

L'annullamento d'ufficio ex art. 21 nonies della Legge 241/1990 della convenzione per mancata indizione della gara e per violazione dell'art. 132 del Codice dei Contratti Pubblici. La riforma della Legge 124/2015 e il "termine ragionevole".

di Giovanni Corbyons

Data di pubblicazione: 8-3-2017

1) *L'art. 21 nonies, comma 1, della legge 241/1990, così come modificato dal d.l. n. 133 del 2014, convertito dalla legge n. 164 del 2015, prevede che il provvedimento amministrativo illegittimo possa essere annullato d'ufficio entro un termine ragionevole, comunque non superiore a diciotto mesi dal momento dell'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione dei vantaggi economici. La novella del 2015 ha cioè eliminato il riferimento al termine ragionevole e ha introdotto uno sbarramento temporale di diciotto mesi all'esercizio del potere di autotutela.*

2) *L'art. 21 nonies, comma 1, della legge 241/1990, prima della riforma del 2015, nel prevedere il limite temporale del "termine ragionevole", ha introdotto un parametro indeterminato ed elastico, finendo così per lasciare all'interprete il compito di individuarlo in concreto, in considerazione del grado di complessità degli interessi coinvolti e del relativo consolidamento, secondo il canone costituzionale di ragionevolezza.*

3) *Sono illegittimi, per violazione dell'art. 21 nonies della Legge 241/1990, gli atti di annullamento d'ufficio basati anche su pretese violazioni di norme del Codice dei Contratti Pubblici – quali la mancata indizione della gara e l'approvazione di varianti ex art. 132 d.lgs. 163/2006 - se non adottati entro un termine ragionevole dall'adozione degli atti annullati.*

(1) Conformi: Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania, sez. VIII, 23 gennaio 2017, n. 450; Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria, sez. I, 3 ottobre 2016, n. 970; Consiglio di Stato, sez. VI, 25 gennaio 2017, n. 305.

Guida alla lettura.

La sentenza in commento affronta il tema dell'annullamento d'ufficio, ex art. **21 nonies della Legge 241/1990**, di delibere relative a una convenzione stipulata tra l'amministrazione comunale e l'impresa privata per la realizzazione di opere di urbanizzazione.

Il Comune ha motivato i provvedimenti di autotutela in questione sulla pretesa illegittimità degli atti annullati per violazione di norme del Codice dei Contratti Pubblici. In particolare, l'Amministrazione resistente ha ritenuto illegittima la convenzione e le successive delibere vista la mancata indizione di una procedura di gara per l'affidamento dei lavori e l'approvazione di perizie di variante in violazione dell'art. 132 del Codice dei Contratti Pubblici.

Ulteriori motivazioni dei provvedimenti di autotutela adottati dal Comune, consistevano nella indeterminatezza del contratto (dovuta ai cambiamenti nella quantificazione e nella contabilizzazione delle opere) alla mancata previsione dell'IVA dei lavori e alla mancanza di riferimenti progettuali ed economici di alcune opere da realizzare.

La società ricorrente, tuttavia, ha lamentato la violazione dell'art. 21 *nonies* della Legge 241/1990 considerato il lungo lasso di tempo intercorso tra le delibere annullate (risalenti tra il 2005 e il 2011) e i provvedimenti di autotutela (intervvenuti nel 2016).

La richiamata norma, come modificata dalla Legge n. 124/2015, prevede che il provvedimento amministrativo illegittimo può essere annullato d'ufficio, sussistendone le ragioni di pubblico interesse, entro un termine ragionevole comunque non superiore a diciotto mesi. La novella del 2015, infatti, ha profondamente modificato l'originario assetto dell'art. 21 *nonies*, introducendo il termine massimo di diciotto mesi - decorrente dall'adozione degli atti annullati - entro il quale deve essere esercitato il potere di autotutela.

Nel caso di specie, pur non essendo applicabile *ratione temporis* la Legge n. 124/2015, il Tar Abruzzo ha affermato che gli atti di annullamento d'ufficio basati sulla violazione delle norme del d.lgs. 163/2006, sono illegittimi se non adottati entro il "termine ragionevole" previsto dall'art. 21 *nonies* Legge 241/1990.

Il Collegio, infatti, ha precisato che l'art. 21 *nonies* della Legge 241/1990, prima della riforma del 2015, nel prevedere il requisito del termine ragionevole, ha introdotto un parametro temporale elastico ed indeterminato, la cui individuazione in concreto spetta all'interprete nel rispetto del principio di ragionevolezza e di legittimo affidamento.

Nel caso di in esame, dunque, il Tar Abruzzo ha ritenuto l'illegittimità degli atti di autotutela ex art. 21 *nonies* Legge 241/1990 - basati anche sulla violazione di norme del Codice dei Contratti Pubblici - in quanto adottati a distanza di un periodo non ragionevole (nella fattispecie, si ribadisce, a distanza di un periodo compreso tra cinque e undici anni).

Secondo il Collegio, pertanto, la scelta dell'Amministrazione di annullare d'ufficio i provvedimenti risalenti fino a undici anni prima non è compatibile con il canone di ragionevolezza e di tutela dell'affidamento del privato.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l' Abruzzo**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 362 del 2016, proposto da:

I.R.I.M. S.r.l., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avvocati Vittoriano Frigioni, C.F. FRGVTR75E24A515K, e Roberto Colagrande, C.F. CLGRRT68T28A345B, con domicilio eletto presso Roberto Colagrande in L'Aquila, via Ulisse Nurzia 26 - Pile;

contro

Comune di Avezzano in Persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dagli avvocati Diego De Carolis, C.F. DCRDGI60R10A885E, e Giampiero Nicoli, C.F. NCLGPR39D16A271Z, con domicilio eletto presso Delia Perrotti in L'Aquila, via Nurzia, loc. Boschetto di Pile;

Regione Abruzzo in Persona del Presidente p.t. non costituito in giudizio;

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in persona del Ministro p.t., rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliata in L'Aquila, Complesso Monumentale S. Domenico;

nei confronti di

A.P.S. di Pallante Vincenzo, non costituito in giudizio;

per l'annullamento della delibera consiliare n. 12 del 2016, della delibera di Giunta n. 142 del 2016 e della determinazione dirigenziale n. 5120 del 2016 del Comune di Avezzano, nonché della nota del 26.5.2016, con cui detti atti venivano comunicati e dell'ordinanza n. 236 del 2016.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Avezzano e del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 gennaio 2017 la dott.ssa Lucia Gizzi 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, la Irim Srl, in persona del legale rappresentante pro-tempore, impugnava, chiedendone l'annullamento, la delibera consiliare n. 12 del 2016, la delibera di Giunta n. 142 del 2016 e la determinazione dirigenziale n. 5120 del 2016 del Comune di Avezzano, nonché la nota del 26.5.2016, con cui detti atti le venivano comunicati e l'ordinanza n. 236 del 2016.

Parte ricorrente premetteva che: A) con deliberazione n. 450 del 2003, la Regione Abruzzo aveva messo a disposizione risorse economiche per partecipare al programma denominato Contratto di quartiere II ed era stata autorizzata con DM 22.7.2003 a predisporre appositi bandi di gara; B) nel Bura n. 29 del 2003, la Regione Abruzzo aveva pubblicato il bando di gara denominato Contratto di quartiere II; C) in data 28.1.2004, il Comune di Avezzano aveva pubblicato il bando di evidenza pubblica per individuare il partner privato con cui partecipare al programma denominato Contratto di quartiere II; D) all'esito della valutazione comparativa delle proposte pervenute, con deliberazioni consiliari n. 15 e n. 16 del 2006, il Comune di Avezzano aveva adottato, in variante al PRG, il programma di recupero urbano in località La Pulcina e aveva approvato il progetto di Contratto di quartiere II presentato dalla Irim Srl; E) approvati con DM del 2004 i risultati della procedura di selezione indetta dalla Regione Abruzzo e approvata la graduatoria delle proposte finanziabili, il Comune di Avezzano, per il progetto denominato Contratto di quartiere II – La Pulcina, aveva ottenuto un finanziamento di euro 3.000.000,00; F) con delibera di Giunta n. 355 del 2005 e n. 79 del 2006, è stata approvata la convenzione attuativa del predetto progetto, mentre con delibera di Giunta n. 108 del 2006 sono stati approvati i progetti definitivi relativi alla realizzazione di una sede municipale, delle opere di urbanizzazione, della viabilità, dei parcheggi e del parcheggio interrato; G) con atto rep. n. 2782 del 31.5.2006, il Comune di Avezzano e la Irim Srl hanno stipulato la convenzione relativa agli interventi di cui al progetto denominato Contratto di quartiere II – La Pulcina, approvato con delibera consiliare n. 16 del 2004; H) con le delibere di Giunta n. 352 del 2006, n. 296 del 2008 e n. 374 del 2008, il Comune di Avezzano ha approvato una variante al progetto relativamente al palazzo A (nuovo palazzo municipale da retrocedere al Comune); I) con delibera consiliare n. 53 del 2010, è stata adottata un'altra variante al PRU ed è stata, approvata la stipula di un atto integrativo (delibera consiliare n. 64 del 2011); L) con le successive determinazioni dirigenziali n. 7045 del 2009 e 7078 del 2011, sono stati approvati i progetti esecutivi relativi agli interventi progettati, la perizia di variante relativa alla nuova sede del palazzo municipale e lo schema di atto integrativo da sottoscrivere con la ricorrente; M) con atto rep. n. 2958 del 2011, è stata stipulata la convenzione integrativa; N) con la nota del 20.8.2015, la Irim si è vista comunicare l'avvio del procedimento di annullamento in autotutela delle delibere che hanno dato luogo alla stipula della convenzione relativa al progetto denominato Contratto di quartiere II – La Pulcina; O) con nota del 26.5.2016, il Comune di Avezzano le ha comunicato la delibera consiliare n. 12 del 2016, la delibera di Giunta n. 142 del 2016 e la determinazione dirigenziale n. 5120 del 2016; P) con la delibera consiliare n. 12 del 2016 sono state annullate dal Comune di Avezzano la delibera consiliare n. 53 del 2010 e n. 64 del 2011; è stato dato mandato alla Giunta di annullare le delibere n. 355 del 2005, n. 79 del 2006, n. 108 del 2006, n. 352 del 2006, n. 296 del 2006, n.

374 del 2008 e al dirigente competente di annullare le determinazioni dirigenziali n. 7045 del 2009, 7050 del 2006, n. 7052 del 2006, n. 7053 del 2006, n. 7065 del 2011 e n. 7978 del 2011; ed è stato dato atto della nullità e inefficacia dei contratti rep. n. 2682 del 2006 e n. 2958 del 2011; Q) con la delibera di Giunta n. 142 del 2016, sono state annullate le delibere n. 355 del 2005, n. 79 del 2006, n. 108 del 2006, n. 352 del 2006, n. 296 del 2006, n. 374 del 2008; R) con determinazione dirigenziale n. 5120 del 2016, sono state annullate le determinazioni dirigenziali n. 7045 del 2009, 7050 del 2006, n. 7052 del 2006, n. 7053 del 2006, n. 7065 del 2011 e n. 7978 del 2011; R) i provvedimenti di autotutela si fondano sul presupposto dell'illegittimità delle stipulate convenzione, da un lato, perché non sarebbe stata espletata una procedura di gara per l'affidamento dei lavori e sarebbero state approvate perizie di variante in difformità rispetto all'art. 132 del d.lgs. 163 del 2006, dall'altro, per l'indeterminatezza dell'oggetto del contratto, dovuta ai cambiamenti nella quantificazione e nella contabilizzazione delle opere, alla mancata previsione dell'iva dei lavori, all'individuazione nella convenzione del 2011 di una biblioteca senza alcun riferimento progettuale ed economico alla pavimentazione e agli arredi; S) infine, con l'ordinanza n. 236 del 2016, il Comune ordinava alla Irim l'immediato rilascio dell'immobile di proprietà comunale indicato al catasto al fg. 13, part. 938, 949, 945, 962 e 943, del cantiere relativo alle opere di urbanizzazione, disponendo, ai sensi dell'art. 108, commi 6 e 7, del d.lgs. n. 50 del 2016, la redazione dello stato di consistenza dei lavori e dell'inventario dei materiali, macchine e mezzi presenti nel cantiere.

Tanto premesso, a fondamento del proprio gravame, parte ricorrente deduceva: A) violazione degli artt. 3, 7, 11 e 21 nonies della legge n. 241 del 1990, dell'art. 11 del d.l. n. 398 del 1993 convertito dalla legge n. 493 del 1993, del DM 12.2.2001, nonché eccesso di potere sotto diversi profili. Ad avviso di parte ricorrente, infatti, mancherebbero i presupposti per l'esercizio del potere di annullamento in autotutela. In particolare, l'adozione degli atti gravati è avvenuta a distanza di un periodo compreso tra i 5 e i 10 anni di distanza dall'adozione degli atti annullati, nonché a distanza di 12 anni dall'approvazione del PRU e del progetto di Contratto di quartiere II e degli esiti della selezione pubblica indetta dal Comune di Avezzano. Inoltre, non sarebbe indicato alcun interesse pubblico ulteriore al mero ripristino della legalità e, comunque, non sarebbe stata effettuata una valutazione comparativa degli interessi pubblici e privati in gioco. Peraltro, alcune contestazioni, quali la sospensione dei lavori da oltre 3 anni, le variazioni dell'oggetto dei contratti e le carenze progettuali avrebbero al più giustificato la risoluzione delle convenzioni e non il loro annullamento, essendo relative alla fase esecutiva delle stesse. Il fabbricato A, destinato a sede municipale, è comunque stato completato e collaudato dal Comune, mentre ancora da realizzare sono gli 11 edifici dell'edilizia sovvenzionata privata non menzionati dagli atti di autotutela. Non sono stati, poi, annullati gli atti presupposti – delibera consiliare n. 15 del 2004 di approvazione del PRU e delibera consiliare n. 16 del 2004 di approvazione del progetto denominato Contratto di quartiere II – La Pulcina. Infine, ad avviso della società ricorrente, le contestate illegittimità non sussisterebbero: il PRU e il Contratto di quartiere II – La Pulcina sono stati predisposti mediante bando di evidenza pubblica con cui è stato scelto il partner privato e il progetto da approvare. Il progetto in questione prevedeva l'acquisto di terreni del Comune di Avezzano da parte della Irim, la costruzione di 12 palazzine di edilizia privata con le connesse opere di urbanizzazione, la rivendita al comune della palazzina A: si tratta di schema incompatibile con la disciplina del d.lgs. n. 163 del 2006, non applicabile alla fattispecie in esame. Anche l'art.

132 citato in tema di perizia di variante non sarebbe applicabile, ancorché comunque sia stato rispettato. B) violazione degli artt. 3 e ss. della legge n. 241 del 1990 ed eccesso di potere sotto diversi profili, atteso il palese difetto di istruttoria e motivazione degli atti gravati. La motivazione della presunta illegittimità degli atti annullati, infatti, è interamente sviluppata per relationem rispetto al parere reso dai legali comunali in data 4.8.2015 e alle perizie rese dai consulenti nominati da PM e GIP in un procedimento penale. Tuttavia, si tratta di atti redatti da soggetti estranei al procedimento di autotutela, non resi disponibili alla società ricorrente sotto forma di allegazione diretta, non puntualmente identificati. C) Illegittimità derivata dell'ordinanza n. 236 del 2016 e comunque violazione dell'art. 823, comma 2, c.c. e degli artt. 108, commi 6 e 7, e 216, comma 1, del d.lgs. n. 50 del 2016, nonché eccesso di potere sotto diversi profili. Sotto un primo profilo, i beni interessati dall'ordinanza gravata non fanno parte del demanio pubblico, essendo stati ceduti alla società ricorrente in forza della convenzione del 2006. Sotto altro profilo, non si applica agli interventi in questione la disciplina degli appalti pubblici.

Si costituiva in giudizio il comune di Avezzano, insistendo per l'infondatezza del ricorso.

In prossimità della pubblica udienza, le parti depositavano memorie e insistevano nelle reciproche posizioni.

Alla pubblica udienza del 25.1.2017, la causa veniva trattenuta in decisione.

2. Appare opportuno premettere una breve ricostruzione della vicenda sottesa alla presente controversia.

Con la deliberazione n. 450 del 2003, la Regione Abruzzo ha deciso di partecipare al programma Contratto di quartiere II di cui al DM 22.7.2003, mettendo a disposizione le proprie risorse economiche. Nel Bura n. 29 del 2003, veniva pertanto pubblicato il bando di gara denominato il Contratto di quartiere II.

Il Comune di Avezzano, interessato a partecipare al programma denominato Contratto di quartiere II, ha pubblicato in data 28.1.2004 il bando di evidenza pubblica per individuare il partner privato.

All'esito della valutazione comparativa delle proposte pervenute, con deliberazioni consiliari n. 15 e n. 16 del 2004, il Comune di Avezzano ha adottato, in variante al PRG, il programma di recupero urbano in località La Pulcina e ha approvato il progetto di Contratto di quartiere II presentato dalla Irim Srl.

Con DM del 2004 venivano approvati i risultati della procedura di selezione indetta dalla Regione Abruzzo e veniva approvata la graduatoria delle proposte finanziabili.

Il Comune di Avezzano, per il progetto denominato Contratto di quartiere II – La Pulcina, ha ottenuto un finanziamento di euro 3.000.000,00.

Di conseguenza, con le delibere di Giunta n. 355 del 2005 e n. 79 del 2006, veniva approvato

lo schema di convenzione attuativa del predetto progetto, mentre con delibera di Giunta n. 108 del 2006 venivano approvati i progetti definitivi relativi alla realizzazione di una sede municipale, delle opere di urbanizzazione, della viabilità, dei parcheggi e del parcheggio interrato.

Infine, con atto rep. n. 2782 del 31.5.2006, il Comune di Avezzano e la Irim Srl avevano stipulato la convenzione relativa agli interventi di cui al progetto denominato Contratto di quartiere II – La Pulcina, approvato con delibera consiliare n. 16 del 2004.

La convenzione prevedeva la realizzazione di opere di urbanizzazione e di un parcheggio interrato a servizio degli interventi previsti nel contratto di quartiere, da realizzare su terreno comunale e che sarebbero restati di proprietà pubblica.

Inoltre, era prevista la realizzazione di un edificio comunale – denominato corpo A – che sarebbe restato, tranne il piano terra, di proprietà comunale e che avrebbe dovuto ospitare la nuova sede amministrativa del Comune, nonché di 11 edifici residenziali e 1 edificio destinato a residence e ristorante. Quest'ultimo intervento avrebbe dovuto essere realizzato da APS di Pallante Vincenzo, gli altri da Irim.

La convenzione chiariva che, per la realizzazione degli interventi da essa previsti, non si applicavano le norme di cui alla legge n. 109 del 1994 e quindi affidava i relativi lavori direttamente alle società contraenti.

Seguivano, poi, altre vicende.

Con le delibere di Giunta n. 352 del 2006, n. 296 del 2008 e n. 374 del 2008, il Comune di Avezzano ha approvato una variante al progetto relativamente al palazzo A (nuovo palazzo municipale), con la quale si approvavano nuove lavorazioni e di conseguenza, per mantenere inalterato il costo complessivo, si stralciava la parte relativa all'impiantistica.

Successivamente, con la delibera consiliare n. 53 del 2010 è stata adottata un'altra variante al PRU ed è stata approvata la stipula di un atto integrativo alla originaria convenzione (delibera consiliare n. 64 del 2011), il quale prevedeva tra l'altro la realizzazione di una biblioteca.

Con le successive determinazioni dirigenziali n. 7045 del 2011 e 7078 del 2011, sono stati approvati i progetti esecutivi relativi agli interventi progettati, la perizia di variante relativa alla nuova sede del palazzo municipale e lo schema di atto integrativo da sottoscrivere con la ricorrente.

Con atto rep. n. 2958 del 2011, poi, è stata stipulata la convenzione integrativa.

I lavori, peraltro, sono stati sospesi in data 29.3.2012 e non sono ancora ripresi.

A fronte dei lavori eseguiti, il Comune di Avezzano ha corrisposto alla Irim la somma complessiva di euro 6.097.911,87.

In questo contestato, con la nota del 20.8.2015, il Comune di Avezzano ha comunicato l'avvio del procedimento di annullamento in autotutela delle delibere che hanno dato luogo alla stipula della convenzione relativa al progetto denominato Contratto di quartiere II – La Pulcina.

Poi, con nota del 26.5.2016, il Comune di Avezzano ha comunicato all'Irim la delibera consiliare n. 12 del 2016, la delibera di Giunta n. 142 del 2016 e la determinazione dirigenziale n. 5120 del 2016.

In particolare, con la delibera consiliare n. 12 del 2016 sono state annullate dal Comune di Avezzano le delibere consiliari n. 53 del 2010 (limitatamente al punto 3) e n. 64 del 2011; è stato dato mandato alla Giunta di annullare le delibere n. 355 del 2005, n. 79 del 2006, n. 108 del 2006, n. 352 del 2006, n. 296 del 2006, n. 374 del 2008 e al dirigente competente di annullare le determinazioni dirigenziali n. 7045 del 2009, 7050 del 2006, n. 7052 del 2006, n. 7053 del 2006, n. 7065 del 2011 e n. 7978 del 2011; ed è stato dato atto della nullità e inefficacia dei contratti rep. n. 2682 del 2006 e n. 2958 del 2011.

Con la delibera di Giunta n. 142 del 2016, sono state annullate le delibere n. 355 del 2005, n. 79 del 2006, n. 108 del 2006, n. 352 del 2006, n. 296 del 2006, n. 374 del 2008.

Con determinazione dirigenziale n. 5120 del 2016, sono state annullate le determinazioni dirigenziali n. 7045 del 2009, 7050 del 2006, n. 7052 del 2006, n. 7053 del 2006, n. 7065 del 2011 e n. 7978 del 2011.

Avverso questi tre atti insorge la società ricorrente.

3. Ciò premesso in fatto, si deve ora procedere ad una ricostruzione giuridica della fattispecie.

I decreti del Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti del 27.12.2001 e del 30.12.2002 hanno individuato le risorse finanziarie e hanno stabilito le procedure per l'attuazione dei programmi innovativi in ambito urbano denominati "Contratti di quartiere II".

Ad essi è allegato il bando di gara per la realizzazione – nei Comuni ricadenti nelle Regioni indicate, tra cui l'Abruzzo – dei "programmi innovativi in ambito urbano denominati Contratti di quartiere II".

I citati decreti pongono in capo alle Regioni alcuni importanti adempimenti preliminari alla predisposizione delle proposte da parte dei Comuni. In particolare, l'art. 4 del D.M. 30.12.2002 dispone che le Regioni provvedano a predisporre ed approvare specifici bandi di gara regionali mediante i quali vengono fissate le modalità di partecipazione dei Comuni, i contenuti delle proposte, nonché specificati i criteri di valutazione delle stesse da assumere da parte della Commissione selezionatrice.

È quanto effettuato dalla Regione Abruzzo con il bando pubblicato nel Bura n. 29 del 2003.

Per partecipare a questo programma denominato Contratto di quartiere II e presentare la propria proposta, il Comune di Avezzano ha pubblicato, in data 28.1.2004, un bando di

evidenza pubblica per individuare il partner privato. All'esito della valutazione comparativa delle proposte pervenute, con deliberazioni consiliari n. 15 e n. 16 del 2004, il Comune di Avezzano ha adottato, in variante al PRG, il programma di recupero urbano in località La Pulcina e ha approvato il progetto di Contratto di quartiere II presentato dalla Irim Srl, che ha ottenuto un finanziamento di euro 3.000.000,00.

Ciò posto, osserva il Collegio che, come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa, i programmi di riqualificazione urbana sono strumenti intersettoriali che trovano origine nella disciplina dell'edilizia residenziale pubblica e sono essenzialmente rivolti al miglioramento della vivibilità degli insediamenti, proponendosi di affrontare le questioni connesse alla manutenzione del patrimonio residenziale e delle infrastrutture al servizio di esso.

Tali strumenti, comunemente denominati programmi complessi, consentono il coinvolgimento di una pluralità di soggetti pubblici e privati, mediante l'apporto di risorse finanziarie, per il perseguimento di politiche urbane di riqualificazione non isolate e disarticolate tra esse, bensì inserite nel contesto di un sistema complessivo di azioni.

Inserendosi in un contesto di pianificazione integrata, essi si propongono di realizzare la collaborazione e la sinergia tra le funzioni pubbliche e le risorse private, mediante l'intervento diretto di soggetti privati non solo e non più nei limiti della formulazione di mere osservazioni, rispetto a piani già definitivamente impostati dall'amministrazione pubblica, bensì mediante l'intervento diretto dei privati nel procedimento di formazione dello strumento urbanistico.

La contrattazione tra i privati e la pubblica amministrazione, quindi, non si riferisce alla sola attuazione convenzionale delle scelte pubbliche, ma si estende alla fase della elaborazione delle scelte medesime, delineandosi così quella che è stata definita urbanistica consensuale (Tar Lazio, Roma, n. 1128 del 2015).

Tra tali strumenti complessi di riqualificazione urbana sono compresi i programmi di recupero urbano, introdotti dall'articolo 11 del decreto-legge 5 ottobre 1993, numero 398, convertito nella legge 4 dicembre 1993, numero 493.

I programmi di recupero urbano sono costituiti dalla previsione di un insieme di opere, da realizzare con il concorso di risorse pubbliche e private, al fine della realizzazione, manutenzione e ammodernamento delle urbanizzazioni primarie e secondarie, all'edificazione di completamento e di integrazione dei complessi urbanistici esistenti, all'inserimento di elementi di arredo urbano, alla manutenzione ordinaria e straordinaria, al restauro, al risanamento conservativo e alla ristrutturazione edilizia di edifici (Tar Lazio, Roma, n. 1128 del 2015).

Nell'ambito dei programmi di recupero urbano si pongono "i Contratti di quartiere", che sostanzialmente con essi si identificano.

A questa figura, come si è detto, è riconducibile la fattispecie all'esame del Collegio, nel senso che, proprio per attuare il progetto denominato Contratto di quartiere II – La Pulcina, ammesso al finanziamento per un importo di euro 3.000.000,00, di cui euro 2.000.000,00 statale e euro

1.000.000,00 regionale, il Comune di Avezzano e la Irim Srl, società che aveva proposto il relativo progetto partecipando alla procedura selettiva indetta dal Comune stesso con atto n. 182 del 27.2.2014, hanno stipulato la convenzione rep. n. 2782 del 31.5.2006.

Come si è visto, la convenzione – successivamente modificata e integrata – prevedeva la realizzazione di opere di urbanizzazione e di un parcheggio interrato a servizio degli interventi previsti nel Contratto di quartiere, da realizzare su terreno comunale e che sarebbero restati di proprietà pubblica.

Inoltre, era prevista la realizzazione di un edificio comunale – denominato corpo A – che sarebbe restato, tranne il piano terra, di proprietà comunale e che avrebbe dovuto ospitare la nuova sede amministrativa del Comune, nonché di 11 edifici residenziali e 1 edificio destinato a residence e ristorante. Quest'ultimo intervento avrebbe dovuto essere realizzato da APS di Pallante Vincenzo, gli altri da Irim.

La convenzione chiariva che, per la realizzazione degli interventi da essa previsti, non si applicavano le norme di cui alla legge n. 109 del 1994 e quindi affidava i relativi lavori direttamente alle società contraenti.

4. Passando all'esame dei motivi di ricorso, la società ricorrente ha dedotto, con un primo articolato gruppo di censure, violazione degli artt. 3, 7, 11 e 21 nonies della legge n. 241 del 1990, dell'art. 11 del d.l. n. 398 del 1993 convertito dalla legge n. 493 del 1993, del DM 12.2.2001, nonché eccesso di potere sotto diversi profili.

Ad avviso di parte ricorrente, infatti, mancherebbero i presupposti per l'esercizio del potere di annullamento in autotutela.

In primo luogo, mancherebbe il rispetto di un termine ragionevole dall'adozione dell'atto ritirato e comunque del termine perentorio e tassativo di 18 mesi.

In particolare, l'adozione degli atti gravati è avvenuta a distanza di un periodo compreso tra i 5 e i 10 anni di distanza dall'adozione degli atti annullati, nonché a distanza di 12 anni dall'approvazione del PRU e del progetto di Contratto di quartiere II e degli esiti della selezione pubblica indetta dal Comune di Avezzano.

In proposito, osserva il Collegio quanto segue.

L'art. 21 nonies, comma 1, della legge n. 241 del 1990, che disciplina l'annullamento d'ufficio, è stato modificato dal d.l. n. 133 del 2014, convertito dalla legge n. 164 del 2015, e successivamente dalla legge n. 124 del 2015.

A seguito di questa novella, è previsto che il provvedimento amministrativo illegittimo possa essere annullato d'ufficio "entro un termine ragionevole, comunque non superiore a diciotto mesi dal momento dell'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici".

La novella del 2015 ha cioè eliminato il riferimento al termine ragionevole e ha introdotto uno sbarramento temporale di diciotto mesi all'esercizio del potere di autotutela.

Parte ricorrente ha lamentato la violazione dell'art. 21 nonies della legge n. 241 del 1990 proprio perché i provvedimenti di autotutela sono stati adottati nel 2016, pur essendo stati adottati gli atti annullati tra il 2005 e il 2011, e quindi oltre il termine di diciotto mesi previsto, ai fini dell'esercizio del potere di annullamento, dalla sopra citata disposizione normativa.

La censura è infondata, in quanto il termine in questione è stato introdotto dalla legge 7 agosto 2015, n. 124, mediante modifica dell'art. 21 nonies della legge n. 241 del 1990, per cui, pur applicandosi in virtù del principio *tempus regit actum* alla fattispecie in esame, la sua decorrenza non può che coincidere con l'entrata in vigore della novella e, quindi, il potere di ritiro risulta nel caso di specie esercitato entro diciotto mesi dalla sopravvenuta operatività della nuova disciplina normativa.

Tuttavia, la società ricorrente ha lamentato comunque la non ragionevolezza del termine entro cui gli atti di autoannullamento gravati sono stati adottati, indipendentemente dal mancato rispetto del termine di diciotto mesi di cui si è detto.

In proposito, osserva il Collegio come la prevalente giurisprudenza amministrativa, prima della riforma del 2015, aveva rilevato che l'art. 21 nonies citato, nel prevedere il limite temporale del "termine ragionevole", ha introdotto un parametro indeterminato ed elastico, finendo così per lasciare all'interprete il compito di individuarlo in concreto, in considerazione del grado di complessità degli interessi coinvolti e del relativo consolidamento, secondo il canone costituzionale di ragionevolezza (*ex multis*, Tar Lazio, Roma, n. 11008 del 2015; Tar Campania, Napoli, n. 4529 del 2013).

Peraltro, ancorché la novella del 2015 non sia applicabile *ratione temporis* al caso di specie, essa rileva pur sempre ai fini interpretativi e ricostruttivi del sistema degli interessi rilevanti, soprattutto in presenza di un affidamento particolarmente qualificato in ragione del lungo tempo trascorso (Cons. Stato n. 5625 del 2015).

Il decorso del tempo, infatti, contribuisce al consolidamento della posizione del privato ed alla perdita di attualità dell'interesse pubblico alla rimozione dell'atto (Cons. Stato, n. 816 del 2016).

Nel caso di specie, gli atti di autoannullamento impugnati sono stati adottati dal Comune di Avezzano tra aprile e maggio del 2016, peraltro nonostante il relativo procedimento di autotutela fosse iniziato sin dall'agosto 2015.

Questi atti hanno ad oggetto, come si è detto, diverse delibere consiliari e di Giunta e diverse determinazioni, tutte relative all'approvazione e all'esecuzione del progetto denominato Contratto di quartiere II – La Pulcina, ammesso al finanziamento statale e regionale, per un importo complessivo di euro 3.000.000,00, nell'ambito dei PRU e dei Contratti di quartiere di cui ai decreti del Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti del 27.12.2001 e del 30.12.2002 e per la cui realizzazione il Comune di Avezzano ha stipulato apposita convenzione (con atto rep. n. 2782 del 31.5.2006) con la Irim Srl e con la ASP di Pallante Vincenzo.

Le delibere e le determinazioni annullate in autotutela dagli atti gravati coprono un arco temporale che va dal 2005-2006 (delibere di approvazione dello schema della convenzione e dei relativi progetti definitivi), al 2006-2008 (delibere di approvazione di una variante al progetto relativamente al palazzo A (nuovo palazzo municipale), al 2010-2011 (delibere con cui è stata adottata un'altra variante al PRU ed è stata approvata la stipula di un atto integrativo alla originaria convenzione), al 2009-2011 (determinazioni con cui sono stati approvati i progetti esecutivi relativi agli interventi progettati, la perizia di variante relativa alla nuova sede del palazzo municipale e lo schema di atto integrativo da sottoscrivere con la ricorrente).

Peraltro, non deve dimenticarsi che i lavori di esecuzione del Contratto di quartiere II – La Pulcina di competenza della Irim Srl sono sospesi sin dal 2012.

In tale contesto, non può non rilevarsi e stigmatizzarsi il lungo lasso temporale decorso dall'adozione degli atti ritirati in autotutela, che va dagli 11 ai 5 anni e supera senza dubbio ogni valutazione di ragionevolezza.

Peraltro, l'Amministrazione poteva ben reagire precedentemente alle denunciate illegittimità degli atti in questione, essendosi più volte occupata più volte del progetto denominato Contratto di quartiere II – La Pulcina e della sua esecuzione da parte della Irim Srl: basti pensare, infatti, alle varianti al progetto relativamente all'edificio – corpo A, alle varianti al PRU e alla stipula di una convenzione integrativa a quella del 2005.

Al più tardi nel 2012, peraltro, con la definitiva sospensione dei lavori, l'Amministrazione comunale ben avrebbe potuto rilevare eventuali carenze progettuali che rendevano impossibile l'esecuzione del progetto.

Gli atti di annullamento impugnati, pertanto, sono illegittimi per violazione dell'art. 21 nonies della legge n. 241 del 1990, per essere stati adottati a distanza di un periodo compreso tra gli 11 e i 5 anni dalle delibere e dalle determinazioni annullate e, quindi, entro un termine non ragionevole.

La valutazione degli interessi pubblici che vengono in considerazione, ossia la tutela delle risorse economiche pubbliche, e la loro comparazione con l'affidamento della Irim Srl nella legittimità degli atti annullati, tutelabile ad avviso dell'Amministrazione comunale tramite l'indennizzo ex art. 2041 c.c. nei limiti in cui risulterà dovuto, non giustificano il superamento di un termine ragionevole nell'adozione degli atti di ritiro gravati.

Ciò anche in considerazione del fatto che il Comune di Avezzano dispone senz'altro di altri strumenti per tutelare l'interesse pubblico, facendo valere eventuali inadempienze, sul piano esecutivo, della Irim Srl, quali la sospensione dei lavori sin dal 2012, la loro eventuale mancata ultimazione (fissata dalla convenzione del 2006 per quanto concerne il palazzo comunale e le opere di urbanizzazione in tre anni), la realizzazione di un edificio (corpo A) non funzionale.

Da ultimo, non può non rilevare il Collegio che le giustificazioni addotte dalla difesa comunale, quali la sostituzione della persona fisica del RUP e il cambiamento del vertice politico

dell'Amministrazione, sono del tutto irrilevanti e ininfluenti al fine della valutazione della legittimità dell'operato della stessa.

5. Alla luce delle considerazioni svolte, la delibera consiliare n. 12 del 2016, la delibera di Giunta n. 142 del 2016 e la determinazione dirigenziale n. 5120 del 2016 del Comune di Avezzano vanno annullate, in quanto illegittime.

6. L'annullamento degli atti suindicati comporta, in via derivata, l'annullamento dell'ordinanza n. 236 del 2016, con cui il Comune di Avezzano ha ordinato alla Irim l'immediato rilascio dell'immobile di proprietà comunale indicato al catasto al fg. 13, part. 938, 949, 945, 962 e 943, del cantiere relativo alle opere di urbanizzazione, disponendo ai sensi dell'art. 108, commi 6 e 7, del d.lgs. n. 50 del 2016, la redazione dello stato di consistenza dei lavori e dell'inventario dei materiali, macchine e mezzi presenti nel cantiere.

Ed invero, il provvedimento in esame, impugnato anche per vizi di illegittimità derivata, è stato adottato dall'Amministrazione comunale sul presupposto dell'annullamento d'ufficio e quindi della caducazione dei vari atti relativi all'approvazione e all'esecuzione del progetto denominato Contratto di quartiere II – La Pulcina e, conseguentemente, della “necessità di dover completare le opere avviate nei limiti essenziali per renderle funzionali” e per “evitarne il degrado”.

Annulati gli atti di ritiro viene meno il presupposto dell'ordinanza n. 236, che va pertanto annullata, fermo restando ovviamente il potere dell'Amministrazione comunale di far valere eventuali inadempimenti alla convenzione del 2006 da parte dell'Irim Srl e, eventualmente sciolto il legame contrattuale, di rientrare nella disponibilità delle aree per il completamento dei lavori.

7. In conclusione, il ricorso va accolto e gli atti gravati annullati.

Le spese di lite seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo, nei confronti del Comune di Avezzano, possono essere compensate nei confronti della Regione e del Ministero resistenti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla gli atti gravati.

Condanna l'Amministrazione comunale alla rifusione delle spese di lite in favore di parte ricorrente, che liquida in complessivi euro 1800,00, oltre iva e cpa come per legge.

Compensa le spese con riferimento alla Regione e al Ministero resistenti.

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

Così deciso in L'Aquila nella camera di consiglio del giorno 25 gennaio 2017 con l'intervento dei magistrati:

Antonio Amicuzzi, Presidente

Paola Anna Gemma Di Cesare, Primo Referendario

Lucia Gizzi, Primo Referendario, Estensore