

Pubblicato il 12/10/2023

N. 02255/2023 REG.PROV.COLL.
N. 01852/2021 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 della Campania

sezione staccata di Salerno (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1852 del 2021, proposto da Comune di Pontecagnano Faiano, in persona del Sindaco *pro tempore*, parte rappresentata e difesa dall'avvocato Lorenzo Lentini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Regione Campania, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, parte rappresentata e difesa dall'avvocato Maria Imperato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Comune di Giffoni Valle Piana, Ente D'Ambito per il Servizio di Gestione Integrata dei Rifiuti Urbani Ambito Territoriale Ottimale "Salerno", non costituiti in giudizio;

per l'annullamento:

a – del Decreto Dirigenziale n. 26 del 21.9.2021, con il quale la Regione Campania - Struttura di Missione per lo Smaltimento dei RSB ha revocato i DD.DD. n. 40 del 2.12.2019 e n. 19 del 4.9.2020 di ammissione provvisoria del Comune di Pontecagnano Faiano al finanziamento per la realizzazione di impianto di trattamento dei rifiuti a valere sul FSC 2014-2020 e la nota

prot.77225 dell'11.2.2021 di integrazione del finanziamento per € 4.470.000,00 in uno alla nota di comunicazione prot. 2021.0466062 del 21.9.2021;

b – ove occorra, della nota prot. 44201/2021 di comunicazione dell'avvio del procedimento;

c – ove occorra, della nota prot. 0506830 del 13.10.2021 laddove intesa come diniego di istanza di annullamento in autotutela;

d - di tutti gli atti presupposti collegati, connessi e consequenziali, compresa ove occorra la nota prot. 36208 dell'8.7.2021.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Regione Campania;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 settembre 2023 il dott. Marcello Polimeno e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso ritualmente notificato e depositato il Comune di Pontecagnano Faiano ha chiesto l'annullamento de:

il Decreto Dirigenziale n. 26 del 21.09.2021, con il quale la Regione Campania - Struttura di Missione per lo Smaltimento dei RSB ha revocato i DD.DD. n. 40 del 2.12.2019 e n. 19 del 4.9.2020 di ammissione provvisoria del Comune di Pontecagnano Faiano al finanziamento per la realizzazione di impianto di trattamento dei rifiuti a valere sul FSC 2014-2020 e la nota prot.77225 dell'11.2.2021 di integrazione del finanziamento per € 4.470.000,00;

nonché ove occorra:

la nota prot. 44201/2021 di comunicazione dell'avvio del procedimento;

la nota prot. 0506830 del 13.10.2021 laddove intesa come diniego di istanza di annullamento in autotutela;

tutti gli atti presupposti, collegati, connessi e consequenziali, compresa ove occorra la nota prot. 362087 dell'8.7.2021.

1.1. A sostegno dell'azione di annullamento proposta parte ricorrente ha, tra l'altro, dedotto:

di aver comunicato con nota prot. 0190191 del 9.4.2021 la necessità di cambiamento della località in cui ubicare l'impianto di trattamento della frazione organica, originariamente individuata nella zona industriale del Comune ricorrente, *“per sopravvenute ragioni di pubblico interesse per situazioni di fatto non prevedibili, indicando un nuovo sito nel territorio comunale nelle vicinanze della Strada Provinciale Aversana, rappresentando l'esigenza di dover costituire un Tavolo Tecnico con la partecipazione della Regione Campania e delle altre PP.AA. competenti per la approvazione di un nuovo Protocollo di Intesa”* (v. pag. 4 del ricorso);

che, tuttavia, la Regione Campania in prossimità della convocazione del predetto tavolo tecnico ha inviato comunicazione di avvio del procedimento di revoca del finanziamento, adducendo un ritardo incompatibile con il termine finale per l'assunzione di obbligazione giuridicamente vincolante;

che tale procedimento è poi sfociato nell'adozione del provvedimento di revoca sopraindicato.

1.2. Il Comune ricorrente ha censurato il Decreto Dirigenziale n. 26 del 21.09.2021 con un unico motivo rubricato *“I-VIOLAZIONE DI LEGGE (DELIBERE CIPEN.25-26/2016E N.25/2018-ART.44 DL 34/2019)-VIOLAZIONE DELLE CONVEZIONI DEL 19.12.2019-ECESSO DI POTERE (ARBITRARIETÀ -INIQUITÀ -SVIAMENTO - TRAVISAMENTO -ERRONEITÀ-DIFETTO DEL PRESUPPOSTO)-VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO (ART.97COST.)”* (v. pag. 7 del ricorso) ed articolato in più gruppi di censure.

1.2.1. Così, in primo luogo, il Comune ha dedotto che avrebbe comunicato l'area di delocalizzazione dell'impianto (area agricola in prossimità della strada

Provinciale Aversana) alla Regione con nota prot. 30123 del 15.7.2021 e che, tuttavia, sarebbe rimasta la necessità dell'attivazione di un tavolo tecnico per la sottoscrizione di un Protocollo di Intesa. In effetti, il tavolo tecnico sarebbe stato *“condizione essenziale per una positiva conclusione del relativo procedimento delocalizzativo (per una valida acquisizione degli assensi necessari)”* (v. pag. 8 del ricorso).

Di conseguenza, non sarebbe stato imputabile al Comune alcun ritardo nell'individuazione di un sito alternativo e nel portare avanti il procedimento.

1.2.2. In secondo luogo, non corrisponderebbe al vero l'affermazione contenuta nel provvedimento impugnato (qualificata dal ricorrente come mera congettura) di incompatibilità tra lo stato della procedura alla data del ricorso ed il termine finale del 31.12.2022, tenuto conto che l'unico adempimento da porre in essere entro quest'ultimo termine sarebbe stato quello costituito dall'aggiudicazione dei lavori per la realizzazione dell'impianto e che il Comune ben sarebbe stato in grado di rispettare questo termine. Del resto, alla data del ricorso il Comune avrebbe avuto a disposizione ben 15 mesi per completare le procedure urbanistiche e procedere all'affidamento dei lavori.

1.2.3. In terzo luogo, la diffida ad adempiere rivolta al Comune di Pontecagnano avrebbe assegnato un termine di soli sette giorni a pena di decadenza, il quale sarebbe stato insufficiente ed incongruo per le attività richieste violando i principi di ragionevolezza e proporzionalità.

1.2.4. In quarto luogo, il provvedimento di revoca sarebbe contraddittorio nella parte in cui la Regione, da una parte, avrebbe affermato la non superabilità dell'asserito ritardo del Comune, e, dall'altra, avrebbe affermato la rilevanza strategica dell'intervento, riservandosi di finanziarlo con la prossima programmazione FCS 2020-2027.

Ne conseguirebbe che il provvedimento di revoca avrebbe violato l'art. 21-*quinquies* della L. 241/1990 per contrasto dell'adottata revoca con l'interesse

pubblico (stante il perdurante interesse alla realizzazione dell'impianto), nonché per insussistenza dei dichiarati presupposti (stante l'asserita possibilità di rispettare il termine previsto per la realizzazione dell'intervento).

1.3. Infine, il Comune ha sostenuto l'illegittimità derivata della richiesta di versamento delle somme relative allo studio di fattibilità.

2. Si è costituita la Regione Campania, la quale ha chiesto la reiezione del proposto ricorso e si è difesa come in atti.

3. Le parti hanno poi ulteriormente chiarito le rispettive posizioni attraverso il deposito di memorie ed all'udienza pubblica sopraindicata la causa è stata assunta in decisione.

4. Tanto premesso, il ricorso proposto è infondato nel merito e va rigettato, potendo prescindere dalle eccezioni sollevate in rito.

4.1. Iniziando dal primo gruppo di censure (riportate al punto 1.2.1.) queste non colgono nel segno.

4.1.1. In effetti, nella vicenda per cui è causa, così come sostenuto dalla difesa della Regione, va senza dubbio ravvisata la sussistenza di un ritardo addebitabile al Comune ricorrente a causa delle scelte da questo poste in essere e della condotta dallo stesso concretamente tenuta nel corso dello sviluppo del procedimento.

4.1.2. Al fine di illustrare le ragioni di tale giudizio, va prima di tutto riepilogato (sulla scorta di quanto risultante dalla documentazione prodotta dalle parti) quanto verificatosi prima dell'adozione del decreto di revoca impugnato nel presente giudizio:

- il luogo specifico nel quale ubicare l'impianto di trattamento della frazione organica nell'ambito del Comune ricorrente era stato individuato da tempo da

parte di quest'ultimo;

- in particolare, all'esito della stipula del Protocollo tra il Comune ricorrente e quello di Giffoni Valle Piana (il cui schema era stato approvato dal Comune ricorrente con D.G.C. n. 16 del 15.3.2019), a maggio 2019 il Comune ricorrente aveva effettuato un sopralluogo congiunto con la Struttura di Missione della Regione Campania per individuare il possibile sito da destinare all'impianto predetto (v. parte motiva della deliberazione della Giunta Comunale n. 189 del 31.10.2019);

- sulla scorta di tale sopralluogo nella deliberazione della Giunta Comunale n. 189 del 31.10.2019 il Comune ha dato atto che *“le risultanze di detta visita preliminare, esaminate le possibili ubicazioni territoriali, hanno individuato nell'area ubicata nella zona industriale del Comune e confinante a sud con l'autostrada SA-RC il sito potenzialmente idoneo alla realizzazione dell'impianto in esame, in quanto ben servito da infrastrutture viarie e urbanizzato, non ricadente in fasce di rispetto e/o vincoli idrogeologici, area pianeggiante, distanza adeguata da siti archeologici tutelati, vicinanza di un punto di consegna gas, ecc.”*;

- in tale deliberazione si è poi sottolineato che in coerenza con quanto emerso dalla visita preliminare è stata predisposta *“una progettualità in bozza”* per la realizzazione dell'impianto e che nell'ambito di tale progettualità *“si è debitamente tenuto conto anche di possibili soluzioni alternative circa l'ubicazione dell'impianto”*;

- quindi, con la predetta delibera il Comune ha approvato il documento di fattibilità delle alternative progettuali (composto di una serie di elaborati) ed ha demandato alla Struttura di Missione della Regione Campania *“nell'ambito della redazione della successiva fase di progettazione di fattibilità tecnica ed economica nonché definitiva dell'impianto de quo, l'effettuazione di ulteriori approfondimenti circa la più idonea ubicazione dell'impianto alla luce delle alternative progettuali individuato nella tavola grafica G.3”*;

- con Decreto Dirigenziale n. 40 del 2.12.2019 la Regione ha ammesso provvisoriamente a finanziamento il Comune ricorrente per l'importo

complessivo di eur 20.530.000,00 per l'intervento di realizzazione di un impianto per il trattamento della frazione organica proveniente dalla raccolta dei rifiuti solidi urbani, con progettazione di fattibilità tecnica ed economica e progettazione definitiva dell'impianto a cura della Struttura di Missione della Regione;

- il Sindaco del Comune ricorrente ha poi sottoscritto la convenzione allegata al D.D. n. 40 del 2.2.2019;

- in data 17.1.2020 è stato poi sottoscritto tra Comune ricorrente e Regione accordo disciplinante i rapporti di collaborazione e le rispettive fasi di competenza;

- la Regione ha poi affidato al RTI aggiudicatario la redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica relativo alla realizzazione dell'impianto di trattamento;

- con D.D. n. 19 del 4.9.2020 si è provveduto poi a:

revocare le Convenzioni (allegati A e B) allegate al D.D. n. 40 del 2.12.2019;

confermare l'ammissione provvisoria di tale intervento per l'importo suddetto, totalmente a valere sulle risorse FSC (Fondo Sviluppo e Coesione) 2014-2020;

approvare un nuovo schema di Convenzione regolante i rapporti tra il Responsabile Unico di Attuazione ed il Soggetto attuatore, le relative obbligazioni e le condizioni di erogazione del finanziamento;

- successivamente nel mese di settembre Comune e Regione hanno provveduto per mezzo dei rispettivi legali rappresentanti ad apporre le proprie sottoscrizioni in calce a tale Convenzione;

- in data 1.10.2020 il RTI aggiudicatario ha poi trasmesso il predetto progetto di fattibilità tecnica ed economica;

- questo soggetto in seguito a studio delle tre alternative ha stabilito il sito di ubicazione dell'impianto *“nell'area ubicata nella zona industriale del Comune e confinante a sud con l'autostrada SA-RC”*;

- con la delibera di Giunta Comunale n. 161 del 3.12.2020 il Comune ha preso atto che sulla scorta del progetto di fattibilità redatto è risultato un valore economico complessivo superiore a quello finanziato per quasi 4 milioni e mezzo di euro ed ha quindi sottoposto la propria delibera alla Struttura di Missione ai fini dell'ottenimento di ulteriori fondi di finanziamento;
- con D.G.R.C. n. 40 del 9.2.2021 la Regione ha poi incrementato il finanziamento fino a raggiungere il valore complessivo necessario;
- con nota prot. N. 2021. 0098401 del 22.2.2021 la Struttura di Missione della Regione ha invitato il Comune ad approvare il progetto di fattibilità tecnico-economica a trasmettere un cronoprogramma dell'intervento *“tenendo conto che, al momento, il termine entro cui assumere l'O.G.V. – consistente nell'aggiudicazione dell'appalto integrato – è il 31/12/2021”*; in tale nota si è poi sottolineata l'urgenza del riscontro richiesto;
- con nota dell'1.3.2021 il Comune ha convocato un tavolo tecnico con il RTI aggiudicatario;
- con nota prot. 2021.014239 del 15.3.2021 la Struttura di Missione della Regione *“Facendo seguito alle numerose sollecitazioni telefoniche intercorse con i nostri uffici”* ed alle precedenti missive di sollecito ha invitato *“Formalmente ed inderogabilmente”* il Comune *“a far pervenire riscontro a questa Struttura circa il corretto adempimento in ordine all'assunzione degli atti propedeutici all'affidamento della successiva fase della progettazione definitiva dell'impianto, ovvero all'approvazione del progetto di fattibilità tecnico-economica dell'intervento come richiesto, con urgenza, nella nota indicata in epigrafe e rimasta senza riscontro alcuno”*; in modo significativo in tale nota si è avvisato il Comune che la stessa andava intesa *“come formale diffida ... ad adempiere entro sette giorni dal ricevimento poiché, in difetto, si procederà all'accertamento dell'inadempienza ad assumere l'OGV entro il termine del 31.12.2021”*;
- con nota del 17.3.2021, in riscontro alle note del 22.2.2021 e del 15.3.2021 della Struttura di Missione, il Comune ha chiesto un differimento dei tempi a causa del periodo di isolamento osservato dai dipendenti comunali del settore

competente ed ha fatto presente *“che gli atti richiesti sono in corso di completamento e saranno inoltrati nel più breve periodo di tempo”*;

- a questo punto, nell'ambito di *conference call* tenutasi in data 7.4.2021 il Sindaco del Comune ricorrente ha manifestato la volontà di individuare un sito alternativo a quello di cui al progetto redatto, in quanto quello già individuato si trovava a circa 200 metri da aziende agroalimentari, con possibilità di percezione di emissioni odorigene da parte di coloro che operavano in tali aziende;

- con nota dell'8.4.2021, richiamando le risultanze della predetta conference call, il Comune ha affermato che *“per sopravvenute problematiche locali si necessita di una delocalizzazione del sito di realizzazione dell'impianto de quo”* ed ha comunicato che erano *“in corso di predisposizione gli atti documentali di sostenibilità del nuovo sito”*; tali atti sarebbero stati trasmessi nel più breve tempo possibile alla Struttura di Missione per le valutazioni di fattibilità;

- con nota prot. 2021. 0362087 dell'8.7.2021 la Struttura di Missione della Regione:

ha evidenziato che in seguito alla nota dell'8.4.2021 il Comune non ha comunicato e trasmesso alcunché;

ha contestato al Comune la sua inadempienza al monitoraggio dell'intervento tramite la piattaforma SURF;

ha diffidato il Comune a comunicare alla Struttura predetta *“le relative determinazioni ed a trasmettere gli atti consequenziali entro e non oltre sette giorni dalla ricezione della presente”*, con l'avvertimento che in mancanza di concreti riscontri si sarebbe provveduto ad avviare il procedimento di revoca del finanziamento;

- con nota del 15.7.2021, in riscontro alla nota della Regione dell'8.7.2021, il Comune ha rappresentato:

che in seguito alla nota dell'8.4.2021 *“è stata avviata una fase di concertazione con imprenditori della zona dando il via, in data 09 maggio 2021, all'iniziativa “Giugno è agricoltura”, una vera e propria campagna di ascolto dedicata alle rappresentanze del settore agricolo, alle associazioni, imprenditori ed operatori locali con appuntamenti dedicati al*

comparto, sviluppati su temi diversi, compreso quello relativo alla valutazione di nuovi siti idonei ad ospitare l'impianto di che trattasi?";

che a seguito "dell'iniziativa conclusiva del 28/06/2021 ... è emersa la volontà di costituire un tavolo tecnico alla presenza congiunta della Regione Campania, del Comune di Pontecagnano Faiano, del Consorzio di Bonifica in Destra del Fiume Sele e delle associazioni di categoria delle aziende agricole al fine di addivenire alla firma di un protocollo d'intesa che preveda l'avvio di una serie di interventi infrastrutturali per il rischio idraulico, di economie di scala, di conferimento degli scarti agricoli con la possibilità di ospitare l'impianto di trattamento sul territorio comunale in prossimità della Strada Provinciale Aversana, zona classificata "agricola" nel vigente PRG";

che tale iniziativa, oltre all'individuazione del nuovo sito per l'ubicazione dell'impianto per cui è causa, avrebbe "portato alla luce una serie di problematiche relative alla messa in sicurezza dell'area territoriale per le quali sono stati concordati con il settore agricolo, in uno al Vicepresidente Regionale ..., gli interventi a farsi e per i quali è stata predisposta una bozza di Protocollo di Intesa che ad ogni buon fine si allega alla presente";

che sarebbero state in corso "a cura della vicepresidenza regionale, le attività per la convocazione di un tavolo tecnico per la ratifica del citato protocollo da sottoscrivere tra Regione Campania, Comune di Pontecagnano, Consorzio di Bonifica in Destra del Fiume Sele e associazione di categoria";

- in allegato alla predetta nota il Comune ha trasmesso tale bozza di Protocollo;

per quanto di interesse in questa sede nell'ambito della bozza predetta è stato previsto all'art. 5, comma 3, l'impegno del Comune a "valutare la fattibilità di realizzazione dell'impianto di trattamento della frazione organica ... in corrispondenza della Strada Provinciale Aversana, valutando le possibili soluzioni territoriali, ad avviare celermente ogni attività amministrativa ... e ad avviare le fasi progettuali successive per la realizzazione del predetto impianto di trattamento nel rispetto della compatibilità ambientale e garantendo in primo luogo le aziende agricole presenti territorio", nonché "ad approvare il nuovo progetto di fattibilità tecnico ed economico entro 15 giorni dalla sua

trasmissione formale e di dare celermente, previa autorizzazione della Regione Campania, avvio alla redazione del progetto definitivo”;

inoltre, nell’ambito di tale bozza si sono previste due diverse opere da realizzare da parte del Consorzio di Bonifica predetto, con prospettata copertura economica a carico della Regione (v. art. 4), nonché altre due diverse opere, in aggiunta a quella per cui è causa, da realizzare da parte del Comune (v. art. 5);

- con nota prot. 2021. 0444201 dell’8.9.2021 la Struttura di Missione della Regione ha comunicato l’avvio del procedimento di revoca del decreto di ammissione provvisoria a finanziamento ed assegnato il termine di 10 giorni per la presentazione di memorie scritte e documenti; in tale nota è stato evidenziato che:

alla data della stessa il Comune non aveva “ancora comunicato alla Struttura di Missione un sito alternativo ove realizzare l’impianto in sostituzione di quello originariamente individuato, trasmettendo una scheda informativa indicante le informazioni sul lotto quali l’estensione, i riferimenti catastali, la destinazione urbanistica, la presenza di strade di accesso, la distanza dai centri abitati, gli eventuali vincoli presenti, la proprietà del lotto etc”;

entro il termine del 31.12.2022 (termine ultimo per l’assunzione delle obbligazioni giuridicamente vincolanti – giusta proroga intervenuta con l’art. 8 del D.L. 56/2021) non sarebbe più stato *“possibile adottare tutti i provvedimenti tecnici ed amministrativi, dalla progettazione dell’impianto (nel nuovo sito ancora da individuare), all’aggiudicazione dell’appalto per la realizzazione dei lavori impianto (progettazione di fattibilità, acquisizione del provvedimento dello STAFF Valutazioni Ambientali della Regione Campania di non assoggettabilità a VIA del progetto ovvero di assoggettabilità a VIA ..., verifica e validazione progettazione, espletamento gara per l’affidamento dei lavori di realizzazione dell’impianto, aggiudicazione gara”;*

- il Comune ricorrente non ha poi dato alcun riscontro entro la data del 20.9.2021 alla nota dell’8.9.2021 della Regione e con D.D. n. 26 del 21.9.2021 (oggetto di impugnazione nella presente sede) è stata revocata l’ammissione

provvisoria a finanziamento con riferimento alla realizzazione dell'impianto suddetto.

4.1.3. Ciò posto, alla luce di quanto precede e tenuto conto del termine entro il quale avrebbe dovuto essere assunta l'obbligazione giuridicamente vincolante (31.12.2022), vanno ritenute non meritevoli di condivisione le doglianze del Comune ricorrente. Depongono in tal senso svariate considerazioni.

In primo luogo, il Comune ha tenuto una condotta contraddittoria nel corso del tempo, in quanto sin dalla deliberazione della Giunta Comunale n. 189 del 31.10.2019 era stato individuato nell'area ubicata nella zona industriale del Comune e confinante a sud con l'autostrada SA-RC il sito potenzialmente idoneo alla realizzazione dell'impianto in esame. Erano poi seguiti accordi tra Comune e Regione, la redazione e trasmissione (avvenuta ad ottobre 2020) del progetto di fattibilità tecnica ed economica relativo alla realizzazione dell'impianto di trattamento con conferma dell'ubicazione nell'area già individuata, l'incremento del finanziamento da parte della Regione per fare seguito alle risultanze del progetto predetto e le diffide rivolte dalla Struttura di Missione al Comune a partire dal febbraio 2021 per l'approvazione di tale progetto.

Orbene, soltanto nella *conference call* del 7.4.2021 il Comune ha rappresentato per la prima volta la volontà di individuare un sito alternativo a quello di cui al progetto redatto.

Alla manifestazione di tale volontà ha fatto seguito solo in data 15.7.2021 (a distanza di oltre tre mesi ed all'esito di ulteriore sollecito della Regione) l'individuazione da parte del Comune di una nuova zona di massima per l'ubicazione del sito.

Tuttavia, il Comune non ha individuato in modo puntuale il preciso luogo di realizzazione del sito (per mezzo di scheda informativa contenente tutte le informazioni rilevanti sul relativo lotto). Inoltre, il Comune ha evidenziato che

prima di poter procedere oltre sarebbe stato necessario firmare con la Regione (e con il Consorzio di bonifica suddetto - ente terzo rispetto all'intervento per cui è causa) il suddetto protocollo di intesa (predisposto dal Comune ed allegato alla nota del 15.7.2021), al fine di realizzare almeno quattro interventi diversi ed ulteriori rispetto a quello per cui è causa.

A questo punto il Comune è rimasto inerte, restando in attesa della convocazione da parte della Regione di un tavolo tecnico per la sottoscrizione della bozza di protocollo trasmessa dal Comune.

In secondo luogo, l'asserita necessità di individuare un nuovo sito per la realizzazione dell'impianto (in sostituzione di quello già programmato) è scaturita non già da autentiche sopravvenienze, bensì dalla circostanza, per la verità del tutto prevedibile sin da subito (vista la natura dell'impianto da realizzare), che il sito individuato avrebbe potuto comportare immissioni olfattive moleste ai danni delle imprese agricole site nelle vicinanze.

In terzo luogo, unicamente nel mese di luglio 2021 il Comune ha individuato solo in linea di massima la nuova zona per l'ubicazione del sito.

In quarto luogo, il Comune dopo tale individuazione di massima ha sostanzialmente arrestato la propria attività amministrativa in merito, subordinando l'ulteriore prosieguo del complesso iter amministrativo ad un ulteriore accordo relativo agli svariati interventi di cui alla bozza di protocollo trasmessa alla Regione fino a quando non è poi intervenuto il decreto di revoca oggi impugnato.

Ora, la condotta tenuta dal Comune in mancanza della stipula di nuovo accordo tra le parti, tale da costituire modifica/novazione del precedente, costituisce prima di tutto violazione degli impegni giuridicamente vincolanti dallo stesso assunti mediante l'accordo del 17.1.2020.

In particolare, all'art. 1 di tale accordo era stata espressamente prevista l'ubicazione dell'impianto nell'area contrassegnata catastalmente al foglio 6, particelle 2389 e 2398, così come stabilito con la summenzionata delibera di G.C. del 31.10.2019. Inoltre, entrambe le parti contraenti si erano impegnate

ad assicurare “*il massimo impegno nel raggiungimento degli obiettivi condivisi*” ed operare “*secondo i principi della massima diligenza e della leale collaborazione*”.

Ne deriva che il Comune non avrebbe potuto pretendere di modificare unilateralmente il luogo per la realizzazione dell’impianto, né tantomeno subordinare la realizzazione dell’intervento (in altro e diverso sito, individuato a luglio 2021 e solo in linea di massima) ad altri ed ulteriori interventi da realizzare, peraltro, non solo da parte del Comune, bensì pure da parte di altra amministrazione estranea al presente giudizio.

Neppure potrebbe essere invocato quanto previsto all’art. 7 dell’accordo predetto, in quanto la possibilità di modifiche all’accordo su richiesta di una delle parti è stata subordinata a “*cambiamenti intervenuti nel contesto di riferimento*” e non si tratta di quanto verificatosi nella presente vicenda.

Peraltro, pur avendo la Regione manifestato sostanziale disponibilità a consentire al Comune di modificare il luogo di ubicazione dell’impianto per cui è causa va sottolineato che il Comune non ha poi provveduto all’esatta individuazione dello stesso ed alla comunicazione alla Regione di tutti i dati all’uopo necessari.

Viene poi in rilievo anche il rispetto della Convenzione sottoscritta tra il Comune ricorrente e la Regione nel settembre 2020.

Nell’ambito di tale Convenzione:

all’art. 4 tra i vari obblighi è stato previsto a carico del Comune quello del rispetto del cronoprogramma fisico e finanziario dell’intervento con particolare riferimento al termine per l’assunzione dell’OGV;

all’art. 13 è stato chiaramente previsto il potere in capo alla Regione Campania di revocare il finanziamento concesso in favore del Comune, con definanziamento dell’intervento in caso di accertata impossibilità dell’avvio o della prosecuzione delle procedure di attuazione in tempi congrui; al successivo art. 18 è stata poi sancita in favore della Regione anche “*la facoltà di risolvere la ... Convenzione*” per l’ipotesi di “*mancato rispetto dei termini, delle*

condizioni e delle modalità di attuazione dell'intervento ... imputabili al soggetto attuatore?

Vale a dire che il Comune ha posto in essere una condotta contraria tanto agli obblighi specificamente previsti nell'ambito dell'accordo del 17.1.2020 e della Convenzione sottoscritta nel settembre 2020, quanto più in generale al dovere di collaborazione ed a quello di correttezza e buona fede.

È poi oltremodo significativo (a conferma della violazione da parte del Comune degli obblighi di collaborazione, correttezza e buona fede) che il Comune non abbia dato alcun riscontro entro la data del 20.9.2021 alla nota dell'8.9.2021 della Regione.

4.1.4. Per concludere, in ordine al primo gruppo di censure non è ravvisabile la violazione da parte della Regione degli accordi intercorsi tra le parti.

4.2. Neanche la seconda censura (sopraindicata al punto 1.2.2.) coglie nel segno, in quanto la valutazione della Regione (contenuta nel D.D. n. 26 del 21.9.2021 impugnato) circa l'impossibilità per il Comune di rispettare la scadenza del 31.12.2022 per l'assunzione dell'OGV (per mezzo dell'aggiudicazione dell'appalto dei lavori di realizzazione dell'impianto) va ritenuta ragionevole e non già frutto di mera congettura (contrariamente a quanto sostenuto da parte ricorrente).

Sul punto si deve osservare quanto segue:

- a) sulla base di quanto già sottolineato sopra, a fine settembre 2021 l'iter relativo alla realizzazione dell'intervento si era sostanzialmente arrestato in ragione della pretesa del Comune di modificare unilateralmente il luogo dove avrebbe dovuto essere posizionato l'impianto e di subordinare tale spostamento ad altri ed ulteriori interventi da realizzare;
- b) inoltre, il Comune ricorrente non ha fornito puntuale prova che alla data di adozione del decreto di revoca il Comune avesse individuato il sito alternativo proposto in modo specifico e non già solo in linea di massima (*“trasmettendo*

una scheda informativa indicante le informazioni sul lotto quali l'estensione, i riferimenti catastali, la destinazione urbanistica, la presenza di strade di accesso, la distanza dai centri abitati, gli eventuali vincoli presenti, la proprietà del lotto etc' per esprimersi nei termini utilizzati negli atti della Regione);

c) ancora, il ricorrente non ha specificamente allegato in che modo entro il termine del 31.12.2022 sarebbe stato possibile pervenire all'aggiudicazione dell'appalto dei lavori per la realizzazione dell'impianto, tenuto conto che, come sottolineato dalla Regione prima nel preavviso e poi nel decreto di revoca, sarebbe stato necessario porre in essere plurimi ed articolati adempimenti tecnici ed amministrativi *"dalla progettazione dell'impianto (nel nuovo sito ancora da individuare), all'aggiudicazione dell'appalto per la realizzazione dei lavori impianto (progettazione di fattibilità, acquisizione del provvedimento dello STAFF Valutazioni Ambientali della Regione Campania di non assoggettabilità a VIA del progetto ovvero di assoggettabilità a VIA ..., verifica e validazione progettazione, espletamento gara per l'affidamento dei lavori di realizzazione dell'impianto, aggiudicazione gara"* (v. nota dell'8.9.2021 della Struttura di Missione);

d) il cronoprogramma prodotto da parte ricorrente (v. doc. contrassegnato dal n. 18 nella produzione di parte ricorrente - che costituisce stampata del portale SURF) è poi sicuramente successivo rispetto alla data nella quale è intervenuto il decreto di revoca impugnato; tanto è dimostrato dal fatto che la data riportata in alto a sinistra nel documento prodotto è quella del 30.9.2021 e quella di protocollo presente sul margine sinistro è del 29.10.2021;

e) peraltro, anche a prendere in considerazione il contenuto di tale cronoprogramma (ferma restando la sua tardiva trasmissione soltanto dopo che era intervenuto il decreto di revoca) il tempo complessivamente previsto per i vari passaggi appare inverosimile; basta considerare che è stato previsto che il nuovo progetto di fattibilità sarebbe stato redatto in soli 30 giorni tra il 15.10.2021 ed il 15.11.2021, pur dandosi atto che per il precedente progetto erano stati invece necessari 90 giorni, senza peraltro spiegare in alcun modo le ragioni di tale diversa previsione;

f) infine, la stessa pregressa condotta del Comune (contrassegnata dalla rimeditazione di decisioni già prese sulla scorta di elementi già conoscibili in precedenza, dall'inerzia rispetto a ripetuti solleciti della Struttura di Missione, nonché dalla richiesta di una modifica e di integrazioni per nulla trascurabili degli accordi già sottoscritti, con conseguente necessità di ripetere passaggi già svolti), per come sopra illustrata, non poteva che suscitare sfiducia nella Regione in ordine alla capacità del Comune di adempiere agli obblighi assunti e ad osservare una tempistica accelerata rispetto a quella originaria per l'aggiudicazione definitiva e l'assunzione dell'OGV entro il termine ultimo suddetto.

Sulla scorta di quanto osservato non è ravvisabile né la violazione dell'art. 44 D.L. 34/2019, che contiene il termine previsto per l'obbligo di generare obbligazioni giuridicamente vincolanti, né tantomeno alcun eccesso di potere sotto i profili denunciati da parte ricorrente.

4.3. Con riferimento alla terza censura (sopraindicata al punto 1.2.3.) non vi è stata la violazione dei principi indicati dal ricorrente.

Basta considerare che il Comune ricorrente era stato avvisato dalla Struttura di Missione del possibile avvio del procedimento di revoca del finanziamento sin dalla nota prot. 2021. 0362087 dell'8.7.2021, con la quale tale Struttura aveva diffidato il Comune a comunicarle *“le relative determinazioni ed a trasmettere gli atti consequenziali entro e non oltre sette giorni dalla ricezione della presente”*, con l'avvertimento che in mancanza di concreti riscontri si sarebbe provveduto ad avviare il procedimento di revoca del finanziamento.

Già prima di tale nota la Struttura di Missione aveva invitato il Comune ad approvare il progetto di fattibilità tecnico-economica ed a trasmettere un cronoprogramma dell'intervento in ben due occasioni (rispettivamente nel febbraio e nel marzo dell'anno 2021; vale a dire, con la nota prot. N. 2021. 0098401 del 22.2.2021 e con la nota prot. 2021.014239 del 15.3.2021).

Infine, è assorbente il rilievo che solo con l'ulteriore nota dell'8.9.2021 la Struttura di Missione ha comunicato l'avvio del procedimento di revoca del decreto di ammissione provvisoria a finanziamento ed ha assegnato al Comune l'ulteriore termine di 10 giorni per la presentazione di memorie scritte e documenti.

In sostanza, il Comune ha avuto ampio tempo per porre in essere le attività alle quali era tenuto e, quindi, il lasso di tempo allo stesso complessivamente concesso dai vari atti sollecitatori emessi dalla Regione non può in alcun modo essere definito irragionevole o eccessivamente ristretto. Ne deriva che non vi è stata la prospettata violazione del principio del giusto procedimento.

4.4. Si arriva quindi al quarto gruppo di censure (sopraindicate al punto 1.2.4.).

4.4.1. Non è prima di tutto ravvisabile la denunciata contraddittorietà del decreto di revoca.

In sintesi, la ravvisata impossibilità di rispettare il termine ultimo del 31.12.2022 comportava l'impossibilità di utilizzare le risorse relative al ciclo di programmazione 2014/2020, in coerenza con quanto previsto dall'art. 44 del D.L. 34/2019. Di qui la necessità dell'adozione del decreto di revoca. Invece, restava possibile per il futuro il reperimento di fondi per un diverso finanziamento a valere sui fondi strutturali comunitari e nazionali del ciclo di programmazione 2021/2027. Ne è discesa la prospettazione da parte della Regione nella parte motiva del provvedimento impugnato (in considerazione comunque della rilevanza strategica dell'impianto) di *“reperire le risorse per la realizzazione dell'impianto de quo a valere sui fondi strutturali comunitari e nazionali del ciclo di programmazione 2021-2027”* (v. pag. 5 del decreto di revoca impugnato).

Peraltro, ad ulteriore confutazione della tesi sostenuta da parte ricorrente, è significativo osservare che la predetta notazione (relativa alla rilevanza strategica dell'intervento) deriva dalla trascrizione delle considerazioni già

riportate nella nota della Struttura di Missione dell'8.9.2021 all'interno delle premesse contenute nella parte motiva del decreto di revoca e non si è tradotta in alcun contenuto di carattere concretamente provvedimento nella parte dispositiva del decreto di revoca.

4.4.2. Neanche risulta pertinente la censura di violazione del disposto dell'art. 21-*quinquies* della L. 241/1990 per le ragioni di seguito esposte.

In primo luogo, il disposto dell'art. 21-*quinquies* non pare applicabile *de plano* all'ipotesi nella quale siano intervenuti accordi tra Amministrazioni *ex art.* 15 della L. 241/1990. Basta considerare che in quest'ultima ipotesi non si è dinanzi ad una relazione tra potere amministrativo ed interesse legittimo (come accade nel caso di rapporto pubblicistico tra Amministrazione e privato), bensì a situazioni giuridiche soggettive scaturenti da accordi di diritto pubblico intercorsi tra soggetti pubblici.

In secondo luogo, va considerato che al momento dell'adozione del decreto di revoca l'ammissione a finanziamento aveva natura provvisoria e non ancora definitiva (la natura provvisoria è stata chiaramente evidenziata sia nel D.D. n. 40 del 2.12.2019, sia nel D.D. n. 19 del 4.9.2020; essa è stata poi ribadita nella Convenzione sottoscritta tra Regione e Comune a settembre 2020; rispetto a quest'ultima v. art. 8). Vale a dire che il decreto impugnato è intervenuto allorché il complessivo procedimento amministrativo non si era ancora compiutamente concluso con l'emissione del provvedimento di ammissione definitiva del finanziamento. Di conseguenza, si può ritenere che per certi versi l'ammissione a finanziamento in via provvisoria costituisca atto endoprocedimentale, in relazione al quale non può discorrersi di revoca in senso stretto alla luce della natura non ancora definitiva e stabile della situazione giuridica soggettiva riconosciuta al Comune.

In terzo luogo, nella Convenzione sottoscritta dal Comune e dalla Regione in seguito al D.D. n. 19 del 4.9.2020 è stato chiaramente e concordemente stabilito agli artt. 8 e 13 il potere in capo alla Regione Campania, in qualità di

RUA (Responsabile Unico di Attuazione), di revocare il finanziamento concesso in favore del Comune ricorrente, in qualità di Soggetto Attuatore.

Più nel dettaglio:

all'art. 8, comma 1, della Convenzione è stato previsto che il mancato rispetto del termine previsto per l'assunzione dell'OGV avrebbe comportato *“la revoca del finanziamento e la ripetizione delle somme eventualmente già corrisposte”*;

al comma 2 dell'art. 13 della Convenzione è stato stabilito che nel caso di accertamento dell'impossibilità *“dell'avvio o della prosecuzione delle procedure di attuazione in tempi congrui”* la Regione avrebbe potuto dare avvio alle procedure per il definanziamento dell'intervento *“con il recupero delle risorse eventualmente indebitamente versate”*;

al comma 5 dell'art. 13 si è poi previsto che la Regione avrebbe potuto disporre *“la revoca totale o parziale, a seconda della gravità del caso, del finanziamento, dandone comunicazione al Soggetto Attuatore”* nell'ipotesi in cui la Regione non avesse ritenuto di accogliere le deduzioni eventualmente presentate dal Comune;

all'art. 18, in modo assai significativo, è stata poi sancita in favore della Regione anche *“la facoltà di risolvere la ... Convenzione”* per l'ipotesi di *“mancato rispetto dei termini, delle condizioni e delle modalità di attuazione dell'intervento ... imputabili al soggetto attuatore”*.

Alla luce delle previsioni contenute nella Convenzione risulta una base giuridica di fonte concordata per la revoca dell'ammissione provvisoria a finanziamento, senza la necessità di invocare a giustificazione del decreto impugnato il disposto dell'art. 21-*quinquies* della L. 241/1990.

4.4.3. Peraltro, anche a ritenere superabili queste considerazioni (cosa che questo Collegio non ritiene), va comunque ritenuta pienamente rispondente all'interesse pubblico la revoca dell'ammissione provvisoria ad un finanziamento nei confronti di un soggetto che non paia in grado, sulla scorta di circostanze oggettive, di porre in essere l'attività richiesta entro il termine

essenziale stabilito. Del resto, per le ragioni già esposte sopra si è ritenuta ragionevole la valutazione della Regione circa l'impossibilità per il Comune di addivenire all'assunzione dell'OGV entro la data del 31.12.2022.

4.5. Da ultimo, va vagliata la prospettazione del Comune di illegittimità derivata dalla richiesta di versamento delle somme relative allo studio di fattibilità espletato (contenuta nel decreto di revoca, nonché nella successiva nota prot. 0506830 del 13.10.2021).

Per le ragioni ampiamente illustrate ai paragrafi precedenti il decreto di revoca non risulta illegittimo sotto i profili lamentati da parte ricorrente. Ne deriva che non è ravvisabile alcuna illegittimità derivata relativamente alla richiesta di versamento di tali somme.

Peraltro, va pure sottolineato che la richiesta di versamento predetta trova il suo fondamento giuridico nei summenzionati artt. 8 e 13 della Convenzione sottoscritta a settembre 2020 (nell'ambito della quale è stato chiaramente previsto in capo alla Regione il potere di revoca del finanziamento e di ripetizione delle somme eventualmente già corrisposte).

4.6. In definitiva, alla luce di tutto quanto precede, non sono ravvisabili negli atti impugnati i molteplici vizi denunciati da parte ricorrente, con conseguente integrale rigetto del ricorso proposto.

5. Va disposta l'integrale compensazione delle spese di lite tra le parti tenuto conto della natura e della complessità della lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania – Sezione staccata di Salerno (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Salerno nella camera di consiglio del giorno 26 settembre 2023

con l'intervento dei magistrati:

Pierluigi Russo, Presidente

Pierluigi Buonomo, Referendario

Marcello Polimeno, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Marcello Polimeno

IL PRESIDENTE
Pierluigi Russo

IL SEGRETARIO