posti in essere, che nessuno dei soggetti controinteressati ha fatto pervenire, nel termine assegnato di trenta giorni, proprie memorie riferite al ricorso straordinario in esame. Come documentato in precedenza dal Ministero, era stata perfezionata la notifica a tutti i controinteressati, ivi compresa la società controinteressata già individuata dal ricorso, cui in precedenza non era stata effettuata la notifica ex art. 140 c.p.c., come da attestazione dell'ufficiale giudiziario.

Considerato:

7. La Sezione rileva in primo luogo che l'avviso pubblico iniziale non fa alcun riferimento al requisito di ammissibilità considerato dalla Commissione di valutazione.

Infatti, l'art. 2 dell'avviso individua le finalità perseguite. L'art. 6 stabilisce i requisiti che debbono possedere i soggetti beneficiari. L'art. 8 disciplina poi la selezione dei destinatari e le modalità di realizzazione dei percorsi. Sono poi precisate le spese ammissibili e, all'art. 9, le modalità di trasmissione della domanda di finanziamento.

Non è peraltro enunciato il requisito di ammissibilità che avrebbe poi condotto la Commissione a non ammettere nove dei dieci progetti presentati dal ricorrente, consistente nella necessità che i progetti formativi presentati dovessero afferire, per essere ammessi, a figure professionali diversificate.

Le considerazioni di segno diverso esposte nella propria memoria dalla Regione Calabria e fatte proprie dalla relazione ministeriale inferiscono la legittimità del provvedimento impugnato da contenuti, invero generici, dell'avviso pubblico. Viene infatti riferito che la Commissione di valutazione aveva rilevato la circostanza che alcuni enti capofila avevano presentato più domande di finanziamento con identica progettualità e per percorsi formativi relativi alla medesima figura professionale. Ciò sarebbe apparso ostativo al concreto raggiungimento degli obiettivi sottesi all'avviso in questione. In particolare, tale tesi sarebbe fondata sui contenuti dell'art. 6 dell'avviso, dedicato ai soggetti beneficiari, secondo cui per ciascuna ATS proponente potranno essere ammessi

a finanziamento sino ad un massimo di 10 percorsi formativi articolati su 2 edizioni per ciascun percorso, senza specificare se gli stessi debbano riguardare o meno figure professionali differenti. La Commissione avrebbe quindi ritenuto di dovere affrontare la questione della corretta interpretazione della disposizione citata tenendo conto, al di là del mero dato testuale, delle finalità perseguite dall'Amministrazione con la pubblicazione dell'avviso. Quindi la Commissione sarebbe pervenuta alla conclusione che, sebbene la disposizione di cui all'art. 6 non preveda espressamente che le domande di partecipazione, a pena di inammissibilità, debbano avere ad oggetto percorsi formativi riguardanti figure professionali differenti tra quelle indicate nel successivo art. 8, tale requisito di ammissibilità dovrebbe considerarsi imprescindibile alla luce delle finalità assegnate all'avviso pubblico "Competenze digitali", individuate e descritte dall'art. 2 del medesimo bando.

Tuttavia, questa Sezione deve constatare che tale articolo presenta una formulazione estremamente ampia e suscettibile di molteplici declinazioni, rispetto alle quali, in assenza di una espressa clausola di inammissibilità contenuta nel medesimo avviso pubblico, risulta arduo considerare legittime le conclusioni cui la Commissione medesima è pervenuta.

L'art. 2, infatti, stabilisce genericamente che la Regione Calabria intende supportare iniziative volte a favorire l'acquisizione di competenze da parte dei propri disoccupati, più vicine ai fabbisogni dell'economia regionale, promuovendo in particolar modo i percorsi formativi per lo sviluppo delle competenze digitali che concorrono in maniera rilevante alla realizzazione di una filiera formativa capace di rispondere alle esigenze delle filiere produttive regionali.

Precisa inoltre che attraverso l'avviso si intende favorire l'affermazione di una nuova cultura digitale, contribuendo alla diversificazione innovativa dell'economia regionale, alla riqualificazione dei settori tradizionali, all'innalzamento dei profili tecnici operanti nelle imprese.

Da tali premesse, la Commissione ha accolto l'interpretazione secondo cui i progetti formativi presentati da ciascuna ATS nell'ambito della stessa edizione debbano afferire senz'altro a figure professionali diversificate.

Tuttavia, non emerge dagli atti se tale valutazione sia stata accompagnata dalla considerazione di opzioni alternative (quale, astrattamente, il conseguimento della diversificazione in relazione non al singolo progetto di ciascuna ATS bensì all'esito dalla sommatoria dei diversi progetti ammessi facenti capo a diversi soggetti) oltre che da una ricognizione dei fabbisogni effettivi.

L'amministrazione trae poi conferma della correttezza della soluzione interpretativa adottata da quanto previsto dall'art. 6, laddove è previsto espressamente per ciascuna ATS la possibilità di presentare sino ad un massimo di dieci percorsi formativi, relativi alle figure professionali di cui all'art. 8, su 2 edizioni per ciascun percorso. In tal modo sarebbe stato escluso che la domanda di

finanziamento per lo stesso percorso formativo riguardante una determinata figura professionale possa essere ammesso nell'ambito della medesima edizione.

L'amministrazione ha mancato di evidenziare, tuttavia, che anche in questo caso non è prevista dall'avviso pubblico l'inammissibilità nel caso di mancata osservanza. Non può sfuggire che anche tale clausola, che pare attenere esclusivamente all'articolazione dei corsi, non esplicita il divieto di presentazione di percorsi formativi per le stesse figure professionali.

In altri termini, l'amministrazione ha ricostruito la *ratio* sottesa all'avviso per giungere a conclusioni – pur in assenza di un'esplicita previsione nel medesimo avviso – in ordine alla inammissibilità delle domande presentate.

L'amministrazione, soprattutto, ha sottovalutato il rilievo da riconoscere alla circostanza nella quale la Regione Calabria, nella FAQ n.1 pubblicata nel mese di agosto 2018, aveva affermato che si potevano presentare anche più proposte progettuali riferibili a medesime figure professionali. In particolare, la FAQ, alla voce “Percorso formativo e stage”, aveva chiarito che “sulla base di quanto previsto nell'avviso si possono presentare più proposte progettuali riferibili alle medesime figure professionali descritte dall'art 8 dell'Avviso, ma lo stesso destinatario non può essere avviato a più percorsi formativi che si svolgono in contemporanea”.

In linea generale, occorre prendere atto del sempre maggiore ricorso da parte delle pubbliche amministrazioni alle *Frequently Asked Questions* (FAQ), già note, in precedenza, nell'ambito dell'*e-commerce* e dei servizi sul *web*. Si tratta di una serie di risposte alle domande che sono state poste (o potrebbero essere poste) più frequentemente dagli utilizzatori di un certo servizio. In tal modo viene data risposta pubblica, su un sito *web*, a interrogativi ricorrenti, sì da chiarire *erga omnes* e pubblicamente le questioni poste con maggiore frequenza. Il ricorso alle FAQ, evidentemente, è normalmente da ricondurre a esigenze di trasparenza dell'attività della pubblica amministrazione e di economicità della medesima. Sotto questo secondo aspetto, il carattere ricorrente di taluni temi o interrogativi induce il titolare del sito (in questo caso: l'amministrazione) a soddisfare in via preventiva le esigenze di chiarimento dei destinatari principali dell'attività. Nello stesso periodo contrassegnato dalle limitazioni dovute alla diffusione del COVID 19, le risposte alle FAQ da parte della pubblica amministrazione hanno conosciuto un rilievo e una notorietà in precedenza sconosciute, con l'obiettivo di offrire elementi di chiarezza ai fini interpretativi e applicativi di disposizioni che si potevano, in astratto, prestare a diversi esiti finali.

Tuttavia, non si può neppure dimenticare che le FAQ sono sconosciute all'ordinamento giuridico, in particolare all'art. 1 delle preleggi al codice civile. Esse svolgono una funzione eminentemente pratica né, in genere, indicano elementi utili circa la loro elaborazione, la procedura o i soggetti che

ne sono i curatori o i responsabili. Non sono pubblicate a conclusione di un procedimento predefinito dalla legge. E' quindi da escludere che le risposte alle FAQ possano essere assimilate a una fonte del diritto, né primaria, né secondaria. Neppure possono essere considerate affini alle circolari, dal momento che non costituiscono un obbligo interno per gli organi amministrativi.

In difetto dei necessari presupposti legali, esse non possono costituire neppure atti di interpretazione autentica.

Tuttavia, non può essere sottovalutato l'effetto che le risposte alle FAQ producono sui destinatari, a partire dall'affidamento nei confronti di chi (l'amministrazione) fornisce le risposte. In definitiva, le risposte alle FAQ, pur nella loro atipicità, si pongono a metà strada tra le disposizioni di carattere normativo, per loro natura (almeno di regola) generali e astratte e inidonee quindi a prevedere ogni loro possibile applicazione concreta, e il singolo esercizio della funzione amministrativa da parte di una pubblica amministrazione.

Essenziali criteri di affidamento del cittadino nella pubblica amministrazione richiedono tuttavia di tenere conto dell'attività svolta dall'amministrazione stessa con la pubblicazione delle FAQ sul proprio sito istituzionale.

Fatta questa premessa, si può agevolmente riconoscere che vale per le risposte alle FAQ quanto enucleato dal Consiglio di Stato con riferimento alle gare di appalto: "chiarimenti in ordine alla valenza di alcune clausole della *lex* di gara dal significato poco chiaro, essendo forniti dalla stazione appaltante anteriormente alla presentazione delle offerte, non costituiscono un'indebita, e perciò illegittima, modifica delle regole di gara, ma una sorta d'interpretazione autentica, con cui l'Amministrazione chiarisce la propria volontà provvedimentale, in un primo momento poco intelligibile, precisando e meglio delucidando le previsioni della *lex specialis* (Consiglio di Stato, Sez. IV, 21 gennaio 2013, n. 341; Sez. III, n. 290/2014).

Per quanto non vincolanti, le FAQ orientano i comportamenti degli interessati e non possono essere considerate *tamquam non essent*.

Questa stessa Sezione, nel parere n. 971/2020, ha evidenziato che il riferimento operato dalla parte ricorrente a una determinata FAQ non risultava conferente, siccome tale FAQ riguardava un caso diverso. Se ne trae, al contrario, il principio – condiviso dal Collegio - che, ove conferenti, avrebbe dovuto essere riconosciuto rilievo alla FAQ in questione.

Nel caso di specie, oggetto dell'odierno ricorso, non può essere neppure revocata in dubbio l'attinenza e l'identità di fattispecie della FAQ rispetto a quella in esame.

In definitiva, pur non avendo carattere vincolante, le risposte date dall'amministrazione contribuiscono senz'altro a fornire un'utile indicazione di carattere applicativo in ordine alla *ratio* sottesa alle procedure e agli atti in corso di esame (v. Sez. I, n. 6812/2020).

Una volta suggerita, attraverso le FAQ, la *ratio* propria dell'avviso pubblico, all'amministrazione è consentito discostarsi dalle indicazioni già fornite esclusivamente se è in grado di addurre, in un momento successivo, elementi sostanzialmente decisivi e necessariamente soggetti a uno scrutinio particolarmente severo, anche da parte del giudice, affinché sia evitato il rischio che la discrezionalità amministrativa si converta, con il diverso orientamento amministrativo sopravvenuto, in arbitrio o comunque leda l'affidamento creato nei destinatari delle disposizioni.

Nel caso oggetto del ricorso in esame, gli elementi addotti dall'amministrazione non sono in grado di superare tale scrutinio.

A fronte di una formulazione non felice e non univoca del bando e in assenza di espressi divieti, poi invece introdotti dalla Commissione, le indicazioni contenute nelle FAQ hanno senza dubbio indirizzato la condotta del ricorrente, cui non potevano essere imputate le carenze della domanda presentata, rappresentate dall'amministrazione a seguito delle determinazioni della Commissione che, tra l'altro, è stata nominata dopo la scadenza del termine per la presentazione delle domande e ha enucleato in un momento successivo criteri diversi che, come si è visto, non trovavano puntuale corrispondenza nell'avviso pubblico e nell'interpretazione già suggerita dall'amministrazione.

8. Ne deriva, conclusivamente, che, per le ragioni esposte, il ricorso va accolto, con assorbimento della domanda cautelare.

P.Q.M.

Esprime il parere che il ricorso debba essere accolto, con assorbimento della domanda cautelare.

L'ESTENSORE

Claudio Tucciarelli

IL PRESIDENTE

Mario Luigi Torsello

IL SEGRETARIO

Carola Cafarelli