

Pubblicato il 06/10/2020

N. 00587/2020 REG.PROV.COLL.
N. 00613/2016 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 Piemonte

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 613 del 2016, proposto da
Comune di Borgo Vercelli, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,
rappresentato e difeso dagli avvocati Filippo Traviglia, Claudio Verneti, Chiara
Notaro, con domicilio eletto presso lo studio Filippo Traviglia in Torino, c.so
Vinzaglio, 29;

contro

Regione Piemonte, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato
e difeso dall'avvocato Eugenia Salsotto, con domicilio eletto presso il suo studio in
Torino, corso Regina Margherita, 174;

Ministero dello Sviluppo Economico, in persona del legale rappresentante *pro
tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Torino,
domiciliataria *ex lege* in Torino, via Arsenale, 21;

Autorità d'Ambito n. 2 "Biellese, Vercellese, Casalese", non costituita in giudizio;

nei confronti

Atena S.p.A. non costituito in giudizio;

per l'annullamento

- della determinazione della Regione Piemonte, Direzione Ambiente, Governo e Tutela del Territorio n. 90 del 17.3.2016;
- della nota prot. 13.150.60/APQ200020006/198-2014-A del 23.3.2016 della Regione Piemonte;
- di tutti gli atti, documenti, provvedimenti e condotte - ivi compresi quelli tecnici ed endoprocedimentali ed anche non conosciuti - comunque collegati, presupposti o conseguenti agli atti sopra indicati, nonché formati o posti in essere dalla Regione e dagli uffici all'uopo delegati nell'ambito della procedura, e comunque afferenti e/o finalizzati alla revoca del finanziamento oggetto della Determinazione n. 90 del 17.3.2016 ed alla riprogrammazione delle relative risorse e dei conseguenti stanziamenti

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Piemonte e del Ministero dello Sviluppo Economico;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 settembre 2020 il dott. Angelo Roberto Cerroni e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. In data 18 dicembre 2002 veniva stipulato a Roma tra i Ministeri dell'Economia e delle Finanze, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il Ministero delle Politiche Agricole e Forestali e la Regione Piemonte, l'Accordo di Programma Quadro (APQ) per la tutela delle acque e la gestione integrata delle risorse idriche, finalizzato al loro progressivo recupero quali-quantitativo e alla loro valorizzazione e tutela.
2. Tra gli interventi inseriti nell'APQ era compreso quello in capo al Comune di

Borgo Vercelli, odierno ricorrente, identificato al n. PIERI21 “*Adeguamento impianto depurazione al D.Lgs 152/99 ed estensione rete fognaria*”, per un importo complessivo di euro 950.000,00, inizialmente finanziato per euro 450.000,00 con i “*Fondi Aree depresse delibera CIPE 36/2002 e Reimpiego economie delibera CIPE 9 luglio 1998*” e per euro 500.000,00 mediante co-finanziamento del Comune, in qualità di soggetto attuatore.

3. La Regione Piemonte, con successive determinazioni dirigenziali del 12 settembre 2003 ha concesso al Comune ricorrente per la realizzazione dell'intervento PIERI21 il finanziamento di euro 450.000, frazionato in due parti uguali di euro 225.000 ciascuna, per la realizzazione rispettivamente di un lotto A, identificato con il numero PIERI21/1 “*Realizzazione di un nuovo impianto di depurazione*” con un costo complessivo quantificato in euro 440.000 (e un co-finanziamento del soggetto beneficiario di euro 215.000), e di un lotto B, identificato con il numero PIER21/2 “*Estensione rete fognaria comunale*”, con un costo complessivo quantificato in euro 510.000 (e un co-finanziamento del soggetto beneficiario di euro 285.000).

4. A seguito di ridefinizione del quadro economico dell'intervento, conseguente all'aggiudicazione dei lavori, con determinazione dirigenziale della Regione del 31 marzo 2004 è stata prevista la nuova suddivisione degli stanziamenti dei due lotti: per il lotto A, prevedendosi un costo complessivo di 412.566, si è previsto un finanziamento regionale pari a euro 142.066 e un co-finanziamento comunale pari a euro 270.500; per il lotto B, il costo complessivo è stato commisurato a 431.895, ripartito in euro 202.395 di finanziamento regionale e euro 229.500 di co-finanziamento comunale.

5. Relativamente ai lavori del lotto A PIERI21/1 dalla documentazione di consuntivazione è emerso che l'intervento si è concluso con una spesa complessiva di euro 378.855,31 e un'economia finale di progetto pari ad euro 33.710,69, portata in deduzione dalla Regione sulla sua quota di finanziamento che si è ridotta a consuntivo all'importo di euro 108.355,31, con un *surplus* di erogazioni

effettivamente effettuate in favore del Comune pari a euro 19.504,09 che la Regione ha comunicato di portare in detrazione dalle liquidazioni spettanti per il finanziamento del lotto B.

6. Relativamente al lotto B, identificato dal codice PIERI21/2, l'intervento è stato aggiudicato nel 2004 e ha comportato la liquidazione di finanziamenti regionali per un importo complessivo di euro 131.091,67, tuttavia, come risultante dalla determinazione del responsabile Lavori pubblici del Comune del 24 febbraio 2012 i lavori sono stati eseguiti solo parzialmente in ragione di accertate criticità riscontrate nei tratti della rete fognaria che dovrebbero essere oggetto di rifacimenti parziali in conseguenza delle quali il Comune ha disposto la risoluzione contrattuale dell'affidamento. Sicché, l'importo totale dei lavori regolarmente eseguiti si è ridotto da euro 309.359,06 a euro 177.043,07.

7. Al fine di portare, comunque, a compimento l'opera, si attivarono interlocuzioni a livello regionale che coinvolsero l'Autorità d'Ambito n° 2 "Biellese, Vercellese, Casalese" e ATENA S.p.A, che dal 2005 opera in qualità di Gestore del servizio idrico integrato sul territorio del Comune di Borgo Vercelli, i quali avevano dato la loro disponibilità a collaborare con il Comune, seppur non coinvolti direttamente quali soggetti responsabili e destinatari del finanziamento assegnato. A causa delle criticità riscontrate nell'esecuzione dei lavori da parte del precedente affidatario, ATENA declinava la possibilità di subentro nel finanziamento ma assicurava la propria disponibilità alla mera esecuzione dei lavori previsti dall'intervento. La successiva corrispondenza sul progetto preliminare di intervento non aveva, tuttavia, utile sbocco.

8. Parallelamente, la Regione sollecitava l'Amministrazione comunale all'osservanza degli adempimenti previsti nell'ambito delle attività di monitoraggio periodico dello stato di attuazione del progetto, così come regolati dall'Accordo di Programma Quadro. Segnatamente, tali incombeni consistevano nell'invio su base bimestrale delle schede predisposte dal CIPE fino all'ultimazione dell'intervento.

Con comunicazione del 30 settembre 2015, la Regione, contestando le inadempienze del Comune rispetto agli obblighi di monitoraggio periodico e lamentando una serie di lacune nella documentazione contabile, convocava una riunione per il giorno 12 ottobre 2015 alle ore 11,00 *“al fine di fare urgentemente chiarezza”* invitando il Comune a produrre tutta la documentazione contabile e amministrativa ed evidenziando che, in caso di inadeguatezza dei riscontri, la Regione avrebbe proceduto al de-finanziamento dell’opera e al recupero della quota eccedentaria del lotto A (19.504 euro) e della quota del lotto B già erogata per l’intervento non ultimato (131.091,67 euro).

9. Il Comune non è intervenuto alla riunione, di tal ch  la Regione Piemonte ha adottato la determina n. 90 del 2016 con cui ha proceduto alla revoca dei finanziamenti relativi al lotto B e al recupero degli acconti gi  erogati pari a euro 150.595,76, scaturenti dalla somma della quota eccedentaria erogata per il lotto A e dell’integrale recupero di quanto erogato per il lotto B.

10. Il Comune insorge avverso la predetta determina regionale deducendo cinque profili di censura con richiesta di pronuncia caducatoria dell’atto regionale.

11. La Regione si   ritualmente costituita con memoria nella quale resiste al ricorso propugnandone la motivata reiezione.

12. All’udienza pubblica del 23 settembre 2020, il Collegio ha trattenuto la causa in decisione.

DIRITTO

1. Viene all’attenzione del Collegio la controversia tra due Amministrazioni pubbliche, la Regione Piemonte e il Comune di Borgo Vercelli, in ordine alla legittimit  di un de-finanziamento di un progetto ascrivibile all’Accordo di Programma Quadro (APQ) per la tutela delle acque e la gestione integrata delle risorse idriche nella Regione Piemonte e, segnatamente, del progetto PIERI21 *“Adeguamento impianto depurazione al d.lgs. 152/1999”*. In forza dell’impugnata determina n. 90 del 17 marzo 2016, la Regione Piemonte ha provveduto alla revoca

del finanziamento di euro 202.395 per il lotto B e alla richiesta di restituzione della somma complessiva pari a euro 150.595,76 (riveniente dalla somma della quota eccedentaria erogata per il lotto A di euro 19.504,09 e della somma erogata per il lotto B parzialmente incompiuto pari a euro 131.091,67).

2. Con un primo profilo di censura il Comune si duole della omessa comunicazione di avvio del procedimento e della conseguente violazione del relativo contraddittorio giacché l'atto di de-finanziamento del progetto, in virtù della sua natura ampiamente discrezionale, avrebbe dovuto essere preceduta da preventiva comunicazione *ex art. 7 l. n. 241/1990*.

2.1. La censura è priva di pregio avendo riguardo al complesso della corrispondenza intercorsa tra le due Amministrazioni e, in particolare, al tenore della comunicazione del 30 settembre 2015, nella quale, ripercorsi gli snodi salienti del finanziamento del progetto, si invitava il Comune a produrre la documentazione contabile e amministrativa utile a delineare un quadro della situazione chiaro e preciso e, a tal uopo, convocava apposita riunione presso gli uffici della Regione. La comunicazione appare ampiamente esaustiva circa le contestazioni di inadempienze del Comune rispetto agli obblighi di monitoraggio previsti dall'Accordo di programma quadro, nonché in ordine alla lamentata lacunosità della documentazione contabile in possesso degli uffici.

2.2. Non può, dunque, meritare positiva valutazione la doglianza circa la mancata attivazione del contraddittorio in quanto il Comune è stato posto nella condizione di controdedurre e argomentare le proprie ragioni sia per via documentale sia mediante audizione in occasione della apposita riunione, disertata dall'Ente locale senza alcuna apparente giustificazione, almeno a quanto consta dagli atti di causa.

3. Il Comune appunta una seconda doglianza sulla assunta violazione del principio generale del legittimo affidamento: secondo la prospettazione attorea, infatti, il de-finanziamento vulnera l'affidamento riposto dal Comune sul beneficio regionale in considerazione dell'entità dell'investimento complessivo compiuto e della fondata consapevolezza della necessità dell'investimento.

3.1. La censura non coglie nel segno. In linea generale, la situazione giuridica di affidamento legittimo ha ad oggetto la fondata aspettativa di conservazione di una situazione di vantaggio scaturente da un provvedimento dell'Amministrazione che si assume in buona fede legittimo e si va consolidando con il decorso del tempo; senonché, nel caso di specie, l'accordo di programma quadro delineava un preciso quadro di diritti e correlati obblighi immanenti alla concessione dei benefici economici di tal che l'invocato affidamento potrebbe ben farsi valere a fronte di una condotta esattamente adempiente dell'Amministrazione beneficiaria, non già a fronte di una situazione di contestata ed estesa irregolarità rispetto agli adempimenti previsti. Segnatamente, la Regione ha puntualmente contestato all'Amministrazione comunale gli inadempimenti degli obblighi di monitoraggio periodico e ha analiticamente formulato una richiesta di ripetizione delle somme erogate in via eccedentaria rispetto alla quota di finanziamento spettante a consuntivo delle opere ammesse al beneficio.

3.2. Alla luce di tali considerazioni, non si ravvisano i presupposti per riconoscere in capo al Comune un legittimo affidamento alla conservazione delle quote di finanziamento accordato in sede preventiva in considerazione delle condotte inadempienti tenute nel corso delle attività di monitoraggio e, in ultimo, della mancata collaborazione alle iniziative compositive promosse dalla Regione – condotte che si pongono in contrasto con gli obblighi gravanti sui soggetti sottoscrittori e attuatori a norma dell'accordo di programma quadro (art. 18 APQ).

4. Il terzo profilo di ricorso si appunta sull'eccesso di potere e la manifesta irragionevolezza in cui incorre l'iter argomentativo regionale nell'apparentare il danno lamentato dal Comune resistente nei confronti della ditta appaltatrice inadempiente alla stregua di una "*economia di progetto*" sul relativo intervento: ad avviso dell'Amministrazione ricorrente il danno è cosa ontologicamente diversa dall'economia di progetto, l'uno riconducibile ad un risultato non conseguito o smarrito, l'altra ad un vero e proprio risparmio ossia una circostanza operativa e/o

tecnica *ex se* idonea a consentire il conseguimento del risultato voluto ad un costo inferiore rispetto a quello preventivato.

4.1. La doglianza non è conferente. Prendendo le mosse dall'architettura dei meccanismi di co-finanziamento dei progetti ammessi agli accordi di programma quadro si evince che la quota di finanziamento regionale viene erogata in una prima *tranche*, a titolo di acconto, nella misura del 50% dell'importo risultante dal quadro economico, al netto del ribasso di asta e sulla base dell'atto di aggiudicazione dei lavori, mentre le erogazioni successive e il saldo avvengono a consuntivo su presentazione del certificato di collaudo o di regolare esecuzione dei lavori, dunque sulla base delle spesa effettivamente sostenuta per lavori realizzati a regola d'arte.

4.2. Nel caso di specie, il lotto A ha visto un quadro economico ridefinito in esito all'aggiudicazione dei lavori che constava di un costo complessivo di euro 412.566, ripartito in euro 142.066 a titolo di finanziamento regionale e 270.500 a titolo di co-finanziamento comunale. Tuttavia, dalla rendicontazione consuntiva è risultato che l'intervento per il lotto A si è concluso con una spesa complessiva di euro 378.855,31 e un'economia finale di progetto pari a euro 33.710,69: orbene, a norma di accordo di programma quadro le economie accertate confluiscono su un fondo regionale al fine di essere riprogrammate nell'ambito degli interventi inseriti negli atti programmatici. Sicché, bene ha fatto la Regione a portare siffatta economia in detrazione dal *quantum* dovuto, ricalcolando l'importo del finanziamento a consuntivo a euro 108.355,31 e imputando alle somme da recuperare la quota eccedentaria di euro 19.504 già erogata dalla Regione nelle liquidazioni in corso d'opera.

4.3. Passando al lotto B, la situazione si presenta ancor più differenziata stante l'esecuzione solo parziale dei lavori del lotto: l'ammontare del conto finale dell'intervento sul lotto è risultato pari a 309.359,06 ma gli inadempimenti contrattuali oggetto di contestazione ammontano a euro 132.316, tant'è che il certificato di regolare esecuzione parziale attesta un ammontare pari a soli euro 177.043,06. Ne discende che l'argomento speso dalla difesa comunale è suggestivo,

ma prova troppo: invero, va tenuto distinto il piano dei rapporti tra i due Enti da quello tra l'Ente comunale e i soggetti appaltatori responsabili della concreta esecuzione dell'opera: ciò che nel secondo fascio di rapporti si atteggia a danno risarcibile secondo i consueti canoni della responsabilità contrattuale, si rifrange attraverso il prisma dei rapporti tra Regione e Comune assumendo in tal caso i contorni di un'economia di progetto, giacché la realizzazione solo parziale imputabile a inadempienze e ritardi del soggetto attuatore ha un riflesso oggettivo sul quadro economico complessivo dell'opera, compiuta solo parzialmente, con minori costi che arrivano ad essere coperti dalla sola quota comunale e conseguente riallocazione delle risorse regionali oggetto di de-finanziamento (come detto, a norma di accordo quando ri-confluiscono su un fondo regionale per la loro redistribuzione). A riprova della impermeabilità dei due piani di rapporti, preme richiamare quanto previsto dall'art. 21 dell'Accordo quadro il quale prevede che la revoca del finanziamento non pregiudica l'esercizio di eventuali pretese risarcitorie nei confronti del soggetto cui sia imputabile l'inadempimento contestato per i danni arrecati.

4.4. Per le sopra-esposte considerazioni il motivo non è meritevole di accoglimento.

5. Il Comune stigmatizza, altresì, il provvedimento regionale per eccesso di potere e contraddittorietà manifesta con particolare riferimento alle basi di calcolo economico utilizzate ai fini della determinazione di revoca. Alla luce della prospettazione attorea la ricostruzione regionale difetterebbe di una visione complessiva del documentato quadro economico dell'intervento giacché mancherebbe di considerare costi lordi, comprensivi di IVA, nonché costi di spese tecniche, da cui riverrebbe un esborso complessivo pari a euro 374.594, dal quale, detratta la quota di finanziamento comunale (229.500 euro), residuerebbe la somma di 145.094 da imputarsi a carico del finanziamento regionale.

5.1. La doglianza è manifestamente infondata ove si abbia riguardo al calcolo svolto dall'Amministrazione che tiene espressamente conto di IVA ai sensi di legge

e della voce di spese tecniche.

6. Con l'ultima censura il Comune ricorrente contesta la palese contraddittorietà della motivazione in cui incorrerebbe la Regione nel porre a fondamento della revoca del finanziamento la mancata partecipazione dell'Amministrazione comunale alla riunione convocata per il giorno 12 ottobre 2015. Posta in tali termini, la revoca si atteggierebbe a surrettizia sanzione per l'assenza, mentre l'istituto della revoca presupporrebbe un significativo e idoneo interesse pubblico a suo fondamento.

6.1. La formulazione del motivo di gravame mette a nudo l'equivoco di fondo che sconta l'impostazione attorea: la reazione provvedimento impugnata, infatti, si può assimilare più correttamente ad una decadenza, piuttosto che ad una revoca in senso tecnico, venendo a dipendere dalla circostanza oggettiva della incompleta realizzazione dell'opera. Non appare ravvisabile, peraltro, alcun intento punitivo o sanzionatorio ad iniziativa dell'Amministrazione regionale, bensì deve riscontrarsi la puntuale applicazione delle regole dell'accordo di programma quadro alla stregua delle quali in caso di economie di progetto – per qualsivoglia ragione – le risorse stanziare dalla Regione riaffluiscono su un apposito fondo regionale per la loro riprogrammazione.

6.2. Il motivo non può, dunque, trovare positivo vaglio alla luce del fatto che il definanziamento si presenta come risultante dell'applicazione delle regole racchiuse nell'accordo quadro al contesto specifico della documentazione consuntiva presentata dal Comune, in particolare con riferimento al certificato di regolare esecuzione parziale delle opere del lotto B.

7. Alla luce di quanto considerato, il ricorso va respinto in quanto infondato.

8. Data la peculiare natura della controversia che ha visto contrapposte due amministrazioni pubbliche, pur se con propria autonomia contabile, si ritengono sussistere giustificate ragioni per disporre la compensazione delle spese di lite tra le parti costituite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Prima), 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 Torino nella camera di consiglio del giorno 23 settembre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Salamone, Presidente

Paola Malanetto, Consigliere

Angelo Roberto Cerroni, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Angelo Roberto Cerroni

IL PRESIDENTE

Vincenzo Salamone

IL SEGRETARIO