

Pubblicato il 12/12/2023

N. 10699/2023 REG.PROV.COLL.
N. 04578/2023 REG.RIC.



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

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 4578 del 2023, proposto da

Ministero della Cultura, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

Comune di Calopezzati, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Francesco Coppola e Nino Paolantonio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Comune di Scilla, Comune di Roseto Capo Spulico, non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione Seconda Quater, n. 3453 del 1° marzo 2023.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Calopezzati;

Visto l'appello incidentale proposto dal Comune di Calopezzati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 16 novembre 2023, il Cons. Roberto Caponigro e udito, per il Comune di Calopezzati, l'avvocato Nino Paolantonio;

Il Comune di Calopezzati, nel premettere di aver partecipato alla procedura indetta dal Ministero della Cultura con avviso pubblicato il 20 dicembre 2021 per accedere, nell'ambito del PNRR (Missione 1, Component 3, Misura 2), ai contributi di cui all'Investimento 2.1, "Attrattività dei borghi", e di aver conseguito il punteggio di 64, tale da consentire l'inclusione del progetto tra quelli finanziabili ma non tra i primi 10 poi effettivamente ammessi al finanziamento, ha impugnato dinanzi al Tar per il Lazio gli esiti della selezione, deducendo l'illegittimità delle valutazioni della commissione per difetto di motivazione e per illogicità e irragionevolezza in relazione sia ai criteri presupponenti un giudizio tecnico-discrezionale (sub lett. A e D) sia a quelli ancorati a dati numerici (lett. B e C).

Il Tar per il Lazio, Sezione Seconda Quater, con la sentenza 1° marzo 2023, n. 3453, ha accolto il ricorso ed i motivi aggiunti proposti dal Comune di Calopezzati nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, ha annullato gli atti impugnati in partibus quibus.

In particolare, il giudice di primo grado ha accolto talune doglianze proposte dal ricorrente, sulla base della seguente motivazione:

“6.3. Merita invece condivisione il terzo motivo, diretto a censurare le valutazioni della commissione con riferimento ad alcuni dei criteri indicati dalla lex specialis, con la prospettazione di vizi non esorbitanti dai consueti limiti individuati dalla giurisprudenza per ipotesi di tal genere (compendiati nella possibilità di denunciare il difetto di motivazione nonché errori di fatto e ipotesi di manifesta irragionevolezza; correttamente il Comune ricorrente deduce che il sindacato sulle valutazioni tecnico-discrezionali è ammissibile qualora “vi siano elementi idonei

ad evidenziarne uno sviamento logico o un errore di fatto o, ancora, una contraddittorietà ictu oculi rilevabile”).

6.3.1. Una prima parte del mezzo attiene ai criteri presupponenti un giudizio tecnico-discrezionale:

- criterio A.1, “coerenza degli obiettivi in relazione alle caratteristiche del contesto e ai fabbisogni rilevati”: sarebbe del tutto illogico il punteggio assegnato di 2 anziché quello massimo di 3, atteso che i “parametri” indicati nel formulario del progetto risulterebbero comprovati da riscontri “oggettivi” (con specifico riferimento alla capacità di attrarre corsi universitari, visti i protocolli con l’Università della Calabria, alle iniziative nel campo artistico, attestate dal “protocollo con AR Project per la realizzazione di mostre tematiche, eventi culturali, talent art, e alla valorizzazione delle comunità energetiche, mediante “seminari formativi realizzati da DIAM Unical su ambiente e comunità energetiche”). In sintesi, “attribuire un numero senza ulteriore motivazione” a un progetto cospicuo per dimensioni e contenuti (oltre 150 pagine) attesterebbe in modo chiaro il difetto di motivazione e, “in subordine”, l’illegittimità degli indicatori per genericità (pag. 7 II[^] mm.aa.);

- criterio A.3, indicatori A.3.1, A.3.2 e A.3.3: anche per questi elementi non si comprenderebbero i motivi della mancata attribuzione del punteggio massimo di 4 per ciascun indicatore (il ricorrente avrebbe ottenuto, rispettivamente, 3, 2 e 3 punti), alla luce delle precisazioni sui divisati “incrementi occupazionali” per giovani e donne (quantificati in 66 unità a tre anni dalla conclusione degli investimenti), sull’ipotizzato aumento dei residenti (quale contrasto all’esodo demografico, mediante una serie di azioni strategiche; v. criterio C.1, con attesa di 150 nuovi residenti stabili e ca. 500 nuovi residenti temporanei a 5 anni dalla chiusura degli investimenti) e sulla contestuale integrazione dei nuovi residenti in svariate attività culturali;

- criterio A.4: non sarebbe percepibile il motivo dell’assegnazione di 2 punti anziché del massimo di 4, atteso che il progetto descriverebbe in modo rigoroso il

“contesto imprenditoriale del Comune per quanto attiene a quelle componenti prioritariamente collegate al Progetto locale di rigenerazione culturale e sociale” (anche con riguardo ai “fabbisogni” e al “loro potenziale contributo alla Strategia”);

- criterio A.5, indicatori da A.5.1 ad A.5.6: in assenza di specifica motivazione il punteggio numerico sarebbe del tutto incomprensibile pure in relazione a questi indicatori, tenuto conto della conformità del progetto alle previsioni della lex specialis (quanto alla “sinergia e integrazione tra gli interventi”, la strategia, gli interventi e le relative azioni sarebbero integrate, atteso che l’enunciazione della strategia di “valorizzazione culturale” sarebbe accompagnata dalla previsione di interventi di attrazione di nuova residenza; per la “capacità di generare innovazione e inclusione sociale”, la valorizzazione culturale si baserebbe su azioni di “cogestione, cohousing e di integrazione tra diverse culture mediante tecniche di ospitalità diffusa e di formazione di nuovi residenti transitori provenienti anche da fasce deboli”; quanto all’“innovatività degli interventi anche con particolare riferimento alla dimensione digitale”, il progetto presenterebbe innovazioni sul piano partecipativo e importanti soluzioni attinenti alla “cogestione, processo di innovazione sociale rafforzato dalla adozione di strumenti digitali per accoglienza, fruizione turistico culturale del territorio e servizi a supporto dei residenti”; in relazione al “contributo degli interventi agli obiettivi ambientali (Green deal)”, tutti gli appalti per i recuperi degli immobili e per la fornitura di arredi e attrezzature avrebbero richiesto il rispetto delle indicazioni sul Green Procurement e azioni mirate al risparmio energetico e alla tutela ambientale interessanti più del 25% del totale interventi di recupero; infine, quanto all’“affidabilità dei progetti gestionali degli interventi”, le risorse sarebbero state concesse in gestione a privati con bando pubblico, a garanzia dell’affidabilità dell’aggiudicatario, recante l’accettazione di un disciplinare di gestione predisposto dal Comune con la previsione di standard qualitativi, ecc.).

Le doglianze sono fondate.

A fronte dei puntuali e convergenti elementi fattuali adottati dal Comune, risultano del tutto incomprensibili le motivazioni del punteggio conseguito e in particolare le ragioni della “penalizzazione” rispetto ai massimi previsti dalla lex specialis. Deficit motivazionale non colmato da (inesistenti) riferimenti alle modalità di assegnazione dei punteggi in questione mediante specifici sottocriteri (secondo quanto richiesto dal consolidato orientamento in materia di sufficienza del punteggio numerico, su cui si tornerà oltre).

Non vale opporre, in contrario, la circostanza che per gli aspetti in rilievo il ricorrente pretenderebbe il riconoscimento del massimo attribuibile – ciò che metterebbe in evidenza “la poca credibilità della ‘autovalutazione’ e delle censure sollevate” (segnatamente, il Comune ricorrente rivendicherebbe la valutazione più alta sol perché la sua proposta rispecchierebbe “tutti gli indicatori”) – non emergendo dalle censure “travisamenti, pretestuosità o irrazionalità, ma solo margini di fisiologica opinabilità e non condivisibilità della valutazione tecnico-discrezionale operata dalla commissione” (mem. 13.11.2022 amm.).

Basti in proposito richiamare il pacifico indirizzo (ricordato pure dal ricorrente) secondo cui la motivazione espressa in forma numerica garantisce la necessaria chiarezza e graduazione delle valutazioni compiute dalla commissione nell’ambito del punteggio disponibile e del potere amministrativo da essa esercitato, a condizione che siano stati precedentemente fissati “criteri di massima sufficientemente specifici per l’attribuzione dei voti, in modo che sia consentito percepire, con evidenza, la graduazione e l’omogeneità delle valutazioni effettuate”: in assenza di criteri di massima e di precisi parametri di riferimento cui raccordare il punteggio assegnato, la valutazione in forma numerica è illegittima.

6.3.2. Anche la censura relativa all’introduzione del sottocriterio del criterio A.5, “esplicitazione del metodo applicato per la stima dei costi”, basata sulle risultanze del verbale del 4.4.2022 (v. sopra, par. 5.2.ii), è fondata per difetto di motivazione,

non risultando specificate in alcun modo le concordate “modalità di attribuzione del relativo punteggio”.

Mentre il primo profilo di critica, sulla “coerenza dei cronoprogrammi del progetto e degli interventi” (v. sopra par. 5.2.i) è inammissibile per difetto d’interesse, in assenza di contestazioni del ricorrente sul punteggio specificamente riconosciuto per tale voce.

6.3.3. Da ultimo, il Comune censura l’assegnazione di 0 punti per il criterio C, indicatore C.3, sulle “adesioni di partner che si impegnano a concorrere con risorse non gravanti sull’avviso”, per il quale sarebbero spettati 3 punti in considerazione della documentazione allegata alla domanda di contributo (protocolli di intesa e manifestazioni di interesse).

Il Ministero dà conto di tale valutazione sostenendo che la documentazione in questione non comproverebbe “adesioni” recanti impegni giuridicamente vincolanti, consistendo piuttosto in mere “manifestazioni di interesse”, ossia semplici candidature per il successivo invito a una procedura negoziata (mem. 13.11.22 cit.).

Il Comune ricorrente ha però eccepito l’inammissibilità delle giustificazioni ministeriali in quanto integranti motivazione postuma e comunque la loro erroneità alla luce dei documenti prodotti – dichiarazioni: i) della società Maurits (di Bolzano) di impegno a conferire gratuitamente per le attività espositive la propria collezione di opere d’arte su Escher e altri artisti della sua corrente; ii) di Baia di Borea di impegno a organizzare due eventi (“Il Risveglio del Borgo” e “Notte di Borea”) e a servizi di volontariato per la fruizione del territorio con escursioni e visite guidate; iii) di Borghi d’Europa di impegno a “conseguire i marchi De.Co. e a organizzare un festival culinario” – consistenti in atti unilaterali pienamente vincolanti per i dichiaranti (mem. 2.2.2023).

La censura è fondata.

Le deduzioni dell’amministrazione resistente effettivamente si traducono in

un'inammissibile integrazione postuma della valutazione del progetto del ricorrente per il parametro in considerazione. E il deficit motivazionale è tanto più evidente alla luce delle (incontestate) osservazioni relative alle “dichiarazioni” prodotte dal Comune ricorrente, di cui la commissione ministeriale non risulta aver tenuto conto in sede di assegnazione del punteggio”.

Pertanto il giudice di primo grado ha così concluso:

“... il ricorso introduttivo e il secondo ricorso per motivi aggiunti, a eccezione della censura avente a oggetto il verbale del 4.4.2022 (par. 5.2), sono infondati e vanno respinti; il primo ricorso per motivi aggiunti e l'anzidetta doglianza sono fondati nei sensi innanzi precisati e devono essere accolti; gli atti impugnati (scheda di valutazione e provvedimenti di approvazione della graduatoria nelle parti relative all'attribuzione del punteggio al Comune di Calopezzati e alla sua mancata inclusione tra le proposte ammissibili a finanziamento) devono essere pertanto annullati, salvi gli ulteriori provvedimenti dell'amministrazione”.

Il Ministero della Cultura, avverso detta sentenza, ha interposto il presente appello, articolato nei seguenti motivi:

1. Sulla disattesa eccezione di inammissibilità del primo ricorso per motivi aggiunti (inammissibilità per tardività e consumazione dell'impugnazione).
2. Infondatezza nel merito dell'accoglimento del terzo motivo aggiunto.

Il Comune di Calopezzati ha contestato la fondatezza delle doglianze formulate dal Ministero ed ha proposto un analitico appello incidentale, articolato in plurime censure, avverso i capi della sentenza che ne hanno statuito la soccombenza parziale.

Il Collegio rileva che l'appello incidentale è stato notificato ai soli Comuni di Scilla e Roseto Capo Spulico e non anche agli altri Comuni ammessi al contributo in questione, per cui si rende necessaria l'integrazione del contraddittorio.

Alla pubblica udienza del 16 novembre 2023, il difensore del Comune di Calopezzati ha chiesto di essere autorizzato alla notificazione per pubblici proclami.

Di talché, il Collegio ritiene di disporre l'integrazione del contraddittorio, con riferimento all'appello incidentale, nei confronti di tutti i soggetti ammessi al contributo cui aspira il Comune di Calopezzati e che, quindi, potrebbero in astratto subire un nocumento dall'eventuale accoglimento dell'appello incidentale, a eccezione di quelli già intimati in giudizio, vale a dire i Comuni di Scilla e di Roseto Capo Spulico, autorizzando alla notificazione per pubblici proclami, ai sensi dell'art. 49, comma 3, c.p.a., con le seguenti modalità:

- l'appellante incidentale provvederà alla pubblicazione sul sito web istituzionale del Ministero della Cultura di un avviso dal quale risulti: l'autorità giudiziaria innanzi alla quale si procede e il numero di registro generale del ricorso in appello; il nome o la denominazione dell'appellante incidentale e l'indicazione delle parti intimate; gli estremi dei provvedimenti impugnati; l'indicazione del nome o denominazione di ciascun controinteressato; una sintesi dei motivi di appello e le domande formulate; l'indicazione del numero e del contenuto della presente ordinanza;
- l'amministrazione è tenuta, a sua volta, a rilasciare alla parte ricorrente un'attestazione relativa all'avvenuta pubblicazione dell'avviso innanzi menzionato e a non rimuovere lo stesso sino alla definizione del giudizio.

La pubblicazione in questione dovrà essere effettuata entro il 4 gennaio 2024, con ulteriore termine sino al 12 gennaio 2024 per il deposito della prova dell'esecuzione dell'incombente;

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Sesta, ordina al Comune di Calopezzati, quale appellante incidentale, la integrazione del contraddittorio per pubblici proclami nei sensi e nei termini di cui in motivazione.

Fissa per la prosecuzione l'udienza pubblica del 4 aprile 2024.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 16 novembre 2023, con l'intervento dei magistrati:

Hadrian Simonetti, Presidente

Luigi Massimiliano Tarantino, Consigliere

Alessandro Maggio, Consigliere

Roberto Caponigro, Consigliere, Estensore

Giovanni Gallone, Consigliere

L'ESTENSORE

Roberto Caponigro

IL PRESIDENTE

Hadrian Simonetti

IL SEGRETARIO