

Publicato il 14/12/2022

N. 10937/2022REG.PROV.COLL.
N. 06628/2022 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6628 del 2022, proposto da Comune di Castel del Giudice, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Giuliano Di Pardo e Fausto Troilo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Regione Molise, Agenzia Regionale per Lo Sviluppo del Molise – Sviluppo Italia Molise S.p.A., non costituiti in giudizio;

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

nei confronti

Comune di **Pietrabbondante**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Vincenzo Iacovino e Vincenzo Fiorini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Molise (Sezione Prima) n. 00263/2022, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto il ricorso in appello incidentale proposto dal Comune di **Pietrabbondante**;

Visto il ricorso incidentale proposto dal Comune di Castel del Giudice;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di **Pietrabbondante** e del Ministero della Cultura;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 novembre 2022 il Cons. Francesco De Luca e uditi per le parti gli avvocati Giuliano Di Pardo, Vincenzo Iacovino e Vincenzo Fiorini;

Viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Ricorrendo dinnanzi a questo Consiglio, il Comune di Castel del Giudice appella la sentenza n. 263 del 2022, con cui il Tar Molise ha rigettato il ricorso di primo grado (proposto dall'odierno appellante) diretto ad ottenere l'annullamento della determinazione del Direttore del I Dipartimento della Presidenza della Giunta Regionale n. 35 del 4.03.2022 (oltre che gli atti connessi), con cui sono stati approvati gli esiti della procedura "*Manifestazione di interesse rivolta ai Comuni del Molise, finalizzata alla selezione di un progetto pilota per la rigenerazione culturale, sociale ed economica dei borghi a rischio abbandono e abbandonati, caratterizzati da un indice di spopolamento progressivo e rilevante, individuato dalla Regione, d'intesa con i Comuni*".

In particolare, secondo quanto dedotto in appello:

- con Deliberazione n. 21 del 21.01.2022, concernente il "*Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) - M1C3 Turismo e Cultura - Investimento 2.1 "Attrattività dei borghi" - Linea di Azione A*", la Giunta Regionale del Molise ha

recepito le Linee di indirizzo di cui alla nota del Ministero della Cultura del 9.12.2021, nonché ha approvato l'Avviso pubblico rivolto ai Comuni del Molise per la *“Manifestazione di interesse finalizzata alla selezione di un progetto pilota per la rigenerazione culturale, sociale ed economica dei borghi a rischio abbandono o abbandonati, caratterizzati da un indice di spopolamento progressivo rilevante”*;

- con determinazione direttoriale n. 3 del 24.1.2022, l'Amministrazione regionale ha emanato il relativo avviso pubblico, con fissazione del termine ultimo per la presentazione delle manifestazioni di interesse da parte dei Comuni per il giorno 15.2.2022;

- alla procedura selettiva hanno preso parte, oltre all'appellante, altri trentuno comuni molisani;

- con determinazione regionale n. 23 del 16.2.2022, è stata nominata la Commissione di Valutazione che, nel corso delle sedute del 18 e del 25 febbraio 2022, nonché dell'1, del 2 e del 3 marzo 2022, ha preso atto delle manifestazioni di interesse tempestivamente pervenute, ha adottato apposito format di valutazione predisposto dalla segreteria tecnica, ha adottato una griglia di punteggi predeterminata, ha ravvisato l'ammissibilità di tutte le istanze pervenute, ha valutato i progetti presentati, nonché ha formato la graduatoria di merito dei candidati, con l'assegnazione del punteggio più elevato al Comune di **Pietrabbondante** (86 punti), seguito dal Comune di Castel del Giudice (destinatario di 79 punti);

- con determinazione n. 35 del 4.3.2022, il Direttore del I Dipartimento della Presidenza della Giunta Regionale ha approvato gli esiti della procedura, dando indirizzo alla Commissione di Valutazione, con il supporto della Segreteria Tecnica, di proseguire nelle attività di competenza per la redazione dello Studio di Fattibilità da presentare al Ministero della Cultura entro il 15.3.2022;

- esposto l'accesso documentale, l'odierno appellante ha ravvisato l'illegittimità degli atti procedurali, in quanto, da un lato, non avrebbe potuto

essere ammessa la candidatura del Comune di **Pietrabbondante**, dall'altro, la valutazione del relativo progetto sarebbe stata erronea;

- per l'effetto, il Comune di Castel del Giudice ha adito la sede giurisdizionale, chiedendo l'annullamento degli atti di gara, per l'illegittima ammissione del Comune controinteressato e per la sua illegittima collocazione al primo posto della graduatoria finale;

- in particolare, il ricorso risultava diretto a dedurre: a) l'illegittima ammissione del Comune di **Pietrabbondante** per carenza di due requisiti di ammissibilità posti dalla *lex specialis*, riferiti al numero di unità immobiliari residenziali non superiore a 300 e ad una percentuale del patrimonio edilizio almeno pari al 30 %; b) la violazione della clausola della *lex specialis* riferita alla valorizzazione dell'elemento della forte collaborazione pubblico-privata; c) l'afferenza di una serie di interventi, componenti la proposta progettuale del Comune di **Pietrabbondante**, ad un'area collocata fuori dal perimetro urbano; d) la violazione dei criteri fissati dal bando e dalle linee guida, oltre che l'illegittima ed erronea valutazione comparativa effettuata dalla Commissione, inficiata da manifesta irragionevolezza ed illogicità, oltre che dalla violazione dei principi di trasparenza e par condicio;

- il primo giudice ha rigettato il ricorso principale.

2. In particolare, il Tar ha rigettato il ricorso principale, provvedendo, per l'effetto, alla dichiarazione di improcedibilità sia del ricorso incidentale proposto dal Comune di **Pietrabbondante** per sopravvenuta carenza di interesse, sia del ricorso incidentale proposto in via subordinata dal ricorrente principale.

Difatti, il Comune di **Pietrabbondante**, costituendosi in giudizio, non si era limitato a resistere all'avversa impugnazione, ma aveva a sua volta proposto ricorso incidentale per dedurre l'illegittima ammissione alla procedura della candidatura del Comune di Castel del Giudice, in ragione della supposta illegittima perimetrazione del borgo candidato, nonché dell'asserita illegittima

indicazione della percentuale di spopolamento e dello stato di abbandono degli immobili.

Il ricorrente principale, di contro, aveva reagito all'avversa iniziativa, proponendo ricorso incidentale difensivo, diretto ad ottenere in via subordinata – per l'ipotesi dell'accoglimento del ricorso incidentale del Comune di **Pietrabbondante** – l'annullamento parziale dei verbali e delle tabelle valutative della Commissione giudicatrice, nella parte in cui, in relazione alla proposta progettuale del Comune di Castel del Giudice, la Commissione aveva fatto riferimento alla presenza di “*alcuni elementi di continuità della porzione di territorio identificata come borgo con altre parti del tessuto edilizio*”.

Il Tar, una volta rigettato il ricorso principale - stante la ravvisata sussistenza (in capo al Comune controinteressato) dei requisiti di ammissione alla procedura e la legittima valutazione della proposta progettuale prima classificata – ha dichiarato l'improcedibilità tanto del ricorso incidentale del Comune di **Pietrabbondante**, quanto del ricorso incidentale del Comune di Castel del Giudice.

A giudizio del Tar, infatti, non sarebbe residuo alcun interesse in capo al controinteressato ad ottenere una pronuncia che statuisse sulla legittima partecipazione alla procedura del ricorrente principale, con conseguente improcedibilità del ricorso incidentale all'uopo proposto e mancata disamina nel merito del secondo ricorso incidentale, a sua volta esperito dal Comune di Castel del Giudice per la sola ipotesi di accoglimento del primo gravame incidentale; circostanza nella specie non realizzatasi.

3. Il ricorrente in primo grado ha proposto appello avverso la sentenza pronunciata dal Tar, deducendone l'erroneità con l'articolazione di plurimi motivi di impugnazione, incentrati:

-sulla carenza, in capo al Comune di **Pietrabbondante**, dei requisiti di ammissione, rappresentati dal limite massimo di trecento unità abitative e dal

rispetto del limite percentuale del patrimonio edilizio in abbandono (primo e secondo motivo di appello);

- sulla violazione delle linee di indirizzo ministeriali, sia nella parte diretta ad attribuire rilievo predominante alla forte collaborazione pubblico-privato (anche) ai fini partecipativi (avendo il Comune di **Pietrabbondante** asseritamente sottoscritto soli partenariati con soggetti pubblici e con enti non profit, senza alcun coinvolgimento delle comunità locali, delle organizzazioni produttive, delle imprese profit e delle loro organizzazioni intermedie); sia nella parte tesa a valorizzare il principio di non arrecare un danno significativo agli obiettivi ambientali e la realizzabilità e sostenibilità tecnico-urbanistica, economico-finanziaria e giuridico-amministrativa dell'iniziativa (considerate l'asserita incompatibilità del progetto presentato dal controinteressato con il piano di fabbricazione vigente e l'assenza di puntuali piani economico-finanziari attestante la sostenibilità dell'iniziativa - terzo motivo di appello);

- sulla collocazione di alcuni interventi, proposti dal Comune controinteressato, al di fuori del perimetro urbano (quarto motivo di appello);

- sull'irragionevolezza e sull'abnormità delle valutazioni comparative compiute dalla Commissione, con particolare riferimento, da un lato, ai criteri riguardanti la *“qualità dell'idea progettuale”*, la *“chiarezza, coerenza e sostenibilità della proposta”* relativamente a taluni degli elementi valutativi previsti dalla *lex specialis*, nonché la *“coerenza della proposta rispetto alla programmazione regionale ed in particolare alla vision del Piano Strategico del Turismo della Regione Molise ed al relativo modello di intervento”*; dall'altro, alla valenza turistica della proposta progettuale del controinteressato, erroneamente ravvisata dalla Commissione a fronte di un quadro economico invero non recante alcuna previsione di spesa riconducibile al turismo (quinto motivo di appello).

4. Con istanza del 13 agosto 2022 il Comune ricorrente ha chiesto la concessione di misure cautelari che inibissero – nelle more della definizione del presente giudizio – l'efficacia esecutiva degli atti impugnati, se del caso,

anche ai soli fini della decisione nel merito con una sentenza resa in forma immediata e semplificata.

5. Il Ministero della Cultura si è costituito in giudizio, resistendo al ricorso; con memoria del 2 settembre 2022, l'Amministrazione statale ha svolto argomentate controdeduzioni rispetto ai motivi di impugnazione.

6. Il Comune di **Pietrabbondante** si è parimenti costituito in giudizio, resistendo al ricorso con una memoria incentrata su specifiche contestazione degli avversi motivi di appello; l'Amministrazione comunale ha, altresì, proposto "*appello incidentale condizionato*" reiterando, per l'ipotesi di accoglimento dell'appello principale, le censure svolte in primo grado con ricorso incidentale, dichiarate improcedibili con la sentenza gravata.

7. L'appellante principale, con memoria del 6 settembre 2022, ha insistito nelle proprie conclusioni, controdeducendo alle avverse memorie e proponendo ricorso incidentale avverso gli atti di gara e, in specie i verbali e le tabelle valutative predisposte dalla Commissione giudicatrice, nella parte, in cui, con riguardo alla voce "*requisiti del Borgo storico di cui al paragrafo 4.1 Requisiti della proposta progettuale e criteri per l'individuazione del Borgo delle linee guida MIC*", dopo essersi rilevato che il borgo candidato da Castel del Giudice aveva i requisiti richiesti, erano stati riscontrati asseriti "*elementi di continuità della porzione di territorio identificata come borgo con altre parti del tessuto edilizio urbano*".

8. Con ordinanza n. 4576 del 16 settembre 2022, la Sezione ha rigettato l'istanza cautelare presentata dall'appellante, fissando comunque l'udienza di discussione dell'appello per il giorno 24 novembre 2022; ciò, in ragione delle esigenze di celerità proprie dei giudizi coinvolgenti interventi finanziati in tutto o in parte con le risorse previste dal PNRR.

9. In vista dell'udienza di discussione, le Amministrazioni comunali hanno depositato documentazione e memoria conclusionale, insistendo nelle proprie difese.

In particolare, il Comune di **Pietrabbondante** ha, altresì, contestato la violazione dell'Avviso pubblico, nella parte in cui imponeva di utilizzare il

modello Allegato B. Il Comune di Castel del Giudice ha replicato alle avverse deduzioni, pure eccependo l'inammissibilità delle nuove censure svolte dal Comune di **Pietrabbondante** in sede di memoria difensiva.

L'Amministrazione statale, con istanza del 17 novembre 2022, ha chiesto il passaggio in decisione della controversia.

10. Le Amministrazioni comunali hanno prodotto ulteriore documentazione in data 18 novembre 2022 (quanto al Comune di **Pietrabbondante**, in relazione agli ulteriori atti amministrativi compiuti in sede sostanziale in prosecuzione della procedura per cui è causa) e in data 23 novembre 2022 (quanto al Comune di Castel del Giudice, in relazione ad un'ulteriore impugnazione proposta avverso gli ulteriori atti posti in essere in sede amministrativa, sempre in relazione alla procedura in contestazione).

11. La causa è stata trattenuta in decisione nell'udienza pubblica del 24 novembre 2022.

DIRITTO

1. L'odierno giudizio ha ad oggetto tre ricorsi proposti dal Comune di Castel del Giudice e dal Comune di **Pietrabbondante**.

In particolare, alla stregua di quanto emergente dalla descrizione dei fatti di causa, il Comune di Castel del Giudice ha proposto l'appello principale e un ricorso incidentale subordinato, mentre il Comune di **Pietrabbondante** ha proposto un appello incidentale condizionato.

Difatti:

- il Comune di **Pietrabbondante** ha appellato, in via incidentale, la sentenza di prime cure, subordinando l'interesse alla disamina nel merito della propria impugnazione all'accoglimento dell'impugnazione principale, con conseguente configurazione di un'iniziativa processuale condizionata alla *“denegata e non creduta ipotesi cui Codesto Ecc.mo Consiglio di Stato riformi la sentenza impugnata in relazione ai motivi di ricorso cui si è pronunciato il TAR Molise”* (pag. 6 appello incidentale del Comune di **Pietrabbondante**);

- il Comune di Castel del Giudice ha proposto l'appello principale e, con memoria del 6 settembre 2022, un ricorso incidentale subordinato all'accoglimento dell'avversa impugnazione incidentale, per l'ipotesi in cui fosse stata accolta l'interpretazione auspicata dalla controparte nel proprio ricorso incidentale.

La graduazione delle impugnazione operata dalle parti, del resto, è coerente con le statuizioni processuali rese dal primo giudice (*in parte qua* non censurate), che ha ritenuto di esaminare prioritariamente il ricorso principale proposto dal Comune di Castel del Giudice, per poi provvedere, una volta rigettata la relativa impugnazione, a dichiarare improcedibili per sopravvenuta carenza di interesse tanto il ricorso incidentale proposto dal Comune di **Pietrabbondante**, quanto il ricorso incidentale difensivo proposto dal Comune di Castel del Giudice: per l'effetto, anche il primo giudice ha ritenuto di subordinare la possibilità di esaminare nel merito i ricorsi incidentali all'accoglimento del ricorso principale.

Tenuto conto di quanto statuito dal primo giudice, nonché della graduazione delle impugnazioni operata dalle parti, occorre, dunque, statuire, dapprima, sul ricorso principale, teso a dedurre l'erroneità della decisione di merito resa dal Tar, per poi provvedere, in caso di suo accoglimento, alla disamina delle impugnazioni incidentali componenti l'odierno *thema decidendum*, proposte in via meramente condizionata, per l'ipotesi dell'accoglimento delle avverse censure.

2. Ciò posto, è possibile soffermarsi sull'appello principale del Comune di Castel del Giudice, scrutinandone, in via preliminare, la procedibilità, messa in dubbio dal Comune di **Pietrabbondante**, sia con la memoria di costituzione in giudizio, sia attraverso le difese orali svolte nella camera di consiglio del 15 settembre 2022 (come emergente dall'ordinanza cautelare n. 4576/22 cit.).

2.1 In particolare, il Comune di **Pietrabbondante** ha eccepito improcedibilità dell'appello principale in ragione della sopravvenuta adozione, in data 3

agosto 2022 e in proprio favore, del decreto ministeriale di assegnazione del finanziamento per cui è causa (cfr. pag. 37 memoria di costituzione).

2.2 L'eccezione è infondata.

2.3 Sebbene l'Amministrazione comunale intimata deduca correttamente, in diritto, l'idoneità della mancata impugnazione di atti sopravvenuti - ostativi alla realizzazione dell'interesse sostanziale sotteso al ricorso - a determinare l'improcedibilità del ricorso originario, risulta dirimente osservare, sul piano fattuale, che il Comune di Castel del Giudice ha censurato tali atti sopravvenuti, impedendo, per l'effetto, la maturazione della contestata causa di improcedibilità.

2.4. In diritto, si osserva che i provvedimenti sopravvenuti determinano l'improcedibilità del ricorso qualora attuino un assetto di interesse inoppugnabile, ostativo alla realizzazione dell'interesse sostanziale sotteso al ricorso, rendendo inutile la prosecuzione del giudizio - anziché per l'ottenimento - per l'impossibilità sopravvenuta del conseguimento del bene della vita ambito dal ricorrente (cfr. Consiglio di Stato, sez. II, 29 gennaio 2020, n. 742).

Nel caso in cui gli atti sopravvenuti appartengano allo stesso contesto procedimentale e siano legati da un vincolo di presupposizione, l'improcedibilità del ricorso avverso l'atto presupposto è, in particolare, predicabile soltanto nel caso in cui l'atto sopravvenuto, rimasto inoppugnato, non si atteggi quale conseguenza ineluttabile rispetto all'atto precedente, altrimenti emergendo un vincolo di presupposizione immediato, diretto e necessario, tale per cui dall'annullamento dell'atto presupposto deriverebbe l'automatica caducazione di quello consequenziale, pure ove non tempestivamente censurato (Consiglio di Stato Sez. V, 17 aprile 2020, n. 2464).

Avuto riguardo al caso di specie, il decreto ministeriale di assegnazione delle risorse al Comune di **Pietrabbondante** n. 683 del 3 agosto 2022 (doc. 3 produzione ministeriale in appello) non costituiva una inevitabile conseguenza

degli atti anteriori, censurati in prime cure, essendo il frutto di autonome valutazioni, riferite all'idea progettuale presentata dal Comune di **Pietrabbondante**.

Difatti, alla stregua di quanto emergente dalle linee di indirizzo ministeriale (punti 4.1 e 4.2) e dall'avviso pubblico regionale di manifestazione di interesse, la procedura di finanziamento per cui è causa constava di plurime fasi, deputate:

- a) alla selezione dei borghi oggetto di intervento, ad opera della Regione;
- b) alla definizione della proposta progettuale, d'intesa tra la Regione e il Comune, anche attraverso una co-progettazione pubblico-privata e sulla base di uno studio di fattibilità teso ad esplicitare la realizzabilità e sostenibilità tecnico-urbanistica, economico-finanziaria e giuridico-amministrativa dell'iniziativa;
- c) alla negoziazione ad opera di un Comitato tecnico, tesa alla verifica della coerenza delle proposte progettuali con i processi e le tempistiche attuative previste dal PNRR, nonché finalizzata a favorire la costruzione di eventuali accordi inter-istituzionali necessari per l'attuazione dell'iniziativa;
- d) all'ammissione a finanziamento con decreto del Ministero e all'assegnazione delle risorse al soggetto attuatore individuato nella proposta presentata.

Ne deriva che il decreto di assegnazione delle risorse non costituiva una conseguenza immediata e diretta degli atti di selezione dei borghi da candidare ai fini del finanziamento, bensì rappresentava l'esito di ulteriori e autonome valutazioni riguardanti sia la puntuale definizione della proposta progettuale (d'intesa tra la Regione e il Comune selezionato), sia la negoziazione della relativa proposta al fine di garantirne la coerenza ai fini dell'ammissione al finanziamento.

In tali ipotesi, l'omessa impugnazione del decreto di ammissione del finanziamento (n.683/2022), atto fondato su autonome valutazioni, avrebbe in effetti comportato l'improcedibilità del ricorso avverso gli atti presupposti.

2.5 La documentazione in atti (produzione attorea del 3 novembre 2022 e del 23 novembre 2022) dimostra, tuttavia, l'avvenuta impugnazione (su iniziativa del Comune di Castel del Giudice) non soltanto del decreto n. 683 del 3 agosto 2022, ma pure dei successivi atti esecutivi, di accettazione degli obblighi discendenti dal finanziamento ministeriale.

Per l'effetto, non emergendo atti sopravvenuti rimasti inoppugnati, suscettibili di consolidare un assetto di interessi ostativo alla realizzazione della pretesa sostanziale sottesa all'appello principale, non può farsi luogo alla dichiarazione di improcedibilità dell'impugnazione attorea, con conseguente infondatezza della corrispondente eccezione di rito opposta dal Comune di **Pietrabbondante**.

3. Ravvisata la procedibilità dell'appello principale, occorre statuire sul merito delle relative doglianze.

4. Con il primo motivo di impugnazione viene dedotta l'erroneità del capo decisorio con cui il Tar ha escluso che il limite delle trecento unità abitative fosse da considerare tassativo e inderogabile, trattandosi, secondo quanto statuito dal primo giudice, di indice valevole soltanto per accertare la coerenza delle scelte compiute dai comuni partecipanti rispetto a quanto previsto dalle linee di indirizzo ministeriali.

Secondo la prospettazione attorea:

- l'avviso pubblico regionale, nel dettare i requisiti di ammissibilità per l'accesso alla procedura, con previsioni non impugnite in via incidentale, avrebbe richiesto un numero di unità immobiliari residenziali non superiore a trecento e una percentuale del patrimonio edilizio in abbandono almeno pari al 30 %;
- sarebbe stata rimessa ad ogni Regione la facoltà di predisporre avvisi partecipativi, contenenti criteri finalizzati a selezionare le proposte pervenute, integrando all'uopo i contenuti nelle linee di indirizzo;
- il che sarebbe dimostrato dalla condotta tenuta da altra Regione, che parimenti aveva fissato un limite inderogabile riferito al numero di unità

edilizie componenti il borgo oggetto della proposta progettuale;

- nella specie, inoltre, il Comune di **Pietrabbondante** avrebbe reso una dichiarazione non veritiera in ordine al numero delle unità residenziali, dichiarando di avere un numero di unità abitative pari a 300 desunte da un'analisi in ambiente GIS; come emergente da una perizia giurata di parte in atti, il numero di unità abitative sarebbe stato, invece, pari a 453 e, comunque, come ammesso in giudizio dall'Amministrazione, tale numero sarebbe stato almeno di 358 (relazione integrativa dell'8 luglio 2022) o di 398 (relazione del 13 luglio 2022);

- per l'effetto, il Comune avrebbe dovuto essere escluso anche ai sensi degli artt. 75 DPR n. 445/00 e 21 nonies, comma 2 bis, L. n. 241/90, per avere reso una dichiarazione non veritiera, con conseguente integrazione di una fattispecie di decadenza dai benefici eventualmente conseguenti al provvedimento emanato sulla base della stessa dichiarazione;

- infine, l'azione amministrativa sarebbe risultata illegittima anche per difetto di istruttoria e di motivazione;

- la natura tassativa del limite numerico riferito alle unità immobiliari in parola emergerebbe dalla interpretazione letterale dell'avviso, dalla funzione tipica dei criteri di selezione (che non potrebbero essere mai indicativi, non cogenti o di massima, anche alla stregua del principio di conservazione degli atti giuridici), dall'assenza di risposte pubblicate dall'Amministrazione in ordine al requisito in esame, dal potere di determinazione dei criteri selettivi rimesso alle singole Regioni dalle linee guida ministeriali, nonché dall'irrilevanza del formato definito *ex post* dalla Commissione per agevolare la verifica della documentazione.

5. Il motivo di appello è fondato, sia nella parte in cui contesta l'insussistenza di un requisito di ammissibilità avente natura escludente in capo al Comune di **Pietrabbondante**, sia nella parte in cui deduce la decadenza della stessa Amministrazione controinteressata dai benefici per cui è causa in ragione di una dichiarazione non veritiera resa in sede procedimentale.

6. Sotto il primo profilo, concernente la natura (escludente) del requisito correlato al numero di unità immobiliari residenziali, giova richiamare l'indirizzo giurisprudenziale, in forza del quale l'interpretazione degli atti amministrativi soggiace alle stesse regole dettate dall'art. 1362 e ss. c.c. per l'interpretazione dei contratti, tra le quali assume carattere preminente quella collegata all'interpretazione letterale in quanto compatibile con il provvedimento amministrativo: il giudice è chiamato, comunque, a ricostruire l'intento dell'Amministrazione, ed il potere che essa ha inteso esercitare, in base al contenuto complessivo dell'atto (cd. interpretazione sistematica), tenuto conto del rapporto tra le premesse ed il suo dispositivo e del fatto che, secondo il criterio di interpretazione di buona fede ex art. 1366 c.c., gli effetti degli atti amministrativi devono essere individuati solo in base a ciò che il destinatario può ragionevolmente intendere, anche in ragione del principio costituzionale di buon andamento, che impone alla P.A. di operare in modo chiaro e lineare, tale da fornire ai cittadini regole di condotte certe e sicure, soprattutto quando da esse possano derivare conseguenze negative (tra gli altri, Consiglio di Stato, Sez. IV, 25 marzo 2021, n. 2514; cfr. Consiglio di Stato Sez. V, 29 luglio 2022, n. 6699 per l'affermazione di analoghi principi in relazione alle procedure concorsuali e Consiglio di Stato, Sez. V, 9 ottobre 2015, n. 4684 con riguardo alle procedure di affidamento di contratti pubblici).

Alla stregua di tali coordinate ermeneutiche, deve ritenersi che il requisito in contestazione non fosse meramente indicativo, come ritenuto dal Tar, bensì integrasse una portata effettivamente escludente, come correttamente ritenuto dall'appellante principale; ciò, per ragioni letterali, sistematiche e teleologiche.

6.1 Al riguardo, occorre iniziare la disamina avendo riguardo al dato letterale, in particolare soffermandosi sulle linee di indirizzo ministeriali e sull'avviso pubblico (rivolto ai Comuni del Molise), che la Giunta Regionale, con determinazione n. 21 del 21.1.2022, ha (rispettivamente) recepito e approvato

e che l'organo dirigenziale, con determinazione n. 3 del 24.1.2022, ha posto a base della procedura selettiva per cui è causa.

6.1.1 In particolare, le linee di indirizzo ministeriali (componenti la *lex specialis* della procedura di finanziamento per cui è causa, sia perché recepite dalla Regione Molise, sia perché richiamate dall'avviso pubblico regionale per manifestazione di interesse):

- nell'illustrare la linea di Azione A (progetti pilota per la rigenerazione culturale, sociale ed economica dei borghi a rischio abbandono e abbandonati), hanno accolto un'apposita definizione di "borghi", facendo riferimento ai *"piccoli insediamenti storici che hanno mantenuto la riconoscibilità della loro struttura insediativa storica e la continuità dei tessuti edilizi storici; nel caso di piccoli e piccolissimi comuni possono coincidere con il centro urbano del territorio comunale mentre in tutti gli altri casi sono da intendersi come nuclei storici prevalentemente isolati e/o separati rispetto al centro urbano e pertanto non coincidenti con il centro storico o porzioni di esso"* (punto 4);

- nel definire i criteri per l'individuazione del borgo, hanno operato un puntuale riferimento all' *"insediamento o nucleo storico che ha mantenuto la riconoscibilità della sua struttura insediativa storica e la continuità dei tessuti edilizi storici e che presenta consistenti porzioni del patrimonio edilizio in abbandono"*, precisando, da un lato, che *"[n]el caso di piccoli e piccolissimi comuni il borgo oggetto di intervento potrà coincidere con il centro urbano del territorio comunale mentre nelle realtà comunali più grandi per borgo è da intendersi un nucleo storico, prevalentemente isolato e/o separato dal centro urbano e pertanto non coincidente con il centro storico o porzioni di esso"*; dall'altro, che *"[a]i fini della selezione del borgo va fatto riferimento al numero delle unità immobiliari residenziali dello stesso (di norma non superiore alle 300 unità)"*.

6.1.2 L'avviso pubblico approvato dall'Amministrazione regionale, parimenti, ha preso in considerazione la definizione di borgo e i criteri da applicare ai fini della sua individuazione, prevedendo:

- nella sezione deputata alla definizione dei soggetti beneficiari e dell'oggetto della candidatura, che *"per borghi si intendono i piccoli insediamenti storici che hanno*

mantenuto la riconoscibilità della loro struttura insediativa storica e la continuità dei tessuti edilizi storici; nel caso di piccoli e piccolissimi comuni possono coincidere con il centro urbano del territorio comunale, mentre in tutti gli altri casi, sono da intendersi come nuclei storici prevalentemente isolati e/o separati rispetto al centro urbano e pertanto non coincidenti con il centro storico o porzioni di esso. Ai fini della identificazione del borgo va fatto riferimento al numero delle unità immobiliari residenziali dello stesso che devono essere, di norma, non superiore alle 300 unità”;

- nella sezione deputata all'individuazione dei requisiti della proposta progettuale che i requisiti del borgo storico dovevano essere quelli dell'“*Insediamiento o nucleo storico che ha mantenuto la riconoscibilità della sua struttura insediativa storica e la continuità dei tessuti edilizi storici e che presenta consistenti porzioni del patrimonio edilizio in abbandono. Nel caso di piccoli e piccolissimi comuni il borgo oggetto di intervento potrà coincidere con il centro urbano del territorio comunale mentre, nelle realtà comunali più grandi, per borgo è da intendersi un nucleo storico, prevalentemente isolato e/o separato dal centro urbano e pertanto non coincidente con il centro storico o porzioni di esso. Ai fini della selezione del borgo va fatto riferimento al numero delle unità immobiliari residenziali dello stesso, le quali, di norma, non devono essere superiori alle 300 unità”;*

- nella sezione deputata alla definizione dei criteri per la selezione, che “*La Commissione appositamente nominata verificherà in primis la sussistenza dei requisiti di ammissibilità che sono riconducibili a: [...] requisiti del borgo secondo la definizione contenuta nelle linee guida. A tal fine il borgo candidato dovrà necessariamente avere una percentuale del patrimonio edilizio in abbandono almeno pari al 30%, un numero di unità immobiliari residenziali non superiore a 300, avere un tasso di diminuzione della popolazione residente negli ultimi 20 anni almeno pari al 8% (la percentuale deve essere calcolata su dati ufficiali ISTAT al 01/01/2001 vs 01/01/2021)...”*, con la precisazione che soltanto le candidature ritenute ammissibili sarebbero state oggetto di valutazione;

- nell'allegato B, recante il modulo per la manifestazione di interesse, la necessità di indicare, tra l'altro, il “*Numero unità abitative (di norma non superiore a*

300)” (cfr. doc. 3 memoria di costituzione del Comune di **Pietrabbondante** in primo grado del 29 aprile 2022).

6.1.3 Alla stregua di tali riferimenti testuali, emerge che il requisito riferito al numero di unità immobiliari residenziali non soltanto costituiva apposito criterio selettivo, ma richiamava un preciso parametro numerico da rispettare ai fini dell’ammissibilità della candidatura.

Difatti, le linee guida ministeriali espressamente richiedevano, “*ai fini della selezione del borgo*”, di fare riferimento al numero delle unità immobiliari residenziali ivi esistenti, con la conseguenza che tale elemento risultava rilevante ai fini selettivi e, dunque, per valutare l’ammissibilità al finanziamento della relativa candidatura; parimenti, l’avviso pubblico regionale valorizzava il requisito numerico delle unità immobiliari residenziali tra i criteri di selezione e, pertanto, tra i criteri che “*necessariamente*” il borgo doveva presentare per poter concorrere al finanziamento in esame.

Tali atti (regolatori della procedura in contestazione) operavano, inoltre, un preciso riferimento al dato numerico, corrispondente alle 300 unità residenziali.

6.1.4 Al riguardo, in particolare, le linee di indirizzo statali richiedevano che tali unità fossero “*di norma*” di numero non superiore a 300; l’avviso regionale, da un lato, riproduceva l’indicazione statale in ordine alla necessità che tale numero non fosse “*di norma*” superiore a 300 (sezioni riferite alla definizione dei soggetti beneficiari e dell’oggetto della candidatura, all’individuazione dei requisiti della proposta progettuale, nonché allegato B), dall’altro, precisava che tale numero non doveva necessariamente essere superiore a 300 (senza riportare la locuzione “*di norma*” – sezione riguardante i criteri per la selezione).

Nell’odierno giudizio le opposte tesi difensive fanno leva proprio sulla locuzione “*di norma*”, ritenendo:

- il Comune di **Pietrabbondante** e il Ministero della Cultura che, in virtù di tale espressione, il requisito in esame non fosse escludente, risultando

ammissibili anche le candidature di borghi caratterizzati da un numero di unità immobiliari residenziali superiori al relativo valore;

- il Comune di Castel del Giudice che una tale locuzione non potesse, comunque, impedire la configurazione di una clausola escludente, tenuto conto anche del fatto che la relativa espressione non era riprodotta nella sezione dell'avviso pubblico deputata all'individuazione dei criteri di selezione.

L'interpretazione sostenuta dal Comune di **Pietrabbondante** e dal Ministero della Cultura, nonché accolta dal Tar confligge, in primo luogo, con il significato letterale delle parole impiegate nelle linee di indirizzo e nell'avviso regionale.

La locuzione “*di norma*” delinea una regola generale che, pur cogente (discorrendosi della norma e, dunque, di un precetto vincolante), risulta derogabile, non operando in maniera assoluta. A tali fini, tuttavia, occorre che una tale deroga sia effettivamente posta dall'autorità competente, in maniera da delineare una fattispecie speciale da sottrarre all'applicazione della regola generale altrimenti operante.

6.1.5 L'impiego della locuzione “*di norma*” nell'ambito delle linee di indirizzo ministeriali esprimeva, in particolare, la derogabilità del requisito numerico delle 300 unità immobiliari residenziali – rilevante per la selezione del borgo da ammettere al finanziamento statale - ben potendo le Amministrazioni regionali, in ragione delle peculiarità dei propri ambiti territoriali, decidere di individuare un criterio selettivo differente rispetto a quello generale posto in ambito statale e valevole per l'intero territorio nazionale.

Il che è coerente:

- con quanto emergente dalla posizione assunta dal Ministero della Cultura nell'ambito del tavolo tecnico del 15.11.2021 (le cui risultanze sono state parimenti richiamate nell'avviso pubblico regionale), in cui il rappresentante dell'Amministrazione statale aveva confermato come “*in ordine alle procedure di individuazione dei borghi e delle relative proposte progettuali candidabili, si precisa che la*

Regione procederà secondo le proprie disposizioni regolamentari attraverso processi di coinvolgimento e condivisione con i Comuni interessati? (doc. 3 memoria regionale depositata in primo grado in data 29 aprile 2022);

- con le FAQ del Ministero della Cultura che, nel fare riferimento al dato dimensionale quale parametro indicativo di una modesta consistenza edilizia dell'inserimento oggetto di intervento - e, dunque, quale parametro, comunque, rilevante, perché espressivo di un elemento da prendere in esame ai fini selettivi – valorizzavano l'ampia *“discrezionalità delle Regioni nella selezione”* e, dunque, nella regolazione della relativa procedura selettiva, ove indetta nel rispetto del principio di parità di trattamento (cfr. documento prodotto dalla Regione Molise in primo grado in data 1 luglio 2022).

Ne deriva che le linee di indirizzo statale, nel richiedere una specifica valutazione del numero delle unità immobiliari residenziali componenti il borgo e nel fare riferimento *“di norma”* ad un numero di tali unità non superiore a trecento, consentivano alle Amministrazioni regionali di regolare diversamente tale requisito numerico, operando modulazioni in eccesso o in difetto alla stregua dei peculiari contesti locali caratterizzanti il rispettivo territorio.

In assenza di diverse specificazioni, tuttavia, il requisito numerico (generale e non derogato) avrebbe dovuto essere quello delle 300 unità immobiliari residenziali, configurante uno dei limiti di ammissibilità delle relative candidature.

6.1.6 La Regione Molise, nel regolare la procedura di selezione del borgo, ha omesso di esercitare il proprio potere regolamentare derogatorio, in tale modo confermando la vincolatività del criterio selettivo definito in via generale in ambito statale.

Difatti, l'Amministrazione regionale, da un lato, si è astenuta dal definire un requisito numerico diverso (maggiore o minore) rispetto a quello posto dalle linee di indirizzo ministeriali, dall'altro, non soltanto ha riprodotto la locuzione *“di norma”* nell'ambito del proprio avviso pubblico, in tale modo

confermandone il carattere precettivo in assenza di diversa previsione, ma ha pure chiaramente richiesto, tra i criteri per la sezione, che il borgo candidato avrebbe dovuto “*necessariamente avere [...] un numero di unità immobiliari residenziali non superiore a 300*”, senza ulteriori specificazioni, così sancendo definitivamente la volontà di non derogare il requisito numerico generale posto in ambito nazionale.

6.1.7 Una tale interpretazione, tesa ad affermare il carattere escludente della clausola riferita al numero di unità immobiliari residenziali non superiore a 300, oltre che imposta dal dato letterale, discende dall'elemento sistematico e, in particolare, dalla collocazione sistematica delle previsioni regolanti il limite numerico in esame.

Come osservato, l'Amministrazione statale ha impiegato la locuzione “*di norma*” per segnalare il carattere derogabile della regola generale posta in ambito nazionale.

La Regione ha impiegato la medesima locuzione nelle sezioni del proprio avviso pubblico riferite alla definizione dei soggetti beneficiari e dell'oggetto della candidatura, all'individuazione dei requisiti della proposta progettuale, nonché nell'allegato B, recante il modulo di manifestazione di interesse; la medesima locuzione non compare, invece, nell'ambito della sezione deputata alla descrizione dei criteri per la selezione.

Emerge, pertanto, che la Regione, dopo avere richiamato la regola generale posta in ambito statale, nella sezione deputata alla scelta dei criteri selettivi - in cui avrebbero potuto essere introdotte eventuali deroghe al requisito dimensionale generale - richiamata la definizione di borgo (e, dunque, anche la regola generale delle 300 unità), ha deciso di confermare il requisito *de quo*, richiedendo necessariamente la presenza di un numero di unità immobiliari residenziali non superiore a 300.

Per l'effetto, anche sul piano sistematico, emerge che la parte dell'avviso pubblico deputata alla precisazione dei criteri selettivi non conteneva alcuna deroga (che sarebbe stata pure ammissibile, secondo quanto osservato), ma

imponeva in maniera (questa volta) assoluta il limite delle 300 unità, a conferma di come tale requisito fosse indispensabile per valutare l'ammissibilità della relativa candidatura.

6.1.8 Infine, l'interpretazione accolta dal Collegio risulta maggiormente coerente con l'elemento teleologico e, in specie, con la finalità sottesa alla previsione dei criteri selettivi, data dalla chiara individuazione delle candidature esaminabili nel merito.

Come precisato da questo Consiglio (sez. III, 27 ottobre 2022, n. 9145), l'Amministrazione, nella formulazione della disciplina di gara, è tenuta a rispettare l'onere di *clare loqui* che ad essa fa carico, dovendo individuare in maniera univoca la regolamentazione della procedura all'uopo indetta; ciò, al fine di assicurare la trasparenza delle scelte amministrative e la parità di trattamento dei concorrenti.

In particolare, l'obbligo di trasparenza tende ad eliminare i rischi di favoritismo e di arbitrio da parte dell'amministrazione procedente, imponendo *“che tutte le condizioni e le modalità della procedura di aggiudicazione siano formulate in maniera chiara, precisa e univoca nel bando di gara o nel capitolato d'oneri, così da permettere, in primo luogo, a tutti gli offerenti ragionevolmente informati e normalmente diligenti di comprenderne l'esatta portata e d'interpretarle allo stesso modo e, in secondo luogo, all'amministrazione aggiudicatrice di essere in grado di verificare effettivamente se le offerte degli offerenti rispondono ai criteri che disciplinano l'appalto in questione”* (Consiglio di Stato, Sez. VI, 17 febbraio 2017, n. 726).

Difatti, i principi di trasparenza e di parità di trattamento che disciplinano tutte le procedure selettive richiedono che le condizioni sostanziali e procedurali relative alla partecipazione siano chiaramente definite in anticipo e rese pubbliche, affinché i candidati possano conoscere esattamente i vincoli procedurali ed essere assicurati del fatto che gli stessi requisiti valgono per tutti i concorrenti (per la materia degli appalti, ma con considerazioni riferibili a tutte le procedure selettive, incentrate sui principi della concorrenzialità e

della parità di trattamento, cfr. Cons. giust. amm. Sicilia, 13 aprile 2022, n. 470).

Per l'effetto, un criterio selettivo rapportato ad un preciso dato numerico non potrebbe essere inteso come meramente indicativo, in maniera da ritenere ammissibili anche quelle candidature che si discostino da tale limite, altrimenti emergendo una clausola del tutto imprecisa, foriera di illegittime valutazioni arbitrarie dell'Amministrazione procedente, stante l'impossibilità per i concorrenti ragionevolmente informati e normalmente diligenti di comprenderne *ex ante* l'esatta portata e di conformare conseguentemente le proprie decisioni (circa la partecipazione o meno alla relativa procedura).

Al fine di evitare un tale risultato esegetico, che snaturerebbe la finalità sottesa alla clausola in commento, deve accogliersi l'interpretazione, maggiormente coerente con il dato letterale e sistematico, incentrata sul carattere tassativo del limite numerico posto dalla *lex specialis*, valido per tutti gli operatori, ostativo all'ammissione di candidature di borghi aventi un numero di unità edilizie residenziali superiore a 300.

6.1.9 Non potrebbe argomentarsi diversamente, facendo leva sull'interpretazione degli atti di gara in senso conforme al principio del *favor participationis*, sull'incertezza in ordine ai criteri di computo delle unità edilizie in parola o sulle indicazioni ritraibili dalla scheda impiegata dalla Commissione giudicatrice a fini selettivi.

Difatti, sotto il primo profilo, il Comune di **Pietrabbondante** richiama correttamente l'indirizzo interpretativo, in forza del quale in presenza di clausole di un bando o di un disciplinare incerte, ambigue o contraddittorie, occorre privilegiare l'interpretazione favorevole all'ammissione alla gara piuttosto che quella tendente all'esclusione del concorrente. Tanto in ossequio al canone del *favor participationis*, che sottende anche l'interesse pubblico al massimo dispiegarsi del confronto concorrenziale, perché teso all'individuazione della proposta maggiormente vantaggiosa e conveniente (Consiglio di Stato, sez. V, 15 settembre 2022, n. 7997).

Tuttavia, tale criterio ermeneutico è applicabile a fronte di clausole ambigue, dal contenuto precettivo incerto, in relazione alle quali deve preferirsi l'opzione esegetica idonea ad evitare l'esclusione dalla procedura del relativo concorrente: nella specie, invece, tenuto conto degli elementi letterale, sistematico e teleologico, si giunge ad una sicura interpretazione della *lex specialis*, tale per cui non potrebbe ricorrersi al canone del *favor participationis* per disattendere un significato precettivo chiaramente assegnabile alla previsione in analisi.

Sotto il secondo profilo, si osserva che le linee di indirizzo ministeriali e l'avviso pubblico regionale fanno riferimento alle unità immobiliari residenziali e, dunque, ad una specifica destinazione urbanistica degli immobili, avente un preciso riferimento normativo (art. 23 ter DPR n. 380/01, che individua, tra le altre destinazioni d'uso, proprio quella residenziale).

Questo Consiglio, da tempo, ha precisato che la nozione di fabbricato "*destinato a civile abitazione (ovvero con destinazione residenziale) individua una tipologia di immobili urbani o rurali destinati per la maggior parte della cubatura ad uso di abitazione per famiglia, costituiti da un insieme di vani funzionalmente connessi ed asserviti all'uso comune; il presupposto essenziale della nozione di civile abitazione è che sia consentita una dignitosa possibilità di abitazione di un nucleo familiare (indipendentemente dalla consistenza dello stesso)*" (Consiglio di Stato, sez. V, 7 settembre 2009, n. 5242).

Ne deriva che la destinazione residenziale identifica un uso abitativo assegnato all'immobile, come, del resto, correttamente rilevato dall'Amministrazione regionale, che, nell'allegato B all'avviso pubblico (modulo per la manifestazione di interesse), nella sezione dedicata all'individuazione del borgo candidato, ha impiegato la locuzione "*numero di unità abitative*".

A fronte dell'utilizzo di precise nozioni giuridiche, pure specificate nell'allegato alla *lex specialis*, non può dubitarsi della capacità dei candidati di

percepire correttamente il significato precettivo dei relativi enunciati; ciò, tenuto conto, altresì, che la procedura per cui è causa risultava destinata ai Comuni, costituenti le Amministrazioni competenti in materia edilizia e urbanistica, ad ulteriore conferma di come non possa certo sostenersi che un'Amministrazione comunale non sia in condizione di comprendere cosa si intenda per unità residenziali e quali immobili siano connotati da una tale destinazione d'uso, trattandosi di istituti e definizioni afferenti ad una materia rientrante nella propria competenza istituzionale.

Infine, non potrebbero trarsi argomentazioni contrari alla natura escludente del criterio selettivo in esame dalla scheda utilizzata a fini selettivi dalla Commissione (*“format di valutazione”*, nella denominazione utilizzata nel verbale n. 2 del 25 febbraio 2022 della Commissione di valutazione), operante un rinvio ai requisiti del borgo storico di cui al par. 4.1 delle linee guida del Ministero: al riguardo, è possibile richiamare le osservazioni sopra svolte in ordine alla necessità di intendere la locuzione *“di norma”* presente in tali linee di indirizzo quale precetto generale, operante in assenza di una diversa regolazione regionale, che nella specie non è rinvenibile nell'avviso regionale sopra analizzato (anzi deponente per la natura non derogabile del requisito dimensionale *de quo*).

6.2 Alla luce delle considerazioni svolte, deve, dunque, ritenersi che la *lex specialis* della procedura in esame prevedesse quale requisito di ammissibilità della candidatura (criterio per la selezione) la necessaria afferenza della domanda ad un borgo con un numero di unità immobiliari residenziali non superiore a 300.

Tale requisito non risulta posseduto dal Comune di **Pietrabbondante**, avendo la stessa Amministrazione comunale ammesso in giudizio che, all'esito di apposita verifica, *“consistita nell'individuazione puntuale, tramite sopralluoghi sul posto, delle singole unità abitative che costituiscono l'intero patrimonio edilizio del Borgo”*, *“è risultato che il numero complessivo delle unità immobiliari ad uso abitativo del Borgo è pari a n. 358”* (relazione n. 3140 del 27 giugno 2022).

Tale dato risulta confermato nella successiva relazione comunale del 13 luglio 2022, parimenti prodotta in giudizio, in cui si è confermato il dato delle “*unità abitative*” pari a 358 più altre 40 in stato di abbandono.

Ne deriva che il Comune di **Pietrabbondante**, non rispettando un requisito posto a pena di inammissibilità della candidatura, dato dal numero massimo di unità immobiliari residenziali pari a 300, avrebbe dovuto essere escluso dalla procedura, come correttamente dedotto dall’odierno appellante principale.

7. Il primo motivo di appello principale è, in ogni caso, fondato anche nella parte in cui deduce l’integrazione di una fattispecie di decadenza ex art. 75 D.P.R. n. 445 del 2000.

7.1 Al riguardo, il Collegio intende dare continuità all’indirizzo giurisprudenziale, secondo cui il cardine fondamentale dell’intera disciplina in materia di dichiarazioni sostitutive è rappresentato dal principio di autoresponsabilità, in forza del quale è precluso trarre qualsivoglia vantaggio da dichiarazioni obiettivamente non rispondenti al vero, sicché l’Amministrazione precedente è vincolata ad assumere le conseguenti determinazioni, senza alcun margine di discrezionalità e a prescindere dal profilo soggettivo del dolo o della colpa del dichiarante.

In particolare, “*In base all’art. 75 T.U. 28 dicembre 2000 n. 445, la non veridicità della dichiarazione sostitutiva presentata comporta la decadenza dai benefici eventualmente conseguiti (e quindi nel caso l’esclusione dalla gara), senza che tale disposizione - per la cui applicazione si prescinde dalla condizione soggettiva del dichiarante, rispetto alla quale sono irrilevanti il complesso delle giustificazioni addotte - lasci alcun margine di discrezionalità alle Amministrazioni; pertanto la norma in parola non richiede alcuna valutazione circa il dolo o la grave colpa del dichiarante, facendo invece leva sul principio di autoresponsabilità*” (Consiglio di Stato, Sez. V, 3 febbraio 2016, n. 404).

Questo Consiglio ha, inoltre, precisato che, riferendosi l’art. 75 cit. a benefici conseguenti al provvedimento emanato sulla base della dichiarazione non veritiera, deve esservi stretta correlazione causale tra la dichiarazione ed il provvedimento attributivo dei benefici, nel senso che la dichiarazione deve

essere necessaria ai fini dell'adozione del provvedimento favorevole al privato ed i suoi contenuti devono fondare, costituendone presupposti di legittimità, la determinazione provvedimento dell'amministrazione.

Pertanto, *“la non veridicità rileva in quanto abbia determinato l'attribuzione di un beneficio (cfr. T.A.R. Lazio, II, n. 12433/2016 cit.), evidenziandosi che la disciplina di cui alla richiamata norma è volta a sanzionare l'accertamento della non veridicità di dichiarazioni rese al fine di beneficiare di un determinato provvedimento e non certo la falsità di una dichiarazione del tutto irrilevante rispetto al conseguimento del beneficio (cfr. Cons. Stato, V, 1-8-2016, n. 3446). Da tanto consegue che, ove la dichiarazione non sia necessaria al fine del conseguimento del beneficio, viene meno la correlazione tra quest'ultimo e la dichiarazione e, dunque, il necessario presupposto per sanzionarne la falsità con la decadenza”* (Consiglio di Stato, Sez. VI, 20 agosto 2019, n. 5761).

7.2 L'applicazione di tali coordinate ermeneutiche al caso di specie conferma l'esito del giudizio sull'appello principale, già discendente dalla qualificazione del requisito dimensionale in parola quale requisito cogente, non derogato e, dunque, operante ai fini selettivi.

In particolare, da un lato, la scusabilità dell'errore di calcolo in cui sarebbe incorso il Comune di **Pietrabbondante** nella quantificazione delle unità immobiliari residenziali non rilevarebbe per impedire la decadenza dal beneficio conseguito con la selezione della propria candidatura; dall'altro, sussiste nella specie una correlazione tra la non veridicità della dichiarazione e l'attribuzione del beneficio.

7.3 Difatti, sotto il primo profilo, si ribadisce che la ratio dell'articolo 75 cit. è quella di semplificare l'azione amministrativa, facendo leva sul principio di autoresponsabilità del dichiarante, con la conseguenza che la non veridicità di quanto autodichiarato rileva sotto un profilo oggettivo e conduce alla decadenza dei benefici ottenuti con la dichiarazione non veritiera, indipendentemente da ogni indagine dell'Amministrazione sull'elemento soggettivo del dichiarante. La decadenza non costituisce, dunque, una sanzione, ma è funzionale ad una spedita esecuzione della legge sottesa al

sistema di semplificazione (Consiglio di Stato, sez. VII, 4 luglio 2022, n. 5550).

Per l'effetto, la complessità del sistema di calcolo delle unità immobiliari residenziali componenti il borgo, per come dettagliato nella relazione del Comune di **Pietrabbondante** del 27 giugno 2022 cit., sebbene possa in ipotesi essere valorizzata per escludere una condotta colposa, non potrebbe rilevare per impedire la decadenza ex art. 75 cit., ancorata alla sola circostanza oggettiva, data dal difetto di corrispondenza tra quanto dichiarato ai fini della partecipazione alla procedura *de qua* (circa l'esistenza di 300 unità immobiliari residenziali – all. B) e quanto realmente esistente, alla stregua di quanto successivamente accertato dalla stessa Amministrazione comunale (in ordine all'esistenza di 358 unità immobiliari residenziali), con una verifica non più fondata sull'ambiente GIS (per come indicato nell'allegato B – doc. 12 ricorso principale in primo grado), ma incentrata sulla individuazione puntuale, tramite sopralluoghi sul posto, delle singole unità abitative.

7.4 Sotto il secondo profilo, si rileva che la dichiarazione non veritiera ha certamente influito sulla ammissione del Comune di **Pietrabbondante** e, dunque, sul conseguimento dei benefici dallo stesso agognati, riguardando un requisito da possedere a fini selettivi.

Come osservato sopra, le linee di indirizzo ministeriali, nel definire i criteri per l'individuazione del borgo, prevedevano chiaramente che “[a]i fini della selezione del borgo va fatto riferimento al numero delle unità immobiliari residenziali dello stesso (di norma non superiore alle 300 unità)”. Anche l'avviso regionale, nel definire i criteri di selezione, operava un rinvio alla definizione di borgo contenuta nelle linee guida (che, come rilevato, valorizzavano il requisito dimensionale ai fini selettivi) e, comunque, richiedeva espressamente che il borgo candidato avesse necessariamente un numero di unità immobiliari residenziali non superiore a 300.

Per l'effetto, la dichiarazione non veritiera riguardava un elemento che la Commissione era chiamata a valutare per giudicare l'ammissibilità della

candidatura; come, del resto dimostrato sia dall'allegato B cit. che imponeva di dichiarare nella manifestazione di interesse il numero di unità immobiliari abitative, sia dal format di valutazione utilizzato dalla Commissione che, recando una sezione riferita alla definizione del borgo, ne richiamava la definizione, incentrata (per quanto osservato) anche sul numero di unità residenziali.

Pertanto, il Comune di **Pietrabbondante**, avendo riportato un dato non veritiero in relazione ad un elemento valutativo, rilevante per l'ammissione alla procedura e, dunque, per il conseguimento dei benefici economici agognati, è incorso nella fattispecie di decadenza di cui all'art. 75 cit., che avrebbe comunque imposto l'esclusione del relativo candidato.

8. Le considerazioni svolte conducono all'accoglimento del primo motivo di appello, dovendo ritenersi che il Comune di **Pietrabbondante**, in quanto privo del requisito di ammissibilità riferito alle dimensioni del patrimonio immobiliare residenziale e, comunque, autore di una dichiarazione non veritiera su un requisito rilevante a fini selettivi (a prescindere dalla dedotta scusabilità dell'errore di calcolo all'uopo commesso), dovesse essere escluso dalla procedura, con conseguente impossibilità di provvedere alla valutazione della proposta progettuale all'uopo presentata (cfr. avviso pubblico regionale, che prevedeva la possibilità di valutare "*Soltanto le candidature ritenute ammissibili*").

L'accoglimento del primo motivo di appello comporta l'assorbimento delle ulteriori censure attoree, svolte con l'appello principale, dal cui accoglimento il Comune di Castel del Giudice non potrebbe ricavare un'utilità maggiore sul piano sostanziale.

Difatti, una volta accertata l'integrazione di una causa di inammissibilità della candidatura, risulta pienamente realizzata la pretesa attorea, volta ad ottenere l'esclusione del proprio concorrente o, comunque, una sua collocazione in posizione peggiore nella graduatoria finale.

9. L'accoglimento dell'appello principale impone la disamina dell'appello incidentale condizionato proposto dal Comune di **Pietrabbondante**, dovendo, comunque, riconoscersi in capo a tale Amministrazione l'interesse (strumentale) ad ottenere una possibile riedizione della procedura in conseguenza dell'esclusione, altresì, del concorrente secondo classificato (in ipotesi discendente dall'accoglimento della propria impugnazione incidentale).

Al pari di quanto statuito in materia di contratti pubblici, infatti, *“secondo il consolidato indirizzo giurisprudenziale ai fini dell'ammissibilità dell'impugnativa nel processo amministrativo è in genere sufficiente l'interesse strumentale del partecipante ad una gara pubblica di appalto ad ottenere la riedizione della gara”* (Consiglio di Stato, Sez. V, 3 febbraio 2021, n. 972); il che si verifica anche a fronte dell'accoglimento di ricorsi reciprocamente escludenti, pure ove alla gara abbiano partecipato altri operatori estranei al processo, laddove *“il rapporto di priorità logica tra ricorso principale e ricorso incidentale deve essere rivisto rispetto a quanto ritenuto dalla giurisprudenza sinora prevalente, nel senso che il ricorso principale deve essere esaminato per primo, potendo la sua eventuale infondatezza determinare l'improcedibilità del ricorso incidentale”* (Consiglio di Stato Sez. V, 3 marzo 2022, n. 1536).

Per l'effetto, mentre il rigetto del ricorso principale comporta l'improcedibilità di quello incidentale, l'accoglimento del primo impone la disamina, nel merito, del secondo, potendo il ricorrente incidentale trarre un'utilità sul piano sostanziale anche dall'esclusione della propria controparte, non potendosi negarsi in via aprioristica una riedizione dell'intera procedura ove le rimanenti proposte non siano idonee a soddisfare le esigenze dell'Amministrazione procedente.

Il che si verifica anche in relazione alla procedura di finanziamento per cui è causa che, sebbene non integrante una procedura di affidamento di un contratto pubblico, è deputata, come rilevato dal primo giudice con statuizione non censurata e, dunque, non riesaminabile nell'odierno grado di giudizio, *“in termini di procedura ad evidenza pubblica volta all'attribuzione di risorse*

pubbliche limitate e disciplinata, come tale, dai medesimi principi valevoli in materia di appalti pubblici?

Ciò, del resto, risponde pure alla graduazione operata dall'appellante incidentale, che ha chiesto la disamina della propria impugnazione *“nella denegata e non creduta ipotesi cui Codesto Ecc.mo Consiglio di Stato riformi la sentenza impugnata in relazione ai motivi di ricorso cui si è pronunciato il TAR Molise”*; circostanza nella specie effettivamente realizzatasi.

10. Ciò rilevato, è possibile soffermarsi sull'appello incidentale del Comune di **Pietrabbondante**.

Con tale impugnazione incidentale, si intende ottenere l'annullamento degli atti della procedura, *“nelle parti in cui non è stata rilevata l'inammissibilità della proposta/manifestazione di interesse avanzata dal Comune di Castel del Giudice rispetto alla procedura di finanziamento de qua”* (pag. 3 ricorso in appello incidentale).

11. In particolare, con il primo motivo di appello incidentale il Comune di **Pietrabbondante** deduce l'illegittima perimetrazione del Borgo di Castel del Giudice, in ipotesi operata in violazione del paragrafo 4 delle linee di indirizzo sulle modalità attuative dell'intervento 2.1, in relazione alla nozione di borgo rilevante ai fini del finanziamento in contestazione.

Secondo la prospettazione attorea, a fronte di comuni dalle piccole o piccolissime dimensioni, il borgo *“andrà a coincidere con l'intero centro urbano”* (pag. 8 appello incidentale), mentre per i comuni dalle più grandi dimensioni occorrerebbe avere riguardo ai nuclei storici prevalentemente isolati e/o separati rispetto al centro urbano e pertanto non coincidenti con il centro storico o porzioni di esso.

Per l'effetto, in quanto il Comune di Castel del Giudice sarebbe un comune dalle piccole o piccolissime dimensioni, non sarebbe stato possibile effettuare perimetrazioni interne al centro urbano.

Di contro, il Comune di Castel del Giudice avrebbe operato una siffatta perimetrazione – ciò, per superare talune criticità derivanti dall'asserita carenza dei criteri selettivi riferiti al numero di abitazioni residenziali, alla

percentuale di immobili in stato di abbandono e al tasso di diminuzione della popolazione residente negli ultimi 20 anni –, in tale modo violando le linee guida del Ministero e la *lex specialis* della procedura in contestazione.

In ogni caso, pure ammettendo una perimetrazione del Comune dalle piccole dimensioni, il borgo perimetrato avrebbe dovuto identificarsi con nuclei storici prevalentemente isolati e/o separati rispetto al centro urbano e pertanto non coincidenti con il centro storico o porzioni di esso.

Il Comune di Castel del Giudice avrebbe disatteso anche tale previsione, effettuando una perimetrazione di un borgo che non risultava isolato e/o separato dal resto del centro urbano; ciò alla stregua di quanto emergente da apposita relazione di parte prodotta dall'appellante incidentale.

La perimetrazione *de qua* non risulterebbe compatibile neppure con la prescrizione incentrata sulla necessità di considerare quale borgo l'insediamento o il nucleo storico “*che ha mantenuto la riconoscibilità della sua struttura insediativa storica e la continuità dei tessuti edilizi storici e che presenta consistenti porzioni del patrimonio edilizio in abbandono*”; l'appellante principale avrebbe, infatti, compreso all'interno della perimetrazione tessuti del centro urbano non coerenti con la struttura insediativa storica comunale; il che emergerebbe anche dalla valutazione operata dalla Commissione in sede amministrativa, che pure riconoscendo l'integrazione dei requisiti richiesti, aveva riscontrato “*alcuni elementi di continuità della porzione di territorio identificata come borgo con altre parti del tessuto edilizio*”.

L'erronea perimetrazione del borgo avrebbe pure inciso sul calcolo delle unità immobiliari in stato di abbandono.

12. Per ragioni di connessione, il primo motivo di appello incidentale proposto dal Comune di **Pietrabbondante** deve essere esaminato congiuntamente al ricorso incidentale condizionato proposto dal Comune di Castel del Giudice.

Trattasi di impugnazione subordinata e condizionata, diretta ad ottenere l'annullamento degli atti di gara e, in specie i verbali e le tabelle valutative

predisposte dalla Commissione giudicatrice, nella parte, in cui, con riguardo alla voce *“requisiti del Borgo storico di cui al paragrafo 4.1 Requisiti della proposta progettuale e criteri per l’individuazione del Borgo delle linee guida MIC”*, dopo essersi rilevato che il borgo candidato da Castel del Giudice aveva i requisiti richiesti, è stato precisato che *“sebbene si riscontrino alcuni elementi di continuità della porzione di territorio identificata come borgo con altre parti del tessuto edilizio”*.

A giudizio del Comune di Castel del Giudice, alla stregua di quanto comprovato da apposita relazione di parte, non vi sarebbero stati errori nella perimetrazione del proprio borgo, anche alla stregua di quanto emergente dallo strumento urbanistico vigente.

L’affermazione della Commissione censurata avrebbe dovuto essere interpretata nel senso che l’elemento di continuità ivi precisato non sarebbe stato altro che la normale conformazione di un paese in cui sussiste un centro storico e il resto del nucleo urbano che si espande per stratificazioni successive.

Tale affermazione sarebbe stata comunque errata se interpretata nel senso proposto dalla controparte, non potendo pretendersi che un centro storico, per essere definito tale, sia necessariamente isolato, altrimenti limitandosi una tale nozione ai soli centri cinti con mura perimetrali o collocati in zone isolate dal resto.

La relazione tecnica in atti comproverebbe che la perimetrazione in contestazione sarebbe coerente con la definizione di Borgo Storico.

13. Preliminarmente, occorre statuire sull’eccezione di rito opposta dal Comune di Castel del Giudice, tesa a dedurre l’inammissibilità del primo motivo di appello incidentale, in quanto generico, meramente ipotetico e sfornito di prova.

13.1 L’eccezione è infondata.

13.2 La certezza processuale è rinvenibile soltanto in un accertamento incontrovertibile su cui si sia formata la cosa giudicata, ragion per cui le censure di parte, per propria natura, tendono a fornire una prospettazione

ancora da verificare in giudizio, come tale (da ritenere) incerta fino alla definizione del processo con sentenza non più soggetta agli ordinari mezzi di impugnazione.

Non potrebbe, dunque, dedursi l'inammissibilità del motivo di appello perché dubitativo, essendo chiamata la parte ricorrente, più che a fornire certezze, ad esporre le proprie tesi difensive, evidenziando le ragioni per le quali, a proprio giudizio (e fermo l'accertamento di competenza dell'autorità giudiziaria), l'operato amministrativo non possa ritenersi legittimo; il che è correttamente avvenuto nel caso di specie.

Il Comune di **Pietrabbondante**, infatti, ha svolto puntuali deduzioni in ordine alle asserite illegittimità inficianti gli atti impugnati in via incidentale in prime cure, rilevando che:

- *“il Comune di Castel del Giudice abbia artatamente perimetrato parte del territorio comunale al fine di far rientrare il borgo oggetto di candidatura – che lo si ribadisce non coincide con il centro urbano del Comune stesso - all'interno dei parametri numerici previsti dal bando”* (pag. 8 appello incidentale);

- *“La perimetrazione effettuata dal Comune di Castel del Giudice non sembra rispettare tale previsione, avendo ricompreso all'interno della perimetrazione tessuti del centro urbano non coerenti con la struttura insediativa storica del comune. A ben vedere a tale conclusione era arrivata la stessa commissione valutatrice che, nella valutazione dei requisiti di ammissibilità del borgo candidato dal Comune di Castel del Giudice, rileva nella tabella valutativa, alla voce “requisiti del Borgo storico di cui al paragrafo 4.1 Requisiti della proposta progettuale e criteri per l'individuazione del Borgo delle linee guida MIC” che il borgo candidato da Castel del Giudice avrebbe i requisiti richiesti “sebbene si riscontrino alcuni elementi di continuità della porzione di territorio identificata come borgo con altre parti del tessuto edilizio”* (pag. 9 appello incidentale).

Ne deriva che il Comune di **Pietrabbondante** ha proposto una domanda ammissibile, individuando chiaramente la parte destinataria della propria pretesa, il bene della vita richiesto in giudizio (annullamento dell'ammissione della propria controparte alla procedura in esame, ai fini, quanto meno, di

ottenere la possibile riedizione della procedura) e i vizi inficianti gli atti gravati, stante la ritenuta carenza di un criterio di selezione della candidatura, correlato alla definizione del borgo, da individuare nell'intero centro urbano per i Comuni di piccole dimensioni o, comunque, in un nucleo storico prevalentemente isolato e/o separato rispetto al centro urbano; elementi, questi ultimi, asseritamente non riscontrabili in relazione al borgo candidato dal Comune di Castel del Giudice.

13.3 Il motivo di appello non potrebbe neppure ritenersi inammissibile per genericità, risultando chiaramente precisati gli elementi identificativi della domanda processuale, rappresentati dalle persone, sul piano soggettivo, nonché dalla *causa petendi* e dal *petitum*, sul piano oggettivo (riguardanti, rispettivamente, i fatti o atti costitutivi del diritto sostanziale azionato in giudizio e la richiesta formulata al giudice adito).

L'appellante incidentale ha, infatti, puntualmente individuato i vizi in ipotesi inficianti l'operato amministrativo in contestazione.

13.4 Infine, non potrebbe neppure contestarsi il difetto di prova delle allegazioni attoree.

L'appellante incidentale, infatti, come osservato, sostiene che, alla stregua della definizione di borgo storico contenuta nella *lex specialis*, da un lato, non sarebbe stato possibile operare alcuna perimetrazione del territorio comunale in presenza di Comuni dalle piccole dimensioni (quale sarebbe il Comune di Castel del Giudice); dall'altro, la perimetrazione comunque operata dalla controparte non sarebbe risultata corrispondente ad un nucleo storico prevalentemente isolato e/o separato.

In entrambe le ipotesi, il fatto alla base delle censure incidentali è rappresentato dall'avvenuta perimetrazione – ad opera del Comune di Castel del Giudice - del proprio borgo attraverso la selezione di una parte soltanto del territorio comunale, il che costituisce un fatto ammesso dallo stesso appellante principale nella propria manifestazione di interesse, in cui si

richiamava apposita “*perimetrazione allegata coerente con il perimetro storico risalente al 1811*” (doc. 16 ricorso principale di primo grado).

Pertanto, il primo motivo di appello incidentale non potrebbe neppure essere ritenuto privo di prova, in quanto riferito a fatti ammessi dalla parte destinataria delle relative censure.

Piuttosto, tale motivo pone un problema interpretativo (della nozione di borgo storico) e uno valutativo (circa la riconducibilità della perimetrazione operata dal Comune di Castel del Giudice alla nozione di borgo storico, come previamente definita), in relazione a circostanze fattuali (avvenuta perimetrazione) comunque provate (cfr. anche mappa degli interventi in allegato al modulo di manifestazione di interessi, in cui viene valorizzata la zona interessata dalla proposta progettuale presentata in sede amministrativa).

14. Ciò posto, è possibile esaminare il merito del primo motivo di appello incidentale.

14.1 Le censure al riguardo articolate dal Comune di **Pietrabbondante** sono infondate, nella parte in cui tendono ad affermare una necessaria coincidenza tra borgo storico e centro urbano nei comuni caratterizzati dalle piccole o piccolissime dimensioni.

Come osservato nella disamina dell'appello principale, le linee guida e l'avviso pubblico regionale definiscono il borgo storico quale piccolo insediamento storico che ha mantenuto la riconoscibilità della sua struttura insediativa storica e la continuità dei tessuti edilizi storici, precisando che “*nel caso di piccoli e piccolissimi comuni possono coincidere con il centro urbano del territorio comunale mentre in tutti gli altri casi sono da intendersi come nuclei storici prevalentemente isolati e/o separati rispetto al centro urbano e pertanto non coincidenti con il centro storico o porzioni di esso*”.

Per l'effetto, a fronte di piccoli e piccolissimi comuni la coincidenza tra borgo storico e centro urbano è soltanto possibile, ma non imposta dalla *lex specialis* della procedura, essendo configurabile in relazione a tali realtà locali anche un

borgo storico circoscritto ad una porzione soltanto del tessuto urbano comunale.

Una tale interpretazione, del resto, trova conferma pure nelle FAQ pubblicate dal Ministero della Cultura, che, richiamando le caratteristiche distintive del borgo per come indicate nell'art. 1 dell'Avviso, hanno riconosciuto la rilevanza, pure non costituendone una condizione imprescindibile, all'eventuale riconoscimento/identificazione dell'esistenza di un borgo storico in ragione di previsioni legislative (regionali o statali) ovvero di strumenti di programmazione o pianificazione territoriale; il che risulta compatibile con una perimetrazione interna al tessuto urbano locale.

14.2 Perché il borgo possa essere perimetrato nell'ambito del centro urbano, tuttavia, occorre che emerga un'area territoriale autonomamente riconoscibile in ragione di una propria struttura insediativa storica e della continuità dei suoi tessuti edilizi storici: soltanto in tali ipotesi, infatti, è possibile individuare un borgo suscettibile di autonoma considerazione, in quanto prevalentemente isolato e/o separato rispetto alla rimanente parte del territorio comunale, come tale integrante gli estremi dell'insediamento storico della relativa comunità locale.

Ove, invece, non sia ravvisabile una tale cesura nei tessuti edilizi comunali - non essendo distinguibili i tessuti storici da quelli moderni, stante una progressiva e continua evoluzione dell'insediamento locale, tale da impedire la precisa individuazione del suo perimetro storico e originario - a fronte di piccoli e piccolissimi comuni, il borgo storico non potrebbe che coincidere con l'intero centro urbano.

14.3 Alla luce di tali considerazioni, il primo motivo di appello, se è infondato nella parte in cui predica una circostanza -la necessaria coincidenza (nei Comuni piccoli o piccolissimi) del borgo storico e del centro urbano - smentita dalla *lex specialis* della procedura, deve essere accolto nella parte in cui deduce un'illegittimità dell'operato amministrativo, per avere la Commissione di valutazione, da un lato, espressamente riscontrato alcuni elementi di

continuità tra la porzione di territorio costituente il borgo candidato dal Comune di Castel del Giudice e le altre parti del tessuto edilizio urbano, dall'altro, ammesso la candidatura del relativo concorrente, nonostante la *lex specialis* imponesse una precisa perimetrazione del borgo storico come area prevalentemente isolata e/o separata dal resto del centro urbano, suscettibile di autonoma considerazione ai fini selettivi.

Un tale *modus procedendi* non può ritenersi immune dai vizi di legittimità censurati dall'appellante incidentale, non comprendendosi per quali ragioni la Commissione di valutazione, a fronte di un Comune comunque caratterizzato dalle piccole dimensioni (anche in ragione del numero di abitanti attualmente residenti, pari a 318, per come dichiarato dal Comune nel modulo per la manifestazione di interesse), abbia ritenuto correttamente perimetrato un borgo storico in relazione al quale, tuttavia, “*si riscontrano alcuni elementi di continuità della porzione di territorio identificata come borgo con altre parti del tessuto edilizio urbano*” (scheda di valutazione del 3.3.2022).

Difatti, la presenza di tali elementi di continuità, anziché condurre ad una valutazione (peraltro, perplessa) di apparente conformità ai requisiti di ammissibilità (“*la perimetrazione sembra rispondere ai requisiti?*”, come riportato nella scheda di valutazione del 3.3.2022), avrebbe dovuto determinare, in assenza di una diversa motivazione da rendere all'esito di un'adeguata istruttoria, un giudizio negativo, non facendosi questione di un nucleo storico autonomo, prevalentemente isolato e/o separato dalla parte rimanente del tessuto edilizio urbano.

14.4 La decisione assunta in sede amministrativa risulta, dunque, inficiata da un difetto di istruttoria e di motivazione, non emergendo le ragioni per cui i rilevati elementi di continuità tra l'area perimetrata dal Comune e le altre parti del tessuto edilizio urbano fossero, comunque, compatibili con il frazionamento del centro urbano.

Tale lacuna motivazionale -che implica pure un difetto di istruttoria, non essendo stati nemmeno indicati gli accertamenti fattuali svolti, tesi a

giustificare, comunque, la configurazione di un borgo autonomo all'interno del centro urbano - non potrebbe essere superata mediante la produzione di una consulenza tecnica di parte o la valorizzazione di elementi fattuali (quali la classificazione urbanistica della zona *de qua*) non esaminati in sede amministrativa, altrimenti addivenendosi ad un'inammissibile integrazione in sede giudiziale della motivazione alla base del giudizio di ammissibilità per cui è causa.

Nel processo amministrativo l'integrazione in sede giudiziale della motivazione dell'atto amministrativo è infatti ammissibile soltanto se effettuata mediante gli atti del procedimento - nella misura in cui i documenti dell'istruttoria offrano elementi sufficienti ed univoci dai quali possano ricostruirsi le concrete ragioni della determinazione assunta - oppure attraverso l'emanazione di un autonomo provvedimento di convalida (art. 21-nonies, secondo comma, della L. n. 241 del 1990). È invece inammissibile un'integrazione postuma effettuata in sede di giudizio, mediante atti processuali o comunque scritti difensivi.

La motivazione costituisce, infatti, il contenuto insostituibile della decisione amministrativa, anche in ipotesi di attività vincolata e, per questo, un presidio di legalità sostanziale insostituibile, nemmeno mediante il ragionamento ipotetico che fa salvo, ai sensi dell'art. 21-octies, comma 2, della L. n. 241 del 1990, il provvedimento affetto dai cosiddetti vizi non invalidanti (Consiglio di Stato, sez. VI, 19 ottobre 2018, n. 5984).

Pertanto, non potrebbe provvedersi all'integrazione della motivazione dell'atto gravato sulla base di deduzioni per la prima volta svolte in sede giurisdizionale, anche riportate in relazioni tecniche successive all'adozione del provvedimento amministrativo e formate in funzione della difesa in giudizio (quale deve ritenersi la relazione valorizzata dal Comune di Castel del Giudice e prodotta in primo grado in data 17.6.2022).

Parimenti, non potrebbero valorizzarsi elementi valutativi riferiti alla classificazione urbanistica dell'area in esame, trattandosi, ancora una volta, di

una circostanza non previamente valutata in ambito amministrativo, come tale non integrante l'apparato motivazionale (carente) alla base della decisione di ammissibilità della candidatura impugnata in via incidentale.

14.5 In ogni caso, ferme le valutazioni che l'Amministrazione comunale dovrà svolgere nella fase di riedizione del potere (ai sensi di quanto verrà *infra* precisato), si rileva che nella stessa relazione tecnica prodotta (in primo grado, in data 17 giugno 2022) dal Comune di Castel del Giudice si dà pure atto che:

- *“Gli eventi sismici del 1706, del 1794 e del 1805 contribuiscono ulteriormente a cancellare ogni traccia di antico, lasciando come retaggio del passato solamente la trama dei percorsi viari interni, gli sbalzi ed i setti murari di talune fabbriche”*; il che pone ulteriormente un problema di perimetrazione del borgo storico, a fronte di un'area in cui sarebbe stata *“cancellata ogni traccia di antico”*; il borgo storico non potrebbe, infatti, coincidere con immobili moderni realizzati nell'area corrispondente ad un borgo antico non più esistente, occorrendo l'attuale presenza del tessuto edilizio originario;

- *“nello strumento urbanistico vigente (adottato e approvato con delibera consiliare n.48 del 26/7/1978, n 11 del 26/01/1980 e s.m.i) la parte storica nella zonizzazione di piano è stata individuata con lettera B1 (ricostruzione e restauro) il cui perimetro coincide con le zone sopra indicate (Cfr. ALL. 1). Coerentemente, con deliberazione di Consiglio Comunale n. 36 del 16.11.2019 il Comune ha utilizzato come strumento di riqualificazione di detta area del centro storico un programma di trasformazione urbana (ai sensi dell'art. 120 del TUEL) la cui perimetrazione corrisponde anch'essa alla zonizzazione B1 sopra citata (ALL. 2)”*; il che, tuttavia, non fornisce indicazioni certe in ordine alla perimetrazione del borgo storico, in quanto la classificazione di una zona territoriale quale B1 (ricostruzione e restauro), di per sé, non è indicativa dell'esistenza di un tessuto edilizio originario avente le caratteristiche del borgo storico per come sopra indicate, ma individua soltanto una tipologia di interventi eseguibili in una data area territoriale.

14.6 Alla stregua delle considerazioni svolte, il primo motivo di appello incidentale deve essere accolto, nella parte in cui tende a valorizzare una

contraddittorietà dell'azione amministrativa, per avere la Commissione di valutazione, da un lato, rilevato elementi di continuità tra l'area perimetrata come borgo storico e la parte rimanente del tessuto edilizio urbano; dall'altro, ritenuto sussistenti i presupposti per la configurazione del borgo storico; ciò, senza specificare le ragioni per cui i rilevati elementi di continuità fossero compatibile con l'emersione (nell'ambito del centro urbano) di un'area territoriale autonoma, prevalentemente separata o isolata rispetto al rimanente territorio comunale, configurante l'insediamento storico della comunità locale. Nella fase di riedizione del potere, l'Amministrazione regionale dovrà, pertanto, riesaminare la candidatura del Comune di Castel del Giudice, provvedendo, all'esito di un'adeguata istruttoria, all'adozione di una motivata decisione che dia conto dell'integrazione o meno dei requisiti del borgo storico in relazione all'area perimetrata dall'odierno appellante principale.

Tale decisione influirà sui criteri di selezione della candidatura (numero di unità immobiliari residenziali, percentuale del patrimonio edilizio in abbandono e percentuale di spopolamento), che dovranno essere computati in relazione all'intero centro urbano, ove non sia possibile individuare una porzione territoriale (nell'ambito del centro urbano) dotata dei requisiti propri del borgo storico.

14.7 L'accoglimento del primo motivo di appello incidentale impone la disamina del “*ricorso incidentale*” proposto dal Comune di Castel del Giudice.

14.7.1 Un tale ricorso, come correttamente eccepito dal Comune di **Pietrabbondante** (memoria del 24 ottobre 2022), è inammissibile.

La parte soccombente in prime cure che abbia deciso di agire in appello è infatti onerata all'immediata impugnazione dei capi decisorii della sentenza gravata a sé sfavorevoli, non potendo frazionare l'atto di appello postponendo la deduzione di taluni motivi di doglianza rispetto all'eventuale appello incidentale proposto dalla controparte.

L'appellante principale potrebbe, infatti, estendere il *thema decidendum* attraverso la proposizione di motivi aggiunti nei soli casi previsti dall'art. 104,

comma 3, c.p.a., qualora venga a conoscenza di documenti non prodotti dalle altre parti nel giudizio di primo grado da cui emergano vizi degli atti o provvedimenti amministrativi impugnati: nella specie, gli atti gravati in via incidentale dal Comune di Castel del Giudice risultavano già noti alla parte all'atto della proposizione dell'appello principale, ragion per cui non avrebbero potuto essere oggetto di censure svolte nel corso del giudizio.

Parimenti, le censure *de quibus* non potrebbero essere ritenute ammissibili neppure ove intese quale riproposizione di motivi non esaminati nel merito in prime cure: l'art. 101, comma 2, c.p.a. impone, infatti, all'appellante principale un onere di riproposizione (eventualmente, anche in via subordinata) delle censure assorbite o non esaminate dal Tar direttamente nel ricorso in appello, con conseguente presunzione di rinuncia delle censure non fatte tempestivamente valere con l'atto di gravame.

14.7.2 In ogni caso, il ricorso incidentale del Comune di Castel del Giudice è infondato nel merito, tenuto conto che gli elementi valorizzati dall'Amministrazione comunale non consentono di smentire, sul piano fattuale, l'assunto della Commissione di valutazione - secondo cui nella specie ricorrerebbero "*alcuni elementi di continuità della porzione di territorio identificata come borgo con altre parti del tessuto edilizio urbano*" - significativo (come rilevato) della carenza istruttoria e motivazionale inficiante il giudizio di ammissibilità della candidatura espresso in sede amministrativa.

Difatti:

- la consulenza tecnica di parte prodotta dal Comune di Castel del Giudice "*costituisce una semplice allegazione difensiva, priva di autonomo valore probatorio*" (tra gli altri, Cass. civ. Sez. VI - 3, Ord., 26 maggio 2021, n. 14469), con la conseguenza che la relazione tecnica di parte configura un mero atto difensivo, recante allegazioni (tecniche) a loro volta da dimostrare mediante la produzione degli occorrenti mezzi di prova;
- tale consulenza tecnica, come osservato, reca, anche, deduzioni incompatibili con l'attuale esistenza del tessuto urbano storico, tenuto conto

che il borgo storico non potrebbe coincidere con la mera area dove risultava localizzato l'originario insediamento comunale, stante la necessità che in tale area persistano gli originari tessuti edilizi, connotati da elementi i tipologici (in specie, architettonici e funzionali, suscettibili di consentire la qualificazione degli organismi in base alle tipologie edilizie), formali (tali da contraddistinguere i manufatti, configurandone l'immagine caratteristica) e strutturali (concernenti la composizione della struttura degli organismi edilizi) autonomi, differenti dai corrispondenti elementi caratterizzanti la rimanente parte del centro urbano;

- il borgo antico nei piccoli e piccolissimi Comuni, come anche in tale caso osservato, pure potendo essere circoscritto ad una porzione del centro urbano, deve assumere un'autonoma connotazione, presentandosi come prevalentemente autonomo e/o isolato rispetto alla rimanente area comunale, altrimenti dovendo individuarsi il relativo borgo nell'intero centro urbano;

- la zonizzazione operata dallo strumento urbanistico comunale non consente di giungere a risultati diversi, non potendo desumersi dalla presenza di una zona classificata come B1 (di ricostruzione e restauro) l'integrazione degli elementi costitutivi del borgo antico; così come l'autonoma considerazione di tale zona ai fini dell'esecuzione di un programma di trasformazione urbana ex art. 120 D. Lgs. n. 267/00 non dimostra che la relativa area identifichi un borgo antico, essendo ben possibile che tali interventi urbanistici siano realizzati in aree diverse dai borghi antichi, per come definiti dalla *lex specialis* della procedura di finanziamento per cui è causa.

Si conferma, dunque, l'esigenza di un riesame in sede amministrativa, perché la Regione procedente verifichi e motivi adeguatamente in ordine alla possibilità di qualificare in termini di borgo antico, per come sopra definito, l'area perimetrata dal Comune di Castel del Giudice ai fini selettivi.

15. L'accoglimento del primo motivo di appello incidentale proposto dal Comune di **Pietrabbondante** non consente di accertare in giudizio l'inammissibilità della candidatura del Comune di Castel del Giudice - come

invece avvenuto per la candidatura del Comune di **Pietrabbondante**, che, a seguito dell'accoglimento del ricorso principale, deve ritenersi carente di un requisito di ammissibilità al finanziamento alla stregua di quanto emergente dalle risultanze processuali – ma disvela un deficit istruttorio e di motivazione che impone il riesame della domanda di partecipazione, nel rispetto dei criteri conformativi ritraibili dalla presente sentenza.

Pertanto, occorrendo procedere alla riedizione del potere in sede amministrativa, emerge l'interesse del Comune di **Pietrabbondante** alla decisione, altresì, degli ulteriori motivi di appello incidentale, dal cui accoglimento potrebbero discendere ulteriori vincoli conformativi, da osservare (a cura dell'Amministrazione procedente) nel riesame della candidatura del Comune di Castel del Giudice, in ipotesi idonei a condurre all'esclusione dalla procedura del relativo concorrente (con conseguente realizzazione dell'interesse strumentale, correlato alla chance di riedizione della stessa, sotteso all'appello incidentale).

16. Con il secondo motivo di appello incidentale proposto dal Comune di **Pietrabbondante** viene censurata l'erronea applicazione dell'indice di spopolamento pari all'8%.

16.1 In particolare, secondo quanto dedotto dall'appellante incidentale, il Comune di Castel del Giudice, da un lato, avrebbe determinato il calcolo delle unità immobiliari di categoria A e la percentuale in stato di abbandono con riferimento alla sola area perimetrata; dall'altro, avrebbe operato diversamente in relazione alla percentuale di spopolamento degli ultimi 20 anni del borgo, come *“facilmente evincibile dallo stesso allegato B”* presentato dal Comune di Castel del Giudice, da cui si desumeva il riferimento all'intero comune quale base di calcolo dell'indice percentuale in esame.

16.2 Il motivo di appello è fondato.

16.3 Anche in tale ipotesi si è in presenza di una censura ammissibile, in quanto, da un lato, incentrata su una puntuale descrizione dei vizi asseritamente inficiati la legittimità dei provvedimenti impugnati (in specie,

l'applicazione dell'indice di spopolamento all'intero territorio comunale e non alla sola area perimetrata come borgo storico), dall'altro, articolata sulla base di specifici elementi di prova promananti dallo stesso Comune di Castel del Giudice (allegato B - manifestazione di interesse).

16.4 La censura, oltre che ammissibile nel rito, è fondata nel merito, tenuto conto che, alla stregua delle deduzioni difensive svolte dal Comune di Castel del Giudice nella memoria del 6 settembre 2022, si conferma che il tasso di spopolamento è stato calcolato in sede procedimentale – e, dunque, esaminato dalla Commissione di valutazione a fini selettivi – sulla base dei rilievi statistici riguardanti l'intera popolazione comunale (e non soltanto quella residente nel borgo storico).

Secondo quanto dedotto dal Comune di Castel del Giudice, infatti, *“il Comune di Castel del Giudice ha correttamente indicato l'indice di spopolamento sulla base dei dati forniti dall'Istat sull'intero Comune, in ossequio alle indicazioni contenute nell'Avviso Pubblico, ove è stato previsto che “la percentuale deve essere calcolata su dati ufficiali ISTAT al 01/01/2001 vs 01/01/2021”. Ciò in quanto, come noto, non esistono dati ufficiali dell'ISTAT riferiti a quartieri o porzioni di territori Comunali”* (pag. 8 memoria del 6 settembre 2022).

Tale argomento difensivo, se da un lato conferma che il tasso di spopolamento è stato effettivamente indicato in sede amministrativa in rapporto all'intero territorio comunale, non può essere condiviso, in quanto incompatibile con la disciplina regolante la procedura di finanziamento in contestazione.

L'avviso pubblico imponeva sì di calcolare il tasso di diminuzione della popolazione residente negli ultimi anni *“su dati ufficiali ISTAT”*, ma con riferimento al borgo storico, che avrebbe dovuto avere un tasso di diminuzione della popolazione residente negli ultimi anni almeno pari all'8%, A fronte di una perimetrazione del borgo quale porzione del centro urbano, i dati Istat avrebbero dovuto essere opportunamente utilizzati ed eventualmente integrati con altri dati pubblici in possesso del candidato per

individuare il numero di abitanti residenti, anziché nell'intero territorio comunale, nel solo borgo storico candidato.

Del resto, la finalità del finanziamento per cui è causa era quella di garantire un rilancio economico e sociale di borghi disabitati o comunque caratterizzati da un avanzato processo di declino e abbandono, con la conseguenza che, in presenza di borghi candidati non coincidenti con il centro urbano, il tasso di spopolamento non poteva riguardare l'intero territorio comunale, ma solo l'area designata quale borgo storico, essendo ben possibile che le due porzioni territoriali (borgo storico e parte rimanente del tessuto urbano) fossero connotate da tassi di spopolamento differenti.

Pertanto, l'appellante incidentale contesta correttamente la contraddittorietà del comportamento assunto dal Comune di Castel del Giudice e, dunque, dell'azione amministrativa della Commissione di valutazione, la quale non avrebbe potuto valutare il numero di unità immobiliari residenziali sulla base della porzione di area comunale individuata come borgo storico e, al contempo, prendere in esame il tasso di spopolamento rapportato all'intero territorio comunale.

In altri termini, ferma rimanendo la necessità di verificare, nella fase di riedizione del potere l'effettiva possibilità di una perimetrazione del borgo storico all'interno del centro urbano, non sarebbe stato possibile, da un lato, calcolare il numero delle unità immobiliari residenziali sulla base di detta perimetrazione, dall'altro, calcolare il tasso di spopolamento avendo riguardo ai residenti nell'intero territorio comunale.

Per l'effetto, ove l'Amministrazione regionale, nel riesercizio del potere, dovesse confermare la correttezza della perimetrazione del borgo operata dal Comune Castel del Giudice, il tasso di spopolamento non potrebbe essere computato in relazione all'intero territorio comunale, occorrendo avere riguardo al solo borgo così perimetrato.

16.5 Non potrebbe evitarsi l'accoglimento del motivo di appello neppure esaminando per la prima volta in sede giurisdizionale dati riguardanti il tasso

di diminuzione della popolazione residente nel borgo antico candidato dal Comune di Castel del Giudice, tenuto conto che, ai sensi dell'art. 34, comma 2, c.p.a., il giudice non può statuire su poteri amministrativi ancora non esercitati.

Nel rispetto del principio di separazione dei poteri, il giudice può pronunciare sulla legittimità di decisioni già assunte in sede amministrative, ma non può sostituirsi all'Amministrazione (salve le ipotesi eccezionali di giurisdizione di merito, nella specie non ricorrenti) nello svolgimento di valutazioni alla stessa riservate.

Avuto riguardo al caso di specie, la Commissione (e, dunque, l'Amministrazione precedente di cui la Commissione costituisce un organo) ha svolto una valutazione (di ammissibilità della candidatura) sulla base dei dati forniti dal candidato, riguardanti, come osservato, gli abitanti residenti nell'intero comune e non nel borgo all'uopo perimetrato.

La Commissione, invece, non è stata chiamata a pronunciare in sede amministrativa sulla riduzione del numero dei residenti nel borgo, né, pertanto, ha svolto un accertamento in ordine alla correttezza di tale dato statistico: pertanto, una tale valutazione non potrebbe essere svolta per la prima volta in sede giurisdizionale, sulla base di dati, nuovi e diversi rispetto a quelli riportati nella domanda di partecipazione -attestati in una dichiarazione del 15 giugno 2022 (all. c produzione del 17 giugno 2022 di primo grado del Comune di Castel del Giudice) prodotta in funzione del giudizio - non verificati in sede amministrativa ai fini del giudizio di ammissibilità della candidatura.

17. Con il terzo motivo di appello, viene censurata l'erronea applicazione della percentuale dello stato di abbandono degli immobili.

17.1 In particolare, a giudizio del Comune di **Pietrabbondante**, dalla scheda di valutazione della commissione non risultava che il Comune di Castel del Giudice avesse dato concretamente prova della sussistenza del relativo requisito.

La Commissione avrebbe, in particolare, ravvisato la sussistenza del requisito, senza alcun riferimento agli elementi probatori forniti dalla parte interessata.

Si tratterebbe di percentuale meramente riportata all'interno dell'allegato B, senza oggettive indicazioni in ordine alle relative modalità di calcolo; inoltre, tale indice percentuale sarebbe stato riferito solo alla parte del borgo perimetrato.

17.2 Il motivo di appello è infondato.

17.3 Sebbene nell'ambito del giudizio impugnatorio il principio dispositivo sotteso alla disciplina dettata dall'art. 2697 c.c. - che onera la parte non soltanto ad allegare, ma anche a dimostrare la sussistenza dei fatti posti a fondamento delle richieste giudiziali -, sia temperato dal metodo acquisitivo (*"generato dall'esigenza di correggere l'istituzionale disuguaglianza tra le parti al di fuori del processo: la pubblica amministrazione che possiede il provvedimento e gli atti del procedimento, il privato che potrebbe incontrare difficoltà e subire ritardi per venirne a conoscenza"* - Consiglio di Stato, Ad. Plen., 20 novembre 2014, n. 32), non potrebbe esonerarsi la parte ricorrente (in via principale o incidentale) dall'onere di dimostrare i fatti allegati fornendo almeno un principio di prova a sostegno delle proprie allegazioni.

In particolare, il processo amministrativo è regolato dal principio dispositivo con metodo acquisitivo degli elementi di prova da parte del giudice: *"ma ciò vale quando i mezzi di prova risultino nella disponibilità esclusiva dell'amministrazione intimata, ma non quando, come nel caso di specie, la prova risulti nella piena disponibilità della parte che propone l'impugnazione, trovando applicazione, in quest'ultimo caso, il generale principio dell'onere della prova desumibile dalla regola generale dell'art. 2697 cod. civ., secondo le cui prescrizioni chi vuol far valere un diritto in giudizio deve provare i fatti che ne costituiscono il fondamento"* (Consiglio di Stato, sez. V, 30 gennaio 2020, n. 746).

17.4 L'applicazione di tali coordinate ermeneutiche al caso di specie evidenzia l'infondatezza delle censure attoree, dirette a denunciare carenze probatorie del concorrente e dell'Amministrazione procedente.

La *lex specialis* della procedura, come correttamente rilevato dal Comune di Castel del Giudice, non imponeva al concorrente di provare la percentuale di edifici in stato di abbandono, occorrendo che il relativo requisito venisse accertato dall'Amministrazione procedente.

Nel caso di specie (a differenza di quanto avvenuto per la perimetrazione del borgo storico) non si registrano elementi di giudizio, espressi dalla Commissione di valutazione, idonei ad evidenziare una contraddittorietà dell'azione amministrativa.

Pertanto, a fronte di un giudizio positivo – in ordine alla ricorrenza di un criterio di selezione – non inficiato da contraddittorietà, sarebbe stato onere del ricorrente incidentale, interessato a contestare una tale decisione, fornire elementi di prova in ordine alla mancata integrazione del requisito in contestazione, al fine di dimostrare l'erroneità della valutazione sul punto operata dalla Commissione.

Del resto, si faceva questione di una circostanza fattuale (rapportata al numero di edifici in stato di abbandono) che ben avrebbe potuto essere provata dalla parte appellante, attraverso puntuali rilievi sullo stato dei luoghi in contestazione.

In assenza di idonei elementi di prova, la censura non può trovare accoglimento.

17.5 Quanto alla necessità di valutare la percentuale dello stato di abbandono degli immobili in relazione all'intero territorio comunale, trattasi di censura che, allo stato, non può trovare accoglimento, occorrendo che l'Amministrazione regionale, nella fase di riedizione del potere, valuti la correttezza della perimetrazione del borgo operata dal Comune di Castel del Giudice (per come precisato nella disamina del primo motivo di appello incidentale).

Ove, all'esito di un'adeguata istruttoria e di una congrua motivazione, dovesse essere confermata una tale perimetrazione, allora anche il tasso di abbandono (al pari del numero delle unità immobiliari residenziali e del tasso di

spopolamento) dovrebbe essere rapportato a tale porzione territoriale; altrimenti, si dovrà fare riferimento all'intero centro urbano, stante la sua coincidenza con il borgo storico.

18. Infine, l'appellante incidentale ha svolto – articolando in sostanza un ulteriore motivo - *“una doverosa considerazione”* (pag. 12 appello incidentale) sulla finalità del finanziamento in esame, come emergente dalle linee di indirizzo ministeriali, tesa a sostenere i piccoli borghi che *“soffrono per lo più di marcate criticità strutturali, demografiche e imprenditoriali e che, per via di ciò, vedano ormai da tempo un indefettibile declino socio-economico accompagnato da un altrettanto grave ed oggettivo deterioramento strutturale del borgo stesso”* (pag. 13 appello incidentale).

Il borgo di Castel del Giudice non potrebbe ritenersi in uno stato di declino tale da giustificare l'ammissibilità al finanziamento in contestazione, facendosi questione di Amministrazione che da diverso tempo porterebbe avanti progetti che avrebbero fatto già superare la necessità di un intervento ulteriore a sostegno del borgo; come pure emergente dalla descrizione, operata dall'appellante principale, dei progetti in corso, che avrebbero determinato una rivalutazione del borgo tale da impedire la riconduzione del relativo borgo nell'ambito delle finalità perseguite dalle linee guida ministeriali.

Il Comune di Castel del Giudice non soddisferebbe neppure gli elementi riferiti alla presenza di un sito UNESCO, di altri riconoscimenti di interesse nazionale e internazionale, nonché di un attrattore culturale/turistico.

Il motivo di appello è infondato.

Difatti, in primo luogo, le considerazioni sulle finalità del finanziamento riguardano profili che non si traducono nella contestata carenza di uno dei criteri di selezione tassativamente delineati dalla *lex specialis*, non potendo provvedersi ad un'integrazione di tale elenco sulla base di valutazioni teleologiche, che tengano conto delle finalità del finanziamento.

Pertanto, non costituendo una causa di inammissibilità della candidatura l'ottenimento di precedenti finanziamenti o il supposto stato di benessere socio-economico in cui verserebbe il Comune di Castel del Giudice, le relative deduzioni non possono trovare accoglimento ai fini dell'esclusione del concorrente dalla relativa procedura.

In secondo luogo, l'assenza di un sito UNESCO, di altri riconoscimenti di interesse nazionale e internazionale, nonché di un attrattore culturale/turistico non potrebbe condurre ad un giudizio di inammissibilità della candidatura: la *lex specialis* richiedeva, ai fini del giudizio di ammissibilità, il possesso di almeno una delle caratteristiche di cui ai punti da 5 a 12 dell'elenco riportato nell'avviso pubblico, ben potendo, dunque, il concorrente possedere un elemento di individuazione e definizione della proposta progettuale diverso da quelli (n. 3) oggetto dei rilievi svolti dall'appellante incidentale, la cui assenza non risultava, di per sé, ostativa all'ammissione della candidatura.

19. In ultimo, occorre statuire sulla censura svolta dal Comune di **Pietrabbondante** in sede di memoria conclusionale, incentrata sulla violazione dell'Avviso pubblico, nella parte in cui imponeva di utilizzare il modello Allegato B: il Comune di Castel del Giudice avrebbe, infatti, inoltrato 11 ulteriori allegati a corredo della propria domanda.

La censura è inammissibile, come correttamente eccepito dal Comune di Castel del Giudice (repliche dell'11 novembre 2022), per violazione del divieto dei *nova* in appello ex art. 104, comma 3, c.p.a., non potendo proporsi motivi aggiunti se non sulla base della sopravvenuta conoscenza di documenti non prodotti dalle altre parti nel giudizio di primo grado da cui emergano vizi degli atti o provvedimenti amministrativi impugnati.

Nel caso di specie, l'utilizzo ai fini selettivi, da parte del Comune di Castel del Giudice, di ulteriori allegati in ipotesi non permessi dalla *lex specialis*, configura una nuova censura, incentrata su una *causa petendi* – e, dunque, su un fatto costitutivo ritenuto idoneo a disvelare un vizio di legittimità – diversa da quella alla base della domanda proposta in primo grado: tale censura è stata

proposta con mera memoria difensiva (per propria natura deputata all'illustrazione dei motivi ritualmente già introdotti) e sulla base di circostanze fattuali emergenti dalla documentazione acquisita fin dal primo grado di giudizio (recante anche gli allegati presentati dal Comune di Castel del Giudice), con conseguente sua inammissibilità, per violazione dell'art. 104, comma 3, c.p.a.

In ogni caso, la censura è infondata, tenuto conto che la prescrizione dell'utilizzo dell'allegato B per la manifestazione di interesse non comportava l'impossibilità, a pena di esclusione, di presentare, oltre che l'allegato B (ritualmente acquisito in sede procedimentale su iniziativa del Comune di Castel del Giudice), anche ulteriori documenti allo stesso annessi.

20. Alla stregua delle considerazioni svolte, occorre provvedere:

-alla dichiarazione di inammissibilità del ricorso incidentale del Comune di Castel del Giudice (comunque infondato nel merito);

- in accoglimento del primo motivo di appello principale e assorbite le rimanenti censure, all'annullamento – in riforma della sentenza gravata –degli atti impugnati in primo grado, nella parte in cui è stata ammessa la candidatura del Comune di **Pietrabbondante**, nonostante la carenza di un requisito di ammissibilità riferito al numero massimo di unità immobiliari residenziali non superiore a 300;

- in accoglimento (ai sensi e nei limiti sopra indicati) dell'appello incidentale, all'annullamento degli atti impugnati in primo grado, nella parte in cui è stata ammessa la candidatura del Comune di Castel del Giudice, da un lato, senza un'adeguata verifica e una sufficiente motivazione in ordine alle ragioni per cui, a fronte di un Comune dalle piccole dimensioni, potesse configurarsi un borgo storico nell'ambito del centro urbano nonostante la presenza di elementi di continuità con il rimanente tessuto edilizio urbano; dall'altro, sulla base di dati contraddittori, riguardanti sotto taluni aspetti (il numero delle unità residenziali immobiliari) un borgo storico non coincidente con il centro

urbano, sotto altri aspetti (il tasso di spopolamento) l'intero territorio comunale.

20.1 Acclarata l'assenza dei requisiti di ammissibilità in capo al Comune di **Pietrabbondante**, residua da verificare nella fase di riedizione del potere, a cura dell'Amministrazione procedente:

a) la correttezza della perimetrazione del borgo storico operata dal Comune di Castel del Giudice; nonché

b) all'esito di un tale accertamento (da svolgere attraverso un'adeguata istruttoria, di cui dare conto nella motivazione della decisione all'uopo da assumere), la sussistenza dei requisiti di ammissibilità della candidatura del Comune di Castel del Giudice, relativamente al numero massimo di unità immobiliari residenziali, alla percentuale di spopolamento e alla percentuale del patrimonio edilizio in abbandono, che dovranno essere rapportati all'area territoriale per come perimetrata dal concorrente soltanto ove si accerti la possibilità di qualificare tale area come borgo storico (alla luce dei requisiti indicati dalla *lex specialis* e precisati con la presente sentenza), altrimenti dovendo procedersi ad una verifica dei requisiti *de quibus* in relazione all'intero centro urbano.

20.2 Non può, invece, provvedersi, come pure chiesto dal Comune di Castel di **Pietrabbondante**, all'annullamento dei provvedimenti impugnati in prime cure ai fini dell'estromissione dalla procedura del Comune di Castel del Giudice e, di conseguenza, alla dichiarazione di inammissibilità o di improcedibilità dell'appello principale.

Il Comune di **Pietrabbondante**, infatti, dopo avere subordinato la disamina dell'appello incidentale all'accoglimento dell'appello principale, non potrebbe ottenere la dichiarazione di inammissibilità o di improcedibilità dell'appello principale per effetto dell'accoglimento della propria impugnazione (con l'effetto c.d. paralizzante del ricorso e dell'appello incidentale): l'appello incidentale è stato presentato in forma condizionata e quindi risultava esaminabile nel merito soltanto in caso di accoglimento (nel merito)

dell'appello principale, con la conseguenza che l'accoglimento dell'impugnazione subordinata non potrebbe condizionare l'esito, già deciso nel merito, dell'impugnazione da esaminare in via principale.

Peraltro, come osservato nel trattare dell'ordine di esame dei ricorsi di primo grado e dell'interesse strumentale alla riedizione della procedura, dovendo applicarsi nella specie i principi processuali in materia di contratti pubblici (come statuito dal Tar con capo decisorio non puntualmente censurato), a fronte di reciproci ricorsi escludenti, occorre, comunque, la disamina nel merito delle rispettive impugnazioni.

21. La novità delle questioni esaminate e la soccombenza reciproca degli appellanti (principale e incidentale) impongono l'integrale compensazione tra le parti delle spese del doppio grado di giudizio

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello principale, sull'appello incidentale e sul ricorso incidentale, come in epigrafe proposti, così provvede:

- accoglie l'appello principale del Comune di Castel del Giudice e l'appello incidentale del Comune di **Pietrabbondante** ai sensi e nei limiti di cui in motivazione e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, nei predetti limiti accoglie il ricorso principale e il ricorso incidentale di primo grado e annulla (sempre nei predetti limiti) i provvedimenti impugnati dinnanzi al Tar;
- dichiara l'inammissibilità del ricorso incidentale del Comune di Castel del Giudice;
- compensa interamente tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 24 novembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Montedoro, Presidente

Alessandro Maggio, Consigliere

Stefano Toschei, Consigliere

Davide Ponte, Consigliere

Francesco De Luca, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Francesco De Luca

IL PRESIDENTE
Giancarlo Montedoro

IL SEGRETARIO