

Publicato il 24/12/2022

N. 17538/2022 REG.PROV.COLL.
N. 09073/2022 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9073 del 2022, proposto da Comune di Stezzano, in persona del Sindaco avv. Simone Tangorra., rappresentato e difeso dall'avv. Federica Giazzi, elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Cristina Amidani in Roma, v.le Mazzini, 88;

contro

Ministero della cultura, in persona del Ministro in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi, 12, è domiciliato;

nei confronti

Comune di Monza;

n. 813 soggetti riportati nell'allegato A, recante "Graduatoria di merito complessiva delle proposte ammesse a valutazione", del d.d. n. 504 del 21.6.2022, di approvazione di detta "graduatoria di merito complessiva" (all. A) e delle graduatorie suddivise per macroaree (Centro Nord e Sud, all.ti B1 e B2);

per l'annullamento

- degli artt. 3, co. 10, lett. a), 8, co. 10, e 9 dell'avviso pubblico del 30.12.2021 “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”;
- del provvedimento dell'1.6.2022 (prot. 0018750-P), con cui il Ministero della cultura ha escluso la domanda del ricorrente “per inammissibilità formale [...] ai sensi dell'art. 9 dell'Avviso Pubblico”;
- del provvedimento di conferma dell'esclusione in data 27.6.2022 (prot. 0021611-P);
- del d.d. n. 504 del 21.6.2022 e delle graduatorie approvate;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'amministrazione intimata;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del 29 novembre 2022 il cons. M.A. di Nezza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato il 26.7.2022 (dep. il 28.7) il Comune di Stezzano, nel premettere di aver presentato domanda di partecipazione alla procedura indetta dal Ministero della cultura con avviso pubblicato il 30.12.2021 per accedere, nell'ambito del Pnrr (Missione 1, Component 3, Misura 2), ai contributi di cui all'Investimento 2.3, “Programmi per valorizzare l'identità dei luoghi: parchi e giardini storici”, ha chiesto l'annullamento della determinazione di esclusione adottata con nota dell'1.6.2022 (confermata il 27.6), e delle presupposte

disposizioni della *lex specialis*, prospettando:

I) irragionevolezza della lex specialis per contrasto con gli artt. 107, 108, 109 e 110 d.lgs. n. 267/2000; violazione e falsa applicazione dell'art. 107 cit.;

II) eccesso di potere per irragionevolezza, disparità di trattamento, ingiustizia manifesta, difetto di istruttoria e difetto di motivazione;

III) irragionevolezza e illegittimità degli artt. 3, co. 10, lett. a), 8, co. 10, e 9 dell'avviso pubblico del 30.12.2021 per contrasto con le disposizioni del d.P.C.M. 6.5.2009; violazione e falsa applicazione dell'art. 65 d.lgs. n. 82/2005, dell'art. 61 d.P.C.M. 22.2.2013, dell'art. 9 d.P.R. 68/2005 e della circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della funzione pubblica, n. 12/2010 del 3.9.2010;

IV) violazione dell'art. 6 l. 241/90 e dell'art. 71 d.P.R. n. 445/2000; violazione dei principi del giusto procedimento, violazione della lex specialis, eccesso di potere per irragionevolezza ed illogicità dell'azione amministrativa.

Si è costituito in resistenza il Ministero della cultura.

Disposta (con ordinanza dell'8.9.2022) ed effettuata l'integrazione del contraddittorio, all'odierna udienza, in vista della quale la ricorrente ha prodotto memoria, il giudizio è stato trattenuto in decisione.

2. Il ricorso è infondato.

3. Nella domanda di ammissione al contributo è indicato quale "legale rappresentante" del Comune di Stezzano il sig. Simone Tangorra (cfr. punti A.2 e B.2.2; all. 12-11 ric.; si tratta del Sindaco di Stezzano, il cui nominativo compare anche in calce alla domanda stessa), mentre il sig. Roberto Terzi è il "responsabile del procedimento" (punto B.3).

Il provvedimento di esclusione dell'1.6.2022 (all. 4-3 ric.) è così motivato:

"la domanda di finanziamento di cui all'art. 3 comma 10 lett. a) è sottoscritta digitalmente da soggetto diverso da quello indicato come legale rappresentante del soggetto proponente".

Con nota dell'8.6.2022 (all. 17-12 ric.) il Sindaco e legale rappresentante dell'ente

ha ribadito la richiesta di ammissione alla procedura con le seguenti precisazioni: “la domanda è stata firmata dall’arch. Roberto Terzi, in qualità di Responsabile dell’U.O. Tecnico 2 del Comune di Stezzano”, a tanto delegato “sia con Decreto Sindacale n. 13 del 31.12.2021 che con nota del 14.3.2022”; egli sarebbe stato quindi legittimato a operare “in mio nome e conto nell’interesse dell’ente”.

Il Ministero ha confermato l’esclusione con atto del 27.6.2022, in quanto:

- “dalla documentazione allegata si evince [...] che la domanda di finanziamento risulta firmata da soggetto diverso (Roberto Terzi) da quello indicato come legale rappresentante (Simone Tangorra)”; “che la domanda di finanziamento debba essere sottoscritta dal legale rappresentante del soggetto proponente, si evince, in termini inequivocabili, anche dalla stessa domanda, ove sono riportate le dichiarazioni e gli impegni espressamente richiesti a pena di esclusione dai commi 8 e 9 dell’art. 3 dell’Avviso, da assumersi anche ai sensi e per gli effetti del D.P.R. n. 445/2000”; quanto sopra “conferma che la domanda non possa che essere sottoscritta dal soggetto titolato a rendere le predette dichiarazioni (e assumere i relativi impegni) così come indicato nella stessa domanda (nel caso di specie, il dott. Simone Tangorra, i cui dati sono inseriti nella domanda)”;

- “non risulta rilevante, ai fini dell’ammissione della domanda di finanziamento, la trasmissione della documentazione effettuata da codesto Ente solo con la citata nota, siccome finalizzata a sanare *ex post* l’omessa allegazione di documenti espressamente richiesti a pena di esclusione dall’Avviso in oggetto; di talché, detta postuma sanatoria, ove assentita, integrerebbe *ex se* una palese violazione della *par condicio* tra gli enti partecipanti alla procedura”.

Giova ancora chiarire che la determinazione escludente risulta adottata sulla base di alcune norme dell’avviso pubblico del 30.12.2021:

- art. 3, co. 10, lett. a): “In sede di presentazione della domanda di finanziamento il Proponente deve altresì allegare, sempre a pena di esclusione: a. domanda di finanziamento, generata automaticamente dall’Applicativo di cui al successivo

articolo 8, sottoscritta digitalmente dal Legale Rappresentante del Soggetto Proponente o da persona fisica nel caso in cui il Soggetto Proponente sia costituito da una persona fisica; [...]”;

- art. 8, co. 10: “Le domande di finanziamento non complete e/o non sottoscritte, ovvero recanti in allegato una proposta, documenti o dichiarazioni non completi e/o non sottoscritti, ovvero carenti della proposta, dei documenti o delle dichiarazioni di cui al precedente articolo 3 e, comunque, non corrispondenti a quanto previsto e richiesto a pena di esclusione dal presente Avviso, saranno considerate non validamente presentate e saranno pertanto escluse a termini del precedente articolo 3”.

L’art. 9 attiene alla “verifica di ammissibilità” delle domande e prevede che siano ammesse a valutazione quelle “pervenute nei termini e con le modalità di cui al precedente articolo 8 [...]”, venendo sottoposte a verifica “con il supporto di una Segreteria tecnica appositamente costituita avuto riguardo della relativa conformità alle disposizioni di cui al precedente articolo 3, nonché della presenza di tutti i documenti e le dichiarazioni richieste dal presente Avviso”.

4. Col primo motivo il Comune di Stezzano sostiene che le gravate previsioni della *lex specialis* sarebbero in contrasto con gli artt. 107, 108 e 109 d.lgs. n. 267/2000, attributivi al sindaco del potere di conferire funzioni dirigenziali e di rappresentanza a soggetti terzi, mentre il dirigente sarebbe titolare dei poteri di rappresentanza sostanziale in base all’art. 107 cit.; di qui l’illegittimità degli atti impugnati, con i quali sarebbe stata ingiustificatamente disconosciuta la delega conferita dal sindaco con gli atti del dicembre 2021 e del marzo 2022.

La censura è infondata.

Il Comune fa leva sul disposto dell’art. 107, co. 2, d.lgs. n. 267/2000, ai sensi del quale “[s]pettano ai dirigenti tutti i compiti, compresa l’adozione degli atti e provvedimenti amministrativi che impegnano l’amministrazione verso l’esterno, non ricompresi espressamente dalla legge o dallo statuto tra le funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo degli organi di governo dell’ente o non

rientranti tra le funzioni del segretario o del direttore generale, di cui rispettivamente agli articoli 97 e 108” (il Ministero obietta che la sottoscrizione della domanda di partecipazione non sarebbe riconducibile alla categoria degli atti gestionali, implicando “valutazioni e apprezzamenti segnati da ampi spazi di discrezionalità politica e, comunque, tali da impegnare l’ente *ex se* e non un suo specifico settore/servizio”; mem. 2.9.22).

La norma non è, tuttavia, conferente.

Pur essendo incontestabile, in linea generale, che i dirigenti assumono normalmente atti “che impegnano l’amministrazione” tutta (e non un suo specifico settore o servizio) “verso l’esterno” – mentre agli “organi di governo” dell’ente sono riservati i “compiti [...] ricompresi espressamente dalla legge o dallo statuto tra le funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo” – si deve osservare che nel caso oggi in esame la domanda di contributo (“generata automaticamente dall’Applicativo”) è compilata facendo esclusivo riferimento al “proponente/legale rappresentante” dell’ente interessato, il quale rende precise “dichiarazioni” (cfr. sez. G) e assume gli “impegni” elencati dall’art. 3, co. 8 (come si legge pure nel provvedimento di conferma dell’esclusione). E in calce alla domanda in questione è chiaramente riportato il nominativo di tale “proponente/legale rappresentante” (ossia del Sindaco di Stezzano).

Ne segue l’ininfluenza del tema sollevato dal ricorrente, concernente l’(astratta) competenza del dirigente a firmare la domanda di partecipazione alla procedura, basandosi l’esclusione sul rilievo che l’atto non risulta sottoscritto dal suo autore, con conseguente irrilevanza agli odierni fini anche del decreto sindacale n. 13 del 2021 (non vi è contestazione, peraltro, sul ruolo rivestito dal “responsabile del procedimento” all’interno dell’organizzazione del Comune di Stezzano).

Quanto appena detto consente di disattendere anche l’ultimo mezzo (n. 4 ric.) – con cui il ricorrente denuncia l’illegittimità dell’esclusione per violazione degli artt. 6 l. n. 241/90 e 71 d.P.R. n. 445/2000 nonché dei principi del giusto procedimento,

potendo essergli al più ascritte “mere irregolarità formali” nella compilazione della domanda di partecipazione (laddove non sarebbe stato tempestivamente allegato il decreto n. 13 del 31.12.2021), non rilevanti in ordine al possesso dei requisiti sostanziali; il Ministero avrebbe dovuto pertanto consentire il soccorso istruttorio, chiedendo chiarimenti sui poteri dell’arch. Terzi (le irregolarità riscontrate sarebbero, in particolare, strettamente connesse all’incompletezza del modulo di domanda predisposto dal Ministero, non potendo imputarsi al ricorrente detta incompletezza); né la successiva trasmissione della documentazione carente (effettuata con l’istanza di riesame) rileverebbe ai fini della violazione della *par condicio*, trattandosi di atti già menzionati nella domanda – proprio per l’irrelevanza del decreto n. 13 del 2021 ai fini dell’attribuzione della legittimazione a sottoscrivere la domanda in luogo del “proponente/legale rappresentante”.

È appena il caso di osservare, infine, che pure l’altro documento richiamato dal Comune di Stezzano (nota con cui il Sindaco ha conferito all’arch. Terzi “procura speciale per la sottoscrizione digitale e presentazione telematica della domanda ai fini della partecipazione all’avviso”; all. 9-14 ric.) non consente di ritenere integrato il requisito carente, trattandosi di una nota “priva di data certa e di protocollazione” (come incontestatamente eccepito dall’amministrazione resistente; mem. 2.9.2022) e nemmeno citata nella domanda.

5. Con il secondo mezzo l’amministrazione ricorrente contesta la comminatoria della sanzione espulsiva per un caso in cui, nella sostanza, non vi sarebbe alcuna incertezza circa l’identificazione del concorrente.

Le previsioni d’interesse della *lex specialis* sarebbero a suo dire preordinate non già a sanzionare i partecipanti, ma a offrire garanzie di certezza circa la provenienza dell’atto e la riferibilità della domanda a chi ne appare l’autore: acclarati questi dati (mediante il sistema di accreditamento), il requisito della sottoscrizione digitale da parte del “Legale Rappresentante del Soggetto Proponente” sarebbe del tutto irragionevole, se interpretato in senso letterale (la sanzione espulsiva presiederebbe cioè un “mero dato formale”, in contrasto con il *favor participationis* cui sarebbero

informate le procedure concorsuali pubbliche).

Di qui, la possibilità di evitare l'estromissione dalla procedura nel caso di produzione, pure mediante un'istanza di riesame in via di autotutela, di ulteriore documentazione attestante la legittimazione del sottoscrittore ad agire in rappresentanza del Sindaco e, dunque, in nome e per conto del proponente (pena l'illegittimità dell'avviso e dei conseguenti provvedimenti espulsivi).

Con il terzo motivo il Comune denuncia l'(ulteriore) illegittimità della *lex specialis* (e dei provvedimenti impugnati) per contrasto con l'art. 4, co. 4, d.P.C.M. 6 maggio 2009, sull'obbligo delle pubbliche amministrazioni di accettare le istanze dei cittadini inviate tramite pec in ossequio all'art. 65, co. 1, d.lgs. n. 85/2005 (l'invio tramite pec costituirebbe cioè sottoscrizione elettronica ai sensi dell'art. 21, co. 1, d.lgs. cit. e sarebbe di per sé sufficiente a render valida l'istanza, a considerare identificato l'autore di essa e a ritenere la stessa regolarmente sottoscritta).

L'avviso pubblico non sarebbe coerente con tali previsioni, risultando in particolare illegittima la preclusione all'ammissibilità delle domande prive di firma (digitale o sulla copia scansionata dei documenti allegati) "ancorché presentate da un candidato a mezzo PEC, con casella di posta intestata allo stesso mittente e, comunque, nel rigoroso rispetto della procedura informatizzata prevista dall'applicativo".

Le doglianze, suscettibili di trattazione unitaria, sono infondate.

Nel caso in esame viene in rilievo non già un'incertezza sull'identità del soggetto che intende partecipare alla selezione, ma l'assenza di sottoscrizione della domanda di partecipazione da parte del suo autore (giòva ribadire che la sottoscrizione di una domanda di partecipazione a una procedura selettiva pubblica serve a rendere nota la paternità e a vincolare l'autore al contenuto del documento stesso, assolvendo alla funzione indefettibile di assicurare provenienza, serietà e affidabilità dell'atto, sì da costituire elemento essenziale per la sua ammissibilità, sotto il profilo sia formale sia sostanziale).

Ne discende l'irrelevanza delle modalità tecniche cui il Comune ricorrente fa riferimento, non risultando dalle inerenti deduzioni né che il suo legale rappresentante abbia operato personalmente sul portale (v. mem. 2.9.22 amm., nella parte relativa alle indicazioni della Guida per l'accesso al portale di Cdp s.p.a.), né che il medesimo abbia trasmesso l'istanza con pec inviata dal proprio indirizzo.

6. In conclusione, il ricorso è infondato e va respinto.

Le spese di giudizio possono essere compensate in ragione della novità della questione.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sez. II-*quater*, definitivamente pronunciando, respinge il ricorso in epigrafe.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 29 novembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Donatella Scala, Presidente

Mario Alberto di Nezza, Consigliere, Estensore

Roberta Mazzulla, Primo Referendario

L'ESTENSORE
Mario Alberto di Nezza

IL PRESIDENTE
Donatella Scala

IL SEGRETARIO