

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

*Ricorso*

*Per* il dr. Camillo ALDOBRANDINI (CF: LDBCLL45E21H501R), rappresentato e difeso, giusta procura in calce al presente atto, dall'Avv. Prof. Nino Paolantonio (CF: PLNNNI65P28C632O) – che dichiara di voler ricevere le comunicazioni di rito al n.ro di fax 0632609846 ed all'account p.e.c. [nino.paolantonio@pec.it](mailto:nino.paolantonio@pec.it) – con domicilio digitale eletto all'account [nino.paolantonio@pec.it](mailto:nino.paolantonio@pec.it) e domicilio fisico eletto presso lo studio del medesimo in Roma, via Brescia n. 15

*contro*

il MINISTERO DELLA CULTURA, in persona del Ministro *pro tempore*

*e nei confronti*

della Regione TOSCANA, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta Regionale  
*per l'annullamento* in parte qua, *previa adozione di misura cautelare,*

della graduatoria di merito complessiva delle proposte ammesse a valutazione e delle graduatorie delle proposte ammesse a finanziamento, suddivise per macroaree (Centro Nord - Sud), di cui all'Avviso pubblico del 30 dicembre 2021 a valere sul 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 2.3: “Programmi per valorizzare l'identità dei luoghi: parchi e giardini storici” del PNRR finanziato dall'Unione europea – NextGenerationEU, di cui al decreto a firma del Segretario Generale del Ministero della Cultura n. 504 del 21 giugno 2022 e, se necessario, dell'art. 8, comma 7 dell'Avviso pubblico per la presentazione di Proposte di intervento per il restauro e la valorizzazione di parchi e giardini 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 2.3: “Programmi per valorizzare l'identità dei luoghi: parchi e giardini storici” finanziato dall'Unione europea – NextGenerationEU a firma del Direttore Unità di Missione Attuazione PNRR e del Segretario Generale del Ministero della Cultura.

Fatto

Con avviso pubblico del 30 dicembre 2021 (all. 1) il Ministero della Cultura indicava una procedura finalizzata a sostenere progetti di restauro, manutenzione straordinaria, conservazione, messa in sicurezza e valorizzazione di parchi e giardini di interesse culturale (artistico, storico, botanico, paesaggistico) tutelati ai sensi del D.Lgs. n. 42/2004 con

provvedimento espresso emesso anche ai sensi della precedente legislazione (Legge 364/1909; Legge 778/1922; Legge1089/1939; D.Lgs. 490/1999), a valere sul 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 2.3: “Programmi per valorizzare l’identità dei luoghi: parchi e giardini storici” del PNRR finanziato dall’Unione europea – NextGenerationEU.

La concessione del contributo sarebbe stata determinata in base al punteggio ottenuto tramite valutazione effettuata da un’apposita Commissione, sulla base dei criteri di valutazione riportati all’articolo 10 dell’Avviso.

Le risorse disponibili erano complessivamente pari a euro 190.000.000,00 e il finanziamento sarebbe stato concesso nella forma del contributo a fondo perduto pari, nel caso di beni di proprietà privata, ad un minimo del 50% sino alla eventuale totale copertura della spesa ammissibile in funzione delle previste modalità di fruizione pubblica del bene.

Ammessi a presentare domanda di finanziamento quali soggetti attuatori erano i proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo – pubblici o privati – di parchi e giardini di interesse culturale.

Per quanto qui interessa, l’art. 8 dell’Avviso stabiliva che la domanda di finanziamento, firmata digitalmente dal Soggetto Proponente, completa della proposta, dei documenti e dichiarazioni di cui all’art. 3, doveva essere presentata, entro il termine indicato delle 13.59 del 15 marzo 2022, utilizzando esclusivamente l’applicazione informatica predisposta da Cassa depositi e prestiti S.p.A.

La procedura di presentazione della domanda consisteva nel rilascio di credenziali di Accredito; nella generazione di un CUP (Codice Unico di Progetto); nella compilazione e nella presentazione della domanda di finanziamento per via telematica, al cui esito l’Applicativo avrebbe generato in automatico una ricevuta a conferma dell’avvenuta acquisizione della domanda, la cui copia sarebbe stata contestualmente trasmessa agli indirizzi PEC del Ministero della Cultura e del Soggetto Proponente.

Il dott. Camillo Aldobrandini, proprietario della Villa Belvedere Aldobrandini in Frascati, via Guglielmo Massaia n. 18, si accreditava ed otteneva il CUP per il finanziamento (all. 2), richiesto per l’importo di euro 2.000.000,00, di un intervento di riqualificazione degli ambiti vegetali e dell’uso dell’acqua con l’adeguamento degli impianti per la gestione e fruizione facilitata alla luce dell’implemento delle funzioni ecosistemiche: un progetto, quindi,

di restauro, sistemazione e conservazione del giardino-parco monumentale della Villa Aldobrandini Belvedere di Frascati.

Il 15/03/2022 il ricorrente dava avvio alla presentazione della domanda (all. 3) mediante l'utilizzo del predetto Applicativo, inserendo il progetto fino alla trasmissione della domanda, avvenuta alle ore 12:00. Tuttavia, nel mentre la trasmissione della domanda risultava "avvenuta con successo" (come da fotografia all. 4), la sezione del portale sullo stato della domanda riportava la dicitura "da trasmettere".

Seguiva un secondo tentativo con il medesimo esito.

Il ricorrente inoltrava quindi una p.e.c. al Ministero (all. 5), allegando la domanda di finanziamento ed il progetto, corredato di tutta la documentazione necessaria.

Il Ministero non riscontrava mai tale missiva; neppure comunicava alcun provvedimento di esclusione, né pubblicava sul proprio sito l'elenco dei progetti non pervenuti, ancorché identificabili mediante il relativo CUP.

Con l'impugnato decreto a firma del Segretario Generale del Ministero della Cultura n. 504 del 21 giugno 2022 (all. 6) il ricorrente apprendeva che il proprio progetto non risultava inserito (all. 7) nella graduatoria utile ad ottenere il finanziamento, evidentemente a causa del mancato esito positivo della fase finale di inserimento del progetto, certamente non imputabile al dott. Aldobrandini.

Avverso gli atti in epigrafe si propone ricorso a codesto ecc.mo Tribunale per le seguenti ragioni di

## Diritto

### I

Come documentato, il dr. Aldobrandini ha eseguito con esito positivo le operazioni di accreditamento e di generazione del CUP, in data 11 marzo 2022.

Il 15 marzo 2022, alle ore 12.00, non è stato in grado di perfezionare l'inserimento della domanda utilizzando l'applicazione informatica predisposta da Cassa depositi e prestiti S.p.A.

Come da foto che si allega, la procedura di inserimento in via telematica è giunta sino alla visualizzazione del messaggio "trasmissione domanda avvenuta con successo". Tuttavia, nella schermata successiva la domanda risultava ancora "da trasmettere".

Il problema si è ripetuto in modo identico con il secondo tentativo, eseguito alle ore 13.50, così conclamandosi il funzionamento dell'Applicativo.

Secondo un approccio ormai consolidato, “*la giurisprudenza in materia di concessioni di contributi, incentivi, finanziamenti/ sussidi/ sovvenzioni ed altri benefici economici a carico del pubblico erario ha ripetutamente affermato che, laddove l’Autorità procedente abbia previsto la presentazione delle domande con modalità telematiche, non possono essere addossati agli istanti eventuali malfunzionamenti della piattaforma messa a disposizione, per cui non può essere escluso dalla procedura l’istante che abbia invano curato il caricamento della documentazione di gara sulla piattaforma telematica entro l’orario fissato per tale operazione, senza riuscire a finalizzare l’invio a causa di errori nella progettazione del sistema oppure di un malfunzionamento dello stesso, che è imputabile unicamente al gestore (vedi, da ultimo, Cons. Stato, sez. VI, 01/07/2021, n. 5008, facendo espresso richiamo anche al principio di leale collaborazione tra l’amministrazione e il privato, consacrato dall’art. 1, comma 2-bis, l. 241/1990, cfr., Cons. Stato, Sez. V, n. 7922/2019, Cons. Stato, Sez. III, n. 86/2020 in cui si precisa che ciò vale anche qualora sia impossibile stabilire con certezza se vi sia stato un errore da parte del trasmittente oppure se la mancata acquisizione dell’istanza dipenda da un vizio del sistema, ricadendo in entrambi i casi il pregiudizio sull’Amministrazione*” (Tar Lazio, II quater, 29 settembre 2021, n. 10041).

Nel caso di specie, è pacifico – e può essere comunque confermato in esito a verificazione istruttoria, secondo quanto si legge in Cons. Stato, VI, n. 5008/2021 – che il 15 marzo 2022 l’Applicativo messo a disposizione da Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. è andato in parziale *default*.

Non si spiega altrimenti la circostanza che, solo quattro giorni prima, la procedura di accreditamento e di generazione del CUP sia stata condotta a termine con esito positivo e dal medesimo personale incaricato dal dr. Aldobrandini, il che attesta ulteriormente che la mancata trasmissione della domanda non è imputabile a scarsa dimestichezza con l’utilizzo di sistemi informatici.

Il Ministero, inoltre, acquisita la p.e.c. dello stesso 15.3.2022, trasmessa dal ricorrente con allegati progetto e domanda di finanziamento, avrebbe dovuto attivare il soccorso istruttorio e, in ossequio al principio di collaborazione e lealtà sopra ricordato, o riaprire i termini nei confronti dei molti soggetti attuatori trovatisi in difficoltà – e comunque anche solo nei confronti del ricorrente – dopo avere rimosso il *deficit* di funzionamento dell’Applicativo, o acquisire la domanda ancorché non trasmessa mediante Applicativo ma con uno strumento di comunicazione attestante la certezza del raggiungimento dello scopo e del recapito, quale appunto la posta elettronica certificata.

Del resto, si ripete, “*se rimane impossibile stabilire con certezza se vi sia stato un errore da parte del trasmittente o, piuttosto, la trasmissione sia stata danneggiata per un vizio del sistema, il pregiudizio*

ricade sull'ente che ha bandito, organizzato e gestito la gara” (Cons. Stato, III, 7 gennaio 2020 n. 86, cit.).

E, sempre secondo codesto Tribunale, e come dedotto dianzi, *“in caso di impossibilità a provvedere alla tempestiva riprogrammazione del sistema informatico di gestione delle istanze, l'Amministrazione avrebbe potuto e dovuto diramare un nuovo avviso, pubblicizzato con le medesime modalità di pubblicazione del bando, per avvertire tutti i potenziali interessati delle modifiche apportate alle modalità di presentazione delle istanze prescritte dal precedente bando ...”* (Tar Lazio, II quater, n. 10041/2021).

Se il Ministero avesse riscontrato lealmente e collaborativamente la p.e.c. del 15.3.2022 inoltrata dal ricorrente avrebbe potuto (e dovuto) dar luogo al soccorso istruttorio come declinato dall'art. 6, l. 241/1990.

*“Se è vero che l'istituto del soccorso istruttorio deve essere messo in campo solo dopo che il procedimento abbia avuto avvio e che dunque esso, in tesi, non troverebbe spazio nelle procedure selettive in favore di un candidato che non abbia tempestivamente ed adeguatamente presentato la domanda di partecipazione, non può non rilevarsi come tali considerazioni non possano valere nel caso in cui il sistema di ricezione della domanda, esclusivamente caratterizzato dall'utilizzo di meccanismi digitali ed automatizzati, anche solo per parziale inadeguatezza dello stesso, pur se accompagnata da una inabilità tecnica del candidato, senza che l'amministrazione procedente abbia adeguatamente messo in avviso l'utente dei rischi derivanti da possibili “debolezze” ovvero “fragilità” del sistema, abbia di fatto reso impossibile al candidato la presentazione della domanda di partecipazione alla selezione”* (Cons. Stato, n. 5008/2021, cit.).

## II

L'esclusione del ricorrente è illegittima anche perché l'Avviso pubblico non conteneva alcuna avvertenza circa l'imputabilità al soggetto attuatore di difetti e/o malfunzionamenti dell'Applicativo, come peraltro spesso le Amministrazioni si premurano di prevedere nei bandi.

Il limite dell'applicabilità del soccorso istruttorio alle procedure selettive che si siano concluse per scadenza dei termini di presentazione della domanda, a tutela della *par condicio*, non opera se la domanda di una selezione non sia stata presentata *“... per fatto non imputabile, obiettivamente ed interamente, al comportamento del candidato ovvero riferibile ad una sua non capacità (o adeguata) tecnica di base accompagnata però dall'assenza di strumenti di recupero e conoscenza (predisposti e messi a disposizione dall'amministrazione procedente ovvero dal gestore della piattaforma telematica) che possano metterlo sull'avviso circa i pericoli tecnici collegati alla presentazione della domanda sulla piattaforma*

individuata dall'amministrazione procedente quale unico luogo tecnico-giuridico idoneo alla presentazione della manifestazione di volontà a partecipare alla selezione? (Cons. Stato, n. 5008/2021, cit.).

Nella specie, l'art. 8 dell'Avviso pubblico, al punto 6, prevedeva che, “per le procedure di accredito e di autenticazione di cui al punto 2 del presente articolo attivate dal Soggetto Proponente oltre il decimo giorno antecedente il termine di cui al precedente punto 4, non è garantita la soluzione di eventuali problematiche tecniche relative all'accredito, ritenendosi per l'effetto esclusa qualsiasi responsabilità del Ministero della Cultura e di Cassa depositi e prestiti S.p.A.”.

L'unica avvertenza che le conseguenze di un approccio all'Applicativo ipoteticamente difettoso sarebbe ricaduto sui concorrenti era contenuto in questa clausola: ma si è documentato che questa prima parte della procedura (accreditamento e generazione del CUP) è stata eseguita e condotta a buon fine dal ricorrente, che ha scrupolosamente osservato tutte le istruzioni fornite sul portale del MIC, dall'accreditamento, alla generazione del CUP (questi primi due *step* andati a buon fine) all'inserimento della domanda (operazione impedita dal *default* dell'Applicativo).

Né si dica che il successivo punto 7 prevedeva che “non è ammessa altra forma di compilazione e di presentazione della domanda di finanziamento, né della Proposta descrittiva e dei relativi documenti e dichiarazioni di cui al precedente articolo 4, differente da quella indicata nel presente articolo”.

Tale precisazione, se interpretata quale clausola di esclusione, sarebbe illegittima – e la si impugna espressamente per quanto di ragione – per contrasto con le norme ed i principi indicati al motivo che precede: l'obbligo di leale collaborazione ex art. 1, co. 2 *bis*, l. 241/1990; l'obbligo del soccorso istruttorio particolarmente accentuato nelle procedure selettive telematiche; la non imputabilità, in caso di dubbio, al concorrente di malfunzionamenti, anomalie o fragilità dell'Applicativo.

La mancata valutazione sull'ammissibilità della domanda e del progetto, e la conseguente mancata valutazione, nel merito, del progetto stesso, ai fini di una possibile inclusione nella graduatoria, sono il frutto di una condotta imperita, sleale e colpevolmente inerte dell'Amministrazione.

L'esclusione del ricorrente e la graduatoria, nella parte in cui non prevede l'inclusione del progetto Aldobrandini ai fini del finanziamento, dovranno essere annullate, con obbligo del Ministero di ritenere tempestiva la domanda trasmessa a mezzo p.e.c. con ogni conseguente operazione circa ammissibilità e graduabilità del progetto.

III

Istanza cautelare

Come detto, il dr. Aldobrandini aveva chiesto un finanziamento d'importo pari a due milioni di euro.

La chiusura della graduatoria e l'imminente stipula delle convenzioni con i soggetti attuatori pregiudica irreversibilmente l'utilità ottenibile dall'accoglimento del presente ricorso poiché conduce all'esaurimento delle risorse stanziare nell'ambito dei Programmi per valorizzare l'identità dei luoghi: parchi e giardini storici" del PNRR finanziato dall'Unione europea; finanziamento non replicabile, come noto.

Si chiede pertanto in sede cautelare che, nelle more della decisione di merito, il Ministero accantoni l'importo di euro 2.000.000,00 allo scopo di scongiurare la perdita definitiva del finanziamento del progetto, da concludersi, peraltro, entro il non lontano orizzonte temporale del 2024.

p.q.m.

voglia codesto ecc.mo Tribunale accogliere l'istanza cautelare ed il ricorso, annullando gli atti impugnati ed ordinando all'Amministrazione di riammettere a valutazione il progetto del ricorrente, con vittoria di spese, previa verifica istruttoria, ove necessaria, sulle cause del parziale *default* dell'Applicativo il giorno 15 marzo 2022. Il tutto con vittoria delle spese di lite e rifusione del contributo unificato, da versare per l'importo di euro 650,00.

Roma, 26 luglio 2022

Avv. Prof. Nino Paolantonio