

Avv. Fabiano Cedrone
Via Duomo n. 5
03046 San Donato Val di Comino FR
Tel.: 0776.508598 - Cell.: 3470587712
C.F.: CDRFBN74S14A486F - P.IVA: 02496290608

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE LAZIO

- ROMA -

** *** ** *** ** *** **

RICORSO

Per il **Comune di San Donato Val di Comino (FR)**, in persona del Sindaco pro tempore Dott. Enrico Pittiglio, con sede presso la Casa Comunale di San Donato Val di Comino, Piazza della Libertà n. 25/A (CF: 00255330607), quale Comune capofila e facente parte dell'aggregazione di comuni che ha presentato domanda di finanziamento numero PNRR-M1C3-2.1-2021-000435 e prot. n. 2033965/22 del 14 marzo 2022, rappresentato e difeso dall'avv. Fabiano Cedrone del Foro di Cassino (CF: CDRFBN74S14A486F), giusta procura rilasciata in data 16 giugno 2022 nelle forme di cui all'art. 83, terzo comma, cod. proc. civ., su foglio separato da intendersi parte integrante e sostanziale del presente atto (allegato a), conferita con Delibera di Giunta Comunale n. 46 del 6 giugno 2022 (allegato n. 1), e il **Comune di Gallinaro (FR)**, in persona del Sindaco pro tempore Mario Piselli, con sede presso la Casa Comunale di Gallinaro, Via Maggiore Galliano n. 66 (CF: 82004210603), quale Comune facente parte dell'aggregazione di comuni che ha presentato domanda di finanziamento numero PNRR-M1C3-2.1-2021-000435 e prot. n. 2033965/22 del 14 marzo 2022, rappresentato e difeso dall'avv. Fabiano Cedrone del Foro di Cassino (CF: CDRFBN74S14A486F), giusta procura rilasciata in data 16 giugno 2022 nelle forme di cui all'art. 83, terzo comma, cod. proc. civ., su foglio separato da intendersi parte integrante e sostanziale del presente atto (allegato b), conferita con delibera di Giunta Municipale n. 36 del 9 giugno 2022 (allegato n. 2), entrambi elettivamente domiciliati in San Donato Val di Comino, Via Duomo n. 5, presso lo studio del predetto difensore e, ai sensi dell'art. 25 del D.Lgs. 104/2010, domiciliati ad ogni effetto presso la segreteria del TAR Lazio – Roma (il sottoscritto

avvocato dichiara di voler ricevere le notificazioni e/o comunicazioni all'indirizzo di posta elettronica f certificata fabianocedrone@pec.avvocatocassino.it, ovvero a mezzo fax al n. 0776508598 e all'indirizzo di posta elettronica fabianocedrone@alice.it);

- Ricorrente -

CONTRO

- **Ministero della Cultura**, in persona del Ministro pro tempore, con sede in 00186 Roma RM, via del Collegio Romano (CF: 97904380587);

- Resistente -

E NEI CONFRONTI DI

- **Comune di Alvito (FR)**, in persona del Sindaco pro tempore, con sede in 03041 Alvito FR, Piazza Marconi n. 1-3 (CF: 00297440604);
- **Comune di Fontana Liri (FR)**, in persona del Sindaco pro tempore, con sede in 03035 Fontana Liri FR, viale XXIX Maggio (CF: 82001210606);

- Controinteressati -

NONCHÉ, OVE NECESSARIO,

- di tutti i comuni controinteressati risultati ammissibili e non specificamente individuabili, in relazione ai quali si fa istanza di decreto, ex art. 41, comma 4, D. Lgs. n. 104 del 2010, di autorizzazione alla notificazione per pubblici proclami secondo le modalità esplicitate nell'apposita istanza in calce al presente ricorso;

- Controinteressati -

PER L'ANNULLAMENTO, IN PARTE QUA, PREVIA LA SOSPENSIVA

- Della comunicazione dell'esclusione per inammissibilità formale della 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 (MIC3). Misura 2 “Rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale, religioso e rurale”, Investimento 2.1: “Attrattività dei borghi storici”, finanziato dall’Unione europea – NextGenerationEU, notificata a mezzo pec al Comune di San Donato Val di Comino in data 22 aprile 2022 con nota prot. n. MIC/MIC_SG_PNRR/22/04/2022-0014228-P, acquisito al protocollo comunale con protocollo di entrata n. 3092 del 26 aprile 2022, con la quale veniva comunicato al Comune di San Donato Val di Comino l’esclusione per inammissibilità della domanda di finanziamento numero PNRR-MIC3-2.1-2021-000435 e prot. n. 2033965/22 del 14 marzo 2022, presentata dal Comune di San Donato Val di Comino come Comune capofila di una aggregazione di Comuni che comprendeva il medesimo Comune di San Donato Val di Comino ed il Comune di Gallinaro;

- 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 (MIC3). Misura 2 “Rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale, religioso e rurale”, Investimento 2.1: “Attrattività dei borghi storici”, finanziato dall’Unione europea – NextGenerationEU”, pubblicato in data 20 dicembre 2021;*
- Dell’*“Avviso di modifica 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 (MIC3). Misura 2 “Rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale, religioso e rurale”, Investimento 2.1: “Attrattività dei borghi storici”, finanziato dall’Unione europea – NextGenerationEU”;*

- Ancora, per quanto di ragione, delle successive fasi di valutazioni delle domande di finanziamento e delle successive graduatorie provvisorie e finali delle domande ammissibili a finanziamento, degli elenchi regionali definitivi delle proposte ammissibili a finanziamento nel rispetto dell'ordine di graduatoria e del successivo decreto ministeriale, anche se non ancora conosciuti, nonché di ogni altro atto anteriore, preordinato e consequenziale che, comunque, possa ledere gli interessi di parte ricorrente, ivi incluso ogni eventuale provvedimento non conosciuto;

PER L'ACCERTAMENTO

del diritto di parte ricorrente ad essere ammesso alla successiva fase di valutazione di merito delle domande prevista dall'art. 8 dell'Avviso anche, ove necessario, previa integrazione/perfezionamento della domanda di finanziamento da parte ricorrente;

PER LA CONDANNA EX ART. 30 C.P.A.

della Amministrazione intimata a consentire ai comuni ricorrenti di partecipare al bando di finanziamento e, a tal fine, all'adozione del relativo provvedimento di ammissione della domanda di finanziamento n. PNRR-M1C3-2.1-2021-000435 e prot. n. 2033965/22 del 14 marzo 2022 alla successiva fase di valutazione di merito delle domande prevista dall'art. 8 dell'Avviso anche, ove necessario, previa integrazione/perfezionamento della domanda di finanziamento da parte ricorrente.

***** ***** *****

FATTO

In data 20 dicembre 2021 il Ministero della Cultura pubblicava l'“*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 – NextGenerationEU”, finalizzato a promuovere progetti per la rigenerazione, valorizzazione del patrimonio storico, artistico, culturale e delle tradizioni dei 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.

L’Avviso si rivolgeva, in particolare, a quei piccoli centri collocati prevalentemente nelle aree marginali del Paese, spesso caratterizzati da fragili economie, aggravate oggi dagli effetti della pandemia da Covid 19, segnati dalla presenza di gravi criticità demografiche e rischi ambientali.

L’art. 4 dell’Avviso (Soggetti richiedenti/soggetti attuatori ammissibili) prevedeva testualmente che: *“1. Le candidature per il finanziamento dei Progetti locali di rigenerazione culturale e sociale possono essere presentate da Comuni in forma singola o aggregata.... 3. Nel caso di aggregazioni di più Comuni la candidatura deve essere presentata dal Comune che assume il ruolo di proponente e capofila...”*.

In base alla sopramenzionata norma, pertanto, il Comune di San Donato Val di Comino, come comune capofila aggregato con il Comune di Gallinaro, presentava la domanda di finanziamento n. PNRR-M1C3-2.1-2021-000435 e prot. n. 2033965/22 del 14/3/22.

La domanda, corredata dei necessari allegati e documentazione, prevedeva un importo complessivo di lavori da finanziare pari ad euro 2.080.000,00.

In particolare, alla domanda di ammissione, alla proposta descrittiva del progetto ed alla ulteriore documentazione richiesta, era allegata la Delibera di GM del Comune di Gallinaro n. 19 del 14/3/22 con la quale si approvava il progetto definitivo della domanda di finanziamento: in essa il Comune richiamava la propria precedente Delibera n. 13 del 3/2/22 con la quale si approvava l’atto di aggregazione con il Comune di San Donato Val di Comino.

L'art. 7 dell'Avviso in questione prevedeva, in particolare, un controllo di verifica sulla ammissibilità formale delle domande presentate, avuto riguardo alla relativa conformità alle disposizioni di cui all'art. 4 dell'Avviso, alla presenza di tutti i documenti e le dichiarazioni richieste dall'Avviso, nonché alla loro presentazione nei termini e con le modalità di cui all'art. 11, ovvero che richiesta di contributo superiore al massimo concedibile in base all'art. 3 dell'Avviso.

L'art. 8 dell'Avviso prevedeva, poi, che le domande ammesse all'esito della verifica di cui al precedente art. 7 sarebbero state valutate nel merito da un'apposita Commissione che ne avrebbe determinato il punteggio e, sulla base di detto punteggio, le domande sarebbero state finanziate.

Ebbene, nonostante la maratona per arrivare a presentare la domanda di finanziamento entro la scadenza del 15/3/22, munita della suddetta documentazione, utilizzando un non agilissimo form, con comunicazione recapitata in data 22/4/22, prot. n. MIC/MIC_SG_PNRR/22/04/2022-0014228-P, veniva comunicata al Comune di San Donato Val di Comino l'esclusione per inammissibilità formale della domanda di finanziamento numero PNRR-M1C3-2.1-2021-000435 e prot. n. 2033965/22 del 14/3/22, ai sensi dell'art. 7, paragrafo 2 dell'Avviso in quanto: *“L'atto di aggregazione di cui all'art. 4, paragrafo 9, lett. E) non risulta sottoscritto digitalmente dal legale rappresentante del Comune aggregato”*.

Sulla base di tale assurda ed incomprensibile decisione, il Ministero della Cultura riteneva di dovere escludere la domanda presentata dai ricorrenti, privandoli della possibilità di accedere alla graduatoria ministeriale del bando e, soprattutto, della possibilità di beneficiare del finanziamento di euro 2.080.000,00!

Tale provvedimento è illegittimo e gravemente lesivo dei diritti, degli interessi e delle legittime aspettative dei ricorrenti che, pertanto, hanno interesse a ricorrere avverso il suddetto provvedimento, nonché avverso tutti gli ulteriori atti e provvedimenti sopra indicati, presupposti, inerenti o conseguenti al predetto provvedimento, anche se non conosciuti, come in effetti, con il presente atto, ricorrono, per i seguenti motivi.

***** ***** *****

DIRITTO

1. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 7 E SS. DELLA LEGGE N. 241/1990: ECCESSO DI POTERE E VIOLAZIONE DI LEGGE PER MANCATA COMUNICAZIONE DI AVVIO DEL PROCEDIMENTO – VIZIO DEL PROCEDIMENTO

Il Ministero della Cultura è giunto all'esclusione per inammissibilità formale della domanda di finanziamento numero PNRR-M1C3-2.1-2021-000435 e prot. n. 2033965/22 del 14 marzo 2022, presentata dal Comune di San Donato Val di Comino come comune capofila di una aggregazione di Comuni che comprendeva il medesimo Comune di San Donato Val di Comino (FR) ed il Comune di Gallinaro, comunicata a mezzo pec al Comune di San Donato Val di Comino in data 22 aprile 2022 con nota prot. n. MIC/MIC_SG_PNRR/22/04/2022-0014228-P, oggetto dell'odierna impugnazione, senza dare loro preventivamente comunicazione dell'avvio del procedimento o altro mezzo idoneo a dare conoscenza della pendenza del procedimento finalizzato alla esclusione della domanda.

La condotta del Ministero è in palese violazione dell'obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento, sancito dagli artt. 7 e seguenti della legge 241/1990, **con grave compromissione dei diritti di difesa**: in tal modo, infatti, i ricorrenti, destinatari del provvedimento impugnato, non hanno avuto la possibilità di rappresentare eventuali circostanze che avrebbero potuto influire sulle determinazioni del Ministero della Cultura.

Giova, infatti, ricordare che l'inosservanza dei doveri correlati all'esercizio delle facoltà difensive dell'interessato costituisce un vizio del procedimento amministrativo, con la conseguente ed ulteriore illegittimità amministrativa (Cass. Civ., 16 Maggio 1990, n. 4266).

Il Giudice Amministrativo ha affermato a chiare lettere che è da considerarsi illegittimo un provvedimento se non preceduto, ai sensi dell'art. 7 della legge

241/1990, dalla comunicazione di avvio del relativo procedimento, dovendo riconoscersi alla garanzia di partecipazione del destinatario del provvedimento finale la dignità giuridica di principio generale dell'ordinamento giuridico (solo a titolo esemplificativo: Consiglio Stato, sez. IV, 20 settembre 2005, n. 4836; Consiglio Stato, sez. V, 26 febbraio 2003, n. 1095; TAR Campania Napoli, sez. II: sent. n. 16718 del 21 ottobre 2005, sent. n. 15724 del 30 settembre 2005, sent. n. 9310 del 04 luglio 2005, sent. n. 875 del 07 febbraio 2005, sent. n. 814 del 04 febbraio 2005, sent. n. 71 del 14 gennaio 2005; sent. n. 15254 del 2004; TAR Abruzzo L'Aquila, sent. n. 211 del 26 aprile 2005, sent. n. 37 del 18 febbraio 2002; TAR Lazio Roma, sez. II, 09 settembre 2005, n. 6785; TAR Abruzzo Pescara, 25 ottobre 2002, n. 1016; TAR Trentino Alto Adige Bolzano, 29 agosto 2002, n. 404; TAR Molise Campobasso, 03 maggio 2002, n. 367; TAR Liguria Genova, sez. I, 18 marzo 2002, n. 307; TAR Lazio Latina, 13 dicembre 2001, n. 1168).

Sempre il Giudice Amministrativo ha ritenuto che la finalità della regola procedimentale, stabilita dall'art. 7 della legge 241/1990, deve essere individuata nell'esigenza di assicurare piena visibilità all'azione amministrativa nel momento della sua formazione e di garantire, al contempo, la partecipazione del destinatario dell'atto finale alla fase istruttoria preordinata alla sua adozione nelle varie forme riconosciute dall'ordinamento, consentendogli di esprimere il proprio punto di vista e dispiegare gli opportuni interventi per far valere le proprie ragioni prima della approvazione di un provvedimento significativamente incisivo della sfera giuridico-patrimoniale del destinatario (Consiglio Stato, sez. IV, 20 settembre 2005, n. 4836; TAR Puglia Lecce, sez. I, 12 settembre 2005, n. 4240; TAR Campania Napoli, sez. II, 18 agosto 2005, n. 10724; TAR Lazio Roma, sez. III, 13 giugno 2005, n. 4784).

L'obbligo di comunicare l'inizio del procedimento al destinatario si giustifica nell'ottica di garantire la partecipazione procedimentale "in concreto": la norma è strumentale all'attuazione del contraddittorio sostanziale, conferendo al destinatario del provvedimento finale la possibilità di interloquire con la P.A. in modo da consentire, nella fase istruttoria, la

raccolta di informazioni e dati relativi ai presupposti di fatto della vicenda in esame.

La necessità di comunicazione dell'avvio del procedimento è stata autorevolmente confermata dalla Cassazione che, a Sezioni Unite (Cassazione civile, Sez. Un., 01 aprile 2000, n. 82) ha affermato che l'art. n. 7 della legge 241/1990, nel prescrivere che l'avvio del procedimento amministrativo venga comunicato ai soggetti nei cui confronti è rivolto il provvedimento finale, pone come unica eccezione il caso che sussistano "ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento": ma dette esigenze devono essere reali ed indicate nel provvedimento.

La Cassazione ha interpretato le disposizioni dell'art. 7 della legge 241/1990 sostenendo che non una qualsiasi urgenza può far derogare alla comunicazione di avvio, ma soltanto una urgenza tale da non essere derogabile, di cui va data idonea motivazione.

Sulla scia di tale orientamento, il Consiglio di Stato (Consiglio Stato, sez. IV, 09 agosto 2005, n. 4239) ha ritenuto che l'avviso dell'avvio del procedimento amministrativo non costituisce un mero adempimento di ordine burocratico, ma è finalizzato a consentire l'effettiva partecipazione al procedimento del destinatario del provvedimento che l'amministrazione intende adottare. Gli art. 7 e 8 della legge 241/1990 sono norme di principio, applicabili in tutti i casi in cui non ostino motivi d'urgenza e comunque da esplicitarsi.

Sempre il Consiglio di Stato (sent. n. 91 del 10 gennaio 2013) ha affermato che l'art. 7 della l. n. 241/1990 dispone la comunicazione dell'avvio del procedimento ove non sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento stesso. La giurisprudenza ha precisato che esse ragioni, che devono essere "qualificate" solo in caso di adozione di provvedimenti contingibili ed urgenti, debbano essere adeguatamente e puntualmente esplicitate nella motivazione del provvedimento in concreto adottato. In base all'art. 7, comma 1, della legge sopra citata può derogarsi all'obbligo della comunicazione suddetta solo per ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del

procedimento, che devono essere esternate mediante motivazione idonea a dimostrare che a causa dell'adempimento dell'obbligo di comunicazione potrebbe essere compromesso il soddisfacimento dell'interesse pubblico cui il provvedimento è rivolto.

Ciò che non è avvenuto nel caso di specie.

Del resto, la ratio della norma poggia sul principio che la partecipazione del destinatario dell'atto può rilevare circostanze ed elementi tali da indurre l'Amministrazione a recedere dall'emanazione del provvedimento stesso.

Come sarebbe avvenuto nel caso di specie per i motivi che appresso si diranno.

Ancora, il T.A.R. Napoli Campania (sent. n. 7633 del 18 novembre 2009) ha affermato che l'obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento amministrativo ex art. 7, l. n. 241 del 1990 è strumentale ad esigenze di conoscenza effettiva e, conseguentemente, di partecipazione all'azione amministrativa da parte del cittadino nella cui sfera giuridica l'atto conclusivo è destinato ad incidere, in modo che egli sia in grado di influire sul contenuto del provvedimento. Pertanto, l'omissione di tale formalità non vizia il procedimento solo quando il contenuto di tale atto sia interamente vincolato, pure con riferimento ai presupposti di fatto, nonché tutte le volte in cui la conoscenza sia comunque intervenuta, si da ritenere già raggiunto in concreto lo scopo cui tende siffatta comunicazione. Viceversa, la comunicazione di avvio del procedimento si appalesa necessaria, con conseguente illegittimità degli atti gravati, nel caso - come quello di specie - contraddistinto dall'esercizio di un potere sostanzialmente discrezionale da parte dell'Amministrazione nell'escludere la domanda presentata dai ricorrenti.

Deve quindi considerarsi nulla l'esclusione per inammissibilità della domanda di finanziamento numero PNRR-M1C3-2.1-2021-000435 e prot. n. 2033965/22 del 14 marzo 2022, presentata dal Comune di San Donato Val di Comino quale comune capofila, comunicata a mezzo pec al Comune di San Donato Val di Comino in data 22 aprile 2022 con nota prot. n. MIC/MIC_SG_PNRR/22/04/2022-0014228-P, acquisito al protocollo

comunale con protocollo di entrata n. 3092 del 26 aprile 2022, oggetto dell'odierno ricorso, non preceduta dalla comunicazione dell'avvio del relativo procedimento: ciò perché, così operando, il Ministero della Cultura, di fatto, ha represso l'esigenza di assicurare piena visibilità all'azione amministrativa nel momento della sua formazione e, al tempo stesso, ha impedito la partecipazione del destinatario dell'atto finale alla fase istruttoria, preordinata alla sua adozione, nelle varie forme riconosciute dall'ordinamento e dispiegare gli opportuni interventi per far valere le proprie ragioni prima della approvazione del provvedimento, inibendo, in sostanza, l'esercizio del diritto di difesa costituzionalmente garantito.

Tanto basta a portare all'annullamento del provvedimento impugnato con conseguente riammissione della domanda presentata dai ricorrenti.

Parimenti illegittimo, quale atto conseguente, sarebbe l'eventuale successiva fase di valutazione di merito delle domande prevista dall'art. 8 dell'Avviso, che non contempra l'aggregazione di comuni composta dai comuni ricorrenti, in esecuzione dell'atto impugnato.

- 2. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 3 DELLA L. N. 241/1990: VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 7, PARAGRAFO 2, NONCHÉ DELL'ART. 4, PARAGRAFO 9, LETT. E) DELL'AVVISO – VIOLAZIONE DELL'ART. 3 E DELL'ART' 6 DELLA LEGGE 241/1990 - VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI TRASPARENZA E DI SOCCORSO ISTRUTTORIO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE - DIFETTO DI ISTRUTTORIA E DI MOTIVAZIONE – VIZIO DEL PROCEDIMENTO. ECCESSO DI POTERE E VIOLAZIONE DI LEGGE PER IRRAGIONEVOLEZZA, CONTRADDITTORIETÀ, ILLOGICITÀ E ARBITRARIETÀ – INGIUSTIZIA MANIFESTA.**

Nelle scarse righe del provvedimento impugnato veniva indicata la seguente ragione di esclusione dell'aggregazione dei comuni ricorrenti: *“Con riferimento alla domanda di finanziamento relativa all'Avviso in oggetto formulata da codesto ente (numero domanda PNRR-M1C3-2.1-2021-000435 e prot. n. 2033965/22 del 14 marzo 2022), all'esito delle verifiche di ammissibilità formale svolte da questo Ministero con il supporto della Segreteria tecnica costituita con Decreto del Segretario Generale del 28 marzo 2022, rep. N. 195, si comunica l'esclusione della domanda ai sensi dell'art. 7, paragrafo 2, del predetto Avviso per i motivi di seguito riportati: - L'atto di aggregazione di cui all'art. 4, paragrafo 9, lett. E) non risulta sottoscritto digitalmente dal legale rappresentante del Comune aggregato”*. Ciò perché l'art. 4, paragrafo 9, lett. E) del bando recita testualmente: *“In sede di presentazione della domanda di finanziamento il Comune proponente deve altresì allegare, sempre a pena di esclusione.... 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”*.

Ma il Ministero della Cultura, con il provvedimento impugnato, ha impedito ai ricorrenti di accedere alla successiva fase di valutazione di merito delle domande prevista dall'art. 8 dell'Avviso e, in generale, di entrare nella graduatoria delle domande ammissibili al finanziamento, con una motivazione che appare piuttosto contraddittoria ed immotivata.

Detto provvedimento, infatti, non tiene conto che alla domanda erano allegati atti che, inconfutabilmente, dimostravano l'esistenza dell'atto di aggregazione tra i due comuni ricorrenti, che vedeva il Comune di San Donato Val di Comino come capofila ed il Comune di Gallinaro come aggregato.

In particolare, alla domanda in questione era allegata la Delibera di GM del Comune di San Donato Val di Comino n. 14 del 22 febbraio 2022 con la quale si approvava l'atto di aggregazione con il Comune di Gallinaro, allegato alla delibera, e la Delibera di GM del Comune di San Donato Val di Comino n. 19 del 9 marzo 2022 con la quale si approvava il progetto definitivo della domanda di finanziamento. Alla domanda era, altresì, allegata la Delibera di

GM del Comune di Gallinaro n. 19 del 14 marzo 2022 con la quale si approvava il progetto definitivo della domanda di finanziamento: in detta Delibera la Giunta comunale richiamava anche la precedente Delibera di GM del Comune di Gallinaro n. 13 del 3 marzo 2022 con la quale si approvava l'atto di aggregazione con il Comune di San Donato Val di Comino.

Da quanto detto emerge chiaramente che, seppure non sia presente la firma del legale rappresentante del Comune aggregato nell'atto di aggregazione, dalla documentazione prodotta emerge chiaramente la volontà del Comune di Gallinaro di far parte dell'aggregazione che vede capofila il Comune di San Donato Val di Comino e, soprattutto, la volontà del Comune di Gallinaro di presentare la domanda di finanziamento!!

Ciò anche perché la Delibera di Giunta Comunale, in quanto atto pubblico, fa piena prova, fino a querela di falso, della provenienza del documento dal pubblico ufficiale che lo ha formato, nonché delle dichiarazioni delle parti e degli altri fatti che il pubblico ufficiale attesta avvenuti in sua presenza o da lui compiuti (art. 2700 c.c.).

Del resto, le suddette delibere comunali, oltre ad essere state regolarmente allegare alla domanda di finanziamento, sono state tutte regolarmente pubblicate presso i rispettivi albi pretori comunali: ragione per cui non v'è motivo di dubitare della loro esistenza e del loro contenuto!

È evidente che il provvedimento adottato dal Ministero della Cultura, oggetto dell'odierna impugnazione, **è stato compiuto sommariamente in assenza di un adeguato accertamento!**

L'art. 3 della legge 241 del 1990 fissa un principio generale per cui ogni atto posto in essere dalla Pubblica Amministrazione deve essere motivato.

Nell'emanazione del provvedimento impugnato, per le sue evidenti ripercussioni sulle finanze comunali, sarebbe stato necessario compiere preventivamente dal Ministero una specifica valutazione di tutti gli elementi di giudizio, per stabilire se ricorrevano o meno le condizioni per l'adozione di una simile decisione di esclusione dalla graduatoria delle domande ammissibili al finanziamento.

Specie se si considera che la documentazione allegata alla domanda di finanziamento conteneva la chiara volontà del Comune di San Donato Val di Comino e di Gallinaro di partecipare al bando in forma aggregata!

L'esclusione della domanda di finanziamento presentata dai ricorrenti, quindi, è stata disposta senza compiere alcuna valutazione al riguardo ed il mero richiamo ad articoli di legge non può costituire seria motivazione, altrimenti si avrebbe una sorta di *petitio principii*: **si cerca la motivazione con il richiamo alla norma, mentre è proprio la norma che esige la motivazione.**

La condotta del Ministero si è, quindi, sostanziata in una palese violazione delle norme sopra richiamate, **con grave compromissione dei diritti di difesa dei comuni ricorrenti.**

Deve, pertanto, concludersi che il Ministero della Cultura, nell'emanare il provvedimento di esclusione oggetto dell'odierna impugnazione, non ha seguito alcun ordine logico, ma ha semplicemente escluso i due Comuni senza alcuna preventiva valutazione e, se valutazione è stata compiuta, questa è stata del tutto illegittima!

Già solo per questo il provvedimento impugnato va annullato: parimenti illegittimo, quale atto conseguente, sarebbe l'eventuale successiva fase di valutazione di merito delle domande prevista dall'art. 8 dell'Avviso che non contempli l'aggregazione di comuni composta dai comuni ricorrenti, in esecuzione dell'atto impugnato.

Non solo.

Fermo tutto quanto sopra detto, nella domanda di finanziamento numero PNRR-M1C3-2.1-2021-000435 e prot. n. 2033965/22 del 14 marzo 2022 e nella ulteriore documentazione ad essa allegata, tutta firmata digitalmente dal legale rappresentante del Comune di San Donato Val di Comino, era sempre specificato a chiare lettere che tale domanda veniva presentata da detto comune come comune capofila di una aggregazione di comuni che

comprendeva il medesimo Comune di San Donato Val di Comino ed il Comune di Gallinaro come aggregato!

Ma, anche ove il Ministero della Cultura avesse avuto dubbi sull'atto di aggregazione e sulla sua esistenza, non poteva di certo procedere all'automatica esclusione ma avrebbe dovuto richiedere al comune capofila i necessari chiarimenti al riguardo, ovvero documentazione suppletiva ed integrativa.

In ciò si configura un chiaro difetto di istruttoria da parte del Ministero della Cultura.

A tal riguardo, anche nel caso in cui il richiedente il finanziamento aveva indicato in maniera incompleta determinati requisiti, i ben noti principi del **soccorso istruttorio** nell'ambito della Pubblica Amministrazione e, nello specifico, dei bandi pubblici, avrebbero imposto al Ministero, quanto meno, di richiedere dei chiarimenti e/o ulteriore documentazione ai comuni interessati, ovvero al comune capofila!

Nel caso di specie, infatti, non si trattava di chiedere al soggetto che aveva presentato la domanda di finanziamento di documentare o di chiarire circostanze non dichiarate, bensì di chiarire circostanze che il richiedente il finanziamento aveva chiaramente indicato nella domanda ed in tutta l'ulteriore documentazione prodotta!

Il Legislatore, infatti, con l'art. 6 della Legge 241/90 ha introdotto l'istituto del soccorso istruttorio che consente, nell'ambito di procedimenti amministrativi, compresi i bandi pubblici, di regolarizzare o integrare una documentazione carente, nell'ottica della tutela della buona fede e dell'affidamento dei soggetti coinvolti dall'esercizio del potere della Pubblica Amministrazione.

La giurisprudenza amministrativa ha da tempo riconosciuto che l'art. 6 (Compiti del responsabile del procedimento), comma 1, lett. b) l. 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, come ha

chiarito efficacemente l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, con sentenza 25 febbraio 2014, n. 9.

Il principio del soccorso istruttorio è previsto in via generale e può operare solo in presenza di profili di incompletezza o di lacunosità della documentazione, sanabili proprio con l'attività, per così dire, di supplenza del responsabile del procedimento. In base alla norma sopra richiamata, la regola del soccorso istruttorio deve ritenersi operante in relazione a tutte le tipologie di procedimento, non escluse quelle con caratteristiche selettivo; l'esclusione da una procedura amministrativa per motivi di carattere squisitamente formale deve costituire l'eccezione e non la regola, in quanto l'art. 6 della predetta legge impone l'esercizio del dovere di soccorso istruttorio.

In tale senso, la pronuncia del T.A.R. Sardegna Cagliari Sez. I, 06/06/2016, n. 483 sull'incompletezza della domanda di ammissione ad un finanziamento pubblico, la quale, 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. 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". Esattamente come nel caso di specie, il Ministero della Cultura ben avrebbe dovuto invitare il comune capofila a presentare una integrazione ove avesse riscontrato incertezza nell'atto di aggregazione.

In considerazione di ciò il Ministero della Cultura non doveva escludere a priori la domanda di finanziamento presentata dal Comune di San Donato Val di Comino, che indicava chiaramente l'esistenza di un atto di aggregazione con il Comune di Gallinara, ma avrebbe dovuto richiedere al comune capofila dei chiarimenti o della ulteriore documentazione.

Così non è stato e sulla base di tale assurda ed incomprensibile decisione, il Ministero della Cultura escludeva dall'elenco delle domande ritenute ammissibili l'aggregazione di Comuni composta da San Donato Val di Comino quale comune capofila e dal Comune di Gallinara, quale comune

aggregato, privandoli del finanziamento della loro domanda, ovvero privandoli della possibilità di accedere alla graduatoria ministeriale del bando e, soprattutto, della possibilità di beneficiare di un finanziamento pari ad euro 2.080.000,00!

Così facendo, si palesa l'ingiustizia manifesta del comportamento tenuto dalle amministrazioni intimate nell'escludere titoli che legittimamente dovevano essere considerati.

Parimenti illegittima, quale atto conseguente, sarebbe la successiva fase di valutazione di merito delle domande prevista dall'art. 8 dell'Avviso, che non contempli l'aggregazione di comuni composta dai comuni ricorrenti, in esecuzione dell'atto impugnato.

Per tali ragioni si chiede l'annullamento del provvedimento di esclusione per inammissibilità formale della 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 – NextGenerationEU, comunicato a mezzo pec al Comune di San Donato Val di Comino in data 22 aprile 2022 con nota prot. n. MIC/MIC_SG_PNRR/22/04/2022-0014228-P, acquisito al protocollo comunale con protocollo di entrata n. 3092 del 26 aprile 2022, in ragione delle argomentazioni sopra esposte.

*** **

SULLA LEGITTIMAZIONE E SULL'INTERESSE A RICORRERE

Nessun dubbio che vi sia legittimazione a ricorrere del Comune di San Donato Val di Comino e del Comune di Gallinaro.

Come ampiamente esposto, il Comune di San Donato Val di Comino, è il comune capofila e facente parte dell'aggregazione di comuni che ha

presentato domanda di finanziamento numero PNRR-M1C3-2.1-2021-000435 e prot. n. 2033965/22 del 14 marzo 2022, mentre il Comune di Gallinaro, è comune aggregato, facente parte dell'aggregazione di comuni che ha presentato domanda di finanziamento suddetta.

Altrettanto indubbio il loro interesse.

I ricorrenti, in virtù dei provvedimenti impugnati, sono stati esclusi dall'elenco delle domande ritenute ammissibili, privandoli del finanziamento della loro domanda, ovvero privandoli della possibilità di essere ammessi alla successiva fase di valutazione di merito delle domande prevista dall'art. 8 dell'Avviso e, in definitiva, della possibilità di beneficiare di un finanziamento pari ad euro 2.080.000,00!

È evidente che le modalità con cui sono stati esclusi ha leso irrimediabilmente i diritti e gli interessi dei ricorrenti, così come è evidente che i ricorrenti hanno interesse a vedere annullato il provvedimento di esclusione.

ISTANZA CAUTELARE EX ARTT. 55 E 56 C.P.A.

Il ricorso è fondato e verrà certamente accolto.

In ogni caso, il ricorrente chiede la sospensione degli effetti del provvedimento oggetto di impugnazione, ovvero l'immediato riconoscimento della ammissibilità della domanda di finanziamento numero PNRR-M1C3-2.1-2021-000435 e prot. n. 2033965/22 del 14 marzo 2022, presentata dal Comune di San Donato Val di Comino come comune capofila di una aggregazione di comuni che comprendeva il medesimo Comune di San Donato Val di Comino ed il Comune di Gallinaro.

Il provvedimento di esclusione adottato dal Ministero della Cultura si configura come presupposto per la creazione di una successiva fase di valutazione di merito delle domande prevista dall'art. 8 dell'Avviso, in cui non figurerebbe la domanda presentata dai comuni ricorrenti: il danno sarebbe grave ed irreparabile!

Si chiede, pertanto, in via cautelare l'ammissione con riserva, anche, ove necessario, previa integrazione/perfezionamento della domanda di finanziamento da parte dei ricorrenti entro un termine assegnato, alle fasi

ulteriori del procedimento di erogazione del finanziamento in questione. Segnatamente, si chiede di annullare il provvedimento di esclusione al fine di impedire l'esclusione dalla successiva fase di valutazione di merito delle domande prevista dall'art. 8 dell'Avviso e dalla eventuale graduatoria delle domande ritenute ammissibili.

Nel caso di specie si riscontrano, invero, i presupposti di ammissibilità di un provvedimento di urgenza costituiti dal *fumus boni iuris* e dal *periculum in mora*.

Per quanto attiene al "*fumus boni iuris*" si rimanda alla lettura delle ragioni di fatto e di diritto sopra esposte.

Per quanto concerne il "*periculum in mora*" si osserva quanto segue.

I provvedimenti impugnati recano ai ricorrenti un danno gravissimo e non altrimenti riparabile, precludendogli la partecipazione al bando e la possibilità di beneficiare del finanziamento.

Il danno è in *re ipsa*.

Come anzidetto, si chiede l'ammissione con riserva alle fasi ulteriori del procedimento di erogazione del finanziamento previsto dall'Avviso: più specificatamente, al fine di evitare che l'esclusione pronunciata dal Ministero della Cultura generi la irreversibilità del pregiudizio legato alla perdita della possibilità di accedere ai finanziamenti ed ai collegati interventi sul territorio, si chiede di annullare il provvedimento di esclusione al fine di impedire l'esclusione dalla successiva fase di valutazione di merito delle domande prevista dall'art. 8 dell'Avviso, ammettendo con riserva la domanda proposta dai ricorrenti.

Va da se che la necessità, per i ricorrenti, di ottenere una tutela cautelare è dettata dalla circostanza che in mancanza sarebbero costretti ad attendere inerti il provvedimento definitivo di codesto ecc.mo Tribunale che, ragionevolmente, non sarà subitaneo, con conseguenziale cristallizzazione della pregiudizievole situazione *de quo*, con indubbe perdite di chances legate agli interventi connessi al bando in questione: rigenerazione, sostenibilità, innovazione tecnologica, valorizzazione e gestione del patrimonio storico, artistico, culturale e delle 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, tutti obiettivi non altrimenti raggiungibili dai comuni ricorrenti se non attraverso il bando in questione!

Balza all'evidenza, infatti, che la mancanza di un immediato provvedimento provocherà un ritardo, o forse, una definitiva perdita di chances per i ricorrenti, che mai più avranno.

Dunque, la concessione, in via cautelare, della sospensiva del provvedimento per cui vi è causa, rappresenta, senz'altro, presupposto necessario ed imprescindibile, per evitare il permanere dei suesposti pregiudizi che si appalesano gravi ed irreparabili per i ricorrenti.

Nelle more dei tempi occorrenti per la trattazione del giudizio, si impone un intervento cautelare monocratico, sotto forma di annullamento del provvedimento di esclusione della domanda, con conseguente ammissione con riserva dei comuni ricorrenti alla successiva fase di valutazione di merito delle domande prevista dall'art. 8 dell'Avviso, che verrà stilata nei prossimi giorni, e ciò all'evidente fine di scongiurare al ricorrente quei pregiudizi gravi ed irreparabili che discendono dalla mancata inclusione nella graduatoria ed alle consequenziali perdite di chances.

Nella denegata ipotesi di mancata concessione delle misure monocratiche, si chiede di provvedere in forma collegiale.

**ISTANZA DI INTEGRAZIONE DEL CONTRADDITTORIO E DI
AUTORIZZAZIONE ALLA NOTIFICA PER PUBBLICI PROCLAMI EX
ARTT. 41 E 49 C.P.A.**

Il ricorso viene notificato a due dei controinteressati, entrambi ammessi e/comunque non esclusi dal novero delle domande ammissibili.

Certamente la graduatoria, che ad oggi non è stata ancora stilata, contemplerà un numero molto elevato, e soprattutto, ad oggi, non individuabile, di comuni ammessi, tutti comuni che potrebbero subire un pregiudizio dall'esito del ricorso.

Per tali motivi si chiede all'intestato Tribunale, in considerazione dell'elevato numero di potenziali controinteressati di voler autorizzare, ove ritenuto necessario integrare il contraddittorio, la notifica del presente atto per pubblici proclami, con modalità diverse da quelle del codice di rito, in forza degli artt. 41, comma 4, 49 e 52, comma 2, c.p.a., e 151 c.p.c., ossia col sistema della pubblicazione del testo del ricorso sul sito istituzionale del Ministero della Cultura.

***** ***** *****

P.Q.M.

Si chiede che l'Ecc.mo TAR, per le motivazioni sopra esposte in fatto ed in diritto, disattesa ogni contraria istanza ed eccezione, voglia così giudicare:

- in via cautelare, in accoglimento della relativa istanza spiegata, inaudita altera parte, ovvero previa fissazione della prima udienza utile in Camera di Consiglio, cui la scrivente difesa chiede di essere sentita, disporre la sospensione dell'efficacia del provvedimento di esclusione per inammissibilità formale della domanda finanziamento numero PNRR-M1C3-2.1-2021-000435 e prot. n. 2033965/22 del 14 marzo 2022, 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 – NextGenerationEU, comunicato a mezzo pec al Comune di San Donato Val di Comino in data 22 aprile 2022 con nota prot. n. MIC/MIC_SG_PNRR/22/04/2022-0014228-P, acquisito al protocollo comunale con protocollo di entrata n. 3092 del 26 aprile 2022, in epigrafe indicato anche, ove necessario, previa integrazione/perfezionamento della domanda di finanziamento da parte dei ricorrenti;

- nel merito, accogliere il ricorso per i motivi, in fatto ed in diritto, prospettati ed esposti in questa sede, e, per l'effetto:

- annullare il provvedimento di esclusione per inammissibilità formale della domanda finanziamento numero PNRR-M1C3-2.1-2021-000435 e prot. n. 2033965/22 del 14 marzo 2022, 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 – NextGenerationEU, comunicato a mezzo pec al Comune di San Donato Val di Comino in data 22 aprile 2022 con nota prot. n. MIC/MIC_SG_PNRR/22/04/2022-0014228-P, acquisito al protocollo comunale con protocollo di entrata n. 3092 del 26 aprile 2022, in epigrafe indicato, nonché di tutti gli atti di esclusione/mancata ammissione al suddetto bando, presupposti, connessi e/o consequenziali, le successive graduatorie e comunque tutti quelli dipendenti, anche di contenuto sconosciuto, ovvero annullarli limitatamente alla parte in cui lede i diritti dei ricorrenti;
- accertare il diritto dei ricorrenti ad essere ammessi alla successiva fase di valutazione di merito delle domande prevista dall'art. 8 dell'Avviso anche, ove necessario, previa integrazione/perfezionamento della domanda di finanziamento da parte dei ricorrenti;
- Condannare l'Amministrazione intimata a consentire ai comuni ricorrenti di partecipare al bando di finanziamento e, a tal fine, adottare il relativo provvedimento di ammissione della domanda di finanziamento n. PNRR-M1C3-2.1-2021-000435 e prot. n. 2033965/22 del 14 marzo 2022 alla successiva fase di valutazione di merito delle domande prevista dall'art. 8 dell'Avviso, anche, ove necessario, previa integrazione/perfezionamento della domanda di finanziamento da parte dei ricorrenti.

Con vittoria di spese e compensi di lite.

Si produce la documentazione sopra richiamata. Con riserva di ulteriori produzioni e con salvezza di ogni altro diritto.

Ai sensi dell'art. 13 del DPR n. 115/2002 e successive modifiche ed integrazioni, si dichiara che il valore del presente procedimento è pari ad euro 2.080.000.000,00 ed è soggetto al pagamento del contributo unificato nella misura fissa di Euro 650,00.

San Donato Val di Comino, 19 giugno 2022

Avv. Fabiano Cedrone