

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

Sezione II[^] quater

r.g. 10759/2022; udienza del 14.2.2023

Atto di motivi aggiunti

Per il Comune di CALOPEZZATI (avv.ti Francesco Coppola e prof. Nino Paolantonio)

contro

il MINISTERO DELLA CULTURA (Avvocatura Generale dello Stato)

e nei confronti

dei Comuni di SCILLA (Avv. Natale Polimeni) e ROSETO CAPO SPULICO (Avv. Mario Giovanni Mascaro), nonché dei Comuni di MONASTERACE, SELLIA, CRUCOLI, RIACE, PAZZANO, STILO, SAN DEMETRIO CORONE, ROGHUDI, SANTA SEVERINA, CASTELSILANO, CACCURI, FERRUZZANO, AIELLO CALABRO, MALITO, TIRIOLO, BELMONTE CALABRO, PATERNO CALABRO, SANGINETO, ALTOMONTE, SAN BASILE, SANTO STEFANO IN ASPROMONTE, ALESSANDRIA DEL CARRETTO, SAN GIORGIO MORGETO, un non specificato Comune il cui progetto reca il CUP H97B22000050006, e di ANTONIMINA in persona dei rispettivi Sindaci e legali rappresentanti *pro tempore* (non costituiti in giudizio), nonché degli altri Comuni intimati con notificazione per pubblici proclami come in atti (non costituiti in giudizio)

per l'annullamento

oltre che degli atti e provvedimenti impugnati con il ricorso introduttivo e con il primo atto di motivi aggiunti, anche dei già impugnati verbali (cfr. *romanino* (iii) della epigrafe del primo atto di motivi aggiunti) della Commissione per la valutazione dei progetti da finanziare con risorse 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 2.1: “Attrattività dei borghi” finanziato dall’Unione europea – NextGenerationEU”, del 28.3.2022, del 4.4.2022, del 12.4.2022, del 2.5.2022, del 16.5.2022 e del 30.5.2022.

Richiamato tutto quanto dedotto in fatto ed in diritto in tutti i pregressi scritti difensivi, i verbali in epigrafe sono illegittimi per le ragioni che seguono.

Nel verbale della riunione del 28 marzo 2022 si legge che la Commissione decide di affidare ai singoli componenti la “prima istruzione di ogni proposta”, una volta che la Segreteria tecnica abbia eseguito la “valutazione di ammissibilità”.

L’art. 7 dell’avviso in effetti prevede che “*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*”.

Il verbale soggiunge ossimoricamente che le decisioni della Commissione sarebbero state sempre assunte collegialmente.

Ora, se la Commissione avesse effettivamente valutato nel suo *plenum* tutte le proposte, sulla base di tale solo prima istruzione (un’istruttoria, per così dire, abbozzata, e suscettibile di doveroso approfondimento), il rilievo potrebbe avere un senso; al contrario – come confermano anche i verbali delle sedute successive, del che si darà dimostrazione *infra* – è accaduto che la Commissione non abbia affatto valutato collegialmente i progetti.

Invero, emerge chiaramente dalla sequenza delle operazioni come verbalizzate che la Commissione non ha eseguito la valutazione di tutte le proposte collegialmente.

Essa ha viceversa preso solo atto dell’esame “istruttorio” eseguito individualmente da singoli Commissari, mentre il Collegio perfetto non ha anche solo esaminato; tanto meno ha valutato collegialmente progetto per progetto.

A p. 2 del verbale del 28.3.2022 si legge:

Le proposte ammissibili inviate al Presidente saranno da questi distribuite, al fine del lavoro di prima istruzione, ai cinque commissari (il Presidente opererà quindi anche come Commissario istruttore) secondo modalità “casuali” ma tenendo conto di criteri atti a garantire un’equa distribuzione dei carichi di lavoro e di possibili articolazioni delle proposte ammissibili in “pacchetti” in grado di agevolare il lavoro della Commissione nel suo complesso e di garantire il più possibile rigore nell’attività istruttoria e, insieme, massima celerità della fase istruttoria.

Non si comprende di quale attività o fase istruttoria si parli.

Sembrerebbe che si tratti di una sorta di valutazione preliminare individuale – la distribuzione equa ai singoli Commissari di “pacchetti” di proposte – con il contraddittorio scopo di coniugare un rigoroso esame collegiale e la massima celerità nella fase cognitiva di pre-comprensione.

Tuttavia, se di prima valutazione si tratta – istruire significa svolgere un’attività conoscitiva essenziale ai fini della valutazione collegiale, dalla quale neppure si distingue, secondo il modello filosofico-sociologico dell’assunzione della decisione razionale – è evidente che detta istruttoria sui contenuti va fatta collegialmente: altrimenti, ove un Commissario incorra in una omessa istruttoria (in un deficit cognitivo-acquisitivo) su di uno o più progetti, o su di una o più parti di uno stesso progetto tra quelli inclusi nel proprio “pacchetto”, affidatogli “equamente” dal Presidente, di tale deficit il *plenum* della Commissione non sarebbe (come non è stato) mai consapevole.

La prova di tanto la fornisce la stessa Commissione, laddove chiarisce che essa avrebbe proceduto alla

discussione collegiale sulle proposte istruite e del conseguente esame congiunto;

Quindi, la Commissione si autovincola ad una discussione collegiale delle proposte già istruite: sulla completezza istruttoria, pertanto, il *plenum* mai nulla ha saputo, perché ha deciso apertamente di non curarsene, collegialmente.

La valutazione vera e propria è stata svolta per “pacchetti” dai singoli Commissari, mentre il *plenum* ha solo “discusso” (*quid?*) su tali istruttorie individuali; sarebbe come se in una procedura ad evidenza pubblica la valutazione istruttoria delle offerte fosse affidata a singoli Commissari.

II

Come emerge dal verbale del 4 aprile 2022, dopo l’esplicita dichiarazione che è già stato avviato l’esame istruttorio (individuale) di una quarantina di progetti, si prende atto che per tale esame (sempre individuale) occorre un tempo da un minimo di 45 minuti ad un massimo di 60, e quindi di almeno 30 ore (45 minuti per 40 progetti sono 1.800 minuti che, divisi per 60 minuti, conducono appunto al risultato di 30 ore).

Se la Commissione avesse effettivamente svolto, nella seduta del 4 aprile, una valutazione collegiale dei circa 40 progetti solo individualmente istruiti – ma in realtà solo individualmente valutati – ciò significherebbe che, in quella seduta del 4.4.2022, 40 progetti sarebbero stati valutati collegialmente in circa 4 ore (dalle 9 alle 13), e quindi in 240 minuti, dedicando quindi alla valutazione collegiale di ciascun progetto (240/40=) 6 minuti circa.

Per costante giurisprudenza, nelle procedure concorsuali ad evidenza pubblica – cui la procedura in esame può essere ricondotta per struttura (concorsuale) – il tempo dedicato dalla commissione giudicatrice alle operazioni di scrutinio non è un elemento che, di per sé, può invalidare i giudizi conclusivi, la cui logicità e ragionevolezza devono essere valutate

sulla base di quanto oggettivamente espresso negli atti contestati, e la parte non può pertanto limitarsi a contestare la brevità del tempo impiegato dalla commissione per esaminare l'offerta, così come i giustificativi prodotti dagli operatori in sede di verifica di anomalia, ma deve necessariamente accompagnare tale contestazione con più significative censure sul risultato finale della valutazione della commissione (cfr. T.A.R. Calabria, Catanzaro, 9 febbraio 2021, n. 266; Consiglio di Stato, Sez. V, 21 febbraio 2020, n. 1323).

Si offrono all'attenzione del Collegio le seguenti considerazioni censorie, ad avviso di questa difesa oltremodo significative.

Ebbene, appare manifestamente incongruo che la Commissione abbia potuto valutare 40 progetti dedicando a ciascuno di essi un tempo medio di 6 minuti, considerato che essa doveva utilizzare ed applicare i criteri di valutazione di cui all'art. 8 dell'avviso, numerosi e complessi, in quanto articolati in quattro ambiti comprensivi di un totale di 12 (dodici) subcriteri (come illustrato nel ricorso e nel primo atto di motivi aggiunti) da applicarsi a proposte a loro volta estremamente articolate e complesse.

Il solo format di presentazione del progetto del Comune ricorrente è di 153 pagine, senza considerare gli allegati; è surreale immaginare una valutazione di soli 6 minuti per proposte tanto dense e complesse.

Ciò induce a ritenere che la vera e propria valutazione sia stata svolta in separata sede (appuntamento, individualmente), in violazione dei principi di collegialità e di rigorosa segretezza della documentazione oggetto di procedura, e che la Commissione si sia collegialmente limitata solo a prendere atto dei risultati presentati da ciascun singolo Commissario.

III

Nella stessa seduta, peraltro, a lavori già avviati, la Commissione ha illegittimamente integrato la griglia dei criteri di valutazione ad esame istruttorio avviato:

- previsione di realizzazione di “almeno 10 interventi di valorizzazione di siti culturali e turistici (art.6 comma 4 dell’Avviso): la Commissione, dopo discussione, ha rilevato come la rispondenza delle proposte a tale requisito dovrà essere considerata in modo importante nella valutazione di merito complessiva di ogni proposta in quanto la mancata rispondenza tende a influire sulla valutazione di molti criteri (in particolare quelli relativi alla coerenza della strategia;
- “affidabilità dei progetti gestionali degli interventi” (sotto criterio del criterio A.5) che si è esaminato in particolare in relazione alle modalità di valutazione di alcune forme di gestione degli interventi (per esempio il PSPP) indicate in vari proposte;
- “coerenza dei cronoprogrammi del Progetto e degli interventi” (criterio D.1) per cui la Commissione ha rilevato l’opportunità e l’esigenza di una sua interpretazione collegata, fra l’altro e in particolare, al sotto criterio del criterio A.5 di cui sopra;
- “esplicitazione del metodo applicato per la stima dei costi” (sotto criterio del criterio A.5) per cui la Commissione ha rilevato una tassonomia di risposte che emergono dalle proposte valutate: la Commissione ha concordato modalità di attribuzione del relativo punteggio

Basti considerare che, quanto alla coerenza dei cronoprogrammi del progetto e degli interventi la Commissione, la Commissione ha deciso di applicare questo criterio non secondo la metodologia imposta dalla griglia di cui all’art. 8 dell’avviso (*“Valutazione tradotta in punteggi, sulla chiarezza nell’indicazione dei processi attuativi da sviluppare e sulla coerenza dei cronoprogrammi dichiarati con le tempistiche previste, anche alla luce dei livelli della progettazione, dei pareri, autorizzazioni disponibili, ecc.”*), ma sulla base di una non meglio qualificata *“interpretazione collegata fra l’altro e in particolare, al sotto criterio A.5”*.

A cos’“altro” sarebbe collegata questa interpretazione, oltre che al sottocriterio A.5, però, la Commissione non dice.

Comunque, tale sottocriterio A.5 è articolato in 5 indicatori a sé stanti, che non hanno nulla a che fare con il diverso criterio della coerenza del cronoprogramma (*“Sinergia e integrazione tra interventi; Capacità degli interventi di generare inclusione e innovazione sociale; Innovatività degli interventi anche con particolare riferimento alla dimensione digitale; Contributo degli interventi agli obiettivi ambientali -green deal; Affidabilità dei progetti gestionali degli interventi; Esplicitazione del metodo applicato per la stima dei costi”*). Si tratta quindi della elaborazione di un nuovo criterio.

Ancora, la Commissione riferisce di avere individuato una “tassonomia di risposte” sull’indicatore *“Esplicitazione del metodo applicato per la stima dei costi”*, cosicché riferisce di avere *“concordato modalità di attribuzione del relativo punteggio”*: ma quali siano queste modalità non è dato sapere.

La Commissione ha quindi integrato i criteri di valutazione a lavori già avviati senza neppure esplicitarne i contenuti: criteri indefinitivi, e per ciò solo arbitrari.

Nel verbale della riunione del 12 aprile 2022 si dà atto che alla seduta non ha preso parte un Commissario, nella persona dell'arch. Rosaria Mencarelli, peraltro rappresentante dello stesso Ministero della Cultura.

Ciononostante i lavori sono proseguiti proseguono e la Commissione “*si confronta*” sui lavori della precedente settimana, valutando, in assenza del Commissario Mencarelli, profili decisivi, tra i quali le “*modalità applicative dei criteri relativi ai risultati attesi (in particolare occupazione ed effetti ambientali?*” (cioè, di nuovo, un criterio postumo, che disciplina addirittura – ma non si sa come – i modi del decidere); un esercizio decisionale effettuato da un Collegio imperfetto.

Peggio, questo Collegio imperfetto ci dice:

La Commissione ha poi discusso di specifiche proposte che, a parere di tutti i commissari, necessitavano di esame più approfondito per la presenza di elementi di più complessa valutabilità.

Il Comune di Calopezzati ritiene illegittimo discutere di “specifiche proposte” per evidenziare l'esigenza di un'ulteriore attività valutativa se la Commissione manca di un componente necessario, poiché anche questa discussione è un esercizio di attività valutativa, che richiede la perfetta collegialità nella composizione dell'organo tecnico.

V

Nel verbale della seduta del 2 maggio 2022 si dà atto che la Commissione non ha valutato alcun progetto:

Il confronto ha preso in esame diversi aspetti ma si è concentrato con maggiore approfondimento sugli elementi valutativi tratti dall'analisi delle proposte già oggetto di esame specifico nelle riunioni precedenti. In particolare:

- la struttura complessiva delle proposte e l'individuazione di fattispecie ricorrenti (proposte concentrate su interventi relativi ad opere pubbliche ovvero proposte articolate in una gamma ampia di tipologie di intervento) rilevandone problematiche e relative modalità di applicazione dei criteri previsti dall'Avviso;
- il criterio “affidabilità dei progetti gestionali degli interventi” di cui sono state esaminate le diverse declinazioni riportate nelle proposte valutate;
- il criterio “coerenza dei cronoprogrammi del Progetto e degli interventi” di cui si è rilevato, oltre al collegamento con il grado di affidabilità gestionale, anche la relazione con la struttura complessiva di ogni proposta e con le fasi procedurali da compiere relativamente all'attuazione di specifici interventi.

Si tratta di attività a contenuto generico, che continua ad implementare l'infinita griglia dei criteri, ma che non dà conto della benché minima valutazione collegiale non già dei progetti, come avrebbe dovuto essere, ma anche solo dei “contributi” istruttori dei singoli Commissari supportati dalle Segreterie tecniche (cfr. verbale del 4.4.2022, p. 2), il che viola l'art. 7 dell'avviso, secondo cui a dette Segreterie è demandato esclusivamente

l'accertamento della ammissibilità della proposta, non anche il concorso ed il supporto tecnico in una valutazione già illegittima in quanto svolta da singoli Commissari al di fuori della assise plenaria.

VI

Altra eclatante illegittimità dell'agire della Commissione emerge dall'accostamento del verbale della seduta del 16 maggio 2022 – nel cui ambito la Commissione non ha svolto alcuna attività valutativa, nel corso della seduta svoltasi dalle 9.30 alle 10.30, limitandosi a prendere atto dello stato dei lavori, chiaramente svolto da altri – al verbale della seduta del 30 maggio 2022, dal quale emerge che la Commissione “*constata la conclusione della sua attività di valutazione*”.

Se la Commissione constata, ossia accerta, ovvero prende atto che la propria attività valutativa si è, a quella data, già conclusa, ne deriva che l'esaurimento di questa attività si colloca in un momento antecedente e quindi, al più, nell'ultima seduta del cui svolgimento è verbale.

Ma, come appena visto, non solo nella precedente seduta del 16 maggio 2022 la Commissione dà atto di non avere svolto valutazione alcuna, ma attesta altresì che, a quella data, residuano ancora progetti da valutare:

Nel seguito la Commissione si confronta sullo stato del lavoro e sui tempi prevedibili di suo completamento entro il termine del 31 maggio. Si rileva in particolare come negli ultimi 15 giorni la Commissione abbia portato avanti il lavoro di valutazione giungendo, per la maggioranza delle Regioni, ad un punto di avanzamento in linea con le scadenze che erano state stabilite.

La Commissione ha altresì preso atto del completamento della valutazione delle proposte per alcune Regioni (Val d'Aosta, Friuli Venezia Giulia e Molise) mentre per altre si è assai vicini al completamento.

Rimangono non in linea con tali scadenze solo alcune Regioni per le quali l'analisi di ammissibilità sta affrontando la maggioranza delle relative proposte proprio in questo periodo (in particolare è il caso della Regione Piemonte).

In previsione dell'imminente invio (in due fasi) da parte del RUP dell'ultima tornata di proposte ammissibili la Commissione ha concordato di organizzare i propri lavori:

- concentrando nei prossimi 10 giorni il lavoro comune per la valutazione delle proposte delle Regioni per le quali si è ancora relativamente distanti dal completamento dell'analisi delle proposte (in quanto non ancora pervenute alla Commissione);
- nell'immediato dando tuttavia priorità al completamento dell'esame delle proposte per le Regioni per cui risultano ancora da effettuare valutazioni di pochi progetti.

Ora, se al 16 maggio 2022 la Commissione doveva valutare proposte relative a Regioni “... *per le quali si è ancora relativamente distanti dal completamento delle analisi delle proposte*”

(in quanto non ancora pervenute alla Commissione)”, mentre il 30 maggio 2022 la stessa Commissione attesta di avere **già** terminato, a quella data, ogni attività valutativa, sfugge in quali giorni, dal 17 al 29 maggio 2022, la valutazione possa essere stata svolta; e comunque, se anche è stata svolta, non è stata verbalizzata; e se non è stata verbalizzata tale valutazione – che ragionevolmente la Commissione, almeno nel suo *plenum*, non ha mai fatto – i provvedimenti impugnati sono tutti nulli, per le ragioni già ampiamente illustrate nel primo atto di motivi aggiunti; oltre ad emergere, in subordine, una vistosa confusione istruttoria ed una palese carenza motivazionale dei provvedimenti di approvazione delle graduatorie e di assegnazione delle risorse.

Istanza di autorizzazione alla integrazione del contraddittorio mediante pubblici proclami

Come per il ricorso introduttivo e per il primo atto di motivi aggiunti, si rende necessario integrare il contraddittorio nei confronti di tutti i soggetti proponenti utilmente collocati nelle graduatorie impuginate, ai sensi dell’art. 27, c.p.a.

Tenuto conto dell’elevato numero dei soggetti controinteressati e della difficoltà di eseguire le notificazioni individuali, si chiede che l’Ill.mo Sig. Presidente, con decreto assunto fuori udienza, voglia autorizzare il concludente Comune ad eseguire la notificazione del presente atto di motivi aggiunti mediante pubblici proclami, segnatamente con pubblicazione sul sito istituzionale del Ministero della Cultura degli atti e provvedimenti che sarà ritenuto necessario pubblicare.

Istanza di abbreviazione dei termini

L’udienza pubblica è fissata al 14 febbraio 2023, e quindi ad una data che – tenuto conto della necessità di eseguire gli incumbenti a salvaguardia dell’integrità del contraddittorio – non consente il rispetto del termine di cui all’art. 46, c.p.a.

Si chiede pertanto che l’Ill.mo Sig. Presidente – onde tener ferma la data di celebrazione della pubblica udienza – voglia accordare la riduzione del predetto termine e, proporzionalmente, di quelli per il deposito di documenti e memorie, conclusionali e di replica.

p.q.m.

voglia codesto ecc.mo Tribunale accogliere anche il presente atto di motivi aggiunti, oltre al ricorso introduttivo ed al pprimo atto di motivi aggiunti, con vittoria delle spese di lite.

Roma, 18 dicembre 2022

Avv. Francesco Coppola

avv. prof. nino Paolantonio