

**ECC.MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA  
PUGLIA - SEZ. DI BARI**

**RICORSO**

Per: il **Comune di Palmariggi**, (c.f.: 83000930756), in persona del Sindaco legale rappresentante *p.t.*, Sig. Giovanni Zezza, in proprio e quale Comune capofila con il Comune di Cannole aggregato, **e il Comune di Cannole** (c.f.: 83001290754), in persona del Sindaco legale rappresentante *p.t.*, Sig. Leandro Rubichi, rappresentati e difesi, giusta procura su foglio separato da intendersi in calce al presente atto nonché in virtù di del. G.C. del Comune Palmariggi n. 41 del 9.6.2022 nonché del. G.C. del Comune di Cannole n. 36 del 15.6.2022, dagli Avv.ti Francesco G. Romano (c.f.: RMNFNC87H16E815H; p.e.c.: *studiolegalefrancescog.romano@legalmail.it*; fax: 0832.726536) e Vincenzo Scalini (c.f.: SCLVCN69P18B616G; p.e.c.: *scalini.vincenzoordavvle@legalmail.it*; fax: 0836318923) con loro elettivamente domiciliato presso l'indirizzo di posta elettronica certificata *studiolegalefrancescog.romano@legalmail.it*,

contro

il **Ministero della Cultura**, in persona del Ministro *p.t.*;

**per la nullità e/o annullamento,**

**previa adozione delle misure cautelari ex art. 55 c.p.a.:**

- della nota del 22 aprile 2022 prot. n. 0014216-P del Ministero della Cultura, Unità di Missione per l'attuazione del PNRR, con cui veniva comunicata la mancata ammissione al finanziamento del progetto del Comune di Palmariggi (**doc. n. 1**);
- della nota del 24 maggio 2022 prot. N. 0017298-P del Ministero della Cultura, Unità di Missione per l'attuazione del PNRR (**doc. n. 2**);

- nei limiti dell'interesse, della graduatoria definitiva del Ministero della Cultura e del provvedimento del Ministero della Cultura di approvazione delle graduatorie, ove esistenti e ancorché non conosciuti;
- ove occorra, e nei limiti dell'interesse: dell'Avviso Pubblico allegato (**doc. n. 3**); del D.M. 20 dicembre 2021 del Ministero della Cultura dedicato ai piccoli borghi storici di approvazione dell'Avviso pubblico; delle note n. 23430 del 3 dicembre 2021 e n. 23709 del 6 dicembre 2021 del Direttore dell'Unità di Missione per l'attuazione del PNRR, ove lesive ancorché non conosciute;
- di ogni altro atto ad esso presupposto, consequenziale o comunque connesso, ancorché non conosciuto, in quanto lesivo.

### **FATTO**

**1.-** Con decreto del 20 dicembre 2021, il Ministero della Cultura emanava un avviso, dedicato ai piccoli borghi storici, finalizzato a promuovere progetti per la rigenerazione, valorizzazione e gestione del grande patrimonio di storia, arte, cultura e tradizioni presenti nei piccoli centri italiani, integrando obiettivi di tutela del patrimonio culturale con le esigenze di rivitalizzazione sociale ed economica, di rilancio occupazionale e di contrasto dello spopolamento, con scadenza fissata al 15 marzo 2022 (di seguito "Bando Borghi") (**doc. n. 3**).

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

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

Si segnala, sin d'ora, che il Comune di Palmariggi, analogamente al Comune di Cannole, è un Comune molto piccolo, di circa 1.300 abitanti – peraltro, in

costante calo demografico – pertanto, le risorse richieste risultano fondamentali per consentire ai predetti Comuni una minima possibilità di crescita.

4.- Con deliberazione di G. C. del Comune di Palmariggi n. 14 del 24.2.2022 è stato conferito espresso indirizzo affinché il Comune di Palmariggi partecipi al predetto avviso, quale Comune capofila in aggregazione con il Comune di Cannole (**doc. n. 4**).

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

5.- Successivamente, i Comuni stipulavano un protocollo d'intesa (**doc. n. 5**) e, in seguito, ciascun Comune, con propria delibera di G.C. (segnatamente, il Comune di Palmariggi con la n. 18 del 14.3.2022 e il Comune di Cannole con la n.14 del 14.3.2022), procedeva all'approvazione della proposta (**doc. nn. 6 e 7**). I predetti Comuni, inoltre, con dette delibere, acquisivano le lettere di intenti per l'adesione al partenariato del progetto, che vedeva coinvolte numerose associazioni locali.

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

*patrimonio*”.

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

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

L’avviso indicava, tra la documentazione da trasmettere, *“la delibera dell’organo competente di approvazione della proposta di Progetto locale di rigenerazione culturale e sociale (in ipotesi di partecipazione in forma aggregata, le delibere di approvazione di tutti i Comuni aggregati)”*.

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

La piattaforma per il caricamento dei documenti, infatti, consentiva il caricamento di **un solo documento** – che, peraltro, doveva essere firmato digitalmente – senza dare la possibilità tecnica di inserire un doppio allegato (**doc. nn. 8 e 9**).

Pertanto, è stato possibile allegare esclusivamente il solo atto del Comune di Palmariggi, quale Comune proponente.

In ogni caso, si anticipa che in apposito spazio della piattaforma, tuttavia, **era allegato il protocollo d’intesa, firmato dai sindaci dei due Comuni**, in cui si indicava che i Comuni di Cannole e Palmariggi *“hanno manifestato la volontà di partecipare all’avviso pubblico in forma congiunta”* (**doc. n. 5**).

**7.-** Con la nota del 22.4.2022 gravata, il Ministero della Cultura comunicava

l'esclusione del Comune di Palmariggi (**doc. n. 1**).

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

**8.-** Quindi, con nota del 6.4.2022 (**doc. n. 10**), il Comune di Palmariggi presentava istanza di annullamento d'ufficio, segnalando le problematiche riscontrate nella piattaforma *online*.

Con la predetta nota, il Comune di Palmariggi trasmetteva anche la delibera del Comune di Cannole, che era **precedente** alla presentazione della domanda (**doc. n. 6**).

**9.-** Con nota del 24.5.2022 (**doc. n. 2**), tuttavia, il Ministero riscontrava la predetta istanza confermando l'esclusione.

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

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

#### **DIRITTO**

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

**applicazione art. 83, d.lgs.n. 50/2016.**

1.1.- Come accennato in narrativa, con il provvedimento gravato del 24.5.2022, il Ministero confermava l'esclusione del Comune di Palmariggi dal finanziamento richiesto poiché *“art. 11, paragrafo 8, dell'Avviso in oggetto, allorché prevede che “Tutti i documenti e le dichiarazioni necessari ai fini della presentazione della domanda di finanziamento, ivi compresa la stessa domanda di finanziamento e la relativa proposta, devono essere caricati sull'applicativo muniti di firma digitale del legale rappresentante del Comune proponente sottoscrittore della domanda di finanziamento”, rende evidente, giusta l'inciso “nonché per i documenti e le dichiarazioni per i quali è espressamente previsto, anche dei legali rappresentanti dei singoli Comuni aggregati”, l'insussistenza di alcun obbligo di sottoscrizione digitale della delibera del Comune aggregato da parte del legale rappresentante di quest'ultimo, trattandosi di sottoscrizione non prevista dal richiamato art. 4, paragrafo 9, lett. d), del predetto Avviso” (doc. n. 2).*

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

In particolare, come è stato indicato in narrativa e come indicato nell'istanza di annullamento d'ufficio, la piattaforma per il caricamento dei documenti consentiva il c.d. *upload* di **un solo documento, senza possibilità tecnica di inserire un doppio allegato** (doc. n. 8).

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

Ovviamente, è stata allegata la Delibera del Comune capofila.

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

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

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

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

**1.2.2.-** Inoltre, seguendo la tesi del Ministero, ne conseguirebbe che **il Sindaco**

**di Palmariggi avrebbe dovuto firmare digitalmente l'atto di Giunta di altro Comune.**

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

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

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

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



**Pades, e tale operazione era dunque preclusa sul piano informatico.**

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

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

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

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

Si rimarca che la delibera del Comune di Cannole – approvata e firmata **prima della presentazione della domanda**, ossia il 14.3.2022, il medesimo giorno di quella del Comune di Palmariggi (**doc. n. 6 e 7**) – **non è stata allegata solo poiché non era possibile l'inserimento di due files**; non avrebbe avuto alcun senso, far approvare una delibera e poi non trasmetterla.

**2.- Violazione e falsa applicazione dell'art. 6 e 7 l.n. 241/90, n. 241; violazione del principio del favor participationis; eccesso di potere per difetto istruttorio e irragionevolezza; perplessità; erronea presupposizione; violazione e falsa applicazione dell'art. 3 l.n. 241/90;**

**violazione dell'art. 11, paragrafo 8, dell'Avviso; violazione e falsa applicazione art. 83, d.lgs.n. 50/2016.**

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

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

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

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

Oltretutto, il Ministero, nel valutare le controdeduzioni, avrebbe dovuto valutare che **nessuna lesione della *par condicio* tra i partecipanti vi era stata poiché la delibera del Comune di Cannole era stata ritualmente**

**approvata e firmata digitalmente prima della presentazione della domanda da parte del ricorrente.**

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

5.4. Secondo un condivisibile orientamento giurisprudenziale, il principio della c.d. “autoresponsabilità” della ditta partecipante per le ipotesi di mancata (o tardiva) presentazione, con modalità telematiche, della domanda di partecipazione ad una procedura di gara non può considerarsi assoluto, essendo inevitabilmente condizionato dalla idoneità delle piattaforme informatiche predisposte dalla amministrazione, al fine di assicurare il regolare e tempestivo inoltro delle domande da parte dei candidati; **il principio di leale collaborazione tra l’amministrazione e il privato, ora codificato nell’art. 1, comma 2-bis, l. 241/1990 e s.m.i., induce a ritenere applicabile l’istituto del soccorso istruttorio laddove, nello svolgimento delle operazioni di presentazione per via telematica della domanda di partecipazione, il candidato incontri ostacoli oggettivi, non imputabili in via esclusiva al privato** (cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, 30 giugno 2021 n. 4917).

5.5. Orbene, dalla ricostruzione della complessa vicenda dedotta in giudizio emerge in maniera chiara un concorso di responsabilità della amministrazione

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

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

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

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

#### **ISTANZA DI MISURA CAUTELARE**

Al *fumus* di fondatezza che assiste il presente ricorso e che si confida di aver sufficientemente illustrato, si associa il *periculum* di un danno grave ed irreparabile in capo al ricorrente, se non fosse accordata la invocata tutela cautelare.

In particolare, sussiste il pregiudizio grave e irreparabile poiché

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

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

\* \* \* \* \*

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

chiede

che codesto Ecc.mo Tribunale adito voglia:

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

Con vittoria di spese.

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

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

Lecce-Bari, 21.6.2022

Avv. Francesco G. Romano

Avv. Vincenzo Scalini