

**INTEGRAZIONE DEL CONTRADDITTORIO PER PUBBLICI
PROCLAMI MEDIANTE PUBBLICAZIONE SUL SITO WEB DEL
MINISTERO DELLA CULTURA DEL SEGUENTE**

AVVISO

*in ottemperanza all'ordinanza Tar Lazio – Roma, Sez. II quater, 28 settembre
2022, n. 6014 resa nel giudizio r.r. n. 9826/2022*

I sottoscritti Avv.ti Francesco G. Romano (c.f.: RMNFNC87H16E815H; p.e.c.:
studiolegalefrancescog.romano@legalmail.it; fax: 0832.726536) e Vincenzo
Scalini (c.f.: SCLVCN69P18B616G; p.e.c.:
scalini.vincenzoordavvle@legalmail.it; fax: 0836318923) quali procuratori e
difensori del Comune di Palmariggi, (c.f.: 83000930756), in persona del Sindaco
legale rappresentante *p.t.*, in proprio e quale Comune capofila con il Comune
di Cannole aggregato, e il Comune di Cannole (c.f.: 83001290754), in persona
del Sindaco legale rappresentante *p.t.*

nel giudizio contro

Amministrazioni resistenti: Ministero della Cultura; Presidenza Del Consiglio
dei Ministri; Ministero dell'Economia e delle Finanze;

e nei confronti di

Controinteressati: TUTTI I COMUNI AMMESSI AL CONTRIBUTO DI CUI
ALL'AVVISO PUBBLICATO SUL SITO INTERNET DEL MINISTERO
DELLA CULTURA IN DATA 20 DICEMBRE 2021

AVVISANO CHE

- **RICORRENTI** sono il Comune di Palmariggi, (c.f.: 83000930756), in
persona del Sindaco legale rappresentante *p.t.*, in proprio e quale Comune
capofila con il Comune di Cannole aggregato, **e il Comune di Cannole** (c.f.:
83001290754) rappresentati e difesi, giusta procura in calce al ricorso
introduttivo del presente giudizio del 21.6.2022, originariamente instaurato
innanzi al Tar Bari, r.r. n. 752/2022, dagli Avv.ti Francesco G. Romano (c.f.:

RMNFNC87H16E815H; p.e.c.: *studiolegalefrancescog.romano@legalmail.it*;
fax: 0832.726536) e Vincenzo Scalini (c.f.: SCLVCN69P18B616G; p.e.c.:
scalini.vincenzoordavve@legalmail.it; fax: 0836318923) con loro elettivamente
domiciliati presso l'indirizzo di posta elettronica certificata
studiolegalefrancescog.romano@legalmail.it;

- **AUTORITÀ GIUDIZIARIA INNANZI ALLA QUALE SI PROCEDE:** Tar
Lazio – Roma, sez. II *quater*;

- **ESTREMI DEL RICORSO:** il ricorso è stato iscritto al ruolo con il n. registro
generale **9826/2022**, con udienza pubblica fissata per il 17 gennaio 2023.

- **ESTREMI DEI PROVVEDIMENTI IMPUGNATI:** nota del 22 aprile 2022
prot. n. 0014216-P del Ministero della Cultura, Unità di Missione per
l'attuazione del PNRR, con cui veniva comunicata la mancata ammissione al
finanziamento del progetto del Comune di Palmariggi; nota del 24 maggio 2022
prot. N. 0017298-P del Ministero della Cultura, Unità di Missione per
l'attuazione del PNRR; - nei limiti dell'interesse, la graduatoria definitiva del
Ministero della Cultura (Linea B), e Il provvedimento Decreto del Ministero
della Cultura Segretariato Generale n. 453 7.6.2022 di approvazione delle
graduatorie, nella parte in cui non è ammesso il Comune di Palmariggi con il
Comune di Cannole, successivamente conosciute; - ove occorra, e nei limiti
dell'interesse: l'Avviso Pubblico allegato; del D.M. 20 dicembre 2021 del
Ministero della Cultura dedicato ai piccoli borghi storici di approvazione
dell'Avviso pubblico; le note n. 23430 del 3 dicembre 2021 e n. 23709 del 6
dicembre 2021 del Direttore dell'Unità di Missione per l'attuazione del PNRR,
ove lesive ancorché non conosciute; - ogni altro atto ad esso presupposto,

conseguenziale o comunque connesso, ancorché non conosciuto, in quanto lesivo

- INDICAZIONE DEI CONTROINTERESSATI: Devono intendersi quali “controinteressati” tutti i Comuni ammessi al contributo di cui all’avviso pubblicato sul sito internet del Ministero della cultura in data 20 dicembre 2021 (quanto ai nominativi dei controinteressati, si rinvia all’elenco dei Comuni ammessi al contributo di cui all’avviso pubblicato sul sito internet del Ministero della Cultura in data 20 dicembre 2021 (doc.5), vista l’espressa dispensa dall’indicazione nominativa degli stessi contenuta nella suddetta Ordinanza del TAR Roma)

- SUNTO DEL RICORSO:

I ricorrenti hanno chiesto l’annullamento e/o la nullità del provvedimento di esclusione del Comune di Palmariggi con il Comune di Cannole, dell’atto di approvazione delle graduatorie, nella parte in cui non è ammesso il Comune di Palmariggi con il Comune di Cannole, nonché di altri atti – sopra indicati e specificati nel corpo del ricorso e dei motivi aggiunti, che si allegano alla presente – per due motivi.

Con il primo motivo, i ricorrenti censuravano l’esclusione poiché– pur avendo entrambi i Comuni approvato la delibera di G.C. prima del termine di presentazione delle domande di finanziamento – non è stato possibile allegare la delibera del Comune aggregato; in particolare, è stata allegata la delibera di G.C. di approvazione della proposta del Comune capofila, e non anche quella del Comune aggregato, solo perché il modulo predisposto dal Ministero non consentiva la possibilità di inserire, nell’apposita casella, due *files* bensì solo uno.

Con il secondo motivo di ricorso, i ricorrenti censuravano la mancata attivazione del soccorso istruttorio, anche alla luce dell'errore del Ministero nella predisposizione della piattaforma (nonché della pluralità di atti da cui poteva evincersi l'approvazione della proposta da parte del Comune di Cannole).

Di seguito, per completezza, si riproduce l'esposizione dei fatti e dei motivi di diritto spiegati nel ricorso:

FATTO

1.- Con decreto del 20 dicembre 2021, il Ministero della Cultura emanava un avviso, dedicato ai piccoli borghi storici, finalizzato a promuovere progetti per la rigenerazione, valorizzazione e gestione del grande patrimonio di storia, arte, cultura e tradizioni presenti nei piccoli centri italiani, integrando obiettivi di tutela del patrimonio culturale con le esigenze di rivitalizzazione sociale ed economica, di rilancio occupazionale e di contrasto dello spopolamento, con scadenza fissata al 15 marzo 2022 (di seguito "*Bando Borghi*").

2.- Le risorse venivano assegnate per ciascuna Regione – per la Puglia veniva fissata l'entità delle somme a disposizione – e, di conseguenza, le graduatorie verranno definite a livello regionale.

3.- Il Comune di Palmariggi intendeva partecipare insieme con il Comune di Cannole, quale comune aggregato, al bando in questione.

Si segnala, sin d'ora, che il Comune di Palmariggi, analogamente al Comune di Cannole, è un Comune molto piccolo, di circa 1.300 abitanti – peraltro, in costante calo demografico – pertanto, le risorse richieste risultano fondamentali per consentire ai predetti Comuni una minima possibilità di crescita.

4.- Con deliberazione di G. C. del Comune di Palmariggi n. 14 del 24.2.2022 è stato conferito espresso indirizzo affinché il Comune di Palmariggi partecipi al

predetto avviso, quale Comune capofila in aggregazione con il Comune di Cannole.

Con la medesima delibera si è stabilito di avvalersi di un tecnico specializzato per la presentazione di apposita proposta progettuale da candidare nell'ambito dell'apposita misura di finanziamento.

5.- Successivamente, i Comuni stipulavano un protocollo d'intesa e, in seguito, ciascun Comune, con propria delibera di G.C. (segnatamente, il Comune di Palmariggi con la n. 18 del 14.3.2022 e il Comune di Cannole con la n.14 del 14.3.2022), procedeva all'approvazione della proposta.

I predetti Comuni, inoltre, con dette delibere, acquisivano le lettere di intenti per l'adesione al partenariato del progetto, che vedeva coinvolte numerose associazioni locali.

Il progetto – definito *“Moderni viandanti lungo la via Francigena: in viaggio tra cammini, antichi borghi, sapori e paesaggi rurali”* – prevedeva il recupero e la valorizzazione dei percorsi lungo la Via Francigena *“al fine di realizzare un reticolo sentieristico strutturato, che colleghi i due borghi, da esplorare con lentezza, a piedi o in bicicletta, godendo degli autentici sapori e degli incantevoli paesaggi. La Via Francigena, grande itinerario europeo che si snoda anche tra i due comuni, costituirà il filo rosso per itinerari reali, virtuali e personalizzati che metteranno in rete i beni culturali locali e condurranno alla conoscenza del patrimonio”*.

La proposta, inoltre, dettagliava i monumenti da restaurare e le attività da effettuare.

6.- Il Comune ricorrente, pertanto, presentava domanda di partecipazione al finanziamento.

L'avviso indicava, tra la documentazione da trasmettere, *“la delibera dell'organo competente di approvazione della proposta di Progetto locale di*

rigenerazione culturale e sociale (in ipotesi di partecipazione in forma aggregata, le delibere di approvazione di tutti i Comuni aggregati)”.

Pur essendo stata approvata la proposta sia con del. G.C. del Comune di Palmariggi sia con del. G.C. del Comune di Cannole, come già segnalato, al momento di presentazione della domanda, mediante la piattaforma online predisposta dal Ministero, non è stato possibile allegare le due delibere dei Comuni.

La piattaforma per il caricamento dei documenti, infatti, consentiva il caricamento di **un solo documento** – che, peraltro, doveva essere firmato digitalmente – senza dare la possibilità tecnica di inserire un doppio allegato. Pertanto, è stato possibile allegare esclusivamente il solo atto del Comune di Palmariggi, quale Comune proponente.

In ogni caso, si anticipa che in apposito spazio della piattaforma, tuttavia, **era allegato il protocollo d'intesa, firmato dai sindaci dei due Comuni**, in cui si indicava che i Comuni di Cannole e Palmariggi *“hanno manifestato la volontà di partecipare all'avviso pubblico in forma congiunta”*.

7.- Con la nota del 22.4.2022 gravata, il Ministero della Cultura comunicava l'esclusione del Comune di Palmariggi.

In particolare, il provvedimento si fondava proprio sulla mancata allegazione della delibera del Comune aggregato, essendo presente soltanto la delibera del Comune proponente di approvazione della proposta.

8.- Quindi, con nota del 6.4.2022, il Comune di Palmariggi presentava istanza di annullamento d'ufficio, segnalando le problematiche riscontrate nella piattaforma online.

Con la predetta nota, il Comune di Palmariggi trasmetteva anche la delibera del Comune di Cannole, che era **precedente** alla presentazione della domanda.

9.- Con nota del 24.5.2022, tuttavia, il Ministero riscontrava la predetta istanza confermando l'esclusione.

Si segnala sin d'ora che il Ministero – lungi dal contestare le problematiche riscontrate dal Comune – affermava che il Comune avrebbe dovuto unire in un solo file le delibere e, poi, allegare il documento unitario sottoscritto digitalmente.

10.- Pertanto, con il presente ricorso, il Comune di Palmariggi, avendone evidente interesse, impugna gli atti indicati in epigrafe e ne chiede l'annullamento per i seguenti motivi in

DIRITTO

1.- Violazione e falsa applicazione dell'art. 6 e 7 l.n. 241/90, n. 241; violazione del principio del favor participationis; eccesso di potere per difetto istruttorio e irragionevolezza; perplessità; erronea presupposizione; violazione e falsa applicazione dell'art. 3 l.n. 241/90; violazione dell'art. 11, paragrafo 8, dell'Avviso; violazione e falsa applicazione art. 83, d.lgs.n. 50/2016.

1.1.- Come accennato in narrativa, con il provvedimento gravato del 24.5.2022, il Ministero confermava l'esclusione del Comune di Palmariggi dal finanziamento richiesto poiché “art. 11, paragrafo 8, dell'Avviso in oggetto, allorché prevede che “Tutti i documenti e le dichiarazioni necessari ai fini della presentazione della domanda di finanziamento, ivi compresa la stessa domanda di finanziamento e la relativa proposta, devono essere caricati sull'applicativo muniti di firma digitale del legale rappresentante del Comune proponente sottoscrittore della domanda di finanziamento”, rende evidente, giusta l'inciso “nonché per i documenti e le dichiarazioni per i quali è espressamente previsto, anche dei legali rappresentanti dei singoli Comuni aggregati”, l'insussistenza di alcun obbligo di sottoscrizione digitale della

delibera del Comune aggregato da parte del legale rappresentante di quest'ultimo, trattandosi di sottoscrizione non prevista dal richiamato art. 4, paragrafo 9, lett. d), del predetto Avviso”.

1.2.- L'operato del Ministero è palesemente illegittimo poiché, nel caso di specie, **esclusivamente a causa di un manifesto errore tecnico del Ministero** nella predisposizione della piattaforma, **non era stato possibile procedere al deposito di entrambe le delibere dei Comuni, essendo consentito esclusivamente di procedere con l'allegazione di un UNICO file.**

In particolare, come è stato indicato in narrativa e come indicato nell'istanza di annullamento d'ufficio, la piattaforma per il caricamento dei documenti consentiva il c.d. upload di **un solo documento, senza possibilità tecnica di inserire un doppio allegato.**

Di conseguenza, **vi erano due sole possibilità concrete per il Comune di Palmariggi: o allegare la delibera del Comune proponente (Comune di Palmariggi), o quella del Comune aggregato (Comune di Cannole).**

Ovviamente, è stata allegata la Delibera del Comune capofila.

Tuttavia, il Ministero – **nonostante tutto ciò fosse stato segnalato** – ha deciso di escludere il Comune poiché questi, secondo la tesi del Ministero, avrebbe dovuto procedere unendo le due delibere in un unico file contenente i due atti – facendolo, poi, sottoscrivere al legale rappresentante del Comune di Palmariggi – **sostenendo la non necessarietà della firma della delibera da parte del Sindaco del Comune di Cannole.**

Ebbene, è evidente **la pluralità di errori in cui è incappata l'Amministrazione ministeriale.**

1.2.1.- Innanzitutto, la modalità di trasmissione dei documenti indicata dal Ministero nel provvedimento di esclusione non poteva essere effettuata, **pena**

la violazione delle norme dell'Avviso e la non validità della sottoscrizione digitale.

In particolare, **siffatta attività manipolativa dei documenti non era in alcun modo indicata nel Bando**; oltretutto, l'art. 11, comma 9, stabiliva che *“La trasmissione della domanda di finanziamento può avvenire [...] **previo caricamento degli stessi sull'applicativo, ESCLUSIVAMENTE seguendo le indicazioni ivi riportate**”*; unire i files di Enti diversi, facendoli firmare solo ad uno dei Sindaci, poteva rappresentare (come rappresenta) una modalità di 'trasformazione' del documento non prevista e incompatibile con le regole del Bando.

1.2.2.- Inoltre, seguendo la tesi del Ministero, ne conseguirebbe che **il Sindaco di Palmariggi avrebbe dovuto firmare digitalmente l'atto di Giunta di altro Comune.**

Pertanto, qualora avesse proceduto nella modalità indicata con la nota di esclusione, il Comune di Palmariggi – oltre, come detto, a porre una autonoma trasformazione dei documenti, che di per sé poteva esporre a violazioni del Bando – **avrebbe dovuto firmare un file contenente la delibera anche di altro Comune.**

Ovviamente, un Sindaco di un Comune non può certo sottoscrivere digitalmente (con tutte le conseguenze che ne derivano) un atto di un'altra p.a.

1.2.3.- In ogni caso, anche ove tutto ciò fosse ritenuto legittimo, non può ritenersi che il Sindaco del Comune di Cannole **potesse non sottoscrivere** digitalmente la delibera poiché, come indicato dallo stesso Ministero, l'art. 11, comma 8, dell'Avviso imponeva che *“**Tutti i documenti e le dichiarazioni necessari** ai fini della presentazione della domanda di finanziamento, ivi compresa la stessa domanda di finanziamento e la relativa proposta, devono essere caricati sull'applicativo **muniti di firma digitale del legale**”*

rappresentante del Comune proponente sottoscrittore della domanda di finanziamento (nonché, per i documenti e le dichiarazioni per i quali è espressamente previsto, anche dei legali rappresentanti dei singoli Comuni aggregati). In ogni caso, tutta la documentazione da firmare digitalmente dovrà essere redatta nel formato PDF”.

A differenza di quanto sostenuto da controparte – **che non ha certo negato il proprio errore tecnico** nella predisposizione della piattaforma – **non era possibile riunire i due atti in un solo allegato, atteso che il documento doveva essere firmato digitalmente, oltretutto in formato Cades e non Pades, e tale operazione era dunque preclusa sul piano informatico.**

Com'è noto, un documento informatico non può essere sottoscritto con firme digitali di formati diversi (Cades e Pades); l'unica operazione informatica possibile, sarebbe quella di scansionare i files, unirli in un unico documento e, successivamente, apporre la firma digitale; vale a dire, ciò che è stato indicato dal Ministero.

Tuttavia, tale operazione rende non più 'certificabile' la prima firma digitale apposta all'atto originale che, essendo il file scansionato, non può essere verificata in alcun modo, vanificano, così, la veridicità del documento presentato.

In tal caso, con ogni probabilità, il Ministero avrebbe comunque disposto l'esclusione in quanto i documenti inviati non erano in alcun modo certificati, **né certificabili.**

Dunque, è evidente che, alla luce dell'errore della piattaforma, il Comune di Palmariggi non aveva che la possibilità caricare solo la delibera propria, quale proponente.

Si rimarca che la delibera del Comune di Cannole – approvata e firmata **prima della presentazione della domanda**, ossia il 14.3.2022, il medesimo giorno

di quella del Comune di Palmariggi – **non è stata allegata solo poiché non era possibile l’inserimento di due files**; non avrebbe avuto alcun senso, far approvare una delibera e poi non trasmetterla.

2.- Violazione e falsa applicazione dell’art. 6 e 7 l.n. 241/90, n. 241; violazione del principio del favor participationis; eccesso di potere per difetto istruttorio e irragionevolezza; perplessità; erronea presupposizione; violazione e falsa applicazione dell’art. 3 l.n. 241/90; violazione dell’art. 11, paragrafo 8, dell’Avviso; violazione e falsa applicazione art. 83, d.lgs.n. 50/2016.

2.1.- Com’è noto, l’art. 6, comma 1, lett. b), legge 7 agosto 1990, n. 241, ha introdotto, nell’ambito delle regole del procedimento amministrativo, il c.d. soccorso istruttorio, con la finalità di regolarizzare o integrare una documentazione carente, nell’ottica della tutela della buona fede e dell’affidamento dei soggetti coinvolti dall’esercizio del potere.

Il soccorso istruttorio ha portata generale e trova applicazione anche nell’ambito delle procedure di erogazione dei finanziamenti, fermo restando il necessario rispetto del principio della par condicio, per cui l’intervento dell’Amministrazione diretto a consentire al concorrente di regolarizzare o integrare la documentazione presentata non può produrre un effetto vantaggioso a danno degli altri concorrenti.

Il provvedimento è, dunque, illegittimo poiché **il Ministero, anziché escludere il Comune, avrebbe dovuto disporre l’attivazione del soccorso istruttorio, consentendo la produzione della delibera (in ogni caso, richiamata dagli altri documenti allegati alla domanda).**

Ciò, non solo alla luce delle problematiche emerse dipese dalla piattaforma prescelta dall’Amministrazione centrale, ma anche alla luce del fatto che era evincibile dalla stessa delibera di G.C. del Comune di Palmariggi – e dagli altri

allegati alla domanda (quale il protocollo d'intesa) – che il Comune aggregato fosse il Comune di Cannole e che avesse approvato la proposta con delibera. Oltretutto, il Ministero, nel valutare le controdeduzioni, avrebbe dovuto valutare che **nessuna lesione della par condicio tra i partecipanti vi era stata poiché la delibera del Comune di Cannole era stata ritualmente approvata e firmata digitalmente prima della presentazione della domanda da parte del ricorrente.**

Al riguardo, anche recentemente, la giurisprudenza ha affermato che *“laddove la mancata presentazione, entro i termini previsti dal bando di gara, della domanda di partecipazione ad una procedura di gara, da inoltrare con l'ausilio di una piattaforma informatica predisposta dalla amministrazione, **non sia imputabile in via esclusiva al candidato, ma (almeno in parte) ad elementi estrinseci che costituiscano un impedimento oggettivo alla esecuzione del prescritto adempimento entro il termine assegnato** (cfr. Consiglio di Stato, Sez. III, 7 gennaio 2020 n. 86; Consiglio di Stato, Sez. V, 20 novembre 2019 n. 7922).*

5.4. Secondo un condivisibile orientamento giurisprudenziale, il principio della c.d. “autoresponsabilità” della ditta partecipante per le ipotesi di mancata (o tardiva) presentazione, con modalità telematiche, della domanda di partecipazione ad una procedura di gara non può considerarsi assoluto, essendo inevitabilmente condizionato dalla idoneità delle piattaforme informatiche predisposte dalla amministrazione, al fine di assicurare il regolare e tempestivo inoltro delle domande da parte dei candidati; **il principio di leale collaborazione tra l'amministrazione e il privato, ora codificato nell'art. 1, comma 2-bis, l. 241/1990 e s.m.i., induce a ritenere applicabile l'istituto del soccorso istruttorio laddove, nello svolgimento delle operazioni di presentazione per via telematica della domanda di**

partecipazione, il candidato incontri ostacoli oggettivi, non imputabili in via esclusiva al privato (cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, 30 giugno 2021 n. 4917).

5.5. Orbene, dalla ricostruzione della complessa vicenda dedotta in giudizio emerge in maniera chiara un concorso di responsabilità della amministrazione rispetto alla mancata presentazione da parte della appellata della domanda di partecipazione, soprattutto con riguardo alla adozione di misure di natura tecnica, dirette ad assicurare, sul piano informativo e su quello operativo, un corretto utilizzo della piattaforma informatica e a **prevenire possibili disfunzioni nell'inoltro delle domande di finanziamento attraverso il sistema informatico**” (Cons. Stato, Sez. VII, 2.5.2022, n. 3418).

2.2.- Da ultimo, si rappresenta che controparte avrebbe dovuto considerare che i Comuni proponenti sono Comuni di piccolissime dimensioni – di neppure 1.500 abitanti – e, quindi, con apparato amministrativo estremamente limitato; dunque, il Ministero, in spirito di leale collaborazione con Enti con strutture interne di limitatissime unità, non può richiedere il medesimo grado di diligenza dei Comuni con apparati burocratici più corposi e, quindi, più efficienti.

Un rapporto di leale collaborazione tra Enti, imposto dai pacifici principi, avrebbe imposto che il Ministero, avendo errato nella predisposizione della piattaforma, anziché trincerarsi in azzardate difese, avesse concesso un termine per la trasmissione della delibera.

Solo qualora il Comune non avesse proceduto all'allegazione – o fosse emerso che la delibera fosse successiva alla presentazione della domanda – il Ministero avrebbe potuto legittimamente escludere il Comune.

ISTANZA DI MISURA CAUTELARE

Al fumus di fondatezza che assiste il presente ricorso e che si confida di aver

sufficientemente illustrato, si associa il periculum di un danno grave ed irreparabile in capo al ricorrente, se non fosse accordata la invocata tutela cautelare.

In particolare, sussiste il pregiudizio grave e irreparabile poiché dall'esclusione del ricorrente ne deriva che le somme del PNRR sarebbero poi utilizzate da altri Enti; qualora si dovesse attendere il giudizio di merito, le risorse sarebbero assegnate e spese, determinando, così, la perdita d'interesse del Comune alla decisione della controversia.

Si segnala, infine, che queste risorse sono fondamentali per il Comune di Palmariggi e il Comune di Cannole, anche per poter recuperare e valorizzare gli antichi borghi e i paesaggi rurali della Via Francigena, ossia un percorso storico che potrebbe attrarre turisti non solo locali ma anche stranieri, in un territorio a forte vocazione turistica.

* * * * *

Per questi motivi il ricorrente, come sopra rappresentato e difeso,

chiede

che codesto Ecc.mo Tribunale adito voglia:

– Accogliere, pervia sospensione dell'efficacia, nel merito il suesteso ricorso e, per l'effetto, annullare i provvedimenti impugnati, meglio specificati in epigrafe e nel corpo del presente ricorso.

Con vittoria di spese.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. d), d.p.r. n. 115/02, il valore della causa è indeterminabile.

Si producono i seguenti documenti meglio specificati nel corpo del testo.

Lecce-Bari, 21.6.2022

Avv. Francesco G. Romano

Avv. Vincenzo Scalini

SUNTO DEL RICORSO PER MOTIVI AGGIUNTI: i Comuni ricorrenti specificano l'impugnazione, per illegittimità derivata, della graduatoria definitiva del Ministero della Cultura (Linea B), e del provvedimento Decreto del Ministero della Cultura Segretariato Generale n. 453 7.6.2022 di approvazione delle graduatorie, nella parte in cui non è ammesso il Comune di Palmariggi con il Comune di Cannole, successivamente conosciute.

Illegittimità derivata

Si riproducono, nei confronti del decreto e della graduatoria allegata, tutti i motivi già censurati nel ricorso introduttivo del presente giudizio.

La graduatoria del Ministero della Cultura e il provvedimento Decreto del Ministero della Cultura Segretariato Generale n. 453 7.6.2022 di approvazione delle graduatorie sono illegittimi in quanto scontano i medesimi vizi da cui è affetto il provvedimento principale di esclusione del Comune di Palmariggi impugnato con il ricorso introduttivo del presente giudizio, per le ragioni già esplicitate nello stesso ricorso, che per comodità vengono riportate integralmente nel presente atto:

1.- Violazione e falsa applicazione dell'art. 6 e 7 l.n. 241/90, n. 241; violazione del principio del favor participationis; eccesso di potere per difetto istruttorio e irragionevolezza; perplessità; erronea presupposizione; violazione e falsa applicazione dell'art. 3 l.n. 241/90; violazione dell'art. 11, paragrafo 8, dell'Avviso; violazione e falsa applicazione art. 83, d.lgs.n. 50/2016; illegittimità derivata.

1.1.- Come accennato in narrativa, con il provvedimento gravato del 24.5.2022, il Ministero confermava l'esclusione del Comune di Palmariggi dal finanziamento richiesto poiché "art. 11, paragrafo 8, dell'Avviso in oggetto, allorché prevede che "Tutti i documenti e le dichiarazioni necessari ai fini della presentazione della domanda di finanziamento, ivi compresa la stessa

domanda di finanziamento e la relativa proposta, devono essere caricati sull'applicativo muniti di firma digitale del legale rappresentante del Comune proponente sottoscrittore della domanda di finanziamento”, rende evidente, giusta l’inciso “nonché per i documenti e le dichiarazioni per i quali è espressamente previsto, anche dei legali rappresentanti dei singoli Comuni aggregati”, l’insussistenza di alcun obbligo di sottoscrizione digitale della delibera del Comune aggregato da parte del legale rappresentante di quest’ultimo, trattandosi di sottoscrizione non prevista dal richiamato art. 4, paragrafo 9, lett. d), del predetto Avviso”.

1.2.- L’operato del Ministero è palesemente illegittimo poiché, nel caso di specie, **esclusivamente a causa di un manifesto errore tecnico del Ministero** nella predisposizione della piattaforma, **non era stato possibile procedere al deposito di entrambe le delibere dei Comuni, essendo consentito esclusivamente di procedere con l’allegazione di un UNICO file.**

In particolare, come è stato indicato in narrativa e come indicato nell’istanza di annullamento d’ufficio, la piattaforma per il caricamento dei documenti consentiva il c.d. upload di **un solo documento, senza possibilità tecnica di inserire un doppio allegato.**

Di conseguenza, **vi erano due sole possibilità concrete per il Comune di Palmariggi: o allegare la delibera del Comune proponente (Comune di Palmariggi), o quella del Comune aggregato (Comune di Cannole).**

Ovviamente, è stata allegata la Delibera del Comune capofila.

Tuttavia, il Ministero – **nonostante tutto ciò fosse stato segnalato** – ha deciso di escludere il Comune poiché questi, secondo la tesi del Ministero, avrebbe dovuto procedere unendo le due delibere in un unico file contenente i due atti – facendolo, poi, sottoscrivere al legale rappresentante del Comune di

Palmariggi – sostenendo la non necessarietà della firma della delibera da parte del Sindaco del Comune di Cannole.

Ebbene, è evidente **la pluralità di errori in cui è incappata l'Amministrazione ministeriale.**

1.2.1.- Innanzitutto, la modalità di trasmissione dei documenti indicata dal Ministero nel provvedimento di esclusione non poteva essere effettuata, pena la violazione delle norme dell'Avviso e la non validità della sottoscrizione digitale.

In particolare, **siffatta attività manipolativa dei documenti non era in alcun modo indicata nel Bando**; oltretutto, l'art. 11, comma 9, stabiliva che *“La trasmissione della domanda di finanziamento può avvenire [...] **previo caricamento degli stessi sull'applicativo, ESCLUSIVAMENTE seguendo le indicazioni ivi riportate**”*; unire i files di Enti diversi, facendoli firmare solo ad uno dei Sindaci, poteva rappresentare (come rappresenta) una modalità di ‘trasformazione’ del documento non prevista e incompatibile con le regole del Bando.

1.2.2.- Inoltre, seguendo la tesi del Ministero, ne conseguirebbe che **il Sindaco di Palmariggi avrebbe dovuto firmare digitalmente l'atto di Giunta di altro Comune.**

Pertanto, qualora avesse proceduto nella modalità indicata con la nota di esclusione, il Comune di Palmariggi – oltre, come detto, a porre una autonoma trasformazione dei documenti, che di per sé poteva esporre a violazioni del Bando – **avrebbe dovuto firmare un file contenente la delibera anche di altro Comune.**

Ovviamente, un Sindaco di un Comune non può certo sottoscrivere digitalmente (con tutte le conseguenze che ne derivano) un atto di un'altra p.a.

1.2.3.- In ogni caso, anche ove tutto ciò fosse ritenuto legittimo, non può

ritenersi che il Sindaco del Comune di Cannole **potesse non sottoscrivere** digitalmente la delibera poiché, come indicato dallo stesso Ministero, l'art. 11, comma 8, dell'Avviso imponeva che **“Tutti i documenti e le dichiarazioni necessari ai fini della presentazione della domanda di finanziamento, ivi compresa la stessa domanda di finanziamento e la relativa proposta, devono essere caricati sull'applicativo muniti di firma digitale del legale rappresentante del Comune** proponente sottoscrittore della domanda di finanziamento (nonché, per i documenti e le dichiarazioni per i quali è espressamente previsto, **anche dei legali rappresentanti dei singoli Comuni aggregati**). In ogni caso, tutta la documentazione da firmare digitalmente dovrà essere redatta nel formato PDF”.

A differenza di quanto sostenuto da controparte – **che non ha certo negato il proprio errore tecnico nella predisposizione della piattaforma – non era possibile riunire i due atti in un solo allegato, atteso che il documento doveva essere firmato digitalmente, oltretutto in formato Cades e non Pades, e tale operazione era dunque preclusa sul piano informatico.**

Com'è noto, un documento informatico non può essere sottoscritto con firme digitali di formati diversi (Cades e Pades); l'unica operazione informatica possibile, sarebbe quella di scansionare i files, unirli in un unico documento e, successivamente, apporre la firma digitale; vale a dire, ciò che è stato indicato dal Ministero.

Tuttavia, tale operazione rende non più 'certificabile' la prima firma digitale apposta all'atto originale che, essendo il file scansionato, non può essere verificata in alcun modo, vanificano, così, la veridicità del documento presentato.

In tal caso, con ogni probabilità, il Ministero avrebbe comunque disposto l'esclusione in quanto i documenti inviati non erano in alcun modo certificati,

né certificabili.

Dunque, è evidente che, alla luce dell'errore della piattaforma, il Comune di Palmariggi non aveva che la possibilità caricare solo la delibera propria, quale proponente.

Si rimarca che la delibera del Comune di Cannole – approvata e firmata **prima della presentazione della domanda**, ossia il 14.3.2022, il medesimo giorno di quella del Comune di Palmariggi – **non è stata allegata solo poiché non era possibile l'inserimento di due files**; non avrebbe avuto alcun senso, far approvare una delibera e poi non trasmetterla.

2.- Violazione e falsa applicazione dell'art. 6 e 7 l.n. 241/90, n. 241; violazione del principio del favor participationis; eccesso di potere per difetto istruttorio e irragionevolezza; perplessità; erronea presupposizione; violazione e falsa applicazione dell'art. 3 l.n. 241/90; violazione dell'art. 11, paragrafo 8, dell'Avviso; violazione e falsa applicazione art. 83, d.lgs.n. 50/2016; illegittimità derivata.

2.1.- Com'è noto, l'art. 6, comma 1, lett. b), legge 7 agosto 1990, n. 241, ha introdotto, nell'ambito delle regole del procedimento amministrativo, il c.d. soccorso istruttorio, con la finalità di regolarizzare o integrare una documentazione carente, nell'ottica della tutela della buona fede e dell'affidamento dei soggetti coinvolti dall'esercizio del potere.

Il soccorso istruttorio ha portata generale e trova applicazione anche nell'ambito delle procedure di erogazione dei finanziamenti, fermo restando il necessario rispetto del principio della par condicio, per cui l'intervento dell'Amministrazione diretto a consentire al concorrente di regolarizzare o integrare la documentazione presentata non può produrre un effetto vantaggioso a danno degli altri concorrenti.

Il provvedimento è, dunque, illegittimo poiché **il Ministero, anziché**

escludere il Comune, avrebbe dovuto disporre l'attivazione del soccorso istruttorio, consentendo la produzione della delibera (in ogni caso, richiamata dagli altri documenti allegati alla domanda).

Ciò, non solo alla luce delle problematiche emerse dipese dalla piattaforma prescelta dall'Amministrazione centrale, ma anche alla luce del fatto che era evincibile dalla stessa delibera di G.C. del Comune di Palmariggi – e dagli altri allegati alla domanda (quale il protocollo d'intesa) – che il Comune aggregato fosse il Comune di Cannole e che avesse approvato la proposta con delibera.

Oltretutto, il Ministero, nel valutare le controdeduzioni, avrebbe dovuto valutare che **nessuna lesione della par condicio tra i partecipanti vi era stata poiché la delibera del Comune di Cannole era stata ritualmente approvata e firmata digitalmente prima della presentazione della domanda da parte del ricorrente.**

Al riguardo, anche recentemente, la giurisprudenza ha affermato che *“laddove la mancata presentazione, entro i termini previsti dal bando di gara, della domanda di partecipazione ad una procedura di gara, da inoltrare con l'ausilio di una piattaforma informatica predisposta dalla amministrazione, **non sia imputabile in via esclusiva al candidato, ma (almeno in parte) ad elementi estrinseci che costituiscano un impedimento oggettivo alla esecuzione del prescritto adempimento entro il termine assegnato** (cfr. Consiglio di Stato, Sez. III, 7 gennaio 2020 n. 86; Consiglio di Stato, Sez. V, 20 novembre 2019 n. 7922).*

5.4. Secondo un condivisibile orientamento giurisprudenziale, il principio della c.d. “autoresponsabilità” della ditta partecipante per le ipotesi di mancata (o tardiva) presentazione, con modalità telematiche, della domanda di partecipazione ad una procedura di gara non può considerarsi assoluto, essendo inevitabilmente condizionato dalla idoneità delle piattaforme informatiche

*predisposte dalla amministrazione, al fine di assicurare il regolare e tempestivo inoltro delle domande da parte dei candidati; **il principio di leale collaborazione tra l'amministrazione e il privato, ora codificato nell'art. 1, comma 2-bis, l. 241/1990 e s.m.i., induce a ritenere applicabile l'istituto del soccorso istruttorio laddove, nello svolgimento delle operazioni di presentazione per via telematica della domanda di partecipazione, il candidato incontri ostacoli oggettivi, non imputabili in via esclusiva al privato** (cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, 30 giugno 2021 n. 4917).*

*5.5. Orbene, dalla ricostruzione della complessa vicenda dedotta in giudizio emerge in maniera chiara un concorso di responsabilità della amministrazione rispetto alla mancata presentazione da parte della appellata della domanda di partecipazione, soprattutto con riguardo alla adozione di misure di natura tecnica, dirette ad assicurare, sul piano informativo e su quello operativo, un corretto utilizzo della piattaforma informatica e a **prevenire possibili disfunzioni nell'inoltro delle domande di finanziamento attraverso il sistema informatico**" (Cons. Stato, Sez. VII, 2.5.2022, n. 3418).*

2.2.- Da ultimo, si rappresenta che controparte avrebbe dovuto considerare che i Comuni proponenti sono Comuni di piccolissime dimensioni – di neppure 1.500 abitanti – e, quindi, con apparato amministrativo estremamente limitato; dunque, il Ministero, in spirito di leale collaborazione con Enti con strutture interne di limitatissime unità, non può richiedere il medesimo grado di diligenza dei Comuni con apparati burocratici più corposi e, quindi, più efficienti.

Un rapporto di leale collaborazione tra Enti, imposto dai pacifici principi, avrebbe imposto che il Ministero, avendo errato nella predisposizione della piattaforma, anziché trincerarsi in azzardate

difese, avesse concesso un termine per la trasmissione della delibera.

Solo qualora il Comune non avesse proceduto all'allegazione – o fosse emerso che la delibera fosse successiva alla presentazione della domanda – il Ministero avrebbe potuto legittimamente escludere il Comune.

-Il predetto giudizio, originariamente incardinato innanzi al Tar Bari, veniva riassunto innanzi al Tar Lazio a seguito dell'ordinanza n. 1116 del 28 luglio 2022 con cui il Tar Bari ha dichiarato la competenza del Tar Lazio.

- TESTO INTEGRALE DELL'ORDINANZA DEL TAR LAZIO – ROMA, SEZ. II QUATER N. 6014/2022 CHE HA DISPOSTO L'INTEGRAZIONE DEL CONTRADDITTORIO:

“REPUBBLICA ITALIANA

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Quater)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 9826 del 2022, proposto da Comune di Palmariggi e Comune di Cannole, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dagli avvocati Vincenzo Scalini e Francesco G Romano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero della Cultura, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Comune di Poggiorsini, Comune di Uggiano La Chiesa, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento,

previa sospensione dell'efficacia,

- della nota del 22 aprile 2022 prot. n. 0014216-P del Ministero della Cultura, Unità di Missione per l'attuazione del PNRR, con cui veniva comunicata la mancata ammissione al finanziamento del progetto del Comune di Palmariggi;

- della nota del 24 maggio 2022 prot. N. 0017298-P del Ministero della Cultura, Unità di Missione per l'attuazione del PNRR;

- nei limiti dell'interesse, della graduatoria definitiva del Ministero della Cultura (Linea B), e del provvedimento Decreto del Ministero della Cultura Segretariato Generale n. 453 7.6.2022 di approvazione delle graduatorie, nella parte in cui non è ammesso il Comune di Palmariggi con il Comune di Cannole, successivamente conosciute;

- ove occorra, e nei limiti dell'interesse: dell'Avviso Pubblico allegato; del D.M. 20 dicembre 2021 del Ministero della Cultura dedicato ai piccoli borghi storici di approvazione dell'Avviso pubblico; delle note n. 23430 del 3 dicembre 2021 e n. 23709 del 6 dicembre 2021 del Direttore dell'Unità di Missione per l'attuazione del PNRR, ove lesive ancorché non conosciute;

- di ogni altro atto ad esso presupposto, consequenziale o comunque connesso, ancorché non conosciuto, in quanto lesivo;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero della Cultura e di Presidenza del Consiglio dei Ministri e di Ministero dell'Economia e delle Finanze;

Vista la domanda di sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato, presentata in via incidentale dalla parte ricorrente;

Visto l'art. 55 cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Ritenuta la propria giurisdizione e competenza;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 27 settembre 2022 la dott.ssa Donatella Scala e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto che le ragioni di parte ricorrente possono essere soddisfatte ai sensi dell'art. 55, co. 10 c.p.a., con fissazione del merito all'udienza pubblica la cui data viene indicata in dispositivo;

Considerata la necessità di disporre, nelle more, l'integrazione del contraddittorio nei confronti di tutti i Comuni ammessi al contributo di cui trattasi, ai sensi dell'art. 49 comma 1 c.p.a.;

Ritenuta l'opportunità che siffatta integrazione, ai sensi dell'art. 49 comma 3 c.p.a., avvenga con le modalità e nei termini appresso descritti:

a) entro il termine perentorio di giorni 10 (dieci) dalla comunicazione, a cura della Segreteria, della presente ordinanza, parte ricorrente dovrà provvedere, a sua cura e spese, alla pubblicazione sul sito web del Ministero della cultura – che all'uopo dovrà fornire la massima collaborazione - di un avviso contenente le seguenti informazioni:

- l'Autorità giudiziaria innanzi alla quale si procede;

- il numero di registro generale del procedimento;

- il nominativo della parte ricorrente;

- gli estremi dei provvedimenti impugnati;

- la precisazione che devono intendersi quali "controinteressati" tutti i Comuni ammessi al contributo di cui all'avviso pubblicato sul sito Internet del Ministero

della cultura in data 20 dicembre 2021, con espressa dispensa dall'indicazione nominativa degli stessi;

- un sunto del ricorso e dei motivi aggiunti;

- il testo integrale della presente ordinanza;

b) entro il successivo termine perentorio di giorni 5 (cinque), parte ricorrente dovrà depositare in giudizio la prova dell'intervenuta pubblicazione, nei termini, del predetto avviso, che non dovrà essere comunque rimosso dal sito web dell'amministrazione sino alla definizione del presente giudizio;

- Ritenuto di dover compensare le spese di fase in ragione della novità delle questioni dedotte;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio (Sezione Seconda Quater) dispone l'integrazione del contraddittorio, a cura di parte ricorrente, ai sensi e nei termini di cui in parte motiva e fissa per la trattazione di merito del ricorso l'udienza pubblica del 17 gennaio 2023.

Compensa le spese di fase.

La presente ordinanza sarà eseguita dall'Amministrazione ed è depositata presso la segreteria del Tribunale che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 27 settembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Donatella Scala, Presidente, Estensore

Mario Alberto di Nezza, Consigliere

Marco Bignami, Consigliere

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

Donatella Scala”

CON L'ULTERIORE AVVERTENZA CHE

- il presente avviso non dovrà essere rimosso dal sito del Ministero della Cultura sino alla pubblicazione della sentenza del Tar Lazio – Roma, sez. II *quater* che definisce il presente giudizio,

AVVISANO INFINE CHE

al presente avviso è allegato il testo integrale dell'ordinanza n. 6014/2022 emessa dal Tar Lazio – Roma, sez. II *quater*, del ricorso introduttivo, dei motivi aggiunti, dell'atto di riassunzione e dell'elenco dei controinteressati.

In conformità a quanto stabilito dal TAR Roma, Sez. II *Quater*, con l'Ordinanza n. 6014/2022 REG.PROV.CAU., si richiede che:

- il Ministero della Cultura, successivamente alla pubblicazione sul proprio istituzionale, rilasci ai ricorrenti una attestazione che confermi l'avvenuta pubblicazione degli atti e dei documenti che si trasmettono in allegato alla presente, secondo le modalità sopra indicate e da cui risulti l'esatta data di avvenuta pubblicazione;

Nell'Ordinanza cautelare richiamata in oggetto non è stato fissato il pagamento del corrispettivo per la pubblicazione. Ove il pagamento sia dovuto, si chiede comunque di procedere subito alla pubblicazione, fermo restando che il Comune procederà a richiesta al pagamento dell'importo

Si allegano al presente avviso:

- 1) Ordinanza Tar Lazio;
- 2) Ricorso;
- 3) Motivi aggiunti;

4) Atto di riassunzione;

5) Elenco dei controinteressati.

Lecce-Roma, 3.10.2022

Avv. Francesco G. Romano

Avv. Vincenzo Scalini