



NOTIFICA PER PUBBLICI PROCLAMI
AVVISO DI INTEGRAZIONE DEL CONTRADDITTORIO A
MEZZO DI NOTIFICA PER PUBBLICI PROCLAMI DEL
RICORSO PROPOSTO DINANZI IL TAR LAZIO - ROMA,
SEZIONE II-QUATER, R.G. N° 8888/2022 (ADEMPIMENTO
ORD. CAUTELARE N° 5585/2022)

Autorità giudiziaria innanzi alla quale si procede ed il numero di registro generale del ricorso.

Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, Sez. II-Quater, R.G. n. 8888/2022

Nome della parte ricorrente e indicazione dell'amministrazione intimata.

Ricorrenti: Comune di Blera in proprio e quale Capofila nell'ambito del Partenariato costituito con il Comune di Villa San Giovanni in Tuscia nonchè il Comune di Villa San Giovanni in Tuscia, quale Comune aggregato

Amministrazioni intimate: (i) Ministero della Cultura, con sede in Roma (RM) Via del Collegio Romano, 27, in persona del Ministro pro-tempore, rappresentato e il Ministero dell'Istruzione, (ii) Ministero della Cultura, Segretariato Generale Unita' di Missione per l'attuazione del PNRR, con sede in Roma (RM) Via del Collegio Romano, 27, in persona del legale rappresentante pro-tempore, (iii) Ministero della Cultura, Segretariato Generale - Servizio VIII – Attuazione PNRR e coordinamento della programmazione strategica, con sede in Roma (RM) alla Via del Collegio Romano, 27

Estremi dei provvedimenti impugnati e sunto dei motivi di ricorso.

Provvedimenti impugnati:

- del provvedimento del 12 maggio 2022, prot. n. 16175 - P con il quale è stata comunicata l'esclusione della domanda del Comune di Blera relativa all'avviso pubblico per la presentazione di Proposte di intervento per la rigenerazione culturale e sociale dei piccoli borghi storici da finanziare nell'ambito del PNRR;
- di tutti i verbali, ancorché sconosciuti negli estremi e nel contenuto - con particolare riferimento al verbale relativo alla valutazione dell'ammissibilità della domanda del Comune di Blera nonché della formazione delle graduatorie;
- del decreto del MIC con cui sono state approvate le graduatorie, ivi compreso l'Allegato B: Elenco dei Comuni assegnatari delle risorse;
- in parte qua, dell'art. 4, paragrafo 9, lett. d) dell'*“Avviso pubblico per la presentazione di Proposte di intervento per la rigenerazione culturale e sociale dei piccoli borghi storici, da finanziare nell'ambito del PNRR, Missione 1 - digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura, Componente 3 - cultura 4.0 (M1C3), Misura 2 - rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale, religioso, rurale, Investimento 2.1 - attrattività dei borghi storici, finanziato dall'Unione Europea - NextGenerationEU, Linea di intervento B” nonchè nella parte in cui non prescrive il soccorso istruttorio”*;
- in parte qua, degli artt. 4, 7 e 11, paragrafo 10 dell'Avviso in argomento, nella parte in cui fossero intesi nel senso di ritenere che, nel comminare l'esclusione, non sia previsto il potere-dovere di ricorrere al soccorso istruttorio e procedimentale;
- della nota MiC del 28.06.2022 n.21773 mediante cui provvedeva al rigetto della domanda di riesame in autotutela;
- di ogni altro atto presupposto, conseguente o, comunque, connesso ai precedenti, ancorché non noto.

Sunto del ricorso:

Breve premessa in fatto.

Con nota prot. n. 16175 – P del 12 maggio u.s. l'Amministrazione resistente ha comunicato l'esclusione della domanda di finanziamento dei ricorrenti perché:

“- risulta allegata la sola delibera del Comune proponente di approvazione della proposta del Progetto locale di rigenerazione culturale e sociale, non risulta allegata la delibera del Comune aggregato di cui all'art. 4, paragrafo 9, lett. d)”.

Nello specifico, quindi, la proposta progettuale dei due Comuni aggregati, non veniva esaminata perché non è risultata allegata la delibera di approvazione della proposta del Progetto del Comune aggregato di Villa San Giovanni in Toscana.

Con comunicazione del 23 giugno 2022 (protocollata dal Ministero il successivo 27 giugno prot. n. 21542 del 27 giugno 2022), il Comune di Blera formulava istanza di annullamento in autotutela del provvedimento di esclusione, nell'ambito del quale evidenziava che la deliberazione è stata ritualmente e tempestivamente adottata rispetto ai termini di scadenza di presentazione delle domande, dalla Giunta Comunale del Comune di Villa San Giovanni in Toscana, provvedendo pertanto a trasmetterne copia (doc. 7 – istanza di riammissione del 23.6.22).

Con nota del 28.06.2022 n. 21773 il Ministero resistente provvedeva al rigetto della domanda di riesame (cfr. doc. 4).

In data 23 giugno 2022, il Segretariato Generale Unità di Missione per l'attuazione del Pnrr del MiC ha pubblicato il decreto di approvazione della graduatoria relativa all'elenco dei Comuni assegnatari delle risorse nell'ambito della Linea B “Progetti locali per la Rigenerazione Culturale e Sociale” (cfr. doc. 2).

Dall'esame della suddetta graduatoria risultano assegnati 363,5 i milioni di euro a 207 progetti, con un residuo importo non assegnato pari a circa 17 milioni.

Motivi di ricorso:

1. Violazione dell'art. 6 della legge n. 241/90. Violazione dei principi in tema di soccorso istruttorio e soccorso procedimentale. Eccesso di potere per difetto assoluto dei presupposti, violazione del principio del *favor participationis* e difetto di istruttoria. Difetto di motivazione e/o motivazione apparente. Ingiustizia manifesta. Sproporzionalità. Violazione dell'art. 97 della Costituzione.

L'esclusione della candidatura del Comune di Blera e dell'aggregato Comune di Villa San Giovanni in Toscana all'assegnazione dei fondi di cui all'Avviso del MiC per i piccoli borghi storici è illegittima, in quanto contraria ai noti principi dettati in tema di soccorso istruttorio e procedimentale nonché del principio del *favor participationis*.

Per una corretta collocazione dei fatti di causa gioverà premettere che il documento ritenuto mancante (vale a dire la deliberazione del Comune di Villa San Giovanni di approvazione del Progetto) e per cui è stato adottato il provvedimento di esclusione ai sensi dell'art. 4, paragrafo 9, lett. d), è in verità stato tempestivamente (nel termine ultimo previsto per la data di presentazione delle istanze) adottato, sebbene non allegato al momento della trasmissione della domanda.

Circoscritto il perimetro della vicenda alla mancata allegazione di un provvedimento esistente (regolarmente formato entro la data di scadenza per la presentazione delle domande), occorre soffermarsi sui noti principi in tema di soccorso istruttorio e procedimentale che, laddove fossero stati correttamente applicati, avrebbe certamente condotto all'ammissibilità della domanda di finanziamento dei Comuni ricorrenti.

Sotto tale profilo, il primo dato meritevole di approfondimento risiede nella portata del soccorso istruttorio in punto di integrazione documentale.

Al riguardo, occorre osservare come l'impostazione prevalente, e certamente la più conforme ai principi di cui all'ordinamento nazionale ed eurocomunitario in tema procedure ad evidenza pubblica, è quella di evitare

nella fase di ammissione delle candidature presentate, esclusioni dalla procedura per mere carenze formali (in questo senso, Cons. Stato Sez. III, 19 maggio 2015, n. 2539, 21 gennaio 2015, n. 189, Sez. V, 14 aprile 2015, n. 1861, 1° agosto 2015, n. 3769, 17 marzo 2015, n. 1372 e 18 maggio 2015, n. 2504).

In tal senso, la giurisprudenza più recente ha definitivamente propeso per un'interpretazione di natura "sostanziale" piuttosto che "formale".

Al riguardo, appare opportuno evidenziare che la recente sentenza n. 1308/22 espressamente stabilisce "All'esito di un complesso itinerario normativo, del soccorso istruttorio è ora possibile avvalersi, non soltanto per 'regolarizzare', ma anche per 'integrare' la documentazione mancante". (Consiglio di Stato, Sez. VI., 24 febbraio 2022, n. 1308).

Così chiarita la facoltà di procedere all'integrazione documentale, è bene anche brevemente soffermarsi sul perimetro del soccorso procedimentale, che interessa la fattispecie in esame, di portata peraltro più ampia rispetto al soccorso istruttorio di cui all'art. 83 del d.lgs. n. 50/2016.

L'istituto è, come noto, volto a garantire la massima collaborazione possibile tra le parti di un procedimento amministrativo (generalmente tra il privato e la P.A.) e, al contempo, il soddisfacimento della comune esigenza alla definizione del relativo procedimento, con il risultato che l'esclusione da una procedura amministrativa per motivi di carattere squisitamente formali è giustificata soltanto se ciò è necessario per la tutela di contrapposti (e superiori) valori giuridici.

Se tale necessità non ricorre (come nel caso che ci occupa), è lo stesso principio di proporzionalità a rendere irragionevole l'adozione di un provvedimento espulsivo, basato sulla mera incompletezza o erroneità dell'istanza.

Si imponeva, dunque, al Ministero il compimento di una diversa indagine

relativamente ai valori in gioco e alla relativa comparazione tra gli interessi “contrapposti”.

Ed allora, è bene al riguardo brevemente ripercorrere il senso stesso dell’Avviso in argomento, onde comprenderne la *ratio* ispiratrice che, si ritiene, sia totalmente incompatibile con l’impostazione escludente adottata dal Ministero.

Segnatamente, appare rilevante evidenziare come già nelle premesse l’Avviso specifichi che **“la finalità del presente avviso è quella di sostenere i comuni in cui è presente un borgo storico, caratterizzati da una significativa marginalità economica e sociale”**.

Appare pertanto evidente come lo scopo del Bando di favorire i piccoli centri fosse principio rilevante e meritevole di tutela al di sopra di ogni altro interesse.

L’Avviso, peraltro aveva il precipuo scopo di selezionare i “migliori” progetti presentati dai Comuni richiedenti; dal ché discende che, verificata la sussistenza dei requisiti soggettivi in capo ai Comuni proponenti, la competizione tra gli stessi non poteva che avvenire sulla bontà o la migliore formulazione del progetto.

In proposito non può non sottacersi come il principio del soccorso istruttorio opera, secondo la giurisprudenza, a pieno titolo nelle procedure volte alla comparazione di progetti per l’ottenimento di contributi e/o finanziamenti, essendosi a più riprese espressa nel senso che segue: *“lungi dal consentire l’adozione di un provvedimento finale di non ammissione al finanziamento richiesto, costituisce, piuttosto, **il presupposto per l’esercizio del dovere di soccorso istruttorio ai sensi della norma generale di cui all’art. 6, comma 1, lett. b), della legge n. 241 del 1990**, la quale impone all’amministrazione di richiedere all’interessato non solo <> ma eventualmente anche di <>. Nel caso di specie, **l’amministrazione procedente,***

rilevata la evidente inconciliabilità tra domanda di partecipazione e l'ulteriore documentazione allegata alla medesima, avrebbe dovuto invitare i due soggetti implicati nella vicenda a fornire chiarimenti e a presentare la documentazione mancante” (TAR Sardegna, Sez. I, 29.05.2018, n. 527).

Né si badi bene il soccorso istruttorio e/o procedimentale incontra ostacoli di sorta allorché la *lex specialis* che disciplina il procedimento comuni l'esclusione: il soccorso istruttorio è istituito, infatti, che “media” ed “attenua” l'automatismo dell'esclusione, non l'operatività di quest'ultima che, per l'effetto, va a sanzionare l'inesistenza di un requisito o un elemento di partecipazione.

Ebbene, nel caso che ci occupa, come si vedrà più diffusamente nel prosieguo con il secondo motivo di diritto, nella documentazione presentata dal Comune di Blera, Ente Capofila dell'aggregazione con il Comune di Villa San Giovanni, erano presenti documenti (quali la domanda di partecipazione e il Protocollo di Intesa tra i due Comuni – cfr. docc. 6 e 6bis) in cui era ben chiarito che il Comune di Blera avesse i poteri per l'approvazione del progetto definitivo anche per il Comune aggregato, il quale aveva condiviso il contenuto del progetto.

Non solo. Entro i termini di presentazione delle domande di partecipazione, in scadenza il 15 marzo 2022, il Comune di Villa San Giovanni ha deliberato l'approvazione del progetto presentato congiuntamente al Comune di Blera (cfr. doc. 7, delibera allegata).

La mancata allegazione di tale ultima delibera (questa è la violazione assunta a motivo di esclusione) non può giustificare l'esclusione dei Comuni ricorrenti dalla possibilità di vedere esaminato il proprio progetto.

*

Nessun interesse, dunque, secondo le finalità dichiarate dallo stesso

Ministero nell'Avviso, v'era di limitare, attraverso l'applicazione rigida di un meccanismo escludente (senza mediazione del principio del soccorso istruttorio), l'accesso alla valutazione dei progetti, piuttosto la selezione (attraverso l'applicazione dei criteri di selezione ed il limitato ricorso al soccorso istruttorio) doveva "irrigidirsi" in questa fase di valutazione dei progetti.

Peraltro, al di là di una motivazione apparente fondata sull'automatica esclusione del Comune di Blera per mancanza del documento in argomento, secondo la rigida applicazione della *lex specialis*, non emerge affatto la necessaria istruttoria endoprocedimentale pure richiesta.

L'esclusione merita, pertanto, di essere annullata anche sotto l'anzidetto ulteriore profilo di difetto di istruttoria sull'applicabilità al caso in esame del soccorso istruttorio e/o procedimentale.

2. Violazione dei principi di semplificazione e non aggravamento del procedimento di cui all'art. 18 della legge n. 241 del 1990. Eccesso di potere per manifesta illogicità della clausola di cui all'art. 4 e all'art. 7 nonché all'art. 11, paragrafo 10 dell'Avviso nella parte in cui (e nella denegata ipotesi in cui si interpretassero nel senso che), nel prevedere le cause escludenti, non sia consentito il ricorso al soccorso istruttorio. Violazione del principio di leale collaborazione Violazione dei principi di uguaglianza, ragionevolezza, proporzionalità, leale cooperazione, buona fede e buon andamento di cui agli artt. 2, 3, 24 e 97 della Costituzione. Difetto di istruttoria e di motivazione.

Il provvedimento di esclusione appare illegittimo anche sotto altro profilo.

Al riguardo, appare opportuno compiere una breve analisi delle clausole di esclusione invocate dal Ministero a sostegno dell'impugnato provvedimento (cfr. art. 4, n. 9, lett. d), da leggersi in combinato disposto con gli artt. 7 e 10, paragrafo 11 – cfr. doc. 3, pag. 15, 19 e 25), onde valutarne la legittimità.

Ciò che appare incontrovertibile è il carattere di adempimento meramente formale e documentale della clausola oggetto di esclusione, la quale richiedeva

che il Comune proponente allegasse alla domanda di partecipazione anche la delibera di approvazione del Progetto locale di rigenerazione culturale e sociale del Comune aggregato, unitamente alla delibera del Comune Capofila, di cui all'art. 4, num. 9, lett. d).

Ciò premesso, declinando la ragion d'essere del documento richiesto ad espressione della volontà di aderire al Progetto, appare dirimente indagare sulla effettiva possibilità per il Ministero di ricavare la suddetta adesione del Comune Aggregato da altri documenti, pure prodotti.

Sul punto, è bene evidenziare come, in virtù del Protocollo d'Intesa, il Comune di Blera agisse (su espresso mandato del Comune di Villa San Giovanni) anche per il Comune aggregato, il quale ne aveva delegato espressamente anche l'approvazione del progetto; del pari evidente è come le lettere d) ed e) dell'art. 4 dell'avviso summenzionato fossero del tutto ridondanti, siccome identiche nella finalità perseguita che altresì era insita anche nell'adempimento richiesto al p.to 7, lett. l del medesimo art. 4.

Tale aspetto appare certamente foriero di profili di illegittimità dell'esclusione, poiché – richiamando i principi dettati nel Codice Appalti (che, come chiarito nel primo motivo di ricorso si applicano anche alle procedure competitive per l'assegnazione di finanziamenti nonché espressamente richiamato nella premesse dell'Avviso) - lo scopo della disposizione relativa alla tassatività delle cause di esclusione (unitamente all'istituto del soccorso istruttorio) è principalmente, quello di evitare la possibile esclusione da una gara non a causa della mancanza dei requisiti (soggettivi o oggettivi) di partecipazione, ma a causa del mancato rispetto di adempimenti solo documentali o formali o privi, comunque, di una base normativa espressa (*ex multis*, Consiglio di Stato sez. IV, 21/04/2022, n.3024, Consiglio di Stato sez. III, 05/02/2018, n.695, T.A.R. Lombardia – Milano, Sez. IV[^], sentenza n.

208/2017).

Peraltro, su un caso analogo si è pronunciato il T.A.R. Veneto, sez. III, con la sentenza del 31/10/2019, n. 1183, stabilendo come fosse illegittima la deliberazione della Giunta Regionale laddove esclude la domanda di finanziamento a causa di un adempimento previsto, a pena di esclusione, dal bando, in contrasto con i principi di semplificazione e di non aggravamento del procedimento di cui all'art. 18 della legge n. 241 del 1990 e del principio di ragionevolezza e proporzionalità che devono guidare, nell'ottica del favor participationis, le scelte dell'Amministrazione **quando decide di imporre oneri documentali ai partecipanti a pena di esclusione nelle selezioni pubbliche** (cfr. sent. Tar veneto, n. 1183/2019 *cit.*).

Nel caso in questione, infatti, il contenuto della deliberazione ritenuta mancante (l'approvazione del progetto da parte del Comune aggregato) era comunque agevolmente ricavabile dai dati ed elementi già contenuti nella domanda presentata dal Comune Capofila e nei suoi allegati.

Va, al riguardo, osservato che la domanda di ammissione inoltrata dal Comune di Blera contiene chiaramente la dichiarazione, con assunzione di responsabilità da parte del dichiarante, circa il fatto “che **la domanda e la proposta descrittiva sono state definite e condivise con il/i Comune/i aggregato/i**” (cfr. doc. 6 bis, pagg. 4 e 5).

Non solo. Nel corpo della domanda viene diffusamente ribadito come il Comune di Blera agisse “**in nome e per conto**” del comune aggregato.

È stata, pertanto, ampiamente fornita la prova dell'adesione e approvazione del Comune di Villa San Giovanni (in qualità di Comune Aggregato) al progetto congiunto materialmente presentato dall'Ente Capofila (i.e.: Comune di Blera).

Per mero tuziorismo, è bene in ogni caso evidenziare come:

- la natura di atto pubblico del documento (delibera della Giunta Comunale)

dovesse ulteriormente determinare il Ministero ad esercitare la leale collaborazione tra P.A. e chiederne o l'integrazione (dal momento che ne aveva riscontrato l'assenza tra i documenti prodotti) o, trattandosi di atto regolarmente pubblicato mediante affissione all'Albo Pretorio dell'Ente e nella Sezione Amministrazione Trasparente e, quindi, agevolmente ricavabile anche autonomamente consultandone il sito, ove è tutt'ora pubblicata, verificarne l'esistenza; ciò che neutralizza ogni possibile obiezione di controparte circa l'incompatibilità del soccorso istruttorio con la necessità di speditezza del procedimento;

- il tenore della clausola di cui alla lett. d) n. 9 dell'art. 4, nella parte in cui si limitava ad indicare tra parentesi l'adempimento formale relativo (in caso di aggregazione tra Comuni) all'allegazione della delibera di approvazione anche dei comuni aggregati non era comunque chiaro poiché indicato solo tra parentesi. Si ritiene, invero, che proprio l'utilizzo improprio delle parentesi per indicare un documento la cui mancata allegazione avrebbe comportato l'esclusione, abbia determinato una scarsa intellegibilità visiva dell'importanza dell'adempimento, tale da poter generare un errore di "sottovalutazione" della perentorietà dell'adempimento in cui, peraltro, non è incorso solo il Comune ricorrente.

Ebbene, nessuno di tali aspetti è stato minimamente considerato dal Ministero resistente, il quale si è limitato a fare automatica applicazione della disposizione della *lex specialis* senza compiere l'adeguata istruttoria procedimentale, ancorandosi al dato illegittimo contenuto all'art. 11, paragrafo 10, dell'Avviso in oggetto, ai sensi del quale *"Le domande di finanziamento non complete e/ o non sottoscritte, ovvero recanti in allegato una proposta, documenti o dichiarazioni non completi e/ o non sottoscritti, ovvero carenti della proposta, dei documenti o delle dichiarazioni di cui al precedente articolo 4 e, comunque, non corrispondenti a quanto previsto*

e richiesto a pena di esclusione dal presente Avviso, saranno considerate non validamente presentate e saranno pertanto escluse a termini del precedente articolo 7”.

Ciò è accaduto in spregio ai più elementari principi in tema di procedimento amministrativo, la cui legge n. 241/90 (unitamente al d.lgs. 50/2016) è espressamente richiamata nelle premesse dell'Avviso (cfr. doc. 3, pag. 1): il Ministero resistente ha di fatto disapplicato e/o mancato di dare attuazione a principi di carattere imperativo e di interesse pubblico preminente.

Costituisce invero *ius receptum* l'inderogabilità al ricorso del soccorso istruttorio, per il ché le richiamate disposizione della *lex specialis* (artt. 4, 7 e 11) ove interpretate nel senso di non lasciare spazio al soccorso istruttorio appaiono manifestamente illogiche e *contra legem*.

Alla luce di tutto quanto argomentato nei due motivi di ricorso non può che osservarsi oltre all'illegittimità del provvedimento di esclusione anche delle motivazioni rese in sede di rigetto alla domanda di riesame di cui alla nota MiC del 28.06.2022 n. 21773.

Il tenore delle argomentazioni rese non fa che suffragare il difetto di istruttoria e di motivazione del tutto apparente resa a supporto delle ragioni di esclusione.

*

Si ritiene di aver dimostrato la palese illegittimità del provvedimento impugnato, che merita pertanto di essere annullato da questo Ill.mo TAR.

Indicazione dei 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.

Lo svolgimento del processo può essere seguito consultando il sito www.giustizia-amministrativa.it attraverso l'inserimento del numero di registro generale del ricorso (R.G. n. 8888/2022) nella sottosezione "Ricerche", sottosezione "Ricorsi", rintracciabile all'interno della schermata del T.A.R. Lazio – Roma nella voce "Attività istituzionale", sottovoce "Tribunali Amministrativi Regionali".

La presente notificazione per pubblici proclami è stata autorizzata con ordinanza cautelare n. 5585/2022 della Sez. II-*quater* del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio – Roma.

Si allega al presente avviso il testo integrale del ricorso nonché dell'ordinanza cautelare n. 5585/2022 della Sez. II-*quater* del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio – Roma.