



Ecc.mo

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

PER IL LAZIO

Ricorso

Per il **Comune di Blera**, (P IVA 01142111002 e C.F. 80004210565), con sede in Blera (VT) Via dei Pozzi, 34, in persona del Sindaco e legale rappresentante pro-tempore, Dott. Nicola Mazzarella, in proprio e quale Capofila nell'ambito del Partenariato costituito con il Comune di Villa San Giovanni in Tuscia;
per il **Comune di Villa San Giovanni in Tuscia** (C.F. 00248730566), quale Comune aggregato, in persona del Sindaco e legale rappresentante *pro-tempore*, Dott. Fabio Latini, entrambi rappresentati e difesi dagli Avv.ti Antonietta Favale (C.F. FVLNNT80M49G786Q) e Angelo Annibali (C.F. NNBNGGL76E18C773B), ed elettivamente domiciliati presso lo Studio AOR Avvocati in Roma (RM) alla Via Sistina n. 48, nonché presso i sottoindicati indirizzi pec, giusta procura in calce al presente atto e deliberazioni di Giunta Comunale, rispettivamente, n. 96 del 4.7.2022 e n. 33 del 5.7.2022.

I recapiti per la ricezione delle comunicazioni sono:

- 06.39738792;
- antoniettafavale@ordineavvocatiroma.org;
- angelo.annibali@pecavvocaticivitavecchia.it.

- *ricorrenti* -

contro

- **Ministero della Cultura** (CF: 97904380587), con sede in Roma (RM) Via del Collegio Romano, 27, in persona del Ministro *pro-tempore*, rappresentato e

difeso *ex lege* dall'Avvocatura dello Stato e presso di essa domiciliata in Roma (RM) alla Via dei Portoghesi n. 12

- **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*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura dello Stato e presso di essa domiciliata in Roma (RM) alla Via dei Portoghesi n. 12;

- **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 in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, rappresentato e difesa *ex lege* dall'Avvocatura dello Stato e presso di essa domiciliata in Roma (RM) alla Via dei Portoghesi n. 12;

- *resistenti* -

e nei confronti di

- **Comune di S. Lorenzo Nuovo** (CF/PIVA: 00238480560), in persona del Sindaco *pro tempore*, con sede in Piazza Europa - 01020 S. Lorenzo Nuovo (Vt), comunesanlorenzonuovo@pec.it

- *controinteressata*-

per l'annullamento,

previa concessione di idonee misure cautelari,

- 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 (**doc. 1 – provvedimento di esclusione del 12 maggio 2022**);

- 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 (**doc. 2 – decreto di approvazione delle graduatorie e relativi allegati**)

- 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” (**doc. 3 - Avviso**);

- 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 (cfr. doc. 3);

- della nota MiC del 28.06.2022 n.21773 mediante cui provvedeva al rigetto della domanda di riesame in autotutela (**doc. 4 – nota del 28.6.22**);

- di ogni altro atto presupposto, conseguente o, comunque, connesso ai precedenti, ancorchè non noto.

Fatto

Con Avviso del 20.12.2022 (di seguito anche “Bando”), il Ministero della Cultura, Segretariato Generale Unita' di Missione per l'attuazione del Pnrr, ha indetto una procedura pubblica volta “**a sostenere quei comuni in cui è presente un borgo storico**, caratterizzati da una significativa marginalità economica e

sociale che, precipuamente attiene a comuni di piccola e piccolissima dimensione, anche molto al di sotto della soglia dei 5000 abitanti?

Per quanto di interesse per il presente ricorso, nell'ambito del suddetto Bando è stato attuato l'Investimento 2.1: *“Attrattività dei Borghi”*, *“secondo le seguenti 2 componenti:*

- linea di intervento A, nell'ambito della quale si prevede di sostenere la realizzazione di 21 progetti di particolare rilievo e significato (uno per regione o provincia autonoma), ciascuno di importo pari a 20 milioni di euro, per un ammontare complessivo di 420 milioni di euro, alla cui selezione provvederanno le Regioni/Province autonome;

*- **linea di intervento B** finalizzata alla realizzazione di Progetti locali di rigenerazione culturale e sociale di almeno 229 borghi storici, in coerenza con il target previsto dalla scheda relativa all'investimento 2.1 del PNRR-M1C3-Cultura.*

Le risorse disponibili per la Linea di azione B sono complessivamente pari a 580 milioni di euro di cui - 380 milioni di euro per i Progetti locali di rigenerazione culturale e sociale presentati dai Comuni - 200 milioni di euro quale regime d'aiuto, attivato attraverso una procedura centralizzata di responsabilità del MiC, a favore delle micro, piccole e medie imprese, profit e non profit, localizzate o che intendono insediarsi nei borghi che saranno selezionati. La prima componente della Linea B (che non comprende il regime d'aiuto) si attua tramite avviso pubblico emanato dal MiC per il finanziamento dei Progetti locali di rigenerazione culturale e sociale presentati da Comuni in forma singola o aggregata (fino ad un massimo di 3 Comuni) con popolazione residente complessiva fino a 5.000 abitanti. Le aggregazioni di comuni possono riguardare comuni limitrofi o comuni ricadenti nella medesima regione che condividono medesimi tematismi”.

All'art. 4 dell'avviso, veniva richiesta, tra le numerose allegazioni, *“d. 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);” nonché “e. in ipotesi di partecipazione in forma aggregata, l’atto di aggregazione (ovvero la dichiarazione di impegno all’aggregazione) sottoscritto dai legali rappresentanti di tutti i Comuni, che individua il Comune proponente e capofila”.

Con provvedimento n. 22 del 15.02.2022 il Comune di Blera deliberava di partecipare alla selezione in argomento, e di parteciparvi in forma aggregata con il Comune di Villa San Giovanni in Tuscia, il quale deliberava nello stesso senso (**doc. 5 – delibera Blera n. 22 del 15.02.2022; doc. 5 bis – delibera Villa S. Giovanni n. 9 del 15.02.2022**).

Con Protocollo d’Intesa è stato poi costituito un partenariato tra i suddetti comuni nell’ambito del quale i medesimi stabilivano e formalizzavano di volere procedere con la presentazione di un progetto congiunto di valorizzazione dei rispettivi Borghi (**doc. 6 – Protocollo di Intesa Blera - Villa S. Giovanni**).

Nell’ambito di tale accordo i Comuni condividevano le finalità sottese al Bando nonché del progetto da presentare congiuntamente, quali:

- i) recuperare il patrimonio storico dei Borghi;
- ii) riqualificare gli spazi pubblici aperti (es. eliminando le barriere architettoniche, migliorando l’arredo urbano);
- iii) creare servizi culturali anche ai fini turistici;
- iv) favorire la creazione e promozione di nuovi itinerari (es., itinerari tematici, percorsi storici) e visite guidate;
- v) sostenere le attività culturali, creative, turistiche, commerciali, agroalimentari e artigianali dei Borghi, per rilanciare le economie locali valorizzando i prodotti, i saperi e le tecniche del territorio;
- vi) favorire positive ricadute occupazionali sul territorio;
- vii) favorire la conservazione del loro notevole patrimonio culturale

materiale e immateriale, paesaggistico e delle loro tradizioni;

viii) contrastare lo spopolamento e rivitalizzare i Borghi sotto il profilo socio-economico.

Sempre nell'ambito del suddetto Protocollo d'Intesa il Comune di Blera veniva indicato come Ente Capofila, con il compito di garantire l'attuazione di tutte le attività previste nella proposta stessa (*id est*: "L'Ente Capofila è garante delle iniziative necessarie ed opportune ad assicurare l'efficace e l'efficiente attuazione della presente intesa e di tutti gli atti di indirizzo a tal fine adottati dal Partenariato in osservanza dell'Avviso precitato. **In particolare, l'Ente capofila ha il ruolo di: Approvare e presentare la proposta a) progettuale**").

Conformemente alle suddette statuizioni, il Comune di Blera, in qualità di Ente capofila, ha trasmesso nei termini prescritti dall'Avviso *de quo*, la domanda di partecipazione, nell'ambito della quale è stato descritto e comprovato con la relativa documentazione un progetto incentrato sulla valorizzazione del territorio (*id est*: "L'obiettivo del progetto è la rigenerazione culturale del territorio soprattutto attraverso la valorizzazione dell'area in prossimità dei due Comuni caratterizzata dalla presenza di antiche necropoli rupestri (...) L'ambizione è far rivivere il patrimonio materiale e immateriale legato al cavallo nella sua trasformazione da mezzo di lavoro nei campi a opportunità di svago e turismo affinché possa diventare un motore di sviluppo locale e quindi occasione di lavoro e di rigenerazione sociale ed economica") (**doc. 6 bis – domanda di partecipazione**).

Con nota prot. n. 16175 – P del 12 maggio u.s. l'Amministrazione resistente ha comunicato l'esclusione della domanda di finanziamento (numero domanda PNRR-M1C3-2.1-2021-000949 e prot. n. 2036346/22 del 14 marzo 2022) ai sensi dell'art. 7, paragrafo 2, del predetto Avviso e, in particolare, 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)" (cfr. doc. 1)

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**.

Il provvedimento di esclusione, e con esso tutti i provvedimenti impugnati, sono illegittimi per i seguenti motivi di

Diritto

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 Tuscia 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 (cfr. doc. 7).

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 proposto per un'interpretazione di natura "sostanziale" piuttosto che "formale".

Al riguardo, appare opportuno ripercorre i tratti più salienti della recente sentenza n. 1308/22 resa dal Consiglio di Stato, secondo cui *“mentre nei procedimenti non comparativi il soccorso istruttorio dispiega la sua massima portata applicativa, nelle procedure selettive si impone un delicato bilanciamento tra i contrapposti interessi – segnatamente: la massima partecipazione e la par condicio tra i concorrenti – che la giurisprudenza ha in passato ritenuto di effettuare, distinguendo tra ‘regolarizzazione’, generalmente ammessa, ed ‘integrazione’ documentale, viceversa esclusa in quanto comportante un vulnus del principio di parità di trattamento tra i concorrenti.*

Sullo specifico terreno dei contratti pubblici, il legislatore ha inteso superare tale impostazione, ampliando l'ambito applicativo dell'istituto e superando quelle concezioni rigidamente formalistiche e burocratiche del diritto amministrativo che continuavano ad incentivare il contenzioso (ridotto ad una sorta di ‘caccia all'errore’ nel confezionamento della documentazione allegata alla domanda), con effetti pregiudizievoli in termini di tempestivo ed efficiente completamento delle procedure.

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.

A tal proposito, nel rammentare a noi stessi come la legge sul procedimento amministrativo attribuisca al responsabile del procedimento il compito di chiedere il rilascio di dichiarazioni e la rettifica di dichiarazioni o istanze erronee o incomplete (legge 7 agosto 1990, n. 241, art. 6, comma 2, lettera b), non può sottacersi come, benché la suddetta disposizione indichi che il responsabile del procedimento «*può chiedere*», la giurisprudenza ha finito per considerare il c.d. “soccorso istruttorio” come un dovere e non come una mera facoltà (cfr. *ex plurimis* Consiglio di Stato, sez. V, 5 dicembre 2012, n. 6248).

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 che, precipuamente attiene a comuni di piccola e piccolissima dimensione, anche molto al di sotto della soglia dei 5000 abitanti, pare opportuno riservare, così da massimizzare il numero di Comuni cui destinare i finanziamenti disponibili, almeno una quota del 10% delle risorse ai Progetti locali di rigenerazione culturale e sociale presentati in forma aggregata, sempreché superino la soglia minima di valutazione di merito prevista dal presente Avviso”**.

Appare pertanto evidente come lo scopo del Bando di favorire i piccoli centri *“caratterizzati da una significativa marginalità economica e sociale”* fosse principio rilevante e meritevole di tutela al di sopra di ogni altro interesse. Più ampia tutela e maggior rilievo erano altresì riservati alla partecipazione in forma aggregata tra più Comuni, ai quali era addirittura riservata una quota pari al 10% delle risorse.

Ma v'è di più. La scelta compiuta dal Ministero per l'assegnazione delle risorse è ricaduta non sull'impostazione di una competizione tra i comuni di tipo “soggettivo” (sulla base di una premialità graduata su “titoli” o altri requisiti di natura soggettiva) o secondo una competizione c.d. “a sportello” (secondo la logica della più celere presentazione delle domande fino ad esaurimento dei fondi), ove v'è tutto l'interesse a “limitare”, con l'imposizione di precisi e specifici adempimenti “formali”, la “massa” dei partecipanti.

La scelta compiuta dal Ministero ha privilegiato un diverso tipo di competizione, improntata sul pregio tecnico dei progetti presentati, fermo

restando il possesso in capo ai Comuni dei requisiti dimensionali e soggettivi prescritti dall'Avviso.

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

Trattasi a tutti gli effetti di una procedura comparativa fondata sulla bont  della proposta progettuale e non su criteri di “sfoltimento” della massa dei soggetti proponenti, per la quale non v'  dubbio alcuno che si applichi l'istituto del soccorso istruttorio e/o procedimentale per la fase pre-ammissiva alla valutazione del progetto (con maggiore rigidit  nell'applicazione del principio alla fase di esame della proposta progettuale), come correttamente rilevato dalla giurisprudenza amministrativa, la quale ha affermato l'applicazione dei principi che regolano i procedimenti per l'affidamento degli appalti pubblici (pertanto, anche la regola del soccorso istruttorio) anche ai casi, come quello di specie, che riguardano la distribuzione di finanziamenti pubblici (*ex multis* Consiglio di Stato, Sez. V, 4 maggio 2022, n. 3492).

In proposito non pu  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 pi  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). Ed ancora, è stato chiarito che: "***Ben avrebbe potuto, quindi, l'amministrazione fare applicazione del sollecitato meccanismo, a mezzo della istanza in autotutela, del soccorso istruttorio trattandosi di inesattezze e/o irregolarità che non costituiscono omissioni o falsità incidenti sui requisiti di partecipazione...***" (Tar Campania, sez. VI, n. 4047 del 24.07.2019).

Del resto anche Codesto Ecc.mo TAR, ha stabilito che: "... come affermato in giurisprudenza, ***nelle procedure concorsuali di massa, pur a fronte di procedimenti amministrativi interamente telematizzati..., l'amministrazione anche a non voler prevedere ulteriori modalità di presentazione della stessa, non può prescindere dal c.d. soccorso istruttorio ex art. 6 l. 241/90, da tradursi in termini di attività doverosa da parte dell'amministrazione (in tal senso l'istanza del ricorrente deve essere intesa come finalizzata ad attivare il soccorso citato)***" (Tar Lazio, sez. III bis, 15/01/2019, n. 552 in termini Tar Campania n. 4047/2019 *cit*). Secondo l'orientamento giurisprudenziale largamente prevalente, quindi, nei casi come quello oggi all'esame di Codesto Ecc.mo Collegio, "***la P.A. deve concedere il soccorso istruttorio volto alla rettifica di dichiarazioni o istanze erranee o incomplete, salvo che costituiscano falsità***" (TAR Veneto, Sez. I, 09.02.2017 n. 144; Tar Lombardia - Milano, sez. III, 13/01/2016, n. 58).

Né si badi bene il soccorso istruttorio e/o procedimentale incontra ostacoli di sorta allorché la *lex specialis* che disciplina il procedimento commini 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.

Invero, come noto, nella materia dei contratti pubblici il soccorso istruttorio è volto a consentire la regolarizzazione di documenti incompleti o mancanti, fermo restando il possesso dei requisiti prescritti (cfr. *ex multis* C.d.S., Sez. III, 14 gennaio 2019 n. 348; T.A.R. Toscana, Sez. I, 13 luglio 2018, n. 1024; T.A.R. Abruzzo-L'Aquila, Sez. I, 12 luglio 2018, n. 294; T.A.R. Lazio-Roma, Sez. II, 8 agosto 2017, n. 9260).

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.

Non è, infatti, impedito ad un concorrente ad una gara pubblica di vedere esaminata la propria offerta, allorché abbia ad esempio mancato di presentare con la documentazione amministrativa la cauzione provvisoria

ovvero abbia presentato una cauzione provvisoria invalida (ancorchè la *lex specialis* qualifichi l'adempimento della allegazione di una cauzione provvisoria valida a pena di esclusione): tale omissione non costituisce causa di esclusione dalla procedura di aggiudicazione, ma irregolarità sanabile attraverso l'istituto del soccorso istruttorio (cfr. Cons. Stato, sez. III, 23 novembre 2017, n. 5467; sez. III, 27 ottobre 2016, n. 4528; in termini Consiglio di Stato, sez. V, 23.03.2018, n. 1846 e il Tar Toscana, Sez. II, 13.3.2019, n. 357). Del pari accade per un sensibile numero di omissioni.

*

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.

Ne discende, quindi, proprio in ossequio alle finalità dichiarate dall'Avviso, nonché della identità dell'interesse pubblico perseguito e dei relativi principi di buon andamento amministrativo, che un provvedimento di natura escludente rispetto alla fase di valutazione dei progetti andava adeguatamente ponderato, con riferimento a tutti gli interessi in gioco.

E ciò anche in considerazione della totale insussistenza di un effetto di segno positivo conseguente o connesso all'atteggiamento di limitare, mediante esclusione, la competizione tra i Comuni che, come detto poc'anzi, doveva svolgersi sulla progettualità.

Come ovvio, invero, per i Comuni l'impugnata esclusione determina la mancata realizzazione di attività di valorizzazione e di rilievo culturale e

finanziario volto a dare nuovo impulso a piccoli centri storici, mentre per il Ministero l'esclusione determina la giacenza delle risorse destinante al bando. Al riguardo, si sottolinea, invero che, come emerge dalle graduatorie, proprio a causa della "cieca" applicazione del meccanismo automatico escludente che ha raggiunto i Comuni ricorrenti, ma altresì un numero cospicuo di partecipanti, non è stato neppure raggiunto il tetto massimo delle risorse stanziato.

Appare evidente che le circostanze ora evidenziate, correttamente collocate nell'ambito dei noti principi di leale collaborazione, avrebbero dovuto quantomeno imporre un'istruttoria adeguata che non emerge affatto dal provvedimento di esclusione il quale, come si vedrà nel prosieguo, si appiattisce su un meccanismo automatico di esclusione del tutto illegittimo.

Ed invero, 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.

Alcuna istruttoria è stata svolta sull'effettivo dato mancante, ovvero se lo stesso (come in effetti è) era ricavabile da altra documentazione regolarmente allegata all'istanza di partecipazione, né istruttoria alcuna è stata svolta in relazione alla mancata allegazione del documento rispetto alla finalità del bando e alla contrapposizione degli interessi in gioco.

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 soffermarsi sull'entità dei (molteplici) adempimenti richiesti dall'art. 4, secondo cui:

*7. Sempre a pena di esclusione, in sede di presentazione della domanda di finanziamento, ... **il Comune proponente, sia singolo che aggregato (nel caso di aggregazione il Comune capofila anche in nome e per conto dei Comuni aggregati), deve rendere espressa dichiarazione con la quale attesta sotto la propria responsabilità: ...***

... 1. in ipotesi di partecipazione in forma aggregata, che la domanda e la proposta descrittiva sono state definite e condivise con il/i Comune/i aggregato/i; (cfr. art. 4, n. 7, lett. 1 dell'Avviso – doc. 3, pagg. 12 e 13);

...

“il Comune proponente deve altresì allegare, sempre a pena di esclusione:

“a. la domanda di finanziamento, generata automaticamente dall'Applicativo di cui al successivo articolo 11, sottoscritta digitalmente dal legale rappresentante del Comune proponente;

b. la proposta descrittiva del Progetto locale di rigenerazione culturale e sociale richiesto a finanziamento (...) sottoscritta digitalmente dal legale rappresentante del Comune proponente

c. copia leggibile del documento di riconoscimento del legale rappresentante del Comune proponente;

d. 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);

e. in ipotesi di partecipazione in forma aggregata, l'atto di aggregazione (ovvero la dichiarazione di impegno all'aggregazione) sottoscritto dai legali rappresentanti di tutti i Comuni, che individua il Comune proponente e capofila” (cfr. art. 4, n. 9, lett. 1 dell'Avviso – doc. 3, pag. 15);

Conformemente con quanto prescritto alla **lett. e)**, nel Protocollo di intesa tra i Comuni di Blera e Villa San Giovanni (allegato alle due delibere del 15 febbraio, dove viene espressa la volontà di partecipare in forma aggregata alla selezione del Ministero), viene espressamente previsto che: “5. L'Ente Capofila è garante delle iniziative necessarie ed opportune ad assicurare l'efficace e l'efficiente

*attuazione della presente intesa e di tutti gli atti di indirizzo a tal fine adottati dal Partenariato in osservanza dell'Avviso precitato. In particolare, **l'Ente capofila ha il ruolo di: Approvare e presentare la proposta a) progettuale**”.*

È di tutta evidenza 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 dalla 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 (cfr. doc. 4).

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.

Innanzitutto, emerge evidente come il Ministero operi secondo un automatismo escludente del tutto contrario ai principi di matrice nazionale e comunitaria radicatisi nel tempo, appuntandosi a rigidi formalismi che, come detto, la giurisprudenza amministrativa ha da tempo superato (*ex multis*, Consiglio di Stato, Sez. VI., 24 febbraio 2022, n. 1308).

Ed invero, il Ministero, confermando l'esclusione non coglie nel segno poiché omette di affrontare il vero punto della questione, vale a dire la sostanza del documento di cui lamenta la mancanza e gli effetti che avrebbero prodotto la mancata allegazione.

E cioè, non affronta:

- né la copiosa documentazione richiesta e prodotta unitamente alla

domanda di partecipazione, da cui si ricava chiaramente la condivisione nonché approvazione del progetto da parte del Comune aggregato, per il tramite dell'ampia delega rilasciata al Comune Capofila (cfr. per tutti il Protocollo d'Intesa e le dichiarazioni interne alla domanda di partecipazione – docc. 6 e 6bis);

- né la natura dell'atto mancante, vale a dire quella di atto pubblico proprio della deliberazione di Giunta di cui si controverte, ben reperibile autonomamente o a fronte di un soccorso istruttorio “lampo”.

Come detto, infatti, la natura di atto pubblico rendeva particolarmente agevole la reperibilità del documento o attraverso l'autonoma consultazione del sito istituzionale dell'ente da parte dell'organo preposto alla valutazione dell'ammissibilità delle domande o attraverso espressa richiesta che poteva essere evasa quasi in tempo reale, trattandosi di un atto già costituito.

Ciò detto, addentrandosi nelle motivazioni rese dal Ministero resistente occorre ulteriormente confutarne il contenuto.

In primis, va smentito l'assunto in base al quale si tratterebbe di omissione non regolarizzabile in sede procedimentale a mezzo del soccorso istruttorio.

Al riguardo, si segnala sommessamente come l'A.P. n. 4/2009 unitamente agli altri precedenti *ex adverso* citati nel provvedimento di rigetto, secondo cui si applicherebbe, in tema di finanziamenti, un presunto regime di soccorso istruttorio maggiormente restrittivo, appaiono del tutto “superati” dal più recente orientamento giurisprudenziale citato nel presente ricorso (*ex multis* Consiglio di Stato, Sez. V, 4 maggio 2022, n. 3492), che prevede la legittimità del soccorso istruttorio anche nelle procedure di selezione (come quella in esame) volta alla distribuzione di contributi e/o finanziamenti, soprattutto quando, come nel caso che ci occupa, si tratta di procedure

comparative volte a privilegiare il pregio tecnico della progettualità e non i proponenti (TAR Sardegna, Sez. I, 29.05.2018, n. 527; Tar Campania, sez. VI, n. 4047 del 24.07.2019; Tar Lazio, sez. III bis, 15/01/2019, n. 552; TAR Veneto, Sez. I, 09.02.2017 n. 144; Tar Lombardia - Milano, sez. III, 13/01/2016, n. 58).

In ogni caso, come detto, la cospicua documentazione allegata dal Comune di Blera in luogo della delibera di approvazione del progetto da parte del Comune di Villa San Giovanni merita, e avrebbe meritato, un ragionamento autonomo e rivolto alla sostanza del caso specifico, sotto il duplice profilo della sufficienza di quanto già allegato e sulla possibilità di procedere con il soccorso istruttorio, stante la natura “pubblica” dell’atto in questione, reperibile autonomamente sul sito dell’Amministrazione o attraverso un soccorso istruttorio “lampo” (stante la pre-costituzione del documento alla data di scadenza della presentazione delle domande).

Infine, in merito all’ordinanza n. 3486/2022 resa da Codesta Ecc.ma Sezione in fattispecie che il Ministero adduce essere analogo, non sembrerebbe sussistere identità delle censure; si confida, pertanto, nel positivo esame delle ulteriori questioni (di fatto e di diritto) poste all’attenzione del Collegio, quali la rigidità formale di un’esclusione fondata sull’assenza di un documento di natura pubblica, la necessaria applicabilità nel caso di specie, costellato dalla presenza di documenti già di per sé sufficienti a dimostrare la condivisione/approvazione del progetto da parte del Comune aggregato, del soccorso istruttorio/procedimentale, come riconosciuto dalla giurisprudenza in caso di procedure, come quella di specie, comparative volte a premiare il pregio del progetto e non la sola tempestività delle domande (come nelle procedure c.d. “a sportello”) e/o unicamente gli elementi soggettivi dei proponenti.

Istanza cautelare

Sussiste il danno grave ed irreparabile nei confronti delle Amministrazioni ricorrenti per effetto dei provvedimenti impugnati.

Ed infatti, l'Avviso prevede che la concessione dei finanziamenti da parte del Ministero della Cultura avvenga in ogni caso entro il limite dei fondi stanziati, pari ad € 380.000.000,00.

In sostanza, trattasi di un fondo ad esaurimento.

All'art. 8, n.6) l'Avviso prevede altresì che, a seguito dell'approvazione delle graduatorie *“Qualora nella singola Regione non vi siano proposte ammissibili a finanziamento sufficienti ad esaurire le risorse assegnate alla stessa Regione, le risorse residue saranno assegnate alla prima proposta utile rientrante nell'ambito della macro area (Centro Nord – Mezzogiorno), al fine di non alterare il riparto 60-40% delle predette macro aree”*.

Pertanto, essendo state approvate le graduatorie, le risorse residue rischiano l'imminente riassegnazione a progetti ritenuti meno meritevoli o ad altre regioni, pur nella capienza ancora di risorse disponibili per il Lazio.

In assenza di un'idonea misura cautelare, quantomeno ai fini dell'ammissione, seppur con riserva, ai fini della valutazione del progetto e l'inserimento in graduatoria, la definizione del presente ricorso potrebbe giungere in un momento in cui i fondi saranno stati interamente assegnati.

Se così dovesse essere, l'accoglimento del ricorso non consentirebbe ai Comuni ricorrenti di veder soddisfatto il proprio interesse, ovvero ottenere il finanziamento, con negazione di una idonea tutela giurisdizionale.

Del resto, nella valutazione del contemperamento degli interessi in gioco, la particolare finalità dell'avviso pubblico di promuovere e valorizzare il territorio di piccoli Comuni in difficoltà deve essere ritenuto certamente prevalente rispetto all'assegnazione delle somme residue a progetti non (o meno) meritevoli sotto il profilo tecnico.

In subordine, si formula espressa istanza ai sensi dell'art. 55, comma 10, c.p.a. affinché sia fissata la data di discussione del ricorso nel merito per la sollecita definizione del giudizio.

* * *

Per quanto sopra esposto il Comune di Blera, in proprio e quale Capofila nell'ambito del Partenariato costituito con il Comune di Villa San Giovanni in Tuscia nonchè per il Comune di Villa San Giovanni in Tuscia, quale Comune aggregato, come sopra rappresentati e difesi, con espressa riserva di integrare ed ampliare quanto nel presente ricorso riferito,

chiedono

che il Tribunale adito Voglia:

in via cautelare: sospendere i provvedimenti impugnati o, comunque, ordinare all'Amministrazione resistente di procedere all'esame della proposta progettuale, previo riesame dell'esclusione della domanda di finanziamento del Comune di Blera/Villa S. Giovanni in Tuscia;

nel merito: annullare i provvedimenti impugnati.

Con ogni conseguenziale pronuncia anche in ordine alle spese

Si producono i documenti come da separato elenco.

Si dichiara che il presente giudizio è soggetto al pagamento del contributo unificato nella misura pari ad € 650,00.

Roma, 11 luglio 2022

Avv. Angelo Annibali

Avv. Antonietta Favale