

ECC.MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA
REGIONE LAZIO - ROMA

RICORSO

- nell'interesse di **ALIA SERVIZI AMBIENTALI S.P.A.** (C.F. e P. IVA 04855090488), con sede legale in Firenze, Via Baccio da Montelupo, n. 52 - 50142, in persona dell'Amministratore Delegato e legale rappresentante *pro tempore*, dott. Alberto Irace (C.F. RCILRT67S13B354B), nato a Cagliari il 13 novembre 1967, rappresentato e difeso nel presente giudizio dall'avvocato Andrea Grazzini (C.F. GRZNDR69H19D612X) del Foro di Firenze, con domicilio eletto presso il suo Studio in Firenze, Piazza Vittorio Veneto, n. 1, e domicilio digitale eletto presso l'indirizzo PEC andrea.grazzini@firenze.pecavvocati.it, come da procura *ad litem* posta in calce al presente atto (il sottoscritto difensore autorizza l'invio delle comunicazioni e degli atti, nel rispetto delle prescrizioni di legge, ai seguenti recapiti: PEC andrea.grazzini@firenze.pecavvocati.it; fax 055/2676345);

CONTRO

- MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA SICUREZZA ENERGETICA (già: Ministero della transizione ecologica), C.F. 97047140583, in persona del Ministro *pro tempore*, con sede in Roma, Via Cristoforo Colombo, n. 44 - 00147;
- MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA SICUREZZA ENERGETICA (già: Ministero della transizione ecologica) – DIPARTIMENTO SVILUPPO SOSTENIBILE (C.F. 97047140583), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede in Roma, Via Cristoforo Colombo, n. 44 - 00147;

E NEI CONFRONTI

in quanto occorrer possa

- degli altri destinatari delle notificazioni del presente ricorso, come da relative relazioni;

PER L'ANNULLAMENTO

- *in parte qua*: del decreto dipartimentale del Ministero della Transizione Ecologica (ora: MASE) - Dipartimento sviluppo sostenibile 29 dicembre 2022, n. 212, che approva la graduatoria definitiva delle proposte di intervento relative all'Investimento 1.2 Linea d'Intervento D, ammesse a finanziamento nell'ambito della Missione 1 - Componente 1 del PNRR (**doc. A - provvedimento impugnato**);
- *in parte qua*: del decreto dipartimentale del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Ecologica (MASE) - Dipartimento sviluppo sostenibile del 31 gennaio 2023, n. 60, con cui è stata disposta la concessione dei contributi nella misura individuata all'Allegato 1 di tale decreto (**doc. B - provvedimento impugnato**);
- *in parte qua*, di ogni altro atto, disposizione, deliberazione, provvedimento, verbale o comunicazione comunque connessi e/o presupposti e/o consequenziali ai precedenti, ancorché ignoti alla ricorrente, e in particolare, ancora *in parte qua*:
 - dei verbali (ancorché, al momento, incogniti alla ricorrente) relativi alle sedute e alle attività della 'Commissione di ammissione e valutazione delle proposte', ed in particolare del verbale di attribuzione dei punteggi alla proposta presentata da Alia Servizi Ambientali S.p.A. e/o del verbale in cui si quantifica il contributo massimo erogabile ad Alia Servizi Ambientali S.p.A. nell'importo di Euro 2.020.597,82;
 - della nota prot. n. 158451 del 16 dicembre 2022, con cui il MASE ha acquisito gli esiti definitivi dei lavori della Commissione predetta;
 - della proposta di graduatoria (prot. n. 126449 del 12 ottobre 2022), di cui il MASE ha preso atto con decreto dipartimentale 13 ottobre 2022, n. 186;
 - del d.m. MiTE 28 settembre 2021, n. 397 (**doc. 1**) e dell'Avviso M2C.1.1I1.2 del 15 ottobre 2021, successivamente modificato il 24 novembre 2021 e l'11 febbraio 2022, relativo alla Linea d'intervento 'D' (**doc. 4**), compresi i relativi Allegati, se da doversi interpretare nel senso di consentire e/o imporre l'adozione dei provvedimenti di erogazione del contributo ad Alia Servizi Ambientali S.p.A. nella misura massima di Euro 2.020.597,82;

- dell'eventuale ulteriore provvedimento di assegnazione della parte di contributo non concessa ad Alia Servizi Ambientali S.p.A. all'incremento di successivi Bandi o Avvisi;

tutti qui impugnati in parte qua, cioè nella sola parte in cui non riconoscono alla ricorrente un contributo superiore a quello indicato (€ 2.020.597,82), pari a € 3.589.298,29 o alla somma che risulterà di giustizia, dalla corretta applicazione della disciplina contenuta negli atti impugnati e **fermo restando** il contributo di € 2.020.597,82 ivi indicato e che si considera acquisito;

NONCHÉ PER L'ACCERTAMENTO

- del diritto di Alia Servizi Ambientali S.p.A. alla concessione del contributo predetto nella misura massima erogabile di Euro 3.589.298,29.

*

INDICE SOMMARIO

FATTO	3
1 – La misura PNRR sulla infrastrutturazione di raccolta e riciclo delle frazioni tessili dei rifiuti	4
2 - La proposta di Alia per un <i>Textile HUB</i> pratese	5
3 - La disciplina del calcolo del contributo ammissibile e la sua errata applicazione nei provvedimenti impugnati.....	6
DIRITTO	8
<i>I Motivo – I provvedimenti impugnati hanno definito il contributo concesso ad Alia in misura non conforme alla disciplina, normativa e di lex specialis. Il metodo applicato implica effetti illogici e paradossali.....</i>	<i>8</i>
4 - La base normativa dei criteri di ammissione al contributo	8
5 - Il calcolo (errato per difetto) del contributo concesso ad Alia.....	10
6 – I vizi del procedimento seguito dalla Commissione (e recepito dal MASE).....	14
<i>II Motivo – I provvedimenti impugnati esercitano un potere riduttivo del contributo, non previsto dalla normativa e disfunzionale alla logica performance based del PNRR.....</i>	<i>16</i>
7 - Violazione della logica <i>performance based</i> del PNRR.....	16
CONCLUSIONI	19

FATTO

1 – La misura PNRR sulla infrastrutturazione di raccolta e riciclo delle frazioni tessili dei rifiuti

1.1 - Il 6 agosto 2021 il Ministero dell’Economia e delle Finanze ha assegnato all’allora Ministero della Transizione Ecologica (oggi: MASE) Euro 600 milioni per la realizzazione di progetti ‘faro’ di economia circolare, nell’ambito della **Missione 2** (‘Rivoluzione verde e transizione ecologica’), **Componente 1** (‘Economia circolare e agricoltura sostenibile’), **Investimento 1.2** (‘Progetti ‘faro’ di economia circolare’) del Piano nazionale di ripresa e resilienza - **PNRR** (misura M2C1.1.I.1.2 – **doc. 10**).

1.2 - Il Ministero della Transizione Ecologica, con decreto 28 settembre 2021, n. 397, ha previsto che tali risorse fossero equamente ripartite su quattro distinte linee di intervento, e assegnate come contributi a fondo perduto con procedure ad evidenza pubblica, da indirirsi con quattro distinti avvisi (**doc. 1**).

Il presente ricorso attiene alla Linea d’intervento ‘D’, relativa a progetti di infrastrutturazione della raccolta delle frazioni di tessili pre-consumo e post-consumo, nonché di ammodernamento dell’impiantistica e di realizzazione di nuovi impianti di riciclo delle frazioni tessili in ottica sistemica c.d. ‘*Textile Hubs*’.

La misura è attuativa della strategia **EU Textile Strategy** prevista nel **Piano d’Azione per l’Economia Circolare** approvato dalla Risoluzione del Parlamento Europeo 10 febbraio 2021 (**doc. 3**) e intende incentivare progetti di ‘poli tecnologici per il tessile’, volti alla realizzazione di impianti che - tramite tecnologie innovative - consentano un recupero più ‘spinto’ (cioè migliore di quello attualmente permesso dall’impiantistica disponibile) dei rifiuti tessili.

1.3 - Il citato d.m. ha previsto altresì, al punto 8, che le proposte di intervento fossero soggette a selezione e a valutazione da parte di apposita Commissione, la quale avrebbe provveduto alla formulazione della graduatoria delle proposte finanziabili per ciascuna linea di intervento, nel rispetto dei criteri di ammissibilità e valutazione indicati all’Allegato 1 dello stesso decreto e determinando il contributo massimo erogabile secondo le modalità previste all’art. 56 *sexies*, comma 7, lett. b),

Reg. UE 17 giugno 2014, n. 651 (GBER - **doc. 8**).

1.4 - La procedura ad evidenza pubblica relativa alla Linea d'intervento D è stata indetta con **Avviso M2C.1.1 I 1.2** del 15 ottobre 2021, successivamente modificato il 24 novembre 2021 e l'11 febbraio 2022: nel seguito, richiamato solo come: "*Avviso*" (**doc. 4**).

*

2 - La proposta di Alia per un *Textile HUB* pratese

2.1 - Il 20 marzo 2022 Alia Servizi Ambientali S.p.A. (nel seguito, solo: **Alia**) ha presentato domanda per la concessione di contributo, illustrando il progetto di realizzazione nel Comune di Prato - capoluogo dell'omonima Provincia toscana - di un nuovo impianto di selezione delle frazioni tessili, pre e post-consumo (**doc. 5**).

In allegato alla domanda di accesso al contributo (**doc. 6**), Alia ha presentato tutta la documentazione prevista dall'Avviso.

2.2 - Come noto, il distretto tessile pratese è uno dei poli più importanti a livello mondiale per la produzione di filati e tessuti di lana. È costituito da una complessa rete di piccole e medie imprese, specializzate nella produzione e nel riciclo dei rifiuti. Il progetto si propone di realizzare un impianto in grado di **separare le frazioni tessili** (derivanti da residui di produzione o di consumo), mediante **tecnologia ottica automatizzata**, che permetta di suddividere i residui **in gruppi omogenei per materia (composizione della fibra) e colore**. L'*output* dell'impianto è, quindi, una **materia prima seconda** più agevolmente integrabile nella filiera produttiva del riciclo dei rifiuti.

Il progetto è descritto nella Relazione di accompagnamento al Piano Finanziario, presentata da Alia (**doc. 7**).

L'impianto costituirà un volano per una maggiore integrazione tecnologica di tutto il distretto.

*

3 - La disciplina del calcolo del contributo ammissibile e la sua errata applicazione nei provvedimenti impugnati

3.1 – Il procedimento in esame è conformato dal Regolamento UE 17 giugno 2014, n. 651 della Commissione europea, c.d. ‘Regolamento GBER’ (**doc. 8**).

L’Avviso, in particolare, recepisce ed attua l’art. 47 del Regolamento GBER, che è esplicitamente richiamato negli artt. 5 e 6 dell’Avviso (**doc. 4**).

Avviso e GBER concordemente stabiliscono che l’**investimento complessivo** del progetto (cioè il costo complessivo di realizzazione) va confrontato con un investimento di analoga capacità, relativo a un processo tradizionale (c.d. **investimento analogo**).

Sottraendo dall’**investimento complessivo** i costi dell’investimento analogo **si ottengono, per differenza, i costi dell’investimento supplementare**, cioè quelli necessari a realizzare un progetto che superi lo ‘stato dell’arte’, come definito all’art. 2, punto 129, del Regolamento GBER.

Su tale importo, tanto l’Avviso (art. 5, **doc. 4**), quanto il GBER (art. 47, comma 8 - **doc. 8**) ammettono il contributo nella misura massima del 35%.

3.2 - Alia ha documentato e comprovato il seguente piano dei costi (pag. 11 del **doc. 7**) – si riportano solo i totali (la relazione caricata sulla Piattaforma, comprendeva anche il dettaglio di tutte le voci di costo):

Voce di costo	Investimento complessivo	Investimento analogo	Investimento supplementare
TOTALE (€)	18.992.403,24	8.737.265,28	10.255.137,96

Computando il contributo in misura pari al 35% su € 10.255.137,96, risulta un contributo di Euro **3.589.298,29**.

3.3 - Il 29 dicembre 2022 il MITE (oggi: MASE) ha pubblicato il decreto dipartimentale n. 212, di approvazione della graduatoria delle proposte ammesse a contribuzione, dal quale si ricava che: (i) la graduatoria è stata formata sulla base delle

valutazioni espresse e dei punteggi attribuiti dalla nominata Commissione di ammissione e valutazione delle proposte; (ii) è stato individuato il contributo massimo erogabile per ciascuna proposta ammessa a finanziamento, riportato nell'Allegato 1 - 'Graduatoria definitiva delle Proposte ammesse al finanziamento' (**doc. A - provvedimento impugnato**).

Alia ha ottenuto il secondo posto nella graduatoria nazionale (con un punteggio complessivo di 77,59/100) e il primo posto con riferimento all'area geografica Centro-Sud, cui è destinato il 60% delle risorse (per un totale di Euro 90 milioni sui 150 stanziati per la Linea d'Intervento D).

Senonché il contributo attribuito ad Alia nel provvedimento impugnato è pari a **Euro 2.020.597,82**, che risulta pari soltanto al 19,70% dei costi ammissibili e che è inficiato - nel procedimento di calcolo seguito dalla Commissione di ammissione e valutazione delle proposte (e recepito dal Ministero) - dai vizi che saranno illustrati nella parte in diritto del presente ricorso.

3.4 - Con decreto dipartimentale del 31 gennaio 2023, n. 60, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) ha disposto la concessione dei contributi, confermando per Alia il limite massimo erogabile di 2.020.597,82 Euro (**doc. B - provvedimento impugnato**).

3.5 - Avvedutasi della discrepanza tra il contributo atteso e quello erogato, Podierna ricorrente ha presentato un'istanza di accesso agli atti, finalizzata a conoscere le valutazioni compiute in merito alla quantificazione del contributo massimo erogabile (**doc. 9**).

Tale istanza è, allo stato, ancora inevasa: Alia si riserva di proporre motivi aggiunti, qualora dalla lettura di tali atti (già impugnati con il presente ricorso) emergano vizi ulteriori a quelli qui dedotti.

*

La quantificazione del contributo disposta dai provvedimenti indicati in epigrafe è illegittima e gravemente lesiva degli interessi della ricorrente per i seguenti

motivi di diritto, che vengono proposti anche contro gli altri provvedimenti indicati nell'epigrafe del presente ricorso, se da interpretarsi nel senso di consentire od imporre la predetta quantificazione del contributo massimo erogabile (in luogo della maggiore somma di Euro 3.589.298,29, o di quella che risulterà di giustizia). Il presente ricorso è proposto per l'annullamento *in parte qua* dei provvedimenti impugnati, cioè per la parte in cui riconoscono un contributo inferiore al dovuto: pertanto la presente impugnativa non contesta i provvedimenti impugnati nella parte in cui riconoscono il contributo fino ad euro 2.020.597,82 (che dunque si considera acquisita) bensì solo per il mancato riconoscimento dell'eccedenza dovuta.

Tutto ciò per le seguenti ragioni di

DIRITTO

I MOTIVO: Violazione e falsa applicazione degli artt. 47 e 56 *sexies*, Regolamento UE 17 giugno 2014, n. 651 (GBER); del d.m. 28 settembre 2021, n. 397; degli artt. 5, 13 e 14 (comma 5) dell'Avviso M2C.1.1I1.2 del 15 ottobre 2021, successivamente modificato il 24 novembre 2021 e l'11 febbraio 2022, relativo alla Linea d'intervento 'D' della misura M2C.1.1 I1.2 (e dell'Allegato 2 allo stesso). Eccesso di potere particolarmente sotto i profili sintomatici dell'irragionevolezza e della illogicità manifeste.

I Motivo – I provvedimenti impugnati hanno definito il contributo concesso ad Alia in misura non conforme alla disciplina, normativa e di lex specialis. Il metodo applicato implica effetti illogici e paradossali.

4 - La base normativa dei criteri di ammissione al contributo

4.1 - La base normativa dei progetti faro di economia circolare della misura 2 del PNRR è essenzialmente la seguente.

4.2 - In primo luogo, il Regolamento UE 17 giugno 2014, n. 651 (**GBER – doc. 8**) individua le categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato dell'Unione europea.

Tra esse, **l'art. 47** individua gli “*aiuti agli investimenti per il riciclaggio e il riutilizzo dei rifiuti*”, stabilendo:

- nel **comma 7**, che i **costi ammissibili** “*corrispondono ai costi d'investimento*

supplementari necessari per realizzare un investimento che conduca ad attività di riciclaggio o riutilizzo rispetto a un processo tradizionale di attività di riutilizzo e di riciclaggio di analoga capacità che verrebbe realizzato in assenza di aiuti?;

- nel **comma 8**, che l'intensità di aiuto non supera il 35 % dei costi ammissibili.

L'art. 56 *sexies*, comma 7, disciplina le **condizioni di ammissibilità al finanziamento**:

a) **gli aiuti sono concessi unicamente per i seguenti progetti: (...)**
investimenti per il riciclaggio e il trattamento dei rifiuti ai fini del riutilizzo,

b) l'importo nominale del finanziamento totale concesso a qualsiasi beneficiario finale [...] non supera i 100 milioni di euro.

4.3 - In secondo luogo, rileva il *corpus* delle fonti regolamentari ministeriali emanate per disciplinare il finanziamento in questione.

Il **dm 6 agosto 2021 (doc. 10)** ha assegnato alle singole amministrazioni le risorse finanziarie previste per l'attuazione degli interventi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), assegnando al MITE (oggi: MASE) un *plafond* di 600 milioni di aiuti per la realizzazione di progetti 'faro' di economia circolare, nell'ambito dell'Investimento 1.2, Missione 2, Componente 1 del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

Il **dm 28 settembre 2021, n. 397 (doc. 1)** ha approvato i **criteri di selezione** dei progetti relativi all'Investimento 1.2 proposti dai destinatari della misura, e ha stabilito: (i) l'assegnazione delle risorse finanziarie "*mediante procedure di evidenza pubblica*"; (ii) secondo quattro linee di intervento, di cui la linea D destinata alla "*infrastrutturazione della raccolta delle frazioni di tessili pre-consumo e post consumo, ammodernamento dell'impiantistica e realizzazione di nuovi impianti di riciclo delle frazioni tessili in ottica sistemica cd. «Textile Hubs»*"; (iii) i **criteri di ammissibilità e di valutazione** delle proposte e **di riparto delle risorse** per le singole linee di intervento, indicati nell'**Allegato 1 (doc. 2)**; (iv) la valutazione delle proposte a cura di apposita Commissione di ammissione e valutazione delle proposte, avente il compito di

provvedere “*alla formulazione della graduatoria delle proposte finanziabili per ciascuna linea di intervento*” (art. 1.8); (v) il “*contributo massimo erogabile per ciascuna proposta seguirà le modalità previste dall'art. 56-sexies, comma 7, lettera b) del regolamento (UE) n. 651/2014 GBER*” (vedi *supra* par. 4.2).

4.4 - In terzo luogo, l'Avviso riproduceva le medesime disposizioni sopra evidenziate, negli articoli 5 (“*Forma del finanziamento e oggetto della Proposta*”) e 13 (“*Ammissione e valutazione delle proposte*”) – **doc. 4**.

Per quanto interessa il presente ricorso, va evidenziato l'art. 14, comma 5, rimandava ad un Allegato 2 l'indicazione delle **spese ammissibili**.

Con riferimento alle spese per l'acquisto del suolo e per le opere murarie, nel predetto Allegato è indicata la seguente disciplina:

Le spese ammissibili delle proposte di cui all'art.14 possono riguardare:

a) Suolo impianto/intervento

Le spese relative all'acquisto del suolo aziendale sono ammesse nel limite del 10 per cento dell'investimento complessivo ammissibile del progetto.

b) Opere murarie e assimilate.

Per quanto riguarda i programmi di sviluppo industriale le spese relative ad opere murarie sono ammissibili nella misura massima del 30 per cento dell'importo complessivo degli investimenti ammissibili per ciascuna proposta. Ai fini dell'ammissibilità della spesa per uffici, vengono considerate congrue le superfici massime di 25 mq per addetto.

*

5 - Il calcolo (errato per difetto) del contributo concesso ad Alia

5.1 – Si riporta qui di seguito il ‘piano finanziario sintetico’ presentato da Alia, con giustapposta la misura della percentuale del 35%:

Spesa ammissibile	Investimento complessivo	Investimento analogo	Investimento supplementare	Contributo = 35% i. supplementare
Suolo impianto/intervento	5.190.232,00 €	4.870.232,00 €	320.000,00 €	112.000,00 €
Opere murarie e assimilate	6.888.730,64 €	2.636.581,64 €	4.252.149,00 €	1.488.252,15 €
Infrastrutture specifiche necessarie al funzionamento dell'impianto/intervento	1.761.815,00 €	356.895,00 €	1.404.920,00 €	491.722,00 €
Macchinari, impianti e attrezzature	4.500.000,00 €	450.000,00 €	4.050.000,00 €	1.417.500,00 €
Programmi informatici brevetti, licenze, know-how e conoscenze tecniche non brevettate	- €	- €	- €	- €
Spese per consulenze	651.625,60 €	423.556,64 €	228.068,96 €	79.824,14 €
Totale	18.992.403,24 €	8.737.265,28 €	10.255.137,96 €	3.589.298,29 €

La proposta di Alia riportava un investimento supplementare pari a € 10.255.137,96: perciò in applicazione delle disposizioni sopra riassunte, il contributo è pari al 35%, cioè pari a € 3.589.298,29 (che rispetta nel limite massimo unitario di 100 milioni di cui all'art. 56 *sexies*, comma 7, lettera B del GBER).

Come accennato in narrativa, la Commissione di ammissione e valutazione delle proposte ha riconosciuto ad Alia un contributo minore: € 2.020.597,82 (doc. A).

5.2 – La differenza rispetto allo ‘specchietto’ presentato da Alia sta in due voci di spesa ammissibile: quella relativa al “*suolo impianto/intervento*” (cioè la spesa per l’acquisto del suolo ove sorgerà l’impianto), e quella relativa alle opere murarie.

Come evidenziato (*supra*, par. 4.4), per la voce ‘**suolo**’, l’avviso riconosceva ammissibile il costo nei limiti del 10% dell’importo dell’investimento complessivo; la voce ‘**opere murarie**’ era ammissibile nei limiti del 30% dell’importo dell’investimento complessivo (Allegato 2, doc. 4).

Alia ha interpretato tale vincolo nel senso che riguardasse la proporzione tra (singola voce dello) investimento supplementare, rispetto al totale dell’**investimento complessivo**. Tale rapporto è rispettato nel prospetto di cui sopra, nel quale la cella gialla (suolo) è inferiore alla soglia del 10% del totale dell’investimento complessivo (cella in grigio); e la cella in arancione (opere murarie) è inferiore alla soglia del 30% del totale dell’investimento complessivo (cella in

grigio).

Evidentemente, la Commissione ha interpretato in modo diverso il vincolo quantitativo: applicandolo non alla proporzione tra i. supplementare e i. complessivo, bensì *computandolo come soglia massima 'secca' della voce di pertinenza del solo investimento complessivo*, nel senso cioè di applicare i coefficienti del 10% e del 30% al rapporto tra la singola voce e il totale dell'investimento complessivo.

Se si considera, allora, il 10% quale tetto massimo per l'acquisto del suolo rispetto all'investimento complessivo; e il tetto del 30% dell'investimento complessivo come massimo ammesso per le opere murarie, risultano due importi - limite dell'investimento complessivo (evidenziati in rosso nella tabella seguente):

Spesa ammissibile	Investimento complessivo	Limite massimo	Investimento analogo	Investimento supplementare	Contributo = 35% i. supplementare
Suolo impianto/intervento	5.190.232,00 €	1.899.240,32 €	4.870.232,00 €	320.000,00 €	112.000,00 €
Opere murarie e assimilate	6.888.730,64 €	5.697.720,97 €	2.636.581,64 €	4.252.149,00 €	1.488.252,15 €
Infrastrutture specifiche necessarie al funzionamento dell'impianto/intervento	1.761.815,00 €		356.895,00 €	1.404.920,00 €	491.722,00 €
Macchinari, impianti e attrezzature	4.500.000,00 €		450.000,00 €	4.050.000,00 €	1.417.500,00 €
Programmi informatici brevetti, licenze, know-how e conoscenze tecniche non	- €		- €	- €	- €
Spese per consulenze	651.625,60 €		423.556,64 €	228.068,96 €	79.824,14 €
Totale	18.992.403,24 €		8.737.265,28 €	10.255.137,96 €	3.589.298,29 €

5.3 - In questa situazione, la Commissione di ammissione e valutazione delle proposte, preso atto che le spese per suolo e opere murarie *complessive* (celle azzurre e blu) superavano il limite massimo ammesso, avrebbe dovuto: (i) ridurre a questo importo i costi ammissibili complessivi per tali voci (come peraltro ha fatto); e quindi (ii) riproporzionare a tale limite l'investimento analogo e l'investimento supplementare.

Viceversa, la Commissione ha operato nel modo che segue: ha fatto corrispondere le voci suolo/opere dell'investimento complessivo al tetto massimo, lasciando tuttavia inalterate le voci dell'investimento analogo.

In questo modo, **ha ottenuto i seguenti valori:**

Spesa ammissibile	Investimento complessivo	Investimento analogo	Investimento supplementare	Contributo = 35% i. supplementare
Suolo impianto/intervento	1.899.240,32 €	4.870.232,00 €	- 2.970.991,68 €	- 1.039.847,09 €
Opere murarie e assimilate	5.697.720,97 €	2.636.581,64 €	3.061.139,33 €	1.071.398,77 €
Infrastrutture specifiche necessarie al funzionamento dell'impianto/intervento	1.761.815,00 €	356.895,00 €	1.404.920,00 €	491.722,00 €
Macchinari, impianti e attrezzature	4.500.000,00 €	450.000,00 €	4.050.000,00 €	1.417.500,00 €
Programmi informatici brevetti, licenze, know-how e conoscenze tecniche non	- €	- €	- €	- €
Spese per consulenze	651.625,60 €	423.556,64 €	228.068,96 €	79.824,14 €
Totale	14.510.401,89 €	8.737.265,28 €	5.773.136,61 €	2.020.597,81 €

Che questa sia stata la procedura seguita dalla Commissione è evidente, perché il contributo risultante (cella in verde) è esattamente identico a quello indicato nella graduatoria: € 2.020.597,82.

Ma è altrettanto evidente che questa **metodologia di calcolo è illogica e irrazionale**, sotto due distinti profili.

In primo luogo, una volta operata la riduzione della voce ammissibile dell'investimento complessivo, la Commissione *avrebbe dovuto ripartire questa riduzione proporzionalmente* tra investimento analogo e investimento supplementare. Invece (e ricordato che l'investimento supplementare è calcolato per differenza tra 'complessivo' e 'analogo'), se si **riduce il minuendo** (= l'i. complessivo) e si lascia inalterato il sottraendo (= i. analogo), **l'intera riduzione viene illogicamente allocata sull'investimento supplementare (calcolato per differenza tra i primi due).**

L'illogicità è **eclatante** per la voce 'suolo', laddove l'investimento supplementare risulta addirittura negativo (cella in giallo) e **parimenti negativo diventa il contributo (cella in rosa)**, determinando perciò **un effetto riduttivo sulle altre voci** dell'investimento, che vengono sommate al valore

‘negativo’ del contributo calcolato sulla voce negativa.

Anche ad ammettere che la Commissione abbia ragionato nel senso che il tetto massimo di spesa ammissibile per il suolo doveva considerarsi assorbito nell'investimento analogo (che è superiore a tale valore), la conclusione avrebbe dovuto essere quella di considerare ‘zero’ il contributo ammissibile per il suolo: non certo un valore negativo.

Basti - allora - considerare che, se per la voce ‘suolo’ la Commissione avesse considerato ‘zero’ per quella voce, anziché un valore negativo (vedasi cella in giallo), il contributo sarebbe aumentato di oltre un milione di euro (cella in verde):

Spesa ammissibile	Investimento complessivo	Investimento analogo	Investimento supplementare	Contributo = 35% i. supplementare
Suolo impianto/intervento	1.899.240,32 €	4.870.232,00 €	- €	- €
Opere murarie e assimilate	5.697.720,97 €	2.636.581,64 €	3.061.139,33 €	1.071.398,77 €
Infrastrutture specifiche necessarie al funzionamento dell'impianto/intervento	1.761.815,00 €	356.895,00 €	1.404.920,00 €	491.722,00 €
Macchinari, impianti e attrezzature	4.500.000,00 €	450.000,00 €	4.050.000,00 €	1.417.500,00 €
Programmi informatici brevetti, licenze, know-how e conoscenze tecniche non	- €	- €	- €	- €
Spese per consulenze	651.625,60 €	423.556,64 €	228.068,96 €	79.824,14 €
Totale	14.510.401,89 €	8.737.265,28 €	8.744.128,29 €	3.060.444,90 €

In secondo luogo, il metodo applicato dalla Commissione – avendo riparametrato l'investimento complessivo di suolo e opere murarie, ma non l'investimento analogo – porta all'assurdo logico di avere un investimento complessivo (analogo + supplementare) inferiore all'investimento analogo.

*

6 – I vizi del procedimento seguito dalla Commissione (e recepito dal MASE)

6.1 – Ad ammettere (con la Commissione) che il tetto del 10% e del 30%

(rispettivamente per suolo e opere murarie) dovesse calcolarsi sull'investimento complessivo, la Commissione avrebbe dovuto effettuare un riproporzionamento tra investimento analogo e investimento supplementare, che avrebbe portato ai seguenti valori (in rosso, il ricalcolo dell'investimento complessivo e di quello analogo *riproporzionato*; le celle in giallo e arancione riportano l'i. supplementare per differenza rispetto ai nuovi valori):

Spesa ammissibile	Investimento complessivo	Investimento analogo	Investimento supplementare	Contributo = 35% i. supplementare
Suolo impianto/intervento	1.899.240,32	1.782.144,04 €	117.096,28 €	40.983,70 €
Opere murarie e assimilate	5.697.720,97	2.180.736,52 €	3.516.984,45 €	1.230.944,56 €
Infrastrutture specifiche necessarie al funzionamento dell'impianto/intervento	1.761.815,00 €	356.895,00 €	1.404.920,00 €	491.722,00 €
Macchinari, impianti e attrezzature	4.500.000,00 €	450.000,00 €	4.050.000,00 €	1.417.500,00 €
Programmi informatici brevetti, licenze, know-how e conoscenze tecniche non	- €	- €	- €	- €
Spese per consulenze	651.625,60 €	423.556,64 €	228.068,96 €	79.824,14 €
Totale	14.510.401,89 €	5.193.332,20 €	9.317.069,69 €	3.260.974,39 €

Come si nota, il ragionevole sviluppo del metodo della Commissione - che 'blocca' le componenti dell'investimento complessivo al 'valore-soglia' porta comunque ad un contributo ben più alto (di oltre Euro 1,2 MIO) rispetto a quello concesso.

6.2 – È, perciò, evidente - anche prima di conoscere le eventuali motivazioni che siano state adottate nei provvedimenti in relazione ai quali Alia ha presentato istanza di accesso (che potranno essere oggetto di formulazione di motivi aggiunti) - che il finanziamento concesso non è stato determinato nel rispetto della normativa applicabile e i provvedimenti impugnati risultano adottati in violazione e/o falsa applicazione del quadro normativo di riferimento, ed in particolare delle disposizioni di legge indicate nella rubrica del presente motivo (particolarmente, l'art. 14, comma 5 dell'Avviso e l'Allegato 2 all'Avviso – **doc. 4**).

Il vizio, in particolare, è ravvisabile nell'errato computo del tetto massimo (di cui all'Allegato 2 all'Avviso) previsto per la spesa ammissibile del suolo e delle opere murarie (calcolato come percentuale *interna* all'investimento complessivo, anziché come rapporto tra spesa supplementare e investimento complessivo), e soprattutto negli effetti riduttivi a cascata che da tale errata impostazione iniziale sono derivati (soprattutto per avere computato 'in negativo' il contributo concesso per il suolo).

6.3 - E' altresì ravvisabile l'eccesso di potere, sotto il profilo sintomatico della irrazionalità manifesta e della contraddittorietà intrinseca, dato che il calcolo seguito determina gli effetti illogici e paradossali evidenziati *supra* nel par 5.3.

6.4 - Con riferimento al provvedimento di approvazione della graduatoria (**doc. A**) e a quello di concessione dei contributi (**doc. B**) il vizio dedotto nel presente motivo rileva sia in via propria (i decreti ministeriali ledono essi stessi le norme di riferimento, nella parte in cui applicano la metodologia qui contestata), sia in via derivata, in quanto tali provvedimenti recepiscono le indicazioni della Commissione di ammissione e valutazione delle proposte.

*

II MOTIVO: Violazione e falsa applicazione degli artt. 47 e 56 *sexies*, Regolamento UE 17 giugno 2014, n. 651 (GBER); del d.m. 28 settembre 2021; degli artt. 5, 13 e 14 (comma 5) dell'Avviso M2C.1.1I1.2 del 15 ottobre 2021, successivamente modificato il 24 novembre 2021 e l'11 febbraio 2022, relativo alla Linea d'intervento 'D' della misura M2C.1.1 I1.2 (e dell'Allegato 2 allo stesso). Eccesso di potere particolarmente sotto i profili sintomatici dell'irragionevolezza e dello sviamento dal fine. Incompetenza.

Il Motivo – I provvedimenti impugnati esercitano un potere riduttivo del contributo, non previsto dalla normativa e disfunzionale alla logica performance based del PNRR

7 - Violazione della logica performance based del PNRR

7.1 - La disciplina normativa richiamata nei parr. 4.1 - 4.3 è univoca e chiara nello stabilire che la valutazione delle proposte era unicamente finalizzata a formare una graduatoria in ordine decrescente di merito rispetto agli obiettivi di economia circolare e che - una volta stilata la graduatoria - i progetti sarebbero stati ammessi a finanziamento (nel limite massimo di 100 milioni di euro ciascuno) fino a saturazione

del *plafond* disponibile.

Pertanto la discrezionalità valutativa attribuita al Ministero (*rectius*, alla Commissione di ammissione e valutazione delle proposte) era riferita al merito tecnico dei progetti, onde stabilire l'ordine di preferenza nell'assegnazione di finanziamenti, modulato sulla coerenza con gli obiettivi di economia circolare sottesi alla misura. Non era - viceversa - previsto un potere discrezionale di ridurre il contributo o di stabilire criteri di calcolo del medesimo, in riduzione rispetto al tetto fissato da GBER (recepito nella *lex specialis* di gara).

L'interpretazione qui proposta trova conferma nel disposto dell'art 1.9 del DM 28 settembre 2021, n. 397, che stabilisce che se, a seguito della formulazione della graduatoria, fossero rimaste “risorse residue non assegnate, si potrà procedere alla riallocazione di tali risorse nell'ambito delle altre linee d'intervento e allo scorrimento delle relative graduatorie, così da assicurare il completo utilizzo della dotazione finanziaria della misura di cui al punto 2”.

7.2 - Parimenti, con Circolare 14 ottobre 2021, n. 21, il MEF ha trasmesso alle Amministrazioni titolari delle misure le “Istruzioni Tecniche per la selezione dei progetti PNRR” (**doc. 11**).

Le Istruzioni contengono le indicazioni date ai Ministeri per la redazione degli avvisi delle procedure, riferite anche - specificamente - ai criteri di valutazione delle offerte. In nessuna parte tali istruzioni contengono una indicazione circa la possibilità di ridurre discrezionalmente l'entità del contributo (rispetto alla misura del 35% fissata in sede europea e recepita nella *lex specialis* di gara).

7.3 - Va anche considerato che il Piano nazionale per la ripresa e resilienza (PNRR) è un Programma *performance based* e non di spesa: gli aiuti sono concessi ai progetti di intervento *se ed in quanto* realizzino gli obiettivi di innovazione (nel caso della misura 2 - Componente 1: di economia circolare) secondo precisi risultati verificati tramite *milestone* (tempi di rispetto del cronoprogramma di attuazione del progetto) e *target*, cioè i risultati attesi dagli interventi, quantificati in base a indicatori

misurabili.

Nella logica del PNRR, pertanto, l'anticipo di risorse per l'avvio dei Piani e i successivi pagamenti sono effettuati solo in base al raggiungimento dei M&T concordati *ex-ante* e temporalmente scadenziati.

7.4 - Il decreto – qui impugnato – di approvazione della graduatoria per i contributi (**doc. A**) richiama - in premessa - integralmente ed esclusivamente le valutazioni compiute dalla Commissione di ammissione e valutazione delle proposte.

L'uno e le altre – per le ragioni esposte nel primo motivo del presente ricorso - **hanno operato una interpolazione del calcolo del contributo** (ridurre virtualmente l'investimento analogo, portando *in negativo* il valore dell'investimento supplementare, determinando perciò un *valore negativo* anche dello stesso contributo) non congruente con le disposizioni della *lex specialis*, ed in particolare con l'art. 14, comma 5, dell'Avviso e il relativo Allegato 2.

Da tali considerazioni si evince, pertanto: (i) che la Commissione e/o il MASE si sono attribuiti un potere di decidere discrezionalmente l'entità del contributo e/o i criteri di computo del medesimo, non previsto dalla normativa; (ii) che il resistente Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (già MITE) ha recepito acriticamente le indicazioni della commissione, incorrendo perciò nel medesimo vizio (che - anche in relazione al presente motivo - viene dedotto sia in via propria, sia in via derivata).

7.5 - Risulta altresì sussistente, per le medesime ragioni, un vizio di incompetenza. A tutto concedere, se la procedura avesse consentito alla commissione di computare in modo diverso da quello qui sostenuto i contributi da concedere, detto potere doveva essere specificamente previsto nella disciplina di gara. Così non è stato, e dunque la Commissione e/o il MASE risultano avere esercitato un potere di cui erano privi.

7.6 - Risultano - infine - gli estremi dell'eccesso di potere, particolarmente sotto i profili sintomatici dell'irragionevolezza, e dello sviamento dal fine.

Infatti, la interpolazione che il Ministero e/o la Commissione di ammissione e valutazione delle proposte hanno esercitato rispetto alle regole di determinazione del contributo ha realizzato un effetto concreto di pregiudicare la sostenibilità economico-finanziaria di un intervento che è stato valutato pienamente funzionale agli obiettivi di economia circolare che la misura intendeva realizzare.

E l'Ecc.mo Tribunale ha già avuto modo di stigmatizzare come illegittima l'interpretazione del Ministero, se non coerente con le complessive finalità del PNRR; soprattutto, se non coerente in concreto con le finalità di innovazione recate dal Piano (Tar Lazio - Roma, III *bis*, 3 febbraio 2023, n. 1798).

*

CONCLUSIONI

P.Q.M.

Voglia l'Ecc.mo Tribunale adito accogliere il presente ricorso e, per l'effetto, annullare i provvedimenti impugnati nella sola parte in cui non riconoscono un contributo superiore ad euro € 2.020.597,82 e per l'effetto – accertato il diritto di Alia Servizi Ambientali ad ottenere il contributo nella misura di Euro **3.589.298,29** (o nella diversa somma che risulterà di giustizia dalla corretta applicazione della disciplina contenuta negli atti impugnati) e **fermo restando** il contributo di € 2.020.597,82 ivi indicato e che si considera acquisito – condannare il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica a rideterminare il contributo in tale misura.

Con ogni consequenziale provvedimento, anche in ordine alle spese.

Ai sensi dell'art. 13, comma 6 bis, lett. c) del d.P.R. 30 maggio 2002 n. 115, il contributo unificato è dovuto nella misura di euro 1.800,00.

Si depositano in allegato i seguenti documenti:

- A) decreto dipartimentale MITE 29 dicembre 2022, n. 212 : approvazione della graduatoria – **provvedimento impugnato**;
- B) decreto dipartimentale MASE del 31 gennaio 2023, n. 60 – **provvedimento impugnato**;

- 1) d.m. MiTE 28 settembre 2021, n. 397;
- 2) allegato al d.m. MiTE 28 settembre 2021, n. 397;

- 3) risoluzione EU 10 febbraio 2021 sul Piano d'Azione per l'Economia Circolare;
- 4) avviso M2C.1.II1.2. del 15 ottobre 2021 (come modificato il 24 novembre 2021 e l'11 febbraio 2022), relativo alla Linea d'Intervento 'D';
- 5) inserimento sulla piattaforma della Proposta di Alia;
- 6) domanda di Alia di accesso al contributo;
- 7) relazione Alia di accompagnamento al Piano Finanziario;
- 8) regolamento EU GBER;
- 9) istanza di accesso agli atti 15 febbraio 2023;
- 10) d.m. MITE 6 agosto 2021;
- 11) circolare MEF 14 ottobre 2021, n. 21 e relative Istruzioni tecniche allegate.

Con ossequio.

Firenze - Roma, 27 febbraio 2023

Avv. Andrea Grazzini

Firmato digitalmente da

ANDREA GRAZZINI

CN = ANDREA
GRAZZINI
C = IT