

**GIURISDIZIONE: Risarcimento del danno - Responsabilità precontrattuale della P.A. appaltante - Revoca dell'aggiudicazione di un appalto - Sopravvenuti motivi di pubblico interesse - Controversie in materia - Giurisdizione del G.A. - Art. 133, co. 1, lett. e), n. 1), c.p.a.**

**Tar Campania – Napoli, Sez. I, 1 dicembre 2021, n. 7714**

- in *Il Foro amm.*, 12, 2021, pag. 1911 e ss.

*“[...] Il caso all’esame è connotato dalla riconducibilità della pretesa risarcitoria nell’alveo della procedura amministrativa posta in essere dalla P.A., che ha esercitato nella specie i propri poteri pubblicistici e, dopo aver aggiudicato l’appalto, si è risolta a revocare l’intera procedura, compreso l’atto finale favorevole alla ricorrente. In tale contesto sussiste la giurisdizione amministrativa, per l’attinenza del diritto soggettivo vantato alla procedura di affidamento, trovando pertanto applicazione le suesposte regole, codificate dal c.p.a., sull’ambito di cognizione affidato al G.A. e sulla sua giurisdizione esclusiva. Tale attinenza è stata di recente riaffermata dalla giurisprudenza amministrativa (cfr. TAR Lazio, sez. III, 21/9/2021 n. 984 secondo cui: “ai sensi del richiamato art. 133, comma 1, lett. e), n. 1), c.p.a., sono devolute alla giurisdizione esclusiva del G.A. tutte le controversie relative alle procedure di affidamento (anche in regime di concessione) di pubblici lavori, e forniture svolte da soggetti comunque tenuti al rispetto della normativa eurounitaria e nazionale in tema di evidenza pubblica, tra cui, di conseguenza, anche la controversa risarcitoria che inerisce al complesso degli atti e del contegno serbato dall’amministrazione, anche relativamente alla responsabilità precontrattuale (Cons. Stato, Sez. VI, 14.11.2012, n. 5747), ma pur sempre – aggiunge il Collegio – se questi si sono evidenziati nel corso di una procedura di affidamento ad evidenza pubblica. E’ necessario, quindi, che vi sia una procedura di “gara” ...” [...]).*”

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l’atto di costituzione in giudizio del Provveditorato Interregionale Opere Pubbliche Campania Molise Puglia e Basilicata - Ministero delle Infrastrutture e delle Mobilità Sostenibili;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 74 e 120, co. 10, cod. proc. amm.;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 22 settembre 2021 il dott. Domenico De Falco e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

Con bando dell'8.1.2010 il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - Provveditorato Interregionale alle Opere Pubbliche per la Campania, il Molise, la Puglia e la Basilicata indiceva una procedura ristretta ex art. 55 D.lgs. 163/2006, con il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa ai sensi dell'art.83 D.lgs. 163/2006, per l'affidamento dell'appalto avente ad oggetto la *“Progettazione esecutiva, coordinamento della sicurezza in fase di progettazione e realizzazione dei lavori necessari per la rimozione della colmata a mare e bonifica dei fondali dell'area marino costiera del Sito di Interesse Nazionale Bagnoli – Coroglio nel Comune di Napoli – Primo Stralcio bonifica dei fondali”*.

In data 12.06.2012 la gara veniva aggiudicata in favore dell'ATI costituita dall' Ing. E. Mantovani Spa, dalla So.Co.Str.Mo. Srl e dalla Giustino Costruzioni Spa;

L'esito della gara veniva impugnato dalla DEC – Deme Environmental Contractors, mandataria del raggruppamento risultato secondo classificato, deducendo il mancato possesso in capo alla Giustino Costruzioni, partecipante del gruppo aggiudicatario, del necessario requisito della regolarità fiscale. Questo Tribunale con sentenza n. 3726/2013, confermata in appello con sentenza n. 5995/2013, accoglieva il ricorso e riconosceva il diritto dell'ATI ricorrente a rendersi aggiudicataria dell'appalto.

Con D.P. n. 18470 del 10.06.2014 il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - Provveditorato Interregionale alle Opere Pubbliche per la Campania, il Molise, la Puglia e la Basilicata aggiudicava la gara in parola in favore della DEC e, poco dopo, quest'ultima sollecitava l'Amministrazione perché si addivenisse alla stipulazione del contratto;

Perdurante l'inerzia dell'Amministrazione, in data 2.4.2019 la ricorrente notificava al Provveditorato, al Comune di Napoli, al Commissariato di Governo e ad Invitalia, questi intervenuti successivamente nella vicenda riguardante il sito di Bagnoli, atto di diffida e messa in mora;

Decorso inutilmente il termine fissato dall'art. 11 D.Lgs. n. 163/06, co. 9 (60 gg.) per la stipula del contratto di appalto, la DEC proponeva ricorso avverso il silenzio serbato dall'Amministrazione, il ricorso veniva accolto in appello con sentenza n. 5240/2020 con la quale il Consiglio di Stato condannava il Ministero alla conclusione del procedimento entro il termine di 30 giorni dalla notifica o dalla comunicazione della sentenza, con riserva di nomina di Commissario ad acta;

Notificata la sentenza il 2.09.2020, in data 1.10.2020 l'Amministrazione intimata emetteva la comunicazione prot. n. 0018683 ex art. 7 L.241/90 s.m.i. di avvio del procedimento di revoca

dell'aggiudicazione dell'appalto, con la quale rappresentava la ravvisata impossibilità di realizzare il progetto elaborato dalla società DEC e, di conseguenza, di addivenire alla stipulazione del relativo contratto di appalto sulla base delle osservazioni formulate dal Ministero dell'Ambiente e dal soggetto Attuatore Invitalia riportate ai seguenti punti:

- Il Ministero dell'Ambiente, in merito al Progetto esecutivo 1<sup>^</sup> stralcio rimodulato a seguito della revoca dell'Accordo di Programma Quadro Bagnoli-Piombino (APQ) evidenziava come lo stesso fosse divenuto desueto per la mancanza dei presupposti relativi al conferimento dei sedimenti.

- Con nota n. 135881 dell'11.09.2020 Invitalia rappresentava l'impossibilità di realizzare il progetto definitivo dell'ATI ricorrente per le motivazioni di seguito sinteticamente indicate:

a) Sopravvenuta introduzione delle normative in materia di operazioni di dragaggio (D.M. 172/2016) e di autorizzazione all'immersione in mare di materiali di escavo di fondali marini (D.M. 173/2016) a cui il progetto DEC non è adeguato;

b) Difformità della soluzione tecnica di risanamento prevista dal progetto DEC rispetto alle alternative soluzioni di processo/scenario prefigurate nel Progetto di Fattibilità Tecnico Economica di Invitalia;

c) Sopravvenuta indisponibilità del sito di Piombino a ricevere i sedimenti provenienti dal dragaggio oggetto dell'intervento e l'inesistenza allo stato di altro sito effettivamente disponibile a ricevere i sedimenti nella quantità prevista dal progetto DEC;

d) Incoerenza tra le previsioni del progetto DEC e quelle di cui alla proposta PRARU (Programma di Risanamento Ambientale e di Rigenerazione Urbana).

La ricorrente proponeva le proprie controdeduzioni con nota prot. n. 2020-007-P2280-MOD-MOD del 9.10.2020, a cui faceva seguito nota prot. n. 21391 del 9.11.2020 con cui il RUP, ribadite le criticità evidenziate dal Ministero dell'Ambiente, confermava per conto del Provveditorato intimato l'impossibilità di procedere al rilascio del verbale di cui all'art.106, comma 3, del D.P.R. n.207/2010 e s.m.i., vigente *ratione temporis*, presupposto per la stipula del contratto di appalto;

Pertanto, con D.M. n. 131 del 20.4.21 il Provveditorato convenuto revocava il D.P. n. 18470 del 10.06.2014 di aggiudicazione definitiva, sicchè il Consiglio di Stato dichiarava improcedibile il ricorso nel giudizio avverso il silenzio per la mancata stipula del contratto.

Con il decreto di revoca il Ministero delle Infrastrutture sostiene che il mutamento delle condizioni di appalto e l'evoluzione normativa intervenuta sarebbero tali da compromettere irrimediabilmente la possibilità per le competenti Amministrazioni di autorizzare il progetto elaborato dalla DEC, da qui la necessità di procedere alla revoca in autotutela dell'aggiudicazione. Nel dettaglio,

l'impossibilità sopravvenuta di eseguire il progetto di rimozione della colmata a mare e di bonifica dei fondali dell'area marina risulterebbe:

1) Dalla nota n. 72600 del 17.09.2020 con cui il Ministero dell'Ambiente ribadiva che già con nota prot. N. 22035 del 25.07.2012 aveva sollecitato la necessità di procedere alla sospensione in via cautelativa dell'efficacia dell'aggiudicazione definitiva dell'appalto, nonché alla stipula del contratto d'appalto con l'aggiudicataria;

2) Dall'osservazione con cui, ancora, il Ministero dell'Ambiente evidenziava come il Progetto esecutivo 1<sup>^</sup> stralcio rimodulato a seguito della revoca dell'APQ Bagnoli-Piombino fosse divenuto desueto per la mancanza dei presupposti relativi al conferimento dei sedimenti;

3) Dalle motivazioni di cui alla già citata nota dell'11.09/2021 di Invitalia, sopra menzionata.

Avverso tale provvedimento la DEC ha proposto il ricorso introduttivo del presente giudizio, notificato in data 19 maggio 2021 e depositato il successivo 1<sup>o</sup> giugno, chiedendone l'annullamento nonché domandando la condanna dell'Amministrazione intimata al risarcimento in forma specifica del danno cagionato alla ricorrente con la conferma dell'aggiudicazione dell'appalto ovvero, ove non fosse possibile per fatto non imputabile alla ricorrente, la condanna dell'Amministrazione al risarcimento del danno per equivalente (danno emergente e lucro cessante); in via subordinata, parte ricorrente ha chiesto la condanna dell'Amministrazione al risarcimento dei danni a titolo di responsabilità precontrattuale ovvero alla corresponsione di indennizzo ex art. 21 *quinquies* L. 241/90.

Propone un unico articolato motivo di gravame così di seguito sintetizzato.

Violazione e falsa applicazione dell'art. 21 *quinquies* L. 241/90 s.m.i. – Violazione del giusto procedimento – Eccesso di potere per assenza dei presupposti – Motivazione carente ed erronea per illogicità e contraddittorietà – Sviamiento per colpevole ritardo nella conclusione del procedimento di gara.

La ricorrente deduce l'illegittimo esercizio del potere di revoca ex art. 21 *quinquies* della l. n. 241/1990 anzitutto nella misura in cui la P.A avrebbe ignorato i propri apporti procedurali volti a mostrare il superamento degli ostacoli individuati dall'Amministrazione alla stipulazione del contratto. Del resto, prosegue la ricorrente, le motivazioni poste a base decreto di revoca ricalcherebbero pedissequamente quelle di cui alla comunicazione di avvio del procedimento di revoca, senza fornire alcun riscontro alle controdeduzioni proposte dalla DEC.

La DEC pertanto ripropone nel ricorso le controdeduzioni formulate in sede procedimentale, contestando le ragioni ostative alla conclusione del contratto addotte dall'Amministrazione convenuta.

a) In merito al rilievo secondo cui il proprio progetto non sarebbe adeguato alle sopravvenute normative di cui ai D.M 172/2016 e 173/2016, la ricorrente ribatte che il riferimento al DM n. 172/2016 sarebbe errato in quanto tale fonte costituirebbe una regolamentazione ed armonizzazione di norme tecniche e procedurali di fatto già ampiamente in uso nei progetti di bonifica ambientale marina precedentemente realizzati, non introducendo alcuna novità tecnica o procedurale tale da ritenere il progetto definitivo del Provveditorato non adeguabile.

Parte ricorrente aggiunge che tali modifiche sarebbero consentite dall'art. 132 comma 1 lett. a d.lgs. n. 163/2000 a norma del quale *“Le varianti in corso d’opera possono essere ammesse, sentito il progettista e il direttore dei lavori, esclusivamente qualora ricorra uno dei seguenti motivi: a) per esigenze derivanti da sopravvenute disposizioni legislative e regolamentari”*;

b) Quanto all’asserita difformità del progetto della DEC con soluzioni di processo/scenario prefigurate nel Progetto di Fattibilità Tecnico Economica (di seguito PFTE) di Invitalia, la ricorrente predispone una tabella sinottica di raffronto tra le tecniche di risanamento previste dal progetto definitivo del Provveditorato, ingegnerizzato dalla DEC, e quelle previste nel PFTE negli elaborati RTTM - Relazione Tecnica aree a Terra e Mare, Scenario 1 e RTAC – Relazione Tecnica Area Colmata e Arenili Emersi. Tale raffronto, nella prospettazione della ricorrente, varrebbe a chiarire che tra i due progetti non esisterebbe invero alcuna difformità, giacchè tutte le macro-attività previste dal PFTE risultano già ricomprese nel progetto definitivo del Provveditorato e in quello esecutivo della DEC. Tutt’al più il PFTE stima una volumetria di sedimento da rimuovere inferiore al progetto definitivo con la conseguente necessità di operare una mera modifica al ribasso di tale volumetria, con notevole risparmio dei costi a carico della collettività.

c) Sull’indisponibilità del sito di Piombino e l’assenza di altro sito disponibile a ricevere i sedimenti, parte attrice ha cura di precisare anzitutto come non sia “sopravvenuta”, bensì la circostanza sarebbe stata già nota nel momento in cui si procedeva all’aggiudicazione definitiva in favore della DEC (con nota DPS 367 del 15.01.2014 il Ministero per la Coesione territoriale trasmetteva il resoconto della riunione del 30.09.2013 del Tavolo dei sottoscrittori dell’accordo di programma quadro, con il quale si procedeva alla risoluzione consensuale dell’APQ). Inoltre, l’affermazione circa il fatto che allo stato non esisterebbero siti disponibili a ricevere i sedimenti provenienti dalla bonifica non risulta esatta, in quanto smentita dai contenuti e dalle previsioni del PFTE di Invitalia. In particolare, nell’ Elaborato RTTM – Relazione Tecnica aree a Terra e Mare, Capitolo 4, viene indicato che: *“in sede di Cabina di regia del 5 aprile 2018, l’Autorità Portuale di Napoli ha comunicato la disponibilità a ricevere circa 400.000 me di sedimento in casse di colmata*

*conterminate...Ha fornito la disponibilità per la Vasca del Commissario, di circa 300.000/400.000 ma posizionata alle spalle della vasca Sporgente Est”;*

d) Inconferente sarebbe anche l'ultimo motivo di revoca, assunto che il titolo del progetto “preliminare opere”/ “definitivo bonifica fondali” del Provveditorato è “*Rimozione della colmata a mare e bonifica dei fondali dell'area marino costiera del SIN Bagnoli-Coroglio – Primo Stralcio Bonifica dei Fondali*” rendendo evidente, già dal titolo, come tale primo stralcio funzionale sia propedeutico alla successiva rimozione della colmata a mare, finalizzata al ripristino della configurazione della linea di costa secondo l'originario andamento antecedente alla sua realizzazione. Chiarito che l'obiettivo principale del progetto del Provveditorato era quello di rimuovere la colmata e ripristinare la linea di costa alle condizioni antecedenti e quindi, a meno di particolari di dettaglio, aggiunge che anche nel progetto Provveditorato/DEC era previsto un cospicuo ripascimento dell'arenile, (area di Coroglio per circa 250.000 m<sup>3</sup>), in linea con gli intendimenti del PRARU. Orbene tali circostanze, già note e riportate nelle controdeduzioni, sarebbero state volutamente ignorate dal Ministero.

Alla luce di tali argomentazioni risulterebbero inconferenti le motivazioni poste dall'Amministrazione a fondamento del provvedimento di revoca, sicché il Ministero si sarebbe sottratto al proprio obbligo motivazionale, non esplicitando la consistenza del mutamento delle condizioni di fatto legittimanti la revoca dell'aggiudicazione e della procedura di gara nel suo complesso.

Quanto all'ipotesi di fondatezza del ricorso ma di impossibilità di stipula del contratto, la ricorrente ha chiesto il ristoro integrale dei danni (danno emergente e lucro cessante) a titolo di responsabilità per fatto illecito della P.A., sotto il duplice profilo dell'illegittimità della revoca e della prolungata ed ingiustificata inosservanza del termine previsto per la conclusione del procedimento con la sottoscrizione del contratto.

In via subordinata domanda la condanna dell'Amministrazione, a titolo di responsabilità precontrattuale, al risarcimento almeno del danno emergente, nonché del danno da perdita di chance e curriculare: di tutta evidenza sarebbe infatti il carattere gravemente colposo del comportamento tenuto dalla PA nei confronti della ricorrente, non avendo assolto ai doveri di correttezza e di buona fede che dovrebbero informare il suo operato.

Infine, parte ricorrente chiede il riconoscimento dell'indennizzo ex art 21 quinquies l n. 241/1990, atteso che la legittimità degli atti impugnati e la correttezza del comportamento dell'Amministrazione intimata non ne escluderebbero la spettanza.

Si è costituito il Provveditorato Interregionale Opere Pubbliche Campania Molise, Puglia e Basilicata - Ministero delle Infrastrutture e delle Mobilità sostenibili, rivendicando la legittimità del proprio operato ed eccependo il difetto di giurisdizione sulla pretesa risarcitoria derivante dalla lamentata illegittimità della gravata revoca dell'aggiudicazione.

L'Amministrazione intimata, nella propria memoria difensiva, rivendica la legittimità del provvedimento di revoca n. 131 del 20.04.202 ribadendo che nella vicenda in causa sussistono tutti i presupposti per il valido esercizio dello *ius poenitendi* definiti dall'art. 21 quinquies, da individuare:

- 1) nella sopravvenienza di motivi di interesse pubblico;
- 2) nel mutamento della situazione di fatto, che all'epoca dell'emanazione del provvedimento revocato risultava essere imprevedibile;
- 3) in una rinnovata e diversa valutazione dell'interesse pubblico originario.

Orbene, il provvedimento impugnato troverebbe la sua piena legittimazione nell'impossibilità di realizzare l'opera così come originariamente prevista, come attestato dalle motivazioni più volte esplicitate dalla PA in ordine alle sopravvenienze normative, alla difformità del progetto DEC con le soluzioni/scenari individuati nel PFTE di Invitalia, all'assenza di altro sito disponibile a ricevere i sedimenti e alla divergenza delle previsioni DEC con la proposta PRARU sul ripascimento della linea di costa.

Con le memorie ex art. 73 c.p.a. parte ricorrente ha contestato le argomentazioni difensive dell'Amministrazione e ribadito le proprie pretese.

Alla pubblica udienza del 22 settembre 2021 la causa è stata introitata in decisione.

1) Riveste priorità logica lo scrutinio della censura appuntata sulla legittimità dell'atto di revoca, in quanto l'eccezione di difetto di giurisdizione, sollevata dall'Amministrazione resistente, riguarda la domanda di risarcimento del danno e presuppone, quindi, l'esame della liceità della condotta tenuta dall'Amministrazione con l'adozione del provvedimento impugnato.

Secondo la ricorrente, come già ampiamente illustrato, la revoca sarebbe illegittima in quanto il progetto a base di gara sarebbe sostanzialmente in linea con quello successivamente elaborato da Invitalia, che le novità normative addotte dall'Amministrazione sarebbero solo apparenti, in quanto il D.M n. 172/2016 si sarebbe limitato a raccogliere fonti preesistenti rispetto alle quali il progetto originario era in linea e, infine, il sito di stoccaggio di Piombino sarebbe stato sostituito da quello dell'Autorità portuale di Napoli risolvendo anche tale ultimo problema.

La censura è infondata.

Va premesso che l'art. 21 quinquies della l. n. 241/1990 consente di revocare il provvedimento amministrativo ad efficacia durevole per sopravvenuti motivi di pubblico interesse ovvero nel caso

di mutamento della situazione di fatto non prevedibile al momento dell'adozione del provvedimento o, salvo che per i provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario.

All'Amministrazione, in particolare, è consentito di esercitare il potere di revoca, anche di aggiudicazione di una gara, in presenza di un interesse pubblico individuato in concreto del quale occorre dare atto nella motivazione del provvedimento di autotutela, ciò alla stregua dei principi generali dell'ordinamento giuridico i quali, oltre che espressamente codificati dall'art.21 quinquies della Legge n.241/1990, trovano fondamento negli stessi principi costituzionali predicati dall'art.97 Cost. ai quali deve ispirarsi l'azione amministrativa. L'esercizio di tale potere, peraltro, tenuto conto delle preminenti ragioni di salvaguardia del pubblico interesse che lo giustificano, non è subordinato al ricorrere di ipotesi tipiche tassativamente predeterminate dal Legislatore, ma è rimesso alla valutazione ampiamente discrezionale dell'Amministrazione che può determinarsi in tal senso nell'esercizio del proprio potere di revocare l'atto per sopravvenuti motivi di interesse pubblico o per mutamento della situazione di fatto non prevedibile al momento dell'adozione del provvedimento o, anche, semplicemente, per una nuova valutazione degli elementi e dei presupposti di fatto preesistenti, ma con il rispetto delle garanzie e delle modalità (soprattutto quanto alla previsione dell'indennizzo economico) previste dal citato art.21-quinquies a tutela delle posizioni giuridiche maturate dal privato a seguito dell'atto ampliativo (cfr. TAR Sicilia, Palermo, sez. I, 17 luglio 2018, n.1629; Cons. Stato, III, 29 novembre 2016, n.5026).

È, pertanto, chiara la natura discrezionale di tale potere, peraltro evidenziata dalla stessa giurisprudenza appena citata, la quale ha precisato che i presupposti del valido esercizio dello *ius poenitendi* sono definiti dall'art.21-quinquies della Legge n.241/1990 con formule lessicali (volutamente) generiche.

Si tratta dell'espressione di un potere che, a differenza di quello di annullamento d'ufficio che postula l'illegittimità dell'atto rimosso d'ufficio, esige solo una valutazione di opportunità, seppur ancorata alle condizioni legittimanti dettagliate all'art. 21-quinquies, sicché il valido esercizio dello stesso resta, comunque, rimesso a un apprezzamento ampiamente discrezionale dell'Amministrazione procedente sindacabile nei noti limiti delle manifeste irragionevolezza o illogicità (cfr. ex multis Cons. Stato, III, 6 maggio 2014, n.2311).

Orbene, non sembra che le motivazioni di cui al provvedimento gravato nella presente sede giurisdizionale scontentino tali vizi.

Nel dettaglio, anche a non volersi intendere sulla portata dei DM 172/2016 e 173/2016 (vale a dire sulla loro idoneità o meno a modificare l'oggetto dell'appalto) o sulla effettiva difformità del

progetto ingegnerizzato dalla ricorrente rispetto alle previsioni PRARU, resta il dato di maggior evidenza rappresentato dall'assenza di un sito a cui destinare i sedimenti rimossi nelle operazioni di bonifica.

Sul punto la ricorrente asserisce che:

- a) l'indisponibilità del sito di Piombino non potrebbe ritenersi "sopravvenuta", come richiesto dell'art. 21 quinquies, essendo già avvenuta la risoluzione dell'APQ Bagnoli - Piombino nel momento in cui veniva disposta l'aggiudicazione definitiva a suo favore;
- b) l'affermazione del Ministero sarebbe inesatta, atteso che il PFTE di Invitalia riporta della disponibilità manifestata dall'Autorità Portuale di Napoli ad utilizzare la "Vasca del Commissario". Tali rilievi non sembrano determinanti dell'illegittimità del provvedimento di revoca per le seguenti ragioni.

Pur essendo già nota al momento dell'aggiudicazione l'indisponibilità del sito di Piombino, non può dirsi che all'epoca fosse altresì accertata *"l'inesistenza di altro sito effettivamente disponibile a ricevere i sedimenti nella quantità prevista dal progetto DEC"*.

E infatti, nell'atto impugnato si legge che *<<il Ministero dell'Ambiente con nota prot. N. 44744/TRI del 30.07.2013, facendo seguito alla riunione tenutasi presso lo stesso dicastero in data 6.6.2013, ha interessato il Comune di Napoli affinché individuasse una nuova proposta operativa, in conformità alla strategia complessiva del sito Napoli – Bagnoli – Coroglio, tenuto conto che "l'intervento di rimozione della colmata a mare e bonifica dei fondali dell'area marina costiera nell'ambito del SIN Bagnoli Coroglio, primo stralcio, non presenta gli originari presupposti finanziari e tecnici", in particolare per la destinazione finale dei materiali>>*. Pertanto, non poteva dirsi preclusa al 10.06.2014 (data dell'aggiudicazione) la possibilità di trovare altro sito di destinazione dei sedimenti e quindi di pervenire alla conseguente stipulazione del contratto di appalto. Solo nel 2018 l'Autorità portuale di Napoli manifestava la disponibilità a ricevere i sedimenti nella Vasca del Commissario, poi esclusa dal PFTE di Invitalia del maggio 2020.

Proprio il richiamato PFTE elaborato dal soggetto attuatore Invitalia consente di confutare l'affermazione di parte ricorrente sull'inesistenza di ostacoli di carattere tecnico alla realizzazione dei lavori, poiché da tale progetto di fattibilità risulterebbe la inutilizzabilità, allo stato, della Vasca del Commissario.

Nel richiamato Elaborato Relazione Tecnica aree a Terra e a Mare, Invitalia afferma che l'individuazione di un sito di destinazione per i sedimenti contaminati che verranno rimossi dal SIN di Bagnoli Coroglio è un aspetto fondamentale in quanto, qualunque scenario verrà percorso per il

risanamento dei sedimenti marini, presuppone la previa individuazione di un apposito sito per il conferimento di un certo volume di sedimento contaminato.

A tal proposito occorre rilevare che in sede di Cabina di regia del 5 aprile 2018 l’Autorità Portuale di Napoli (APN) ha comunicato la disponibilità a ricevere circa 400.000 mc di sedimento in casse di colmata conterminata; nell’ambito del tavolo tecnico l’APN ha rappresentato che la vasca grande di colmata presso il deposito costiero è stata completamente riempita per cui non è più disponibile, così come la vasca “Sporgente Est” attualmente destinata ai sedimenti del Porto. Ha fornito, invece, la disponibilità per la “vasca del Commissario” di circa 300.000/400.000 mc (valore da verificare in base alla profondità) posizionata alle spalle della vasca “Sporgente Est”.

Tuttavia, quanto stabilito dal soggetto attuatore viene riportato dalla DEC in maniera solo parziale, dal momento che il paragrafo su riportato prosegue nei seguenti termini:

*“[...]Gli interventi da effettuare per completare la vasca e renderla compatibile alle caratteristiche dei sedimenti e i tempi di attuazione diventano elemento essenziale di pianificazione per il porto di Napoli. Le azioni saranno disciplinate in un apposito Accordo Quadro tra Commissario, Autorità di sistema portuale del Mar Tirreno Centrale ed INVITALIA in corso di finalizzazione”.*

Con specifico riferimento alla matrice di coerenza dello Scenario I, INVITALIA ribadisce che *“il presente scenario, la cui efficacia dal punto di vista tecnico dovrà essere dimostrata, come detto, da approfonditi studi (in corso e da attuarsi) sulla circolazione idrodinamica dell’area e sull’efficacia delle tecnologie di intervento individuate, sarebbe sostanzialmente compatibile con la disponibilità recettiva della cassa di colmata (da realizzarsi) indicata dall’Autorità Portuale in sede di Tavolo Tecnico del 12.02.2020. Sarebbe anche sostenibile dal punto di vista economico previa disponibilità degli opportuni fondi di finanziamento”.*

Da tali risultanze documentali risulta quindi la correttezza dell’affermazione del convenuto Ministero - Provveditorato circa l’inesistenza di un sito allo stato effettivamente disponibile a ricevere i sedimenti, non essendo tale la Vasca del Commissario che nel PFTE del maggio 2020 Invitalia definisce ancora “da realizzarsi”. L’astratta utilizzabilità della vasca non equivale infatti alla concreta praticabilità dello scenario individuato dal soggetto attuatore, in ragione della necessità di sottoporre la vasca agli adeguamenti richiesti dalle caratteristiche dei sedimenti e della mancata stipulazione dell’apposito Accordo Quadro con l’Autorità Portuale.

Pertanto, anche a ritenere che l’Amministrazione non abbia correttamente adempiuto al proprio obbligo motivazionale, il mancato adeguamento della Vasca del Commissario resta un insuperabile ostacolo di carattere tecnico alla contrattualizzazione dell’appalto, tenuto conto che l’individuazione

di un sito idoneo allo stoccaggio dell'enorme mole di materiale prelevato dal sito di Bagnoli costituiva un elemento centrale di tutta l'operazione.

Da respingere è anche la censura formulata da parte ricorrente in termini di violazione del principio del contraddittorio: l'Amministrazione ha infatti inoltrato la comunicazione di avvio del procedimento di revoca ex art 7 L. 241/90 e la DEC, oltre ad aver presentato le proprie controdeduzioni, ha altresì esercitato nei giorni 9 e 13 ottobre 2020 l'accesso agli atti e documenti amministrativi. Peraltro, anche ad ipotizzare la sussistenza dei contestati vizi procedurali, essi non potrebbero determinarne l'illegittimità, atteso che le motivazioni addotte dall'Amministrazione in ordine all'insussistenza di un sito per lo stoccaggio del materiale e la ritenuta inidoneità delle controdeduzioni di parte a superare le criticità individuate, rendevano per l'Amministrazione doverosa l'adozione del provvedimento di revoca.

Ne consegue la legittimità della revoca gravata che costituisce espressione non palesemente irragionevole o illogica del potere discrezionale dell'Amministrazione di riesaminare le proprie decisioni ai sensi dell'art. 21 quinquies della l. n. 241/1990.

La ravvisata legittimità della revoca esclude anche la risarcibilità del danno conseguente al gravato provvedimento, difettando il presupposto dell'invalidità dell'atto in ipotesi lesivo dell'interesse legittimo pretensivo della ricorrente.

Resta ovviamente configurabile sul piano astratto la responsabilità precontrattuale dell'Amministrazione nel caso in cui sia ravvisabile un comportamento lesivo dell'altrui libertà contrattuale; in materia vige infatti il principio di reciproca autonomia e differenziazione tra illegittimità dell'atto amministrativo e illiceità del comportamento dell'amministrazione, come affermato dall'Adunanza Plenaria del 5 settembre 2005, n. 6.

Sul punto della responsabilità precontrattuale, deve preliminarmente esaminarsi la questione della sussistenza della giurisdizione di questo Tribunale amministrativo contestata dal convenuto Ministero.

Il Collegio, in linea con la propria anche recente giurisprudenza (TAR Campania, sez. I, 11 ottobre 2021, n. 6397), che si richiama quale precedente conforme, la ritiene sussistente per le seguenti ragioni.

L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con la sentenza del 4 maggio 2018 n. 5:

a) ha in via di principio escluso che il dovere di correttezza valga per le "sole situazioni in cui sia stato avviato un vero e proprio procedimento di formazione del contratto o, comunque, esista una trattativa che abbia raggiunto già una fase molto avanzata, tanto da far sorgere il ragionevole affidamento circa la conclusione del contratto" (p. 26);

b) ha considerato che operano “in maniera contemporanea e sinergica” le regole di diritto pubblico (ad oggetto il provvedimento e l’esercizio diretto ed immediato del potere) e quelle di diritto privato (ad oggetto il comportamento, collegato in via indiretta e mediata all’esercizio del potere), sicché la violazione di queste ultime “non dà vita ad invalidità provvedimentoale, ma a responsabilità. Non diversamente da quanto accade nei rapporti tra privati, anche per la P.A. le regole di correttezza e buona fede non sono regole di validità (del provvedimento), ma regole di responsabilità (per il comportamento complessivamente tenuto)” (p. 34).

Ciò posto, appartengono alla giurisdizione amministrativa “*le controversie, nelle quali si faccia questione di interessi legittimi e, nelle particolari materie indicate dalla legge, di diritti soggettivi, concernenti l’esercizio o il mancato esercizio del potere amministrativo, riguardanti provvedimenti, atti, accordi o comportamenti riconducibili anche mediatamente all’esercizio di tale potere, posti in essere da pubbliche amministrazioni*” (art. 7 c.p.a.).

Il G.A. conosce quindi del diritto soggettivo, nelle particolari materie indicate dalla legge, allorquando venga in rilievo il comportamento della P.A. riconnesso “anche mediatamente” (art. 7 cit.) all’esercizio del potere.

In base a quanto dispone l’art. 133, primo comma, lett. e), n. 1), c.p.a., sono affidate alla giurisdizione esclusiva del G.A. le controversie relative alle procedure di evidenza pubblica per l’affidamento di pubblici lavori, “ivi incluse quelle risarcitorie”.

Il caso all’esame è connotato dalla riconducibilità della pretesa risarcitoria nell’alveo della procedura amministrativa posta in essere dalla P.A., che ha esercitato nella specie i propri poteri pubblicistici e, dopo aver aggiudicato l’appalto, si è risolta a revocare l’intera procedura, compreso l’atto finale favorevole alla ricorrente.

In tale contesto sussiste la giurisdizione amministrativa, per l’attinenza del diritto soggettivo vantato alla procedura di affidamento, trovando pertanto applicazione le suesposte regole, codificate dal c.p.a., sull’ambito di cognizione affidato al G.A. e sulla sua giurisdizione esclusiva.

Tale attinenza è stata di recente riaffermata dalla giurisprudenza amministrativa (cfr. TAR Lazio, sez. III, 21/9/2021 n. 984 secondo cui: “*ai sensi del richiamato art. 133, comma 1, lett. e), n. 1), c.p.a. , sono devolute alla giurisdizione esclusiva del G.A. tutte le controversie relative alle procedure di affidamento (anche in regime di concessione) di pubblici lavori, e forniture svolte da soggetti comunque tenuti al rispetto della normativa eurounitaria e nazionale in tema di evidenza pubblica, tra cui, di conseguenza, anche la controversa risarcitoria che inerisce al complesso degli atti e del contegno serbato dall’amministrazione, anche relativamente alla responsabilità precontrattuale (Cons. Stato, Sez. VI, 14.11.2012, n. 5747), ma pur sempre – aggiunge il Collegio -*

*se questi si sono evidenziati nel corso di una procedura di affidamento ad evidenza pubblica. E' necessario, quindi, che vi sia una procedura di "gara" ...".*

In analogia fattispecie, nella giurisprudenza di questo Tribunale si è individuato il connotato della "cd. "responsabilità precontrattuale pura", ovvero riconducibile al modello civilistico di cui all'art. 1337 c.c., qualora l'Amministrazione, con un proprio comportamento contrario a buona fede, lede il legittimo affidamento riposto dal privato nella conclusione del contratto, incidendo negativamente sul suo diritto all'autodeterminazione in ambito negoziale e, quindi, violando una posizione di diritto soggettivo; in tal caso la pubblica amministrazione risponderà secondo il regime della responsabilità da inadempimento. La configurabilità di tale fattispecie ricorre tipicamente laddove, come nel caso in esame, l'amministrazione incida con atto di autotutela su di una gara già culminata nell'atto di aggiudicazione e il privato aggiudicatario avanzi una richiesta risarcitoria che fa leva sulla scorrettezza della stazione appaltante (sentenza della sez. III del 19 febbraio 2020 n. 790).

Con la stessa pronuncia si è dunque statuito, in linea con quanto suesposto, che : *"E' appena il caso di rilevare, in termini di giurisdizione, che , in tema di responsabilità precontrattuale pura come quella in esame, la causa petendi è un diritto soggettivo, ma vertendosi in materia di procedure di affidamento di contratti pubblici, sussiste la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, con la conseguenza che anche le questioni relative alla responsabilità precontrattuale pura sono attratte nella giurisdizione amministrativa"* (sentenza della sez. III, citata).

Nel merito la domanda di risarcimento del danno precontrattuale asseritamente subito da parte ricorrente è infondata.

Rammenta il Collegio, in linea generale, che l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (sentenza 4 maggio 2018, n. 5) ha chiarito che, *<<Anche nello svolgimento dell'attività autoritativa, l'amministrazione è tenuta a rispettare oltre alle norme di diritto pubblico (la cui violazione implica, di regola, l'invalidità del provvedimento e l'eventuale responsabilità da provvedimento per lesione dell'interesse legittimo), anche le norme generali dell'ordinamento civile che impongono di agire con lealtà e correttezza, la violazione delle quali può far nascere una responsabilità da comportamento scorretto, che incide non sull'interesse legittimo, ma sul diritto soggettivo di autodeterminarsi liberamente nei rapporti negoziali, cioè sulla libertà di compiere le proprie scelte negoziali senza subire ingerenze illecite frutto dell'altrui scorrettezza.*

*Nell'ambito del procedimento di evidenza pubblica, i doveri di correttezza e buona fede sussistono, anche prima e a prescindere dell'aggiudicazione, nell'ambito in tutte le fasi della procedura ad evidenza pubblica, con conseguente possibilità di configurare una responsabilità precontrattuale*

*da comportamento scorretto nonostante la legittimità dei singoli provvedimenti che scandiscono il procedimento.*

*La responsabilità precontrattuale della pubblica amministrazione può derivare non solo da comportamenti anteriori al bando, ma anche da qualsiasi comportamento successivo che risulti contrario, all'esito di una verifica da condurre necessariamente in concreto, ai doveri di correttezza e buona fede.*

*Affinché nasca la responsabilità dell'amministrazione non è sufficiente che il privato dimostri la propria buona fede soggettiva (ovvero che egli abbia maturato un affidamento incolpevole circa l'esistenza di un presupposto su cui ha fondato la scelta di compiere conseguenti attività economicamente onerose), ma occorrono gli ulteriori seguenti presupposti: a) che l'affidamento incolpevole risulti lesa da una condotta che, valutata nel suo complesso, e a prescindere dall'indagine sulla legittimità dei singoli provvedimenti, risulti oggettivamente contraria ai doveri di correttezza e di lealtà; b) che tale oggettiva violazione dei doveri di correttezza sia anche soggettivamente imputabile all'amministrazione, in termini di colpa o dolo; c) che il privato provi sia il danno-evento (la lesione della libertà di autodeterminazione negoziale), sia il danno-conseguenza (le perdite economiche subite a causa delle scelte negoziali illecitamente condizionate), sia i relativi rapporti di causalità fra tali danni e la condotta scorretta che si imputa all'amministrazione>>.*

Né l'intervenuta aggiudicazione determina necessariamente la maturazione di un affidamento tutelabile della ricorrente. Ed infatti, con una recentissima pronuncia l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (29 novembre 2021, n. 21) ha stabilito, tra l'altro, che l'affidamento del privato ai fini della configurazione della responsabilità precontrattuale dell'Amministrazione debba essere apprezzato senza “*rigidi apriorismi, ma con criterio elastico*” negando rilievo dirimente all'intervenuta aggiudicazione definitiva.

Orbene, la Sezione ritiene che non possa ravvisarsi, nella condotta complessivamente tenuta dal Ministero convenuto nella vicenda in esame, alcuna oggettiva violazione dei doveri di correttezza e buona fede, ravvisandosi invece elementi che denotano concreti tentativi volti a superare la criticità dell'assenza di un sito per il conferimento dei materiali dragati conseguenti alla sopravvenuta indisponibilità del sito di Piombino.

Occorre infatti considerare che dalla corrispondenza in atti emerge che il Ministero dell'Ambiente, al cui parere favorevole era subordinata la realizzazione dell'intera procedura e quindi la stessa stipula del contratto di appalto (cfr. da ultimo la nota del 17 settembre 2020 prot. n. 72600 che richiama anche note più risalenti), ha più volte evidenziato che l'elemento decisivo fosse

l'individuazione di un sito per il conferimento dei sedimenti prelevati dall'area oggetto dell'intervento di bonifica.

La ricerca di un tale sito è stata effettiva e non meramente formale, atteso che le Amministrazioni coinvolte hanno concretamente tentato di individuare soluzioni alternative per il conferimento.

Ed infatti, come sopra evidenziato, si è verificata la disponibilità delle vasche dell'Autorità Portuale di Napoli ed era stata trovata una possibile soluzione mediante l'adeguamento delle uniche vasche che potevano essere utilizzate a tal fine; nella seduta della Cabina di regia del 5 aprile 2018 l'APN ha comunicato la disponibilità a ricevere circa 400.000 mc di sedimento in casse di colmata conterminate, ma dagli accertamenti svolti emergeva la necessità di procedere ad interventi di adeguamento per i quali si rimandava ad un apposito Accordo Quadro tra Commissario, Autorità di sistema portuale del Mar Tirreno Centrale ed INVITALIA per la definizione dei passaggi necessari. Pertanto, la possibilità di utilizzare la Vasca del Porto di Napoli per il conferimento dei materiali dragati, per quanto ipotizzata anche nello scenario del progetto proposto da INVITALIA, non era affatto certa occorrendo appunto la previa definizione di un Accordo Quadro che avrebbe dovuto individuare gli interventi da eseguire e i finanziamenti per farvi fronte, come del resto ammesso nella stessa relazione tecnica di parte ricorrente a supporto delle controdeduzioni fornite in sede procedimentale (cfr. pagg. 27 e ss.).

Risulta quindi che le Amministrazioni coinvolte nell'operazione di bonifica e il Ministero convenuto non siano rimaste inerti ma abbiano tentato di porre rimedio alla sopravvenuta indisponibilità del sito di conferimento originariamente individuato, cercando, anche nel periodo successivo al 5 aprile 2018, una soluzione che consentisse di individuare un altro sito, superando così la principale criticità rilevata dal Ministero dell'Ambiente per il rilascio del parere favorevole alla stipula del contratto di appalto con la DEC.

Ne consegue l'assenza degli elementi necessari a ravvisare un comportamento colpevolmente inerte dell'Amministrazione che ha subito, come la ricorrente, un evento esterno alla propria sfera di controllo (indisponibilità del sito di Piombino) tentando di porvi rimedio senza tuttavia riuscirci, senza che tale insuccesso sia stato addebitato da parte ricorrente alla condotta dell'Amministrazione convenuta.

Deve quindi respingersi per difetto dei presupposti sopra individuati la ricorrenza di una responsabilità precontrattuale dell'Amministrazione.

Può dunque ora esaminarsi la domanda, proposta in via ulteriormente subordinata da parte della DEC, di conseguire l'indennizzo ex art. 21 quinquies della l. n. 241/1990.

Essa è fondata nei limiti in seguito precisati.

Come chiarito dalla giurisprudenza l'aggiudicazione non attribuisce alcun immediato e diretto vantaggio economico che deriverà invece dalla stipulazione del contratto ovvero dall'anticipata esecuzione che, per altro e per legge, non attribuisce di per sé un diritto neppure alla conclusione del contratto, ma al solo rimborso delle spese sostenute per le prestazioni espletate su ordine del direttore dell'esecuzione. D'altro canto il codice dei contratti, nella disciplina *ratione temporis* vigente, dettava una espressa regolamentazione per evitare una indeterminata situazione di incertezza in capo all'aggiudicatario prevedendo che, in caso di mancata stipulazione del contratto entro sessanta giorni, il privato potesse (come per altro può tuttora), mediante atto notificato alla stazione appaltante, sciogliersi da ogni vincolo o recedere dal contratto. All'aggiudicatario pertanto spetta il rimborso esclusivamente delle spese contrattuali documentate. In sostanza, *“in base ad una disciplina specifica di settore, risulta esplicitato dal legislatore che l'aggiudicazione non equivale alla stipulazione di un contratto e non è immediatamente attributiva di alcun vantaggio economico; il privato, ove l'amministrazione tardi a stipulare il contratto, non è affatto vincolato ad una dannosa attesa indeterminata, ma è legittimato a sciogliersi da ogni obbligo, reclamando le spese contrattuali documentate. La diversa scelta attendista dell'impresa non è quindi necessaria e non pare potersi tradurre in un vantaggio persino potenzialmente superiore a quello che la legge avrebbe attribuito al concorrente che, nei termini previsti, avesse voluto liberarsi da ogni obbligo o fosse stato indotto all'esecuzione anticipata; tanto meno la scelta attendista, frutto ragionevolmente di una valutazione di maggior convenienza che solo all'impresa spetta, può fondare un legittimo affidamento sostanzialmente autoindotto da parte del privato il quale non aveva alcun obbligo di sopportare quell'attesa ed era anzi stato diffidato dal compiere atti esecutivi”* (cfr. in tal senso TAR Piemonte, sez. I, 3 novembre 2021, n. 1000).

Più in particolare, ai fini della quantificazione dell'indennizzo la giurisprudenza pronunciata in materia ha chiarito che possono essere riconosciute a tale titolo soltanto le spese sopportate per partecipare alla gara, con conseguente esclusione di ogni ulteriore pregiudizio: *“si appalesa innanzitutto fondata la richiesta di indennizzo ai sensi del citato art. 21-quinquies ... Venendo alla quantificazione dell'indennizzo, lo stesso deve essere limitato alle spese inutilmente sopportate dalla ... per partecipare alla gara, con esclusione di qualsiasi altro pregiudizio dalla stessa lamentato nella presente impugnativa. Ciò in base ad un duplice ordine di rilievi. In primo luogo perché si tratta di un rimedio posto a protezione di interessi lesi da atti legittimi, come sopra accertato, e dunque leciti. Conseguentemente con esso non possono essere reintegrate tutte le conseguenze patrimoniali negative risentite dai relativi destinatari, come invece nel risarcimento del danno per fatti che l'ordinamento giuridico riprova, e dunque illeciti ... L'indennizzo è per*

*contro un istituto di giustizia distributiva, che impone una condivisione sul piano economico di tali negative conseguenze di carattere patrimoniale, secondo un bilanciamento rimesso all'equo componimento delle parti interessate o, in caso di disaccordo, al giudice amministrativo. In secondo luogo, si trae conferma di quanto ora osservato dal comma 1-bis dell'art. 21-quinquies, il quale, nello specifico caso di revoca di atti amministrativi incidenti su rapporti negoziali circoscrive l'indennizzo «al solo danno emergente». La previsione in questione è applicabile a fortiori al caso, oggetto del presente giudizio, in cui la revoca non incida su tali rapporti, essendo i contrapposti affidamenti privati evidentemente meno meritevoli di tutela rispetto a coloro che vedano vanificate le aspettative di integrale esecuzione di un contratto ormai stipulato» (Consiglio di Stato, Sez. V, 21 aprile 2015 n. 2013).*

Ne consegue che l'indennizzo spettante al soggetto direttamente pregiudicato dalla revoca del provvedimento debba essere circoscritto al solo danno emergente e deve essere commisurato, secondo l'art. 21 quinquies citato, ai costi sostenuti dalla società per la partecipazione alla gara e fino al momento della revoca della stessa, comprese quelle giustificatamente sostenute e documentate in vista della stipula del contratto, con esclusione di qualsiasi altro pregiudizio (Consiglio di Stato, Sez. VI, 27 novembre 2012 n. 5993 nonché in termini la sentenza di questa Sezione n. 69/2021).

Si fissa, pertanto, allo scopo e ai fini dell'art.34, comma 3, c.p.a. il termine di giorni 90 (novanta) a decorrere dalla comunicazione e/o notificazione della presente sentenza affinché l'Amministrazione intimata, valutato in contraddittorio con la ricorrente il danno emergente, proponga alla stessa un congruo indennizzo, che, nello specifico, andrà commisurato, come detto, alle spese rappresentate dai soli costi di partecipazione alla gara e fino al momento della revoca della stessa, comprese quelle giustificatamente sostenute e documentate in vista della stipula del contratto.

Il quantum sarà, quindi, liquidato secondo una rigorosa verifica del nesso causale, previa esibizione ad opera della ricorrente delle relative fatture o altra documentazione giustificativa idonea.

L'Amministrazione convenuta procederà inoltre a verificare la rispondenza degli importi oggetto di esborso da parte della ricorrente con le scritture contabili in possesso della medesima che la stessa avrà cura di allegare.

Poiché l'indennizzo in parola assolve ad una funzione di reintegrazione della perdita subita dal patrimonio della società istante, sul predetto importo andrà calcolata anche la rivalutazione monetaria nel periodo intercorrente tra la data di adozione del provvedimento di revoca fino alla data di deposito della presente decisione; sulla somma così rivalutata si computeranno gli interessi

legali calcolati dalla data di deposito della presente decisione fino all'effettivo soddisfo (cfr. TAR Campania, sez. I, n. 5667/2020, cit.; id. 5 giugno 2018, n. 3707).

Il ricorso va accolto, quindi, solo nei termini appena precisati.

Considerato l'accoglimento del ricorso limitatamente alla domanda di indennizzo, le spese del giudizio possono essere integralmente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie limitatamente alla domanda di riconoscimento dell'indennità di cui all'art. 21 quinquies della l. n. 241/1990 e nei termini di cui in motivazione e respinge tutte le altre domande articolate da parte ricorrente.

Le spese del giudizio possono essere integralmente compensate tra le parti.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 22 settembre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Salvatore Veneziano, Presidente

Gianmario Palliggiano, Consigliere

Domenico De Falco, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Domenico De Falco**

**IL PRESIDENTE**

**Salvatore Veneziano**

**IL SEGRETARIO**

---