

Publicato il 20/07/2022

N. 00263/2022 REG.PROV.COLL.
N. 00121/2022 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 Molise

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 121 del 2022, proposto dal Comune di Castel del Giudice, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv.ti Giuliano Di Pardo e Fausto Troilo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

la Regione Molise, il Ministero della Cultura e l'Agencia Regionale per lo Sviluppo del Molise –Sviluppo Italia Molise s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, tutti rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Campobasso, via Insorti D'Ungheria, n. 74;

nei confronti

il Comune di Pietrabbondante, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv.ti Vincenzo Iacovino e Vincenzo Fiorini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- della determinazione della Regione Molise n. 35 del 4 marzo 2022, con cui sono stati approvati gli esiti della procedura relativa alla *“Manifestazione di interesse rivolta ai Comuni del Molise, finalizzata alla selezione di un progetto pilota per la rigenerazione culturale, sociale ed economica dei borghi a rischio abbandono e abbandonati, caratterizzati da un indice di spopolamento progressivo e rilevante, individuato dalla Regione, d'intesa con i Comuni”*;
 - della nota del 4 marzo 2022 con cui l'Agenzia Regionale per lo Sviluppo del Molise - Sviluppo Italia Molise s.p.a. ha trasmesso alla Regione Molise gli esiti della valutazione condotta dalla Commissione, nonché della tabella alla medesima allegata, riportante la graduatoria di merito;
 - di tutti i verbali della Commissione di valutazione, specie nella parte in cui non è stata constatata l'inammissibilità della proposta avanzata dal Comune di Pietrabbondante, e, comunque, lì dove la proposta stessa è stata collocata in posizione peggiore rispetto a quella del Comune di Castel del Giudice;
 - se e ove esistenti, degli atti di predisposizione e approvazione dello studio di fattibilità del progetto selezionato, di estremi e contenuto non noti;
 - se e ove esistenti, dei provvedimenti della Regione Molise di trasmissione del progetto pilota del Comune di Pietrabbondante al Ministero per la Cultura, e del provvedimento del Ministero di apertura della relativa fase negoziale, di estremi e contenuto non noti;
 - se e ove esistente, del decreto ministeriale di ammissione al finanziamento del progetto del Comune di Pietrabbondante, di estremi e contenuto non noti;
- nonché, ove occorra,
- di tutti gli atti e/o provvedimenti presupposti, connessi, conseguenti a quelli sopraindicati, ancorché non conosciuti, ivi compreso l'avviso per la manifestazione di interesse, nelle parti in cui lo stesso contenga disposizioni ostative all'accoglimento del ricorso principale, ovvero idonee a giustificare l'operato della Commissione e le modalità con cui sono state effettuate le

valutazioni delle proposte, con espressa riserva di motivi aggiunti per gli atti non conosciuti;

nonché:

- in via principale, per la declaratoria della inefficacia di qualunque atto eventualmente sottoscritto in esito all'adozione della determinazione impugnata, e, in ogni caso, per la declaratoria del diritto del ricorrente a conseguire la collocazione della propria proposta al primo posto della graduatoria finale;

- in subordine, per la sola ipotesi di impossibilità del risarcimento in forma specifica, per l'accertamento della illegittimità del provvedimento di aggiudicazione, e con riserva di esperire tutte le relative azioni risarcitorie e/o indennitarie da formulare *ex post* con separato giudizio;

per quanto riguarda il ricorso incidentale depositato dal Comune di Pietrabbondante il 1° giugno 2022,

per l'annullamento per quanto d'interesse (ossia, nelle parti in cui non è stata rilevata l'inammissibilità della manifestazione di interesse avanzata dal Comune di Castel del Giudice):

- della determinazione della Regione Molise n. 35 del 4 marzo 2022, con cui sono stati approvati gli esiti della procedura "*Manifestazione di interesse rivolta ai Comuni del Molise, finalizzata alla selezione di un progetto pilota per la rigenerazione culturale, sociale ed economica dei borghi a rischio abbandono e abbandonati, caratterizzati da un indice di spopolamento progressivo e rilevante, individuato dalla Regione, d'intesa con i Comuni*";

- della nota del 4 marzo 2022, con cui l'Agenzia Regionale per lo Sviluppo del Molise - Sviluppo Italia Molise s.p.a, ha trasmesso alla Regione gli esiti della valutazione condotta dalla Commissione, nonché della tabella alla medesima allegata e riportante la graduatoria di merito;

- di tutti i verbali della Commissione di valutazione, specie nella parte in cui non è stata constatata l'inammissibilità della proposta avanzata dal Comune di Castel del Giudice;

- nonché, ove occorra, di tutti gli atti e/o provvedimenti presupposti, connessi, conseguenti a quelli sopraindicati, ancorché non conosciuti, ivi compresi - se e per quanto possa occorrere – l’avviso per la manifestazione di interesse, nelle parti in cui lo stesso contenga disposizioni ostative all’accoglimento del gravame incidentale, ovvero idonee a giustificare l’operato della Commissione e le modalità con cui sono state effettuate le valutazioni delle proposte, con espressa riserva di motivi aggiunti per gli atti non conosciuti;
- di tutti gli atti e/o provvedimenti presupposti, connessi, conseguenti a quelli sopraindicati, ancorché non conosciuti, ivi compreso l’avviso per la manifestazione di interesse, nelle parti in cui lo stesso contenga disposizioni ostative all'accoglimento del ricorso incidentale con espressa riserva di motivi aggiunti per gli atti non conosciuti.

Visti il ricorso, le memorie e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio e le memorie delle Amministrazioni intime;

Visto l’atto di costituzione in giudizio, il ricorso incidentale e le memorie del Comune di Pietrabbondante;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 luglio 2022 il dott. Massimiliano Scalise e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1 – Con Deliberazione n. 21 del 21 gennaio 2022, concernente il “*Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) - M1C3 Turismo e Cultura - Investimento 2.1 “Attrattività dei borghi” - Linea di Azione A*”, la Giunta Regionale del Molise, recependo le linee d’indirizzo recate dalla nota del Ministero della Cultura del 9 dicembre 2021 (di seguito “linee di indirizzo”), ha approvato l’avviso pubblico rivolto ai Comuni del Molise per acquisirne le manifestazioni di

interesse in vista della selezione di un progetto pilota per la rigenerazione culturale, sociale ed economica dei borghi a rischio abbandono o abbandonati, caratterizzati da un indice di spopolamento progressivo rilevante.

Con successiva determinazione direttoriale n. 3 del 24 gennaio 2022 è stato indi emanato il suddetto avviso pubblico, finalizzato, appunto, alla selezione del progetto pilota.

2 – Il suddetto avviso ha previsto che:

- i comuni interessati presentassero una sola idea progettuale relativa ad un borgo storico, secondo le caratteristiche e i contenuti delle citate linee di indirizzo ministeriali ed entro un termine ben definito;
- dopo una prima fase di valutazione dell'ammissibilità delle candidature presentate avesse luogo la loro valutazione, affidata a una Commissione e da svolgere sulla base di criteri di selezione ben specificati anche nel punteggio;
- in esito alla valutazione sarebbe stato scelto un solo progetto pilota, in relazione al quale la stessa Commissione avrebbe predisposto, in collaborazione con il comune interessato, lo studio di fattibilità; - e detto studio sarebbe poi stato presentato al Ministero della Cultura per la successiva valutazione della sua coerenza con le finalità del finanziamento e per l'assegnazione dei fondi.

3 – All'avviso hanno risposto 32 comuni molisani, che hanno presentato le loro candidature.

4 – La Commissione di valutazione nominata, dopo aver preso atto del numero di manifestazioni d'interesse tempestivamente pervenute, ha deciso di adottare i *format* per l'attività di valutazione delle proposte progettuali secondo la "griglia di punteggi" predisposta in coerenza con i contenuti dell'avviso pubblico.

La medesima Commissione, poi, dopo aver dichiarato l'ammissibilità di tutte le 32 candidature acquisite, ha valutato i progetti presentati e stilato la loro

graduatoria di merito, con i rispettivi punteggi conseguiti dai Comuni partecipanti.

5 - In detta graduatoria, riportata in allegato al verbale n. 5 del 3 marzo 2022, il punteggio più alto (pari ad 86 punti) è stato attribuito alla proposta progettuale del Comune di Pietrabbondante, mentre al secondo posto si è classificata quella del Comune di Castel del Giudice (79 punti).

Gli esiti della procedura sono stati approvati dalla Regione.

E' poi proseguita l'attività per la redazione dello studio di fattibilità da presentare al Ministero della Cultura.

6 – Nel frattempo avverso i predetti esiti è insorto in giudizio il Comune di Castel del Giudice, che con il proprio ricorso in epigrafe ha in sintesi dedotto: *in primis*, l'illegittimità dell'ammissione alla procedura della manifestazione d'interesse del Comune di Pietrabbondante, e segnatamente:

- la violazione, errata applicazione e interpretazione delle disposizioni contenute a pag. 7 dell'avviso pubblico, nonché delle indicazioni e dei principi desumibili dalle “*Linee di indirizzo sulle modalità attuative dell'intervento 2.1 “attrattività dei borghi”, M1C3 turismo e cultura del piano nazionale di ripresa e resilienza*”; la violazione e/o errata applicazione e/o interpretazione dei principi di proporzionalità, buon andamento, imparzialità, *par condicio*, trasparenza, efficienza ed economicità; la violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 97 Cost.; l'eccesso di potere per difetto di motivazione, l'errata valutazione dei presupposti, travisamento, la carenza di istruttoria, l'arbitrarietà manifesta, la contraddittorietà, l'irragionevolezza e l'ingiustizia manifesta;

- la violazione, errata applicazione e interpretazione delle disposizioni contenute nell'avviso pubblico; la violazione, errata applicazione e interpretazione dei principi di proporzionalità, di buon andamento, imparzialità, *par condicio*, trasparenza, efficienza ed economicità; la violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 97 Cost.; l'eccesso di potere per difetto di motivazione, l'errata valutazione dei presupposti, travisamento, la carenza di

istruttoria, l'arbitrarietà manifesta, la contraddittorietà, l'irragionevolezza e l'ingiustizia manifesta;

in secundis, l'illegittima ed erronea valutazione comparativa effettuata dalla Commissione; la violazione e falsa applicazione di legge, nonché dei criteri di valutazione indicati nelle regole di gara; la violazione del principio della *par condicio competitorum*; l'eccesso di potere per travisamento dei fatti, irragionevolezza, abnormità, disparità di trattamento ed ingiustizia manifesta.

7 – La Regione Molise e il Comune di Pietrabbondante si sono costituiti in giudizio in resistenza al ricorso controdeducendo con memoria analitica alle censure in esso contenute.

8 – Questo Tribunale, all'esito della fase cautelare, con ordinanza n. 64/2022 ha accolto l'istanza di sospensione cautelare dell'efficacia degli atti impugnati presentata dal Comune di Castel del Giudice.

Il Collegio ha ritenuto, infatti, che andasse compiuta, *re adhuc integra*, una valutazione più approfondita, nell'appropriata sede del giudizio di merito, dei motivi di ricorso concernenti la legittimità dell'ammissione del Comune di Pietrabbondante, mezzi giudicati ad un primo sommario esame “*di consistenza tale da giustificare la concessione della misura cautelare*”.

La trattazione della controversia in sede di merito veniva contestualmente fissata per il 13 luglio 2022.

9 – E' seguito, poi, il ricorso incidentale con cui il Comune di Pietrabbondante, nelle vesti di controinteressato, ha dedotto, a propria volta, l'illegittimità dell'ammissione alla procedura della candidatura del Comune ricorrente in via principale: ciò in relazione all'illegittima perimetrazione del borgo, all'indicazione della percentuale di spopolamento e di quella dello stato di abbandono degli immobili.

10 – In relazione a tale gravame incidentale la Regione Molise e il Comune di Castel del Giudice hanno formulato articolate deduzioni nelle loro rispettive memorie; tale Comune ha anche proposto a sua volta un ricorso incidentale, per finalità cautelativa e in via subordinata rispetto all'accoglimento del

ricorso incidentale del Comune di Pietrabbondante, per l'annullamento parziale dei verbali nonché delle tabelle valutative della Commissione giudicatrice: ciò limitatamente alla parte in cui, in riferimento alla proposta progettuale di Castel del Giudice, la Commissione, dopo aver riconosciuto la sussistenza dei requisiti richiesti dal borgo storico, aveva fatto nondimeno riferimento alla presenza di “*alcuni elementi di continuità della porzione di territorio identificata come borgo con altre parti del tessuto edilizio*”, con l'effetto di mettere in qualche modo in discussione la correttezza della perimetrazione effettuata dallo stesso Comune.

11 – All'udienza camerale del 22 giugno 2022 l'istanza cautelare presentata dal Comune di Pietrabbondante è stata respinta con la motivazione:

- quanto al *fumus boni juris*, che le censure formulate nel ricorso incidentale del Comune di Pietrabbondante non apparivano di spessore tale da giustificare la concessione della misura cautelare;

- quanto al *periculum in mora*, che la trattazione della causa sarebbe avvenuta in tempi molto ravvicinati e che comunque non era stata offerta alcuna prova della definitiva perdita del finanziamento nel tempo necessario a pervenire alla pronuncia di merito.

12 – In vista dell'udienza pubblica, le parti hanno ulteriormente articolato e ribadito le rispettive tesi.

13 – All'udienza di discussione del 13 luglio 2022, uditi gli avvocati come da verbale, la causa è stata trattenuta in decisione.

14 - Il Collegio deve preliminarmente affrontare la questione dell'ordine di esame dei ricorsi proposti, atteso che nel caso di specie sono stati presentati sia un ricorso principale, recante, fra l'altro, la contestazione dell'ammissione alla gara del Comune primo classificato, sia un ricorso incidentale volto a contestare, per converso, l'ammissione alla gara del ricorrente principale.

Sul punto il Collegio ritiene di seguire l'orientamento giurisprudenziale ormai consolidato nel ritenere che il ricorso principale debba essere esaminato per primo, atteso che la sua eventuale infondatezza è suscettibile di determinare

l'improcedibilità del ricorso incidentale (*ex multis* cfr. Cons. St., V, n. 7849/2021, id., IV, n. 3094/2021; id., n. 4331/2020).

Ciò in coerenza con esigenze di economia processuale nonché con le caratteristiche proprie della procedura in discorso, qualificabile in termini di procedura ad evidenza pubblica volta all'attribuzione di risorse pubbliche limitate e disciplinata, come tale, dai medesimi principi valevoli in materia di appalti pubblici.

15 – Il ricorso principale al più approfondito esame proprio della fase del giudizio di merito risulta infondato.

15.1 – Introduttivamente il Collegio evidenzia lo stretto rapporto fra l'avviso pubblico in epigrafe e le linee di indirizzo del Ministero della Cultura.

Vero è che la procedura selettiva indetta con l'avviso pubblico non è stata imposta dalle linee di indirizzo ministeriali ma prescelta in autonomia dalla Regione, che ha inteso così procedimentalizzare la scelta del progetto pilota. Risulta, nondimeno, altrettanto innegabile che l'intera fase di selezione del progetto pilota non poteva che svolgersi, in tutte le sue fasi, in coerenza con i principi, le finalità, le nozioni e prescrizioni recate dalle citate linee di indirizzo, la cui portata ha conformato l'intera struttura dell'avviso pubblico, ed è suscettibile, di riflesso, d'influenzarne l'interpretazione e l'applicazione.

Tale dato risulta confermato dall'esame dell'avviso stesso, in cui sono frequenti tanto i rimandi (espliciti e impliciti) alle linee di indirizzo, quanto i passaggi riproduttivi di queste ultime.

A tale stregua, il tenore e la *ratio* delle linee di indirizzo assumono in chiave ermeneutica, per il loro valore giuridico d'indirizzo dell'azione delle Regioni, un valore fondamentale per la corretta definizione della portata delle disposizioni dell'avviso pubblico, che ad esse fanno riferimento esplicito e implicito.

15.2 – Ciò premesso, il Collegio rileva che non colgono nel segno i vari ordini di censura condensati nel primo motivo del ricorso principale, e tutti

involgenti la legittimità dell'ammissione del Comune di Pietrabbondante alla procedura.

15.2.1 – Tale è il caso della prima di tali doglianze, con la quale si deduce che il numero di unità immobiliari residenziali/abitative presenti nel borgo di Pietrabbondante sarebbe ben superiore a 300, in tesi il numero massimo consentito dall'avviso pubblico ai fini dell'ammissibilità delle proposte progettuali.

Ad avviso del Collegio, infatti, l'apparente perentorietà della formulazione dell'avviso pubblico sul punto (cfr. par. *“Criteri per la selezione”* in fondo a pag. 4), secondo la quale il borgo candidato *“dovrà necessariamente avere ...un numero di unità immobiliari residenziali non superiore a 300”*, va riconsiderata in forza dei molteplici elementi ermeneutici univocamente deponenti nel senso della natura meramente indicativa e non escludente della relativa previsione.

Rilevante, in quest'ottica, risulta innanzitutto l'*incipit* della previsione recante i requisiti di ammissibilità delle candidature (cfr. sempre la pag. 4 dell'avviso pubblico), a lume della quale *“la Commissione appositamente nominata verificherà in primis la sussistenza”* dei citati requisiti *“che sono riconducibili a: i requisiti del borgo secondo la definizione contenuta nelle linee guida”*: dal che si desume che il criterio guida per intendere i requisiti declinati nel seguito della previsione, e, primo fra tutti, quello riflettente il numero delle abitazioni dei borghi candidati, era costituito dalle linee di indirizzo del Ministero della Cultura.

Ora, dette linee di indirizzo, al paragrafo 4.1, in sede di definizione dei *“requisiti del borgo storico”*, nel richiamarsi *“all'insediamento o nucleo storico che ha mantenuto la riconoscibilità della sua struttura insediativa storica e la continuità dei tessuti edilizi storici e che presenta consistenti porzioni del patrimonio edilizio in abbandono”*, puntualizzano che *“ai fini della selezione del borgo va fatto riferimento al numero delle unità immobiliari residenziali dello stesso (di norma non superiore alle 300 unità)”*. E non pare dubbio che l'enfasi di queste previsioni si appunti essenzialmente sulle caratteristiche qualitative del borgo storico, attribuendo invece al dato numerico delle abitazioni una valenza solo indicativa e comunque elastica.

Significativo in tal senso risulta anche il tenore delle FAQ predisposte dal Ministero della Cultura, specificamente riferite alla Linea A dell'investimento, puntualmente allegate dalla Regione. In una di tali FAQ, infatti, il Dicastero ha rappresentato di non avere *“volutamente dimensionato i “piccoli e piccolissimi comuni” per evitare di inserire vincoli e paletti che potrebbero rappresentare un inutile ostacolo alla presentazione di candidature e progetti interessanti”*. La risposta prosegue con un'espressione di fiducia nella capacità delle Regioni di selezionare i progetti coerenti con la *ratio* delle indicazioni delle linee di indirizzo, che quindi assurgono anche qui al rango di criterio orientatore della lettura dell'avviso regionale. La medesima risposta precisa infine emblematicamente che *“un dato dimensionale, peraltro è stato introdotto, prevedendosi “di norma 300 unità immobiliari residenziali” quale parametro indicativo di una modesta consistenza edilizia dell'insediamento oggetto di intervento”*.

L'interpretazione della previsione dell'avviso pubblico in discorso non potrebbe poi ignorare le altre disposizioni della *lex specialis* che, in piena armonia con le linee di indirizzo ministeriali, hanno espressamente connotato il riferimento al numero di abitazioni come puramente indicativo, utilizzando anch'esse la significativa espressione *“di norma”*, e così stemperando ogni ipotetica perentorietà eventualmente riconducibile alla ridetta precisa cifra di 300 unità immobiliari.

Eloquente risulta la formulazione dell'avviso pubblico: i) a pag. 2, lì dove, con riferimento ai *“Soggetti beneficiari e oggetto della candidatura”*, prevede che *“ai fini della identificazione del borgo va fatto riferimento al numero delle unità immobiliari residenziali dello stesso che devono essere, di norma, non superiore alle 300 unità [..]”*; ii) a pag. 3, ove la medesima formulazione è riferita ai *“Requisiti della proposta progettuale”*; iii) e soprattutto nell'Allegato B dell'avviso, recante il modulo di domanda di partecipazione alla procedura che i Comuni erano tenuti ad usare per la partecipazione *“a pena di esclusione”*: detto modulo, infatti, sotto la casella *“borgo candidato”*, richiedeva di indicare il *“numero unità abitative (approssimativamente non superiore a 300)”*.

Significativo della valenza solo indicativa rivestita dal numero di unità abitative dei borghi candidati risulta infine quanto prestabilito dalla Commissione in termini generali, prima di procedere alla verifica di ammissibilità delle singole candidature. Dal verbale n. 2 del 25 febbraio 2002 si evince, difatti, che la Commissione, nel *format* approvato per agevolare le operazioni di riscontro dei “*requisiti di ammissibilità*” delle candidature, non ha riportato il numero di unità immobiliari residenziali, con ciò rifacendosi, quindi, a quanto contenuto nelle linee d’indirizzo ministeriali e confermato in gran parte dei punti dello stesso avviso pubblico.

15.2.2 - Il Collegio osserva, pertanto, che una serie di indicazioni convergenti delle linee di indirizzo ministeriali e dell’avviso pubblico, nonché gli stessi chiarimenti successivamente forniti dal Ministero della Cultura, depongono univocamente nel senso della valenza puramente indicativa e non escludente del numero di 300 unità residenziali.

L’interpretazione letterale coordinata della *lex specialis*, supportata da quella logico-sistematica del paragrafo “*criteri di selezione*” (pag. 4 dell’avviso pubblico), ha chiamato la Commissione, in sede di verifica dell’ammissibilità delle candidature, non già *illico et immediate* a verificare il numero di unità residenziali, bensì ad accertare, piuttosto, che le candidature stesse fossero riconducibili a “*...i requisiti del borgo secondo la definizione contenuta nelle linee guida*”.

L’indicazione del numero delle unità residenziali è stata richiesta, quindi, soltanto al fine di accertare la coerenza delle scelte compiute dai comuni partecipanti con quanto previsto dalle citate linee di indirizzo.

Orbene, secondo il chiaro e inequivoco tenore delle linee di indirizzo, confermato da apposita FAQ del Ministero della Cultura, il citato elemento numerico-quantitativo assumeva una valenza solo indicativa e secondaria, a tutto vantaggio delle componenti qualitative, correttamente valutate dalla Commissione in relazione alla candidatura di Pietrabbondante. E tali evidenze esplicano, ad avviso del Collegio, fondamentale rilievo al fine di orientare

l'interpretazione dell'avviso pubblico nel senso di negare qualsiasi effetto escludente alla previsione del numero di 300 unità residenziali.

Né tale effetto è stato testualmente contemplato dall'avviso pubblico in tale ipotesi, avendo esso concentrato nel diverso paragrafo dedicato alle “*modalità di presentazione*” della candidatura le cause di esclusione dalla procedura.

15.2.3 – D'altra parte, qualsivoglia ipotetico dubbio residuo sulla portata e le conseguenze della clausola circa il numero delle abitazioni “*non superiore a 300*” dovrebbe essere affrontato applicando al caso di specie il consolidato orientamento giurisprudenziale formatosi in materia di incertezza e ambiguità della *lex specialis*.

Secondo tale orientamento, a fronte di più possibili interpretazioni di una clausola, non è possibile aderire all'opzione ermeneutica che, ove condivisa, comporterebbe l'esclusione del concorrente dalla procedura selettiva e la restrizione del campo dei partecipanti, dovendo semmai privilegiarsi quella che consente la più ampia partecipazione in virtù del principio del *favor participationis* e dell'interesse pubblico al più ampio confronto concorrenziale.

Pertanto non può essere disposta l'esclusione dalla procedura concorsuale in base a una disposizione di non univoca interpretazione (cfr. *ex multis* Cons. St., V, n. 2852/2018; id., IV, n. 1015/2016; T.A.R. Lazio, Roma, I, n. 12/2021; T.A.R. Trentino-Alto Adige, Trento, I, n. 49/2022; T.A.R. Puglia, Lecce, II, n. 1461/2019).

A tale stregua, la Commissione non avrebbe comunque potuto procedere all'esclusione della candidatura del Comune di Pietrabbondante.

15.3 – Infondata è anche la contestazione mossa all'ammissione alla procedura del Comune di Pietrabbondante sul rilievo che tale Ente ha ommesso, nella propria domanda di partecipazione, ogni riferimento alla percentuale di patrimonio edilizio in abbandono.

15.3.1 – Parte ricorrente stigmatizza l'omissione richiamandosi alla previsione dell'avviso pubblico (cfr. sempre par. “*Criteri per la selezione*”) che ha annoverato, fra i requisiti di ammissibilità delle candidature, anche quella

dell'aver il borgo “*necessariamente...una percentuale del patrimonio edilizio in abbandono almeno pari al 30%..*”.

Sul punto va tuttavia osservato con immediatezza che nel modulo da utilizzare, “*a pena di esclusione*”, per proporre la domanda di partecipazione alla procedura, non solo non era richiesta in via espressa l'indicazione della percentuale del patrimonio edilizio in stato di abbandono, ma non esisteva alcuno spazio che desse comunque modo ai partecipanti di inserire o richiamare tale elemento.

Ciò è tanto vero che, secondo quanto allegato dal Comune di Pietrabbondante senza ricevere smentita, molti Comuni concorrenti sono incorsi nell'omissione del detto elemento.

Alla mancata indicazione di quest'ultimo il Collegio ritiene applicabili, quindi, i consolidati principi giurisprudenziali intesi a evitare l'esclusione dei candidati che abbiano omesso d'indicare elementi non menzionati nei moduli da utilizzare per la partecipazione alle procedure a evidenza pubblica.

In particolare, il Collegio richiama l'orientamento, formatosi con riguardo alle gare d'appalto, ma applicabile a ogni procedura concorsuale, per cui, allorquando un concorrente abbia reso una dichiarazione del tutto conforme a quella risultante dal modulo predisposto dall'Amministrazione, l'eventuale omissione di una dichiarazione pur prevista dalla *lex specialis* non può in ogni caso portare alla sua esclusione.

In tale ipotesi la giurisprudenza ravvisa normalmente una fattispecie caratterizzata da clausole della *lex specialis* contraddittorie e ambigue, tali da ingenerare l'errore in cui è caduto il partecipante nel rendere le dichiarazioni richieste, e pertanto ritiene meritevoli di prevalenza i principi di massima partecipazione alle gare e di tutela del legittimo affidamento dei concorrenti in buona fede. Il che vale specialmente quando la predisposta modulistica risulti, come nel concreto, non conforme alla *lex specialis*, in quanto l'obiettivo incertezza così ingenerata dalla stessa Amministrazione non può pregiudicare il concorrente determinandone l'esclusione per aver compilato la domanda in

conformità al facsimile predisposto (cfr. *ex multis* Cons. St., V, n. 4029/2011; id., n. 3320/2009).

In altre parole, quindi, la circostanza che il concorrente abbia puntualmente seguito le indicazioni fornite dall'Amministrazione nella modulistica pubblicata insieme alla *lex specialis* – esattamente come nel caso in esame - non può ridondare in suo danno (cfr. in tal senso Cons. St., V, n. 2917/2019).

In casi simili, a fronte dell'omissione l'Amministrazione può pur sempre, ove ne ravvisi l'esigenza, consentire la regolarizzazione della dichiarazione mancante, in applicazione dei principi in materia di *favor participationis* e di tutela dell'affidamento (Cons. St., III, n. 447/2012; id., V ord. n. 5388/2010). Questo in coerenza con il generale dettato dell'art. 6, comma 1, lett. b), della l. n. 241/1990, applicabile nel concreto, a lume del quale il responsabile del procedimento può chiedere il rilascio di dichiarazioni e la rettifica di dichiarazioni o istanze erronee o, per l'appunto, incomplete.

In giurisprudenza, invero, si è condivisibilmente ritenuto che il soccorso istruttorio contemplato da tale norma, in quanto espressione del principio di buon andamento e del dovere di collaborazione esigibile nel procedimento amministrativo, non costituisce una facoltà, bensì un doveroso *modus procedendi*, volto a superare inutili formalismi in nome dei principi del *favor participationis* e della semplificazione (cfr. T.A.R. Emilia Romagna, Bologna, I, n. 709/2020).

Analogo principio è poi contenuto anche nell'art. 71, comma 3, del d.P.R. n. 445/2000, a mente del quale, qualora le dichiarazioni di cui agli artt. 46 e 47 del medesimo decreto presentino delle irregolarità o delle omissioni rilevabili d'ufficio e non costituenti falsità, il funzionario competente a ricevere la documentazione dà notizia all'interessato di tale irregolarità, allo scopo di consentirne la regolarizzazione.

Le norme testé citate, in definitiva, sono espressive del principio secondo cui l'Amministrazione è tenuta a concedere il soccorso istruttorio finalizzato alla rettifica di dichiarazioni o istanze erronee o incomplete, salvo che

costituiscano falsità, specie nel caso in cui, come nel concreto, il modulo per la partecipazione alla procedura rappresenti l'unica forma possibile di presentazione della domanda (cfr. *ex multis* T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, n. 11/2021; T.A.R. Lombardia, Milano, III, n. 58/2016).

A tale stregua il Collegio ritiene pertanto che:

- l'omissione, nel modulo, di qualsivoglia spazio e richiamo per il dato relativo alla percentuale di abbandono del patrimonio edilizio risultava obiettivamente idonea a generare dubbio o errore nei concorrenti sulla necessità d'indicare il predetto dato, esponendoli alla scelta tra l'omissione dell'indicazione pur prescritta e il rischio di commettere l'errore (implicante l'esclusione dalla procedura) insito nella modifica di un modulo appositamente predisposto dall'Amministrazione e di utilizzazione obbligatoria;
- quand'anche, inoltre, l'indicazione del dato omesso fosse stata richiesta dalla *lex specialis* a pena d'inammissibilità, l'Amministrazione non avrebbe comunque potuto procedere all'esclusione della candidatura del Comune di Pietrabbondante, atteso che l'omissione era suscettibile d'integrare una irregolarità sanabile con il soccorso istruttorio ai sensi degli artt. 6, comma 1, lett. b), della l. n. 241/1990 e 71, comma 3, del d.P.R. n. 445/2000.

15.3.2 – A conferma dell'infondatezza della censura ricorsuale, deve qui aggiungersi che la percentuale di abbandono del patrimonio edilizio non risultava neppure menzionata al punto 4.1 delle citate linee di indirizzo ministeriali, in quanto evidentemente anche tale parametro quantitativo (come già quello del numero delle unità abitative) era stato ritenuto irrilevante ai fini della definizione di borgo storico; quest'ultima è stata infatti basata, come si è già illustrato, essenzialmente su parametri qualitativi, per lasciare alle Regioni adeguati margini di snellezza operativa nell'individuazione dei progetti pilota.

E il dato del silenzio sul punto delle linee guida ministeriali risulta di rilevanza cruciale, ove si consideri, anche a questi fini, che il più volte richiamato paragrafo relativo ai “*criteri della selezione*” chiamava la Commissione a verificare la sussistenza dei requisiti di ammissibilità “*riconducibili ai...requisiti*

del borgo secondo la definizione contenuta nelle linee guida”, sicché solo nella cornice concettuale appena detta recava un riferimento anche alla richiamata percentuale.

Anche in questo caso, come in quello del numero delle unità abitative, la prevalente valenza dei parametri recati dalle linee di indirizzo ministeriali impedisce, pertanto, di annettere valenza escludente all’omissione di un elemento non menzionato in queste seconde, in quanto evidentemente ritenuto non rilevante a definire le caratteristiche della nozione di borgo storico. Si richiamano qui le considerazioni già svolte in relazione al requisito del numero delle unità abitative ai parr. 15.2.1 e 15.2.2, senz’altro applicabili per identità di *ratio* anche a quello della percentuale di abbandono del patrimonio abitativo.

13.3.3 – La tesi ricorsuale dell’essenzialità dell’indicazione in discorso a pena di esclusione incontra, infine, l’ostacolo per cui, nel silenzio delle linee d’indirizzo ministeriali sul detto requisito, né la *lex specialis*, né la modulistica allegata, né altre fonti richiamatevi, fornivano una qualsiasi definizione del concetto di “patrimonio edilizio in abbandono”, né tanto meno una regola o metodologia per il calcolo della relativa percentuale.

Non si è rinvenuta, infatti, alcuna indicazione: i) né su cosa dovesse intendersi per “*patrimonio edilizio*”, con riferimento alle precise tipologie di immobili da ricomprendere in tale novero; ii) né, soprattutto, su cosa dovesse intendersi per patrimonio edilizio “*in abbandono*”, dinanzi all’immediata alternativa tra la sua eventuale coincidenza con gli immobili semplicemente disabitati, o, invece, con quelli in cattive condizioni, concetto, questo, a sua volta dai contorni assai incerti e generici; iii) e neppure erano stati indicati gli strumenti con cui procedere alla rilevazione.

Tali elementi d’incertezza risultano viepiù coerenti con la valenza non essenziale dell’indicazione della quale si tratta se li si raffronta con la chiarezza con cui la *lex specialis* ha introdotto e disciplinato, per contro, il calcolo della

percentuale di spopolamento dei borghi, definendo con puntualità le regole per la sua individuazione.

A tale stregua, non poteva obiettivamente esigersi dai Comuni partecipanti alcun onere di supplire al silenzio della *lex specialis* quantificando in maniera del tutto soggettiva la percentuale del proprio patrimonio edilizio “in abbandono”: il tal caso, il dato fornito sarebbe stato del tutto inattendibile e non indicativo, in quanto carente di basi omogenee e non imputabile a un metodo di calcolo univoco.

Su questa linea, eloquentemente la Commissione, nel *format* utilizzato per l'accertamento dei requisiti di ammissibilità delle candidature, in relazione alla percentuale in discorso -della quale il modulo non richiedeva l'indicazione- non ha previsto, quale esito dell'attività di riscontro, l'alternativa tipica dei requisiti escludenti fra presenza o assenza dell'indicazione richiesta. Nel *format* si è previsto d'indicare semplicemente se la percentuale fosse comunque disponibile (e quindi evincibile) dalla candidatura.

15.4 – Il ricorrente principale ha lamentato, inoltre, la mancata allegazione, da parte del Comune di Pietrabbondante, della propria cartografia in formato *shapefile*, allegazione prevista “*a pena d'esclusione*” dal paragrafo “*modalità di presentazione*” alla pag. 5 dell'avviso pubblico.

Sul punto il Collegio non può che prendere atto della successiva rinuncia all'esame della censura espressa dal Comune di Castel del Giudice nella memoria depositata il 22 giugno 2022. Rinuncia motivata dall'aver il ricorrente appreso solo in sede giudiziale dell'effettiva allegazione alla domanda del Comune concorrente della cartografia in formato *shapefile* prescritta dall'avviso pubblico.

16 – Con il secondo mezzo del ricorso principale è stata dedotta la violazione, a opera del Comune di Pietrabbondante, delle linee d'indirizzo ministeriali richiamate a pag. 7 dell'avviso pubblico, lì dove queste hanno attribuito rilievo predominante alla “*forte collaborazione pubblico-privato*”, precisando che il peso maggiore, nelle valutazioni da compiere, sarebbe stato riservato a “*quei progetti*”

in grado di coinvolgere in modo diretto ed esplicito sia le comunità locali (i cittadini, le famiglie, ecc.), sia le organizzazioni produttive, imprese profit e non profit e le loro organizzazioni intermedie”.

Illegittimamente la Commissione avrebbe perciò collocato al primo posto della graduatoria finale una proposta (quella del controinteressato) caratterizzata da un partenariato interamente (o prevalentemente) pubblico, ossia una proposta da ritenere -in tesi- addirittura inammissibile.

La censura non risulta persuasiva.

In proposito il Collegio ritiene dirimenti gli esiti dell'interpretazione letterale e logica delle citate linee di indirizzo, lì dove queste hanno precisato:

- in primo luogo, che la proposta progettuale, definita d'intesa tra Regione e Comune, deve prevedere la realizzazione di un'iniziativa unitaria avente determinate caratteristiche;
- subito dopo, che tale “*proposta*”, cioè quella stabilita d'intesa tra Regione e Comune, sia definita prevalentemente attraverso una co-progettazione pubblico-privata.

La formulazione delle linee di indirizzo è dunque sufficientemente chiara nel riferire la caratteristica in discorso non già al progetto originariamente presentato dai partecipanti, bensì alla proposta progettuale selezionata in esito alla procedura di manifestazione d'interesse, così come definita e meglio delineata di concerto fra Regione e Comune.

A riprova di ciò vale osservare che l'avviso pubblico, nel paragrafo “*elementi di definizione e individuazione della proposta progettuale*” (pag. 4), in relazione al progetto da presentare in sede di manifestazione d'interesse ha elencato dodici elementi caratterizzanti, senza peraltro graduarli in una scala d'importanza, né prescrivere che tutti debbano necessariamente essere integrati dal progetto stesso. Ebbene, fra tali elementi, al n. 4 del relativo elenco, compare quello che menziona la “*iniziativa per la quale sono stati già avviati e sono documentabili accordi e intese tra soggetti sia pubblici che privati*”.

Questa previsione dell'avviso, quindi, conferma che:

- l'effettiva cooperazione pubblico-privato rappresentava solo uno dei tanti elementi da considerare ai fini della graduazione delle proposte progettuali presentate;

- né le linee d'indirizzo ministeriali, né tanto meno la lettera e la sistematica dell'avviso pubblico stabilivano, già per la fase iniziale di partecipazione alla manifestazione di interesse, quale requisito di ammissibilità del progetto quello della forte collaborazione tra pubblico e privato.

Il Comune di Pietrabbondante ha fatto peraltro anche notare come nella sua proposta progettuale, accanto ad accordi con soggetti pubblici, sono presenti anche accordi con soggetti privati, appartenenti all'ambito delle associazioni senza scopo di lucro e costituenti, perciò, corpi sociali direttamente collegati alla società civile.

16.1 - Altrettanto infondato risulta un ulteriore ordine di censure, sempre contenute nel secondo mezzo, con le quali si fa valere il presunto contrasto del progetto della controinteressata con altri profili delle linee di indirizzo ministeriali, e segnatamente con le previsioni:

i) del par. 2, pag. 2, delle linee d'indirizzo, stante la mancanza, in tale progetto, del riferimento al rispetto del principio di *“non arrecare un danno significativo agli obiettivi ambientali”*, come pure al conseguimento degli obiettivi ambientali;

ii) del par. 4.1, pag. 5, delle stesse linee, in punto di realizzabilità e sostenibilità tecnico-urbanistica, economico-finanziaria e giuridico-amministrativa dell'iniziativa, a motivo della necessità, per la realizzazione di alcune componenti del progetto, di implementare varianti urbanistiche.

Quanto alla censura *sub i)*, il Tribunale è dell'avviso che la stessa formulazione delle linee d'indirizzo, nel riferire l'analisi delle componenti ambientali del progetto all' *“intervento”* oggetto della proposta progettuale, non faccia riferimento allo stadio iniziale della presentazione di quest'ultima, bensì a quello della sua successiva definizione d'intesa fra Regione e Comune, all'esito della selezione del progetto pilota.

Non a caso, nessuna disposizione dell'avviso pubblico menziona il profilo addotto a base della doglianza fra le condizioni di ammissibilità, o comunque come indefettibile elemento caratterizzante delle candidature presentate.

Venendo alla censura *sub ii*), è la stessa formulazione delle linee d'indirizzo a smentire la tesi ricorsuale, lì dove nelle prime, al paragrafo *“requisiti della proposta progettuale”* (pag. 5), si puntualizza significativamente che *“la proposta... deve essere sostenuta da uno studio di fattibilità che espliciti la realizzabilità e sostenibilità tecnico-urbanistica, economico-finanziaria e giuridico-amministrativa dell'iniziativa”*.

La reale portata di tale previsione va considerata alla luce della rigorosa scansione delle tre fasi della procedura per l'attribuzione dei finanziamenti in discorso, come delineata al par. 4.2 delle linee di coordinamento (cfr. pag. 6).

La prima fase (quella qui in rilievo) è dedicata alla selezione del progetto pilota sulla base di criteri valutativi di matrice qualitativa ed è affidata alla Commissione valutativa; la seconda è riservata all'approfondimento dei vari profili di fattibilità del progetto selezionato ed è svolta d'intesa fra la Commissione, il comune il cui progetto pilota è stato selezionato e il Ministero; la terza, infine, afferisce all'attribuzione del finanziamento e vede quale attore principale il Ministero.

A tale stregua, considerato anche che la partecipazione alla procedura in discorso non richiedeva la produzione di alcuno studio di fattibilità a corredo delle proposte progettuali, appare evidente che la previsione delle linee di indirizzo relative ai profili pratico-implementativi del progetto era riferibile non già alla prima fase (ossia a quella di presentazione dei vari progetti da selezionare) bensì unicamente alla seconda fase, focalizzata sugli aspetti di realizzabilità e sostenibilità.

Quindi la definizione delle relative componenti, di cui parte ricorrente ha denunciato l'assenza, attiene a una fase successiva alla presentazione della primitiva proposta progettuale, e cioè a quella della definizione della stessa di concerto fra Comune e Regione, fase, questa seconda, cui inerisce la definizione del piano di fattibilità dell'intervento.

Senza dire, infine, che l'elemento addotto dal ricorrente (quello della necessità di approvare varianti urbanistiche) risulta *ex se* inidoneo a compromettere la fattibilità del progetto, ben potendo le relative attività -sempre che effettivamente necessarie- essere puntualmente scadenzate e implementate in tempo utile per la puntuale realizzazione del progetto.

17 – Con il terzo mezzo, il ricorrente ha dedotto due ordini di censure:

- i) ha fatto valere le presunte violazioni delle linee d'indirizzo ministeriali già denunciate nel secondo motivo, e il fatto che tutte le opere progettuali sarebbero localizzate fuori dal centro abitato di Pietrabbondante, quali elementi di potenziale valutazione negativa della proposta avversaria non considerati dalla Commissione;
- ii) ha dedotto, inoltre, una serie di presunti errori valutativi in cui la Commissione sarebbe incorsa.

Le censure risultano prive di pregio.

In relazione a quelle *sub i*), il Collegio deve senz'altro richiamarsi a quanto già illustrato ai parr. 16 e 16.1 in merito all'insussistenza delle violazioni delle linee d'indirizzo prospettate con il secondo motivo d'impugnazione.

A tale stregua, data la sostanziale coerenza della proposta della controinteressata con la *lex specialis* in relazione ai profili lamentati dal ricorrente, non è dato comprendere il motivo per cui questi ultimi sarebbero dovuti essere oggetto di una valutazione negativa da parte della Commissione. Del pari irrilevante risulta la concreta localizzazione dei singoli interventi progettuali, attesa la loro indiscussa collocazione comunque a ridosso del borgo di Pietrabbondante. Del resto, tanto le citate linee d'indirizzo quanto l'avviso pubblico sono chiari nel favorire la realizzazione di iniziative che, sfruttando i valori architettonici, culturali e paesaggistici del comprensorio in cui i borghi storici si collocano, determinino un processo di rivitalizzazione sociale di questi secondi.

Nessuna previsione, dunque, richiede o postula la localizzazione degli interventi progettuali necessariamente all'interno dei borghi storici, come

erroneamente preteso dal ricorrente. Linee di indirizzo e avviso pubblico si focalizzano, piuttosto, sull'effetto delle iniziative, che devono poter innescare una rigenerazione sociale dei borghi storici.

Neppure le censure *sub ii*) possono trovare adesione.

Il Collegio evidenzia che i criteri dettati alla pag. 5 dell'avviso pubblico, così come la griglia dei punteggi approvata dalla Commissione nella seduta del 1° marzo 2022 (cfr. verbale n. 3), connotano la fase valutativa delle proposte progettuali in senso fortemente discrezionale.

In questo quadro l'esercizio della discrezionalità valutativa della Commissione, nel concreto correttamente procedimentalizzato, non può che sfuggire al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, salvo il solo particolare caso che la spendita di siffatta discrezionalità si sia caratterizzata, nello specifico, per la presenza di macroscopici vizi di eccesso di potere per irragionevolezza, arbitrarietà o travisamento.

Orbene, l'esistenza effettiva di simili cause d'illegittimità, che il ricorrente avrebbe avuto l'onere d'individuare e, soprattutto, di comprovare con puntualità, nella fattispecie, malgrado il ragguardevole sforzo argomentativo profuso, non è stata efficacemente allegata (cfr. *ex plurimis* Cons. St., V, n. 2719/2015; id., III, n. 5306/2015; id., IV, n. 4212/2012; id., IV, n. 4293/2012; T.A.R. Lazio, I, n. 7865/2020).

L'attenta considerazione delle critiche proposte evidenzia, infatti, come queste, senza riuscire per alcun verso a dar corpo a specifici vizi dell'apprezzamento della Commissione, mirino piuttosto a ottenere sostanzialmente in sede giudiziale una rinnovata e diversa valutazione delle proposte presentate, e pertanto la riedizione di un'attività che è inderogabilmente rimessa, però, all'Amministrazione attiva, e da questa è stata già svolta, nell'esercizio dei suoi poteri latamente discrezionali, senza incorrere in alcun evidente vizio.

18 – In definitiva, il ricorso principale del Comune di Castel del Giudice va respinto in quanto infondato per le ragioni fin qui illustrate.

Il rigetto del ricorso principale determina l'improcedibilità del ricorso incidentale del Comune di Pietrabbondante per sopravvenuta carenza d'interesse, esito che parimenti s'impone per il ricorso incidentale proposto in via subordinata dal Comune di Castel del Giudice, per l'eventualità dell'accoglimento del primo gravame incidentale.

Le tematiche vagliate esauriscono la vicenda sottoposta al T.A.R., essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato (come chiarito dalla giurisprudenza costante: *ex plurimis*, per le affermazioni più risalenti, Cass. Civ., II, n. 3260/1995; per quelle più recenti, Cass. Civ., V, n. 7663/2012; Cons. St., VI, n. 3176/2016).

Gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione, e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

Sussistono, infine, giusti motivi, connessi alla peculiarità, novità e complessità della controversia, per disporre la compensazione integrale delle spese di lite fra tutte le parti in causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Molise (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso principale in epigrafe, lo respinge.

Dichiara il ricorso incidentale improcedibile per sopravvenuta carenza d'interesse.

Spese interamente compensate.

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

Così deciso in Campobasso nella camera di consiglio del giorno 13 luglio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Nicola Gaviano, Presidente

Massimiliano Scalise, Referendario, Estensore

Francesco Avino, Referendario

L'ESTENSORE
Massimiliano Scalise

IL PRESIDENTE
Nicola Gaviano

IL SEGRETARIO