

ECC.MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO

REGIONALE PER IL LAZIO - ROMA

RICORSO

con istanza cautelare

Nell'interesse del **Comune di Palazzuolo sul Senio** (c.f. 01161500481), in persona del Sindaco *p.t.* Gian Piero Moschetti (c.f. MSCGPR66C23Z404P), con sede in Piazza Ettore Alpi, n.1, rappresentato e difeso, come da procura da considerarsi in calce al presente atto, dall'**Avv. Prof. Aldo Sandulli** (c.f. SNDLDA66T02H501G; p.e.c. aldosandulli@ordineavvocatiroma.org; fax 06.3720585) e dall'**Avv. Benedetto Cimino** (c.f. CMNBDT79R26D862S; p.e.c. benedettocimino@ordineavvocatiroma.org) del Foro di Roma, presso lo Studio dei quali è elettivamente domiciliato in Roma alla Via Fulcieri Paulucci de' Calboli, n. 9,

Ricorrente

Contro

- il **Ministero della Cultura** (c.f. 97904380587), in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Via dei Portoghesi, n.12 Roma (RM);
- la **Presidenza del Consiglio dei Ministri** (c.f. 80188230587), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, in Via dei Portoghesi, n.12, Roma (RM);
- Il **Ministero dell'Economia e delle Finanze** (c.f. 80415740580), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, in Via dei Portoghesi, n.12, Roma (RM);

Resistenti

nonché nei confronti di

- il **Comune di Chiusi della Verna** (c.f. 00268030517; pec comune.chiusidellaverna@postacert.toscana.it), in persona del Sindaco *p.t.*, con sede in Viale San Francesco, n. 42 - Chiusi della Verna (AR);
- il **Comune di Ortignano Raggiolo** (c.f. 80000170516; pec comune.ortignanoraggiolo@postacert.toscana.it), in persona del Sindaco *p.t.*, con sede in Via Provinciale, n. 4 - Ortignano Raggiolo (AR);
- il **Comune di Marradi** (c.f. 01315320489; pec comune.marradi@postacert.toscana.it), in persona del Sindaco *p.t.*, con sede in Piazza Scalelle, n. 1 - Marradi (FI);
- il **Comune di Santa Fiora** (c.f. 80004210532; pec comune.santafiora@postacert.toscana.it), in persona del Sindaco *p.t.*, con sede in Piazza Garibaldi, n. 25 - Santa Fiora (GR);
- il **Comune di Montecatini Val di Cecina** (c.f. 00344340500; pec comune.montecatini.vdc@postacert.toscana.it), in persona del Sindaco *p.t.*, con sede in Via Roma, n. 1 - Montecatini Val di Cecina (PI);
- il **Comune di Suvereto** (c.f. 00218220499; pec comune.suvereto@postacert.toscana.it), in persona del Sindaco *p.t.*, con sede in Piazza dei Giudici, n. 3 - Suvereto (LI);
- il **Comune di Camporgiano** (c.f. 00398710467; pec comune.camporgiano@postacert.toscana.it), in persona del Sindaco *p.t.*, con sede in Piazza Roma, n. 1 - Camporgiano (LU);
- il **Comune di Villa Basilica** (c.f. 00285420469; pec comunevillabasilica@pcert.it), in persona del Sindaco *p.t.*, con sede in Via Roma, n. 1 - Villa Basilica (LU);

- il **Comune di Fabbriche di Vergemoli** (c.f. 02335530461; pec comune.fabbrichedivergemoli@postacert.toscana.it), in persona del Sindaco *p.t.*, con sede in Loc. Campaccio, n. 2 - Fabbriche di Vergemoli (LU);
- il **Comune di Radicofani** (c.f. 81003490521; pec comune.radicofani@postacert.toscana.it), in persona del Sindaco *p.t.*, con sede in Via Renato Magi, n. 59 - Radicofani (SI);
- il **Comune di San Godenzo** (c.f. 01428380487; pec comune.sangodenzo@postacert.toscana.it), in persona del Sindaco *p.t.*, con sede in Piazza Municipio, n. 1 - San Godenzo (FI);
- il **Comune di Londa** (c.f. 01298630482; pec londa@postacert.toscana.it), in persona del Sindaco *p.t.*, con sede in Piazza Umberto I, n. 9 - Londa (FI);
- il **Comune di Pieve Santo Stefano** (c.f. 00267800514; pec ragioneria.pievesantostefano@pec.it), in persona del Sindaco *p.t.*, con sede in Piazza pellegrini, n.1 - Pieve Santo Stefano (AR);
- il **Comune di Badia Tedalda** (c.f. 82001090511; p.e.c. ragioneria@pec.comunebadia.it), in persona del Sindaco *p.t.*, con sede in Piazza Dei Tedaldi, n. 2 - Badia Tedalda (AR);
- il **Comune di Chiusdino** (c.f. 00074070525; pec comune.chiusdino@pec.consorzioiterrecablate.it), in persona del Sindaco *p.t.*, con sede in Piazza del Plebiscito, n. 2 - Chiusdino (Si);
- il **Comune di San Romano in Garfagnana** (c.f. 00330680463; pec comune.sanromanoingarfagnana@postacert.toscana.it), in persona del Sindaco *p.t.*, con sede in San Romano in Via Roma, n. 9 - San Romano in Garfagnana (LU);

- il **Comune di Monticiano** (c.f. 00227480522; pec comune.monticiano@pec.consorzioterrecablate.it), in persona del Sindaco *p.t.*, con sede in Piazza S. Agostino, n. 1 - Monticiano (SI);
- il **Comune di Capraia Isola** (c.f. 80011940493; pec comunecapraiaisola@postacert.toscana.it), in persona del Sindaco *p.t.*, con sede in Via Vittorio Emanuele, n. 26 - Capraia Isola (LI).

Controinteressati

PER L'ANNULLAMENTO, PREVIA SOSPENSIONE DELL'EFFICACIA,

- del provvedimento prot. n. 0017545-P del 25 maggio 2022 (**doc.1**), trasmesso tramite pec, con cui il Ministero della Cultura (Segretariato generale - Unità di missione per l'attuazione del PNRR) ha comunicato al Comune di Palazzuolo sul Senio l'esclusione per inammissibilità formale della sua domanda, ai sensi dell'art. 7, paragrafo 2, 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, Component 3 – Cultura 4.0 (M1C3). Misura 2 “*Rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale, religioso e rurale*”, Investimento 2.1: “*Attrattività dei borghi storici*”, finanziato dall'Unione europea – *Next Generation EU*;
- del provvedimento ministeriale prot. 0020003-P del 10 giugno 2022 di rigetto della richiesta di annullamento in via di autotutela (**doc.2**) e conferma dell'esclusione della domanda, nonché,
- *in parte qua*, degli artt. 4, 7 e 11 dell'Avviso Pubblico (**doc.3**) per la presentazione di Proposte di intervento per la rigenerazione culturale e sociale dei piccoli borghi storici da finanziare nell'ambito del PNRR, sopra citato per esteso, ove letti ed interpretati nel senso di non consentire l'intervento del soccorso istruttorio per sanare vizi meramente formali della domanda di partecipazione;

- per quanto possa occorrere, anche dell'avviso di modifica dell'articolo 15 dell'Avviso Pubblico, sopra citato, pubblicato il 5 gennaio 2022 (**doc.4**);
- per quanto possa occorrere, delle Faq di cui alla *“Raccolta FAQ ordinate per argomento pervenute dal 3 gennaio al 10 marzo 2022”* ove siano da intendersi come preclusive all'attivazione del cd. soccorso istruttorio, ed in particolare di quelle riportate ai nn. 23, 25 e 41 (**doc.5**);
- del Decreto del Ministero della Cultura n. 453 del 7.6.2022, pubblicato il 23 giugno 2022, di *“Assegnazione delle risorse a valere sul PNRR, Missione 1 – Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura, Component 3 – Cultura 4.0 (MIC3), Misura 2 “Rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale, religioso e rurale”, Investimento 2.1: “Attrattività dei borghi” finanziato dall'Unione europea – Next Generation EU”* nella parte in cui non prevede l'ammissione del Comune di Palazzuolo sul Senio (**doc.6**);
- dell'Allegato 1: *“Elenco complessivo di merito delle proposte ammesse a valutazione”* al Decreto del Ministero della Cultura n. 453 del 7.6.2022, Linea di Azione B, nella parte in cui non prevede l'ammissione del Comune Ricorrente (**doc.7**);
- dell'Allegato 2: *“Graduatoria Regione Toscana di merito delle proposte finanziabili”* al Decreto del Ministero della Cultura n. 453 del 7.6.2022, Linea di Azione B, nella parte in cui non prevede l'ammissione del Comune Ricorrente (**doc.8**);
- dell'Allegato 3: *“Graduatoria Regionale dei progetti ammessi a finanziamento”* al Decreto del Ministero della Cultura n. 453 del 7.6.2022, Linea di Azione B, nella parte in cui per la Regione Toscana non include il Ricorrente tra i Comuni ammessi al finanziamento (**doc.9**);
- nonché di ogni altro atto antecedente, connesso, presupposto e consequenziale, inclusi i verbali del Gruppo di lavoro e/o della Segreteria tecnica di supporto al Ministero alle verifiche di ammissibilità delle domande nella parte in cui è stata disposta l'esclusione del Comune Ricorrente e le

conseguenti assegnazioni delle risorse ai Comuni vincitori (atti ad oggi non noti);

E, PER L'EFFETTO,

per la conseguente riammissione della domanda del Comune di Palazzuolo sul Senio al prosieguo della procedura ed in particolare alla valutazione nel merito del progetto presentato, disciplinata dall'art. 8 dell'Avviso Pubblico, anche, ove necessario, previa integrazione/perfezionamento della sua domanda di finanziamento ed il suo inserimento in graduatoria sulla base del punteggio conseguito.

INFATTO

1. In data 15 marzo 2022, il Comune di Palazzuolo sul Senio, piccolo borgo storico situato in Toscana nella Provincia di Firenze, ha presentato domanda di finanziamento (**doc.10**), per l'importo complessivo di € 1.599.958,00, in risposta all'Avviso Pubblico indetto dal Ministero della Cultura (MIC) per la presentazione di Proposte di intervento per la rigenerazione culturale e sociale dei piccoli borghi storici da finanziare nell'ambito del PNRR (**doc.3**).

2. Tale Avviso Pubblico del MIC, dedicato ai piccoli borghi storici, è 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. Nello specifico, la Linea B "*Progetti locali per la Rigenerazione Culturale e Sociale*", che qui interessa, prevede una dotazione finanziaria pari a 380 milioni di euro ed è finalizzata alla realizzazione di progetti in almeno 229 borghi storici (cfr. doc.3).

3. Come dichiarato dal Ministro Dario Franceschini, questo bando "*rappresenta un'occasione unica per il rilancio dei borghi e delle bellezze artistiche diffuse nei luoghi meno conosciuti del Paese*". Gli interventi

ammessi al finanziamento daranno, infatti, nuova linfa al tessuto socio-economico di questi luoghi attraverso la riqualificazione degli spazi pubblici, la rigenerazione del patrimonio storico-architettonico insieme all'attivazione di iniziative imprenditoriali e commerciali, con positive ricadute occupazionali sul territorio.

4. Come richiesto dall'Avviso Pubblico, il Comune di Palazzuolo sul Senio allegava alla domanda di partecipazione anche la Delibera della Giunta Comunale n. 18 del 14.03.2022 (**doc.11**), di approvazione della proposta di progetto di partecipazione dell'ente.

5. Tuttavia, con provvedimento prot. n. 0017545-P del 25.05.2022, all'esito delle verifiche di ammissibilità formale svolte dalla Segreteria Tecnica, il Ministero comunicava del tutto inaspettatamente all'Ente Ricorrente l'esclusione della sua domanda, ai sensi dell'art.7, comma 2, del suddetto Avviso, con l'unica motivazione che: *"- non risulta allegata la delibera di approvazione della proposta di progetto locale di cui all'art. 4, co. 9 lett. d, dell'Avviso"* (cfr. **doc.1**).

6. Immediatamente, con nota protocollata dal Ministero con n. 19564 del 7.06.2022, l'Amministrazione Comunale trasmetteva istanza di riesame della disposta esclusione (**doc.12**), rappresentando in sintesi che:

- la delibera di approvazione della proposta di progetto locale, di cui all'art. 4, co. 9 lett. d, dell'Avviso pubblico – ritenuta omessa dalla Segreteria Tecnica del Ministero– risultava, in realtà, allegata alla domanda di finanziamento protocollata dal Comune di Palazzuolo sul Senio;

- in ogni caso, prima di disporre l'esclusione dell'Ente, la Segreteria Tecnica del Ministero avrebbe dovuto semmai attivare il c.d. *"soccorso istruttorio"*, concedendo un breve termine all'Amministrazione Comunale per trasmettere il testo integrale della Delibera di Giunta.

7. Con provvedimento prot. 0020003-P del 10 giugno 2022 (**doc.2**), il Ministero ha rigettato la richiesta di annullamento in via di autotutela e

confermato l'esclusione del Ricorrente, in applicazione dell'art 4, par.9, lett.e) e dell'art.11, par.10, dell'Avviso, avendo rilevato che: *“nel portale risulta caricato solo uno stralcio di una delibera comunale priva peraltro della parte relativa al deliberato”* (cfr. doc.2).

8. Il 23 giugno 2022 è stato pubblicato il Decreto del Ministero della Cultura n. 453 del 7.6.2022, di *“Assegnazione delle risorse a valere sul PNRR”* (**doc.6**), con l'Allegato 1: *“Elenco complessivo di merito delle proposte ammesse a valutazione”* (**doc.7**); l'Allegato 2: *“Graduatoria Regione Toscana di merito delle proposte finanziabili”* (**doc.8**); l'Allegato 3: *“Graduatoria Regionale dei progetti ammessi a finanziamento”* (**doc.9**).

9. Per la Regione Toscana, sono risultati ammessi a finanziamento i progetti dei seguenti 13 Soggetti Attuatori: Capraia Isola; Monticiano; San Romano in Garfagnana; Chiusdino; Baia Tedalda; Londa; Radicofani; Fabbriche di Vergemoli; Suvereto; Montecatini Val di Cecina; Santa Fiora; Marradi; Chiusi della Verna (cfr. graduatoria Regione Toscana, **doc.9**, con elenco dei 18 Comuni assegnatari delle risorse, Linea di Azione B).

10. Ad oggi sono 363.445.527,09 i milioni di euro assegnati a 207 progetti. La dotazione finanziaria inizialmente prevista, pari a 380 milioni di euro, per via dei resti (quasi 17 milioni), non è stata ancora assegnata integralmente. In particolare, dei 23.286.144,94 euro previsti per la Regione Toscana ne sono stati assegnati solo 22.233.248,09, con un residuo di risorse pari a 1.052.896,85 (cfr. doc.9). Inoltre, da notizie di stampa, la volontà dei soggetti istituzionali coinvolti sarebbe quella di reperire ulteriori fondi per finanziare i progetti ammessi – con più di 60 punti – ma non finanziati (cfr. doc.ti 7-8).

11. E' evidente, pertanto, il duplice e grave pregiudizio subito dal Comune di Palazzuolo sul Senio, il quale, dopo aver investito importanti risorse nella redazione del progetto e trasmesso la domanda nei termini, solo per un presunto vizio di forma di un allegato, non ha ricevuto nemmeno una valutazione di merito della proposta presentata, con la conseguenza di vedersi

preclusa la possibilità di ottenere sia il finanziamento in questione sia ulteriori fondi che il MIC potrebbe reperire in futuro per sostenere anche tutti i progetti ammessi con il punteggio minimo di sufficienza (60 punti).

12. Da qui la necessità di rivolgersi al G.A. con il presente ricorso, volto principalmente ad ottenere la **riammissione della domanda del Comune di Palazzuolo sul Senio alla valutazione nel merito del progetto presentato**, disciplinata dall'art. 8 dell'Avviso Pubblico, ed il suo inserimento in graduatoria sulla base del punteggio conseguito.

IN DIRITTO

Con il presente ricorso, si vuole contestare il comportamento del Ministero della Cultura (Segretariato Generale - Unità di missione per l'attuazione del PNRR) che ha escluso la domanda del Comune Ricorrente per un presunto vizio formale, facendo malgoverno dei seguenti articoli di legge e principi generali di diritto.

§1. Violazione e falsa applicazione degli artt. 6, comma 1, e 18, comma 2, della legge n. 241 del 1990 e dei principi generali di proporzionalità, ragionevolezza e leale collaborazione tra enti pubblici - Eccesso di potere – Travisamento dei fatti – Difetto ed erroneità dei presupposti, carenza dell'istruttoria e della motivazione. Errata applicazione/interpretazione degli artt. 4, 7 e 11 dell'Avviso pubblico e delle risposte nn. 23, 25 e 41 alle Faq di cui alla “Raccolta FAQ ordinate per argomento pervenute dal 3 gennaio al 10 marzo 2022”. Violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 97 Cost..

Il provvedimento di esclusione si basa su un presupposto fattuale errato, ovvero: l'omessa allegazione alla domanda di partecipazione del Comune di Palazzuolo sul Senio della *“delibera di approvazione della proposta di progetto locale di cui all'art. 4, co. 9 lett. d, dell'Avviso”* (cfr. **doc.1**).

Contrariamente a quanto riferito dalla Segreteria tecnica del Ministero, è documentata, invece, l'avvenuta allegazione della Delibera di Giunta Comunale n. 18 del 14.03.2022, firmata digitalmente, alla domanda di finanziamento protocollata dal Comune e caricata sul portale (**doc.11**).

Né potrebbe costituire legittimo motivo di esclusione la sola circostanza, rilevata peraltro dal Ministero solo in un secondo momento, che *“nel portale risulta caricato solo uno stralcio di una delibera comunale priva peraltro della parte relativa al deliberato”* (cfr. **doc.2**).

La circostanza, infatti, che della suddetta delibera fosse stata caricata dall'Ente sola la prima pagina non rileva ai fini delle informazioni richieste dall'Avviso Pubblico, visto che nel frontespizio dell'atto comunale erano comunque riportati i riferimenti essenziali per l'esatta individuazione del provvedimento (numero e data di adozione) e l'oggetto della deliberazione della Giunta, con peraltro l'indicazione espressa che la stessa delibera era da ritenersi immediatamente eseguibile alla data del 14 marzo 2022 (cfr. doc.11).

Non vi è stato quindi alcun inadempimento da parte dell'Ente, il quale in assoluta buona fede ha allegato alla domanda il solo estratto della Delibera di Giunta n. 18 del 14.03.2022, ritenendolo sufficiente ai fini della prova dell'effettiva adozione della stessa ed approvazione del progetto, essendo indicati nel frontespizio i puntuali riferimenti per l'esatta individuazione dell'atto.

Peraltro, il testo integrale della Delibera di Giunta n. 18 del 14.03.2022 risultava anche pubblicato sull'Albo Pretorio dell'Ente ed era liberamente consultabile sul sito internet¹ del Comune di Palazzuolo sul Senio (**doc.13**); in caso di necessità, quindi, il Ministero avrebbe facilmente potuto verificarne i contenuti.

¹ <http://www.halleyweb.com/c048031/zf/index.php/atti-amministrativi/delibere/dettaglio/table-delibere-public-page/3/atto/GTVRFd0U1ST0-H>

Nel caso di specie, prima di disporre l'esclusione della domanda per meri motivi formali, il RUP avrebbe semmai potuto ricorrere all'istituto del "soccorso istruttorio", applicabile a tutti i procedimenti amministrativi e non solo a quelli disciplinati dal Codice dei contratti pubblici, concedendo un breve termine all'Amministrazione Comunale per trasmettere alla Segreteria Tecnica il testo integrale della Delibera di Giunta n. 18 del 14.03.2022, laddove ritenuto necessario, al fine di verificare l'ammissibilità della domanda.

Ai sensi dell'art. 6, comma 1, della legge n. 241 del 1990, infatti, tra i compiti del Responsabile del procedimento rientrano anche quelli di "chiedere il rilascio di dichiarazioni e la rettifica di dichiarazioni o istanze erranee o incomplete" e "ordinare esibizioni documentali", secondo un principio di ragionevolezza e proporzionalità.

Nonostante 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. di recente C.d.S., Sez. VI, 24 febbraio 2022, n. 1308).

La giurisprudenza, in ordine ai termini e limiti della attivazione del soccorso istruttorio, ha avuto modo di chiarire tra l'altro che: - "(...) il soccorso istruttorio ha come finalità quella di consentire l'integrazione della documentazione già prodotta in gara, ma ritenuta dalla stazione appaltante incompleta o irregolare sotto un profilo formale, non anche di consentire all'offerente di formare atti in data successiva a quella di scadenza del termine di presentazione delle offerte (Consiglio di Stato, sez. V, 22.10.2018, n. 6005)" (cfr. TAR Roma, Sez. III, 22.09.2020, n. 9661).

Come precisato, in un caso analogo, dal G.A., l'incompletezza della domanda di ammissione ad un finanziamento pubblico, 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 disposizione generale di cui all'art. 6, comma

1, lett. b), della Legge n. 241 del 1990 (cfr. TAR Sardegna, Sez. II, 27.08.2020, n. 460; TAR Campania, Napoli, Sez. III, 18.09.2020 n.3886; TAR Puglia, Bari, Sez. III, 11.02.2022 n. 246 e TAR Sicilia, Palermo, Sez. I, 17.05.2022, n. 1610). Tale disposizione, infatti, impone all'Amministrazione di richiedere all'interessato non solo "*la rettifica di dichiarazioni o istanze erronee o incomplete*" ma eventualmente anche di "*ordinare esibizioni documentali*".

Ed in effetti, nel caso in esame, non si trattava di ordinare la presentazione di ulteriori documenti previsti dalla *lex specialis* della procedura ma di disporre semmai una piccola istruttoria integrativa, limitata alla specificazione di alcuni degli elementi già presenti nella domanda presentata. Attività istruttoria integrativa che, quindi, non si poneva in contrasto con il principio della *par condicio* tra i partecipanti alle procedure amministrative di massa, che la giurisprudenza prevalente individua quale limite estrinseco del dovere di soccorso istruttorio (si veda, *ex multis*, C.d.S., Sez. V, 5 dicembre 2012, n. 6248).

Occorre ancora ricordare che l'impostazione ormai da tempo seguita dalla giurisprudenza amministrativa discende direttamente dalla applicazione di due principi fondamentali, tradizionalmente fissati dalla Corte di Giustizia: quello di proporzionalità e quello del dovere dell'Amministrazione di ascoltare i privati prima di assumere decisioni (per i rapporti tra enti pubblici, come nel caso di specie, si rammenta che esiste l'equivalente principio di leale collaborazione).

È fuor di dubbio, quindi, che l'esclusione di un piccolo Comune da una procedura di finanziamento, di così vitale importanza da essere definita dallo stesso Ministro "*un'occasione unica per il rilancio dei borghi e delle bellezze artistiche diffuse nei luoghi meno conosciuti del Paese*", per questioni di carattere puramente formale determina un forte scostamento del provvedimento amministrativo rispetto al fine per cui la legge attribuisce il potere esercitato.

Quando un partecipante a una procedura incorre in un errore o, in ogni caso, quando il contenuto di un documento non soddisfa appieno le necessità istruttorie dell'Amministrazione, il principio generale è che questi aspetti devono essere oggetto di chiarimenti ed integrazioni. Ciò in quanto quel soggetto potrebbe risultare in concreto il migliore per soddisfare le necessità per cui è stata avviata la procedura.

In sostanza, la combinazione del principio di proporzionalità con quello di leale collaborazione determinano che l'esclusione dalla procedura per motivi di carattere squisitamente formale deve costituire eccezione e non regola.

In tal senso, è stato riconosciuto che se non può essere concesso al candidato di presentare *ex post*, dopo la scadenza del termine per l'inoltro della domanda, un documento che non abbia allegato alla stessa nel termine perentorio per la sua presentazione, lo stesso può essere ammesso a completare i modelli che abbia presentato omettendo alcuna delle dichiarazioni ivi contenute (cfr. TAR Toscana, Sez. I, 9.05.2013, n. 745).

Alla Scrivente Difesa è noto che sono presenti in giurisprudenza orientamenti più restrittivi, per i quali il soccorso istruttorio nell'ambito delle procedure comparative e di massa è limitato dal principio di autoresponsabilità del concorrente per cui ciascuno sopporta le conseguenze di eventuali errori commessi nella presentazione della documentazione (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 19 febbraio 2019); tuttavia nel caso di specie non si verte in ipotesi di errore.

Il soccorso istruttorio, allora, deve essere logicamente consentito allorquando, come nella specie, si tratta di regolarizzare un dato non del tutto mancante e qualora dalla documentazione presentata dal privato residuino margini di incertezza facilmente superabili, rispondendo tale scelta amministrativa ad un principio di esercizio dell'azione amministrativa ispirata a buona fede e correttezza (cfr. TAR Sicilia, Palermo, 14 aprile 2022 n. 1308; Cons. Stato Sez. VI, 19 luglio 2021, n. 5413).

Di conseguenza, anche con riferimento ai procedimenti per l'erogazione di finanziamenti e contributi pubblici, resta la necessità per la pubblica amministrazione di superare mancanze meramente formali della documentazione presentata, per valutare invece la sussistenza sul piano sostanziale dei requisiti di partecipazione richiesti dall'Avviso Pubblico.

Non vi è alcun dubbio che, nel caso di specie, la Delibera di approvazione della proposta di progetto locale fosse stata realmente, tempestivamente e positivamente adottata dalla Giunta Comunale ed allegata alla domanda di partecipazione dal Comune di Palazzuolo sul Senio, che, alla data del 15 marzo 2022 (termine ultimo per l'invio delle domande), era dunque in possesso di tutti i requisiti di partecipazione richiesti dall'Avviso Pubblico per ottenere una valutazione nel merito del progetto presentato e concorrere per l'assegnazione del finanziamento.

§2. Illegittimità degli artt. 4, 7 e 11 dell'Avviso pubblico e delle risposte nn. 23, 25 e 41 alle Faq di cui alla “Raccolta FAQ ordinate per argomento pervenute dal 3 gennaio al 10 marzo 2022” ove siano da intendersi come preclusivi all'attivazione del cd. “soccorso istruttorio” per violazione dei principi di proporzionalità, ragionevolezza, massima partecipazione, di leale collaborazione tra enti e del *favor participationis*. Violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 97 Cost..

Si è ben consapevoli che - soprattutto nelle procedure con numerosi concorrenti quale è quella in esame - il principio generale del *favor participationis* non possa tradursi in un onere per il Ministero di supplire ad eventuali dimenticanze dei partecipanti (è noto che in materia vige il principio c.d. di "*autoresponsabilità*"); si ritiene però che, nel particolare caso di specie, la peculiare posizione del Comune Ricorrente meriti di essere positivamente tutelata.

Di seguito si riportano le indicazioni dell'Avviso Pubblico, oggetto di contestazione:

- *“Art.4. par. 9. In sede di presentazione della domanda di finanziamento il Comune proponente deve altresì allegare, sempre a pena di esclusione: .. d) la delibera dell'organo competente di approvazione della proposta di Progetto locale di rigenerazione culturale e sociale”;*

- *“Art. 7 Verifica di ammissibilità delle domande. Par. 1. Le domande di finanziamento pervenute nei termini e con le modalità di cui al successivo articolo 10 saranno soggette a verifica di ammissibilità formale da parte del Ministero della Cultura, con il supporto di una Segreteria tecnica appositamente costituita, avuto riguardo alla relativa conformità alle disposizioni di cui al precedente articolo 4, nonché alla presenza di tutti i documenti e le dichiarazioni richieste dal presente Avviso. 2. Le domande di finanziamento non pervenute nei termini e con le modalità di cui al successivo articolo 11 e le domande che dovessero risultare non ammissibili a seguito della verifica di cui al precedente punto 1, così come le domande di finanziamento che dovessero avere a oggetto una richiesta di contributo superiore al massimo concedibile di cui al precedente articolo 3, saranno escluse e non ammesse alla valutazione di merito di cui al successivo articolo 8. Dell'esclusione sarà data comunicazione specifica a mezzo pec al Comune proponente, singolo o capofila.”;*

- *“Art. 11 Termini e modalità di presentazione della domanda. Par. 10. 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” (cfr. doc. 3).*

Ebbene, nessun dubbio, che, nel caso in esame:

- il 14 marzo 2022, la Giunta comunale di Palazzuolo sul Senio abbia adottato la delibera di approvazione della proposta di Progetto locale (doc.11);
- il 15 marzo 2022, il Comune di Palazzuolo sul Senio abbia allegato alla domanda di partecipazione la suddetta delibera, firmata digitalmente (doc.11).

L'unica *svista*, se così si può dire, dell'Ente è stata quella di allegare solo la prima delle quattro pagine di cui si compone la delibera (**doc.13**).

A causa di questa svista, al Comune di Palazzuolo sul Senio è stata definitivamente preclusa la possibilità di ottenere un finanziamento unico ed irripetibile per la Rigenerazione Culturale e Sociale del suo borgo storico, per l'importo complessivo di € 1.599.958,00 (cfr. doc.10).

Come noto, i principi di trasparenza e di parità di trattamento, che disciplinano tutte le procedure comparative, richiedono che le condizioni sostanziali e procedurali siano chiaramente definite in anticipo e rese pubbliche, in particolare gli obblighi a carico degli istanti, affinché questi ultimi possano conoscere esattamente i vincoli procedurali ed essere assicurati del fatto che gli stessi requisiti valgono per tutti i concorrenti.

Tuttavia, quando l'attuazione di detti principi non è compiutamente disciplinata, detta circostanza non può riverberarsi in senso negativo nei confronti dei partecipanti alla procedura.

È evidente che un conto è l'assenza di un documento; altra cosa la sua non completezza. Inoltre, anche il riferimento, contenuto peraltro nel solo art. 11, par.10, circa l'ipotesi di "*proposta, documenti o dichiarazioni non completi*" appare generico, poiché un conto se a mancare è una parte del progetto altro se a mancare sono solamente le ultime tre pagine della Delibera di Giunta che nulla aggiungono rispetto alle informazioni già riportate nella prima o comunque fornite direttamente nel contesto della domanda di partecipazione presentata dal Comune Ricorrente (doc.10) e dunque portate a

conoscenza del Ministero, nonostante la presunta carenza formale dell'allegato a tal fine predisposto (cfr. TAR Sicilia, Palermo, n. 1610 del 17.05.2022).

Quindi, nel caso di specie, in considerazione dell'ambiguità della disciplina riportata nell'Avviso Pubblico, diviene rilevante il principio del *favor participationis* che, riconosciuto inizialmente dalla giurisprudenza con riferimento alle gare pubbliche, è attualmente applicato a tutte le procedure comparative, nelle quali l'ottenimento del bene della vita consegue al superamento di una selezione alla quale partecipano vari concorrenti (cfr. CGA Sicilia, Sentenza 5 ottobre 2021, n. 835).

Il principio ispiratore del "soccorso istruttorio", invero, è quello di confinare le ipotesi di esclusione ai soli casi di carenze gravi e sostanziali dei requisiti di partecipazione, in ossequio al principio di massima partecipazione.

In particolare, in casi limitati come quello in esame, è proprio il principio del *favor participationis* ad imporre al Ministero della Cultura, a fronte di più possibili interpretazioni (una avente quale effetto l'esclusione dalla procedura e l'altra tale da consentire la permanenza del concorrente), di non aderire all'opzione espulsiva, dovendo, infatti, essere favorita l'interpretazione che tende all'ammissione del più elevato numero di concorrenti in nome dell'interesse pubblico al più ampio confronto concorrenziale (cfr. *ex multis* C.d.S., sez. V, 24 gennaio 2020, n. 607 e TAR Puglia, Bari, Sez. III, 11.02.2022 n. 246) e volto, in questo caso, a finanziare i progetti realmente migliori nella sostanza e non quelli "confezionati" meglio nella forma.

§3. Illegittimità delle graduatorie impugnate e degli atti conseguenti, derivata dall'illegittima esclusione per inammissibilità formale della domanda del Comune Ricorrente.

Con i primi due motivi di ricorso, il Comune di Palazzuolo sul Senio ha lamentato l'illegittimità, sotto diversi profili, della disposta esclusione per

inammissibilità formale della sua domanda, confermata anche a seguito di riesame in autotutela.

I suddetti vizi si ripercuotono anche sulle graduatorie di merito, indicate in epigrafe e che rappresentano gli atti conclusivi dell'intera procedura, oltre che sulle conseguenti assegnazioni delle risorse ai Comuni vincitori.

§4. Istanza cautelare

Sulla richiesta misura cautelare, fermo restando il *fumus boni iuris* ampiamente dedotto nei motivi di ricorso, è *in re ipsa* il *periculum in mora* ai danni del Comune Ricorrente.

Ad oggi sono circa 363,5 i milioni di euro assegnati a 207 progetti che i piccoli comuni sotto i cinquemila abitanti hanno presentato nell'ambito della Linea B “*Progetti locali per la Rigenerazione Culturale e Sociale*” e che hanno ricevuto il finanziamento da parte del Ministero della Cultura.

Di conseguenza, è documentato che lo stanziamento complessivo inizialmente previsto, pari a 380 milioni, per via dei resti (quasi 17 milioni), non è stato ancora assegnato integralmente. In particolare, dei 23.286.144,94 euro previsti per la Regione Toscana ne sono stati assegnati solo 22.233.248,09, con un residuo di risorse pari a 1.052.896,85 (cfr. doc.9).

Ora, da quanto si apprende dalla stampa, verrà stipulato a breve un accordo tra Ministero, Regioni e Comuni per assegnare queste risorse ai primi degli esclusi. Inoltre, la volontà dei soggetti istituzionali coinvolti sarebbe quella di reperire ulteriori fondi per finanziare anche i progetti ammessi con un punteggio superiore a 60 (cfr. **doc.14**).

Sussistono, quindi, tutti i presupposti per sospendere l'efficacia del provvedimento di esclusione qui impugnato, in particolare ai fini di un “attento” e “sollecito” riesame della domanda del Comune Ricorrente da parte del Ministero, al fine di ottenere il superamento della verifica di ammissibilità formale ed il passaggio alla successiva valutazione nel merito del progetto

presentato, disciplinata dall'art. 8 dell'Avviso, con conseguente inserimento, con riserva, in graduatoria sulla base del punteggio conseguito.

La mancata concessione delle richieste misure cautelari espone il Comune di Palazzuolo sul Senio al rischio di vedere vanificati tutti i possibili effetti dell'auspicato accoglimento del ricorso: in attesa della decisione di merito verrebbero, infatti, definitivamente assegnati tutti i finanziamenti disponibili, con la conseguenza che, anche in caso di accoglimento della domanda di annullamento, per l'odierno Ricorrente residuerebbe solo una tutela risarcitoria.

Tutto quanto ciò premesso e considerato in fatto e in diritto, il **Comune di Palazzuolo sul Senio**, come in epigrafe rappresentato, difeso e domiciliato, conclude affinché:

- *l'Ecc.mo Collegio adito* - **previa adozione della più idonea misura cautelare, anche ai fini di un sollecito riesame da parte della p.a.** - voglia accogliere il ricorso e per l'effetto **annullare il provvedimento di esclusione impugnato e, in via derivata, tutti gli altri atti indicati in epigrafe**, per le ragioni sopra esposte, affinché il Comune Ricorrente possa ottenere la **riammissione della sua domanda alla valutazione nel merito del progetto presentato**, disciplinata dall'art. 8 dell'Avviso Pubblico, **ed il suo inserimento in graduatoria sulla base del punteggio conseguito.**

Con vittoria delle spese di lite.

Si depositano i documenti, richiamati in narrativa, come da separato indice.

Si dichiara che il valore della causa è indeterminabile e che il contributo unificato dovuto per la presente controversia è pari ad euro 650,00.

Si rappresenta, ai sensi dell'art. 3 del D.L. 7 luglio 2022 n.85, che la materia oggetto di controversia attiene l'erogazione di finanziamenti previsti in attuazione di specifica previsione del PNRR.

Roma, 21 luglio 2022.

Prof. Avv. Aldo Sandulli

Avv. Benedetto Cimino