

Publicato il 31/10/2023

N. 16213/2023 REG.PROV.COLL.
N. 06131/2021 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 per il Lazio

(Sezione Seconda Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6131 del 2021, proposto da Comune di **Caserta**, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Maria Caianiello, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via E.Q. Visconti n.11;

contro

Ministero della transizione ecologica, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Comune di Siena, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Anna Sardelli e Sara La Valle, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

a) del Decreto Direttoriale n. 118 del 16.4.2021, notificato all'ente locale in data 11.5.2021, con cui il Ministero della Transizione Ecologica - Direzione

Generale per il Clima, l'Energia e l'Aria ha disposto l'esclusione del Progetto Operativo di Dettaglio (P.O.D.) presentato dal Comune di **Caserta** dalla graduatoria approvata con il Decreto Direttoriale n. 425 del 29 dicembre 2020, relativa alle azioni cofinanziabili di cui all'art. 3, comma 1, lett. a) del Programma PrIMUS e la conseguente revoca del cofinanziamento assegnato al Comune pari ad € 599.914,73, ivi disponendo lo scorrimento della graduatoria dei P.O.D. approvati; b) della nota iscritta prot. com. n. 21177 del 25.2.2021, comunicata a mezzo p.e.c., con cui il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ha comunicato l'avvio del procedimento amministrativo di esclusione del P.O.D. presentato dal Comune di **Caserta**; c) di tutti gli atti presupposti, connessi, consecutivi e consequenziali, nella parte in cui siano lesivi degli interessi del ricorrente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della transizione ecologica e del Comune di Siena;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 ottobre 2023 la dott.ssa Roberta Cicchese e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con decreto direttoriale prot. n. 417/CLE del 21.12.2018, l'allora Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio del mare (poi Ministero della transizione ecologica, oggi Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica) istituiva il Programma di incentivazione della mobilità urbana sostenibile (cd. PrIMUS).

Il programma era finalizzato a promuovere progetti di mobilità urbana sostenibile alternative all'impiego di autovetture private (espressamente tipizzati all'articolo 3, comma 1 del decreto), mediante il cofinanziamento di specifiche iniziative presentate dai Comuni con popolazione non inferiore a

50.000 abitanti, fino a concorrenza dei 15.000.000,00 stanziati dal Ministero per tale finalità.

Al fine della partecipazione al bando, i Comuni interessati dovevano presentare “*un unico P.O.D. [piano operativo di dettaglio] riferito ad una sola delle tre azioni di cui al precedente comma 1, oppure, in alternativa, due distinti P.O.D., uno riferito all’azione di cui al precedente comma 1, lettera b) e uno riferito all’azione di cui al precedente comma 1, lettera c)*”, tali P.O.D. potevano anche prevedere la realizzazione di uno o più interventi riferiti alla stessa azione.

Ai sensi dell’art. 4 del bando, i P.O.D. dovevano pervenire al Ministero, a pena di irricevibilità, a mezzo pec entro e non oltre centoventi giorni a partire da quello successivo alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

Il Comune di **Caserta**, con delibera di G.C. n. 68 del 23.5.2019 approvava il “*Programma di incentivazione della mobilità urbana sostenibile (PrIMUS). Approvazione studio di fattibilità tecnico ed economico, per la realizzazione dell’anello ciclabile della città di Caserta. Proposta al Consiglio Comunale*”, relativo ad interventi rientranti nell’art. 3, comma 1, lett. a) del bando (relativo a realizzazione di nuove piste ciclabili che avvantaggino la domanda di spostamenti urbani casa-scuola e casa-lavoro).

Il progetto prevedeva una spesa complessiva per la realizzazione dell’opera pari ad € 799.714,73, di cui € 200.00,00 a carico del Comune e € 599.914,73 oggetto della richiesta di cofinanziamento.

Con decreto direttoriale n. 4 del 19 febbraio 2020 il Ministero dell’ambiente, modificando il precedente decreto direttoriale n. 417 del 21 dicembre 2018, prevedeva la riapertura dei termini per la presentazione dei P.O.D. (con scadenza fissata al 18 settembre 2020), dandone comunicazione ai Comuni interessati.

Entro il termine indicato, nessuna richiesta perveniva dal Comune di **Caserta**. In esito alla procedura di valutazione, veniva approvato il decreto direttoriale n. 425 del 29 dicembre 2020, contenente la graduatoria definitiva, nella quale il

Comune di **Caserta** si collocava al posto n. 9 con 66,00 punti ottenendo l'ammissione al finanziamento per un importo pari a 599.914,73 euro.

Con nota prot. n. 12362 del 3 febbraio 2021, il Comune di **Caserta** informava il Ministero del fatto che alcuni tratti delle piste ciclabili sul territorio comunale, in parte ricompresi nel P.O.D. presentato, erano stati già realizzati utilizzando i fondi assegnati dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con decreto 12 agosto 2020 (“Risorse destinate a ciclovie urbane”) e chiedeva pertanto di poter modificare il percorso ciclabile previsto nell'originario P.O.D, pur rimanendo nell'ambito dell'azione cofinanziata di cui all'art. 3, comma 1, lett. a) del D. Dir. n. 417/2018.

A seguito di detta comunicazione, il Ministero comunicava al Comune di **Caserta** l'avvio del procedimento di esclusione del suo progetto dalla graduatoria, rappresentando come l'ente locale non avesse *“trasmesso entro il termine previsto del 18 settembre 2020 un nuovo P.O.D. in sostituzione di quello già presentato, che potesse tener conto degli interventi già realizzati a partire dal 2019, sia della nuova disponibilità di risorse derivanti dal Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 12 agosto 2020”* e, pertanto, *“non avendo ricevuto entro il termine del 18 settembre 2020 un nuovo P.O.D. da parte del Comune di **Caserta**, questa Amministrazione [...] ha fatto salvo il P.O.D. già inviato”*.

Nel termine previsto, il Comune di **Caserta** non trasmetteva alcuna documentazione né osservazioni. Il Ministero, pertanto, concludeva il procedimento adottando il decreto direttoriale n. 118 del 16 aprile 2021, che disponeva l'esclusione definitiva del progetto del Comune di **Caserta**, la revoca del finanziamento e lo scorrimento della graduatoria a favore del Comune di Siena.

Il provvedimento veniva impugnato dal Comune di **Caserta**, che censurava il decreto direttoriale articolando diverse doglianze di violazione di legge ed eccesso di potere.

Il Ministero dell'ambiente e il Comune di Siena, costituiti in giudizio, hanno chiesto il rigetto del ricorso.

Con ordinanza n. 3766/2021, non appellata da parte ricorrente, l'istanza di sospensione cautelare del provvedimento è stata respinta con la seguente motivazione:

“Ritenuto che le prospettive di un esito favorevole del ricorso non appaiono tali da giustificare l'accoglimento della domanda cautelare, in specie tenuto conto delle inequivoche previsioni del bando con le quali è stata esclusa – del tutto opportunamente, in considerazione dell'esigenza, particolarmente avvertita nell'attuale fase di accelerazione di un maggior intervento pubblico con finalità non solo di sostegno ma di modernizzazione e ristrutturazione, di evitare sovrapposizioni e cumuli di benefici – l'ammissibilità di cofinanziamenti provenienti da altri soggetti pubblici o privati, emergendo una sia pure parziale coincidenza con interventi previsti da un distinto progetto finanziato con altri fondi, stanziati dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, circostanza, questa, non solo emergente dalla documentazione in atti ma resa evidente dalla stessa presentazione al Ministero resistente della richiesta, con nota del 3.2.2021, di modifica del PrIMUS già presentato;

Rilevato, peraltro, che nella fattispecie il Comune resistente, non ha neppure ritenuto di avvalersi della possibilità – conseguente alla riapertura dei termini disposta con decreto direttoriale n. 4 del 19.2.2020 - di trasmettere entro il 18.9.2020 un nuovo P.O.D. in sostituzione di quello già presentato, apportando le modifiche necessarie ad un adeguamento in relazione agli interventi già realizzati dal 2019; Rilevato, inoltre, che l'ammissibilità di una modifica del progetto successivamente alla scadenza dei termini prescritti avrebbe integrato una violazione del generale criterio della par condicio tra i partecipanti alla procedura, avendo l'amministrazione doverosamente valutato il progetto nella sua unitarietà in comparazione con gli altri progetti presentati; Ritenuto, dunque, che la domanda cautelare non merita accoglimento”.

All'odierna udienza il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

Il ricorso, come diffusamente illustrato in sede cautelare, è infondato e va respinto.

Con il primo motivo di doglianza, il Comune di **Caserta** ha sostenuto che il P.O.D. originariamente presentato al Ministero dell'ambiente non necessitasse di integrazioni o di sostituzione, atteso che i percorsi ciclabili previsti nel progetto presentato per la partecipazione al Progetto PrIMUS sarebbero da considerare piste ciclabili totalmente distinte da quelle oggetto del progetto finanziato dal Ministero dei trasporti da esso sostanzialmente separati.

La sovrapposizione, aggiunge il ricorrente, riguarderebbe solo una strada (e precisamente un tratto relativo a Via G. M. Bosco) e in quel tratto il progetto finanziato dal Ministero dei trasporti non sarebbe stato realizzato.

Da ultimo il Comune di **Caserta** rappresenta come non vi sarebbe incompatibilità tra la partecipazione ai due progetti, aventi diverse finalità e progettualità.

Con il secondo motivo di ricorso, il Comune ha sostenuto che l'esclusione dalla graduatoria, disposta per mancato invio di nuovo progetto ovvero della mancata integrazione dell'originario progetto presentato, integrerebbe un'ipotesi di esclusione non disciplinata dal bando PrIMUS, come confermato dal fatto che il provvedimento non richiama alcuna specifica previsione di bando.

Né rileverebbe, a tal fine, l'art. 13 del bando – rubricato “*modifiche del P.O.D.*” e che al comma 2 testualmente prevede che “*non sono autorizzate le modifiche che comportino la variazione dell'azione sulla quale è stato richiesto il finanziamento*” – atteso il Ministero avrebbe affermato la sussistenza di modifiche senza tuttavia compiutamente argomentare in ordine al contrasto tra il P.O.D. originario e quello contenente le opere asseritamente contrastanti.

Il Ministero, di conseguenza, avrebbe dovuto convalidare la graduatoria già approvata e poi, eventualmente, sospenderne l'efficacia, chiedendo le necessarie delucidazioni all'ente locale.

Con il terzo e ultimo motivo il Comune di **Caserta** sostiene l'illegittimità del provvedimento di revoca nella parte in cui dispone l'esclusione del P.O.D.

dalla graduatoria, e quindi dal cofinanziamento, anziché la sua revoca e/o il suo ritiro parziale.

Le doglianze sono infondate.

In punto di fatto occorre considerare come, con la missiva del 2 febbraio 2021, definita già nell'oggetto quale *“Richiesta modifica parziale del P.O.D. e modalità di trasferimento delle risorse”* e pacificamente inviata al Ministero in tempo successivo a quello fissato, a pena di irricevibilità, per l'invio di eventuali modifiche progettuali da apportare ai P.O.D. originariamente inviati, il Comune di **Caserta**, premesso che *“... l'Amministrazione Comunale nel corso del 2019 e del 2020 ha realizzato alcuni tratti di piste ciclabili, tratti che erano parte del progetto presentato con il Programma di Incentivazione della Mobilità Urbana Sostenibile (PrIMUS)”* e che esso Comune era stato assegnatario di risorse di cui al decreto del 12 agosto del 2020 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (finalizzato all'assegnazione di *“risorse destinate alla progettazione e realizzazione da parte di città metropolitane, comuni capoluogo di città metropolitane, comuni capoluogo di regione e provincia, comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti e comuni di cui all'art. 3, comma 2, di ciclostazioni e di interventi concernenti la sicurezza della circolazione ciclistica cittadina ...”*) destinate alla realizzazione di ulteriori tratti ciclabili facente parte del progetto presentato con il Programma PrIMUS, ha chiesto al Ministero dell'ambiente *“la possibilità di modificare, pur rimanendo nell'ambito dell'azione cofinanziata di cui all'art. 3, comma 1, lettera a) del Decreto Direttoriale n. 417 del 21 dicembre 2018, il percorso ciclabile così come previsto nel progetto presentato. La modifica non comporterà variazioni del costo totale dell'opera ...”*.

L'esistenza di differenze tra il progetto del Comune di **Caserta** originariamente collocato in posizione utile in graduatoria e quello che il Comune stesso avrebbe in concreto voluto realizzare risulta dunque affermato dallo stesso ente ricorrente, oltre che confermato dai grafici depositati in atti e sostanzialmente riconosciuto nella stessa prospettazione ricorsuale, laddove il ricorrente afferma la (sebbene parziale) sovrapposibilità dei due progetti.

Ne discende la legittimità del provvedimento di esclusione per essere la comunicazione delle modifiche progettuali intervenuta oltre il termine stabilito, a pena di irricevibilità per la presentazione dei progetti da ammettere a finanziamento, ciò che è conforme ai principi generali in materia di partecipazione alle procedure comparative e di *par condicio* tra i partecipanti alla stessa, senza necessità di apposita previsione di bando.

Il chiaro tenore letterale della missiva del febbraio 2021, del resto, esonerava il Ministero dell'ambiente dall'adozione di una più puntuale motivazione in ordine all'entità delle variazioni progettuali apportate, qualificate "*modifiche*" dallo stesso Comune ricorrente, che dava pure atto della sovrapposizione del progetto presentato per l'ottenimento dei finanziamenti PrIMUS con altro progetto finanziato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ciò che era vietato dall'articolo 7, comma 1 del decreto direttoriale n. 417 del 21 dicembre 2018 ai sensi del quale "*Ciascun P.O.D. è cofinanziato dal Ministero nella misura compresa tra euro 300.000,00 ed euro 600.000,00 fino al limite massimo del 75% del costo complessivo. L'importo del P.O.D. non a carico del Ministero è cofinanziato dai soggetti di cui all'articolo 2, comma 1 che possono avvalersi a tal fine, totalmente o parzialmente e secondo la normativa vigente, di contributi anche finanziari delle società da loro partecipate. Non sono ammessi cofinanziamenti provenienti da altri soggetti pubblici o privati?*".

La prospettazione di parte ricorrente non può essere seguita neppure laddove censura il provvedimento impugnato nella parte in cui dispone l'esclusione dalla graduatoria e non la revoca/ritiro parziale.

E infatti la disposizione a tal fine invocata (art. 14 del bando, ai sensi del quale "*Il Ministero, previo confronto con il Comune beneficiario, dispone la revoca totale o parziale dei cofinanziamenti concessi, anche tenendo conto delle risorse già trasferite, se è accertato il verificarsi di anche una sola tra le seguenti condizioni: (...) f) l'ipotesi in cui "il P.O.D. presentato con le modifiche di cui all'art. 13 presenta un costo complessivo inferiore rispetto a quello dell'ultimo P.O.D. approvato"*, si riferisce evidentemente a difformità rilevate in fase esecutiva e non a modifiche progettuali comunicate

fuori termine, ciò che ha invece costituito la ragione dell'esclusione del progetto del Comune di **Caserta** dalla graduatoria.

Le spese di lite possono essere compensate in ragione della peculiarità in fatto della vicenda.

P.Q.M.

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

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 24 ottobre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Salvatore Mezzacapo, Presidente

Roberta Cicchese, Consigliere, Estensore

Francesca Mariani, Referendario

L'ESTENSORE
Roberta Cicchese

IL PRESIDENTE
Salvatore Mezzacapo

IL SEGRETARIO