



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 la Puglia

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1839 del 2009, proposto da:
“Italdivani Società Consortile a r.l. “, rappresentata e difesa dall'avv.
Saverio Profeta, con domicilio eletto presso Saverio Profeta in Bari,
via Cognetti, 25;

contro

Regione Puglia in persona del Presidente pro tempore, rappresentato
e difeso dall'avv. Maddalena Torrente, con domicilio eletto presso
Maddalena Torrente in Bari, Lungomare Nazario Sauro, 31-33;
Consiglio di Stato - Sez. V;

nei confronti di

Consorzio Consoservice, Consorzio Imprese Marco Polo. Consorzio
New Line Tessile, Consorzio Edil Puglia, Gruppo Innovazione
Tessile, Consorzio Trani Calzature, Consorzio del Polo Tessile di
Martina Franca, Consorzio Clemobili, Moda e Beauty, Consorzio

Texitalia, Italian Limestone, Consorzio Obiettivo Europa, Consorzio del Levante, Diyvino Società consortile a r.l., Abo Italia, Baby Italia Factories Group, Consorzio Pietra Apricena, Idea Fashion, Projects Innovations Manufacturing Research, Consorzio Exposud società Cooperativa, Consorzio Promoexport, Consorzio Sertac, Loiudic & D Consorzio, Consorzio G.I.C., Made in Puglia, Consorzio Pietre e Dintorni, Consorzio Pietre e Dintorni – Consorzio Antica Pietra Leccese, Montazzi Group, Copex Consorzio Pugliese Export – Consorzio per la Promozione dell’Esportazione delle PMI Società consortile cooperativa, Consorzio Conhouse Exp, Consorzio Fashion – Export Made in Italy, Consorzio del Polo Tessile di Martina Franca, Consorzio Italia Moda, Consorzio Top Export, Consorzio Divanitaliani, Consorzio Balcani, Istituto per lo sviluppo Internazionale Consorzio I.SI, Media Project – Consorzio di Imprese, Consorzio Clemobili, Coprad, ShoesItalia Consorzio Calzaturiero del Nord Barese, Italian Design, Italian Limestone, Consorzio Sposa & Moda Italiana, Consorzio Oltrelinea, Consorzio Obiettivo Europa, Consorzio I Nobili, Consorzio Edu – Project, Consorzio Export CO.ORI, In Andria Accoglienza e Sviluppo, Consorzio Promo Elsea Valle d’Itria, Capolavori Italiani, Sposexport Consorzio Esportazione Moda Sposa, Consorzio High Tech Export – “Consorzio HTE”, Molmec – Consorzio Nord Barese della Meccatronica.

per l'annullamento

previa sospensiva

-della determinazione dirigenziale prot. n. 447/28.7.2009 (in BURP

122 del 6.8.2009) con cui la Regione Puglia ha approvato la graduatoria definitiva per la concessione del contributo ai sensi della l.n. 83/1989 per l'internazionalizzazione delle piccole e medie imprese;

-di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale ed in particolare del verbale n. 18 del 21.7.2009, con cui il nucleo di valutazione della Regione Puglia ha esaminato l'istanza di ammissione al finanziamento della ricorrente;

nonché per l'accesso in corso di causa ai documenti relativi alla valutazione dei progetti dei consorzi ammessi al finanziamento di cui alla graduatoria approvata con det.ne dirigenziale prot. n. 447/09 ai sensi dell'art. 25, co. 5, l.n. 241/1990.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Puglia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 ottobre 2011 il dott. Paolo Amovilli e uditi per le parti i difensori l'avv. Saverio Profeta, per la parte ricorrente; l'avv. Maddalena Torrente, per la Regione resistente;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Esponde la ricorrente che la Regione Puglia fin dal 2006 aveva provveduto ad erogare contributi pubblici ai sensi della legge statale n.83/99 per l'internazionalizzazione delle piccole e medie imprese e

che per gli anni 2006 e 2007 aveva partecipato alle procedure di ammissione e beneficiato del finanziamento richiesto.

Per l'anno 2009 previo avviso pubblico pubblicato sul BURP n.8 del 15 ottobre 2009, la Regione provvedeva ad avviare il procedimento di selezione, secondo criteri e documentazione formale richiesta agli operatori interessati del tutto analoghi alle annualità precedenti.

Con determinazione dirigenziale n.447/2009 la Regione approvava la graduatoria per la concessione del contributo, attribuendo alla ricorrente un punteggio pari a 15 punti su un totale di 40, non sufficiente per soli due punti all'ammissione.

Infatti, su una spesa complessiva di 247.656,57 euro, la Regione riteneva ammissibili soltanto spese per 44.500,00 euro, per un finanziamento (eventualmente) erogabile pari a 31.150,00 euro, per la motivazione secondo cui la documentazione prodotta dalla ricorrente risultava in fotocopia, e non consisteva in fatture bensì in documenti di viaggio ed alcuni documenti con date antecedenti alla fiera (di Tunisi).

Riteneva altresì ammissibile solo 43.000 euro su 218.334,30 richiesti per la partecipazione alla fiera internazionale del mobile di Milano sempre per mancata produzione dei documenti in formato originale. Infine, la Regione giudicava inammissibili anche le spese relative alle fiere dell'Oman e del Qatar in quanto "vi è solo mod C mancano documenti spesa o preventivi"

In data 11 febbraio 2009, la ricorrente otteneva accesso alla documentazione richiesta mediante ottemperanza all'ordinanza

istruttoria n.5/2010 di questa Sezione.

Con ricorso ritualmente notificato e depositato, l'odierna ricorrente come sopra rappresentata e difesa, impugna la graduatoria definitiva di accesso ai contributi pubblici in oggetto, unitamente agli ulteriori atti del procedimento in epigrafe indicati, deducendo censure di violazione di legge (art 3 l.241/90 difetto di motivazione) nonché di eccesso di potere sotto diverso profilo (difetto assoluto di motivazione, travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, contraddittorietà, nonché per violazione degli art 8, 5 e 7 della *lex specialis* di cui alla determinazione dirigenziale n.1270/2008).

Prospettava la difesa della ricorrente l'illegittimità delle valutazioni effettuate dall'Amministrazione in sede di graduatoria, non avendo adeguatamente motivato l'attribuzione del punteggio inerente la validità tecnico-economica del proprio progetto, fatto tanto più illegittimo in considerazione dei criteri estremamente generici codificati dall'Avviso pubblico, in danno della possibilità di ricostruire l'iter logico e la congruità del giudizio tecnico espresso dalla commissione giudicatrice.

Quanto alle carenze documentali addebitate, evidenziava che l'art 5 c. 3 della *lex specialis* pur prevedendo l'allegazione dei preventivi di spesa in originale, non comminava la sanzione dell'esclusione, così come d'altronde confermava l'intero testo dell'Avviso pubblico. Del resto evidenziava come negli precedenti aveva prodotto documentazione identica, sulla base del medesimo contenuto della *lex specialis*, ottenendo l'ammissione al finanziamento richiesto, il che rafforzava

l'illegittimità del *modus operandi* dell'Amministrazione, peraltro omettendo qualsiasi forma di confronto dialettico che avrebbe invece potuto chiarire le questioni oggetto del contendere.

Si costituiva la Regione Puglia, chiedendo il rigetto nel merito del gravame, evidenziando la natura formale inderogabile degli adempimenti documentali richiesti, pur in assenza di espressa clausola di esclusione nella *lex specialis*, ed il rispetto da parte di tutti gli altri partecipanti ammessi. Sottolineava inoltre le diversità rispetto ai finanziamenti concessi negli anni precedenti, poiché il bando per il 2007 scadeva il 30 settembre 2007 riguardando iniziative già svolte nei primi nove mesi e quindi da ritenersi già rendicontate.

Con ordinanza n.186 del 11 marzo 2010, veniva respinta l'istanza cautelare di sospensiva, valutandosi ad un sommario esame l'inderogabilità delle prescrizioni prescritte dall'Avviso pubblico, e ritenendo non invocabile la regolarizzazione pena la violazione dei principi di *par condicio* ed imparzialità, da ritenersi fondamentali nell'ambito di una procedura di tipo concorsuale quale quella per cui è causa

La V Sez. del Consiglio di Stato accoglieva l'appello cautelare, apprezzando con articolata motivazione il *fumus boni iuris*, ritenendo contrari ai principi di correttezza e buona fede l'esclusione per carenze documentali, e riconoscendo la genericità della motivazione dei punteggi attribuiti con simbolo unico per tre parametri determinati, sospendendo l'efficacia della graduatoria. Ravvisava altresì il giudice d'appello la necessità di procedere all'integrazione del

contraddittorio nei confronti di tutti gli altri soggetti partecipanti.

Con ordinanza n.717/2011 indi il Collegio ordinava alla ricorrente l'integrazione del contraddittorio nei confronti dei partecipanti risultanti dagli allegati A (ConSORZI ammessi a contributo) e B (ammessi a contributo ma non finanziati) quali controinteressati nel presente giudizio. Parte ricorrente provvedeva ritualmente all'adempimento della suddetta ordinanza, come da documentazione depositata.

All'udienza pubblica del 6 ottobre 2011 la causa veniva trattenuta per la decisione.

Il ricorso è fondato e merita accoglimento.

Richiede il Consorzio ricorrente l'annullamento della graduatoria impugnata tanto nella parte in cui dispone la non ammissione per carenze documentali, che in riferimento agli stessi punteggi attribuiti dal Nucleo di Valutazione per le varie Fiere internazionali (Tunisi, Milano, Maghreb).

Ritiene il Collegio fondate sia le censure afferenti l'esclusione per carenze di tipo documentale, sia le doglianze avverso la violazione dell'art 3 l.241/90 inerente l'obbligo di motivazione dell'attività di valutazione tecnica delle soluzioni progettuali presentate

Quanto al primo punto, nei procedimenti ad evidenza pubblica e/o di tipo concorsuale il c.d. criterio teleologico - improntato alla valutazione funzionale dell'interesse tutelato dalla prescrizione formale della *lex specialis*- può trovare ingresso, secondo la prevalente tesi, solamente in carenza di prescrizioni del bando espressamente

imposte a pena di esclusione, laddove il G.A. non può sovrapporre le proprie valutazioni a quelle dell'Amministrazione, essendo vincolato all'esclusione (*ex multis* Consiglio di Stato sez V, 29 aprile 2010 n.2459, id.1 settembre 2009 n.5144, id. 8 settembre 2008, n.4252, T.A.R. Umbria 21 gennaio 2010, n.26, T.A.R. Lazio Roma sez II, 9 ottobre 2009, n.9861).

Va detto però che di recente tale orientamento, in riferimento invero a procedimenti di evidenza pubblica per l'aggiudicazione di contratti d'appalto, risulta rimeditato, affermandosi invece che per legittimare l'esclusione sarebbe sempre e comunque necessaria una valutazione sostanzialistica della sussistenza delle cause ostative, dovendosi conseguentemente accordare una più ampia portata applicativa all'istituto del c.d. soccorso istruttorio (Consiglio di Stato sez V 9 gennaio 2010 n.7967).

Tale orientamento espresso dal giudice d'appello, sempre nell'ambito dei procedimenti di aggiudicazione di contratti pubblici, pare trovare in parte lo stesso avallo del legislatore, il quale con l'art. 46, comma 1-*bis* del d. lgs n. 163 del 2006, (Codice dei contratti pubblici), aggiunto dall'art. 4, II comma, n. 2, lett. "d" del d.l. n. 70 del 2011, ha introdotto il principio di tassatività delle cause di esclusione dei concorrenti dalle procedure concorsuali, con il dichiarato obiettivo di escludere un autonomo potere di esclusione da parte delle singole stazioni appaltanti per carenze di tipo documentale/formale non previste dalla legge (vedi art 4 comma 1 lett n) d.l. n. 70/2011)

Il principio di tassatività delle cause di esclusione rafforza allora il

“soccorso istruttorio”, secondo il Collegio, non come mera facoltà, ma come dovere dell’Amministrazione.

Ritiene il Collegio che tali argomentazioni possano oggi estendersi in linea di principio anche ai procedimenti preordinati alla concessione di finanziamenti pubblici, i quali pur non essendo ovviamente disciplinati dal vigente Codice dei contratti pubblici, ne condividono il carattere tipicamente concorsuale e la stretta osservanza, quantomeno, dei principi di imparzialità e trasparenza, essendone comune l’esigenza di attuare i principi comunitari di non discriminazione e parità di trattamento, i quali si elevano a principi generali di tutti i contratti pubblici e sono direttamente applicabili, a prescindere dalla ricorrenza di specifiche norme comunitarie od interne ed in modo prevalente rispetto ad eventuali disposizioni interne di segno contrario (T.A.R. Emilia Romagna Bologna, sez. II, 21 maggio 2008 , n. 1978).

Così opinando, l’esclusione per violazione di prescrizioni di ordine documentale, in assenza di specifica clausola inserita nella *lex specialis* di esclusione, deve tanto più considerarsi se non preclusa, quantomeno rigorosamente preceduta dall’invito alla regolarizzazione. Ne discende che nella fattispecie per cui è causa, l’esclusione per la mancata produzione in originale della documentazione prescritta dalla *lex specialis* non è conforme al predetto dovere di regolarizzazione, oltre che ai principi di correttezza e buona fede, né dello stesso affidamento invocato dalla difesa della ricorrente originato dall’intervenuta ammissione alla medesima forma di contribuzione in

riferimento agli anni precedenti, laddove è agevole riscontrare *per tabulas* il medesimo tenore delle prescrizioni formali richieste dai precedenti Avvisi pubblici.

Con la conseguenza che la disposta non ammissione a finanziamento per mancata produzione della documentazione in originale risulta del tutto illegittima, in accoglimento delle censure dedotte.

Quanto poi al difetto di motivazione dei punteggi attribuiti, come recentemente statuito da questa stessa Sezione (sent. 13 settembre 2011, n.1297) anche nei procedimenti di tipo concorsuale preordinati alla concessione di finanziamenti pubblici deve affermarsi che nella fase di valutazione delle domande progettuali da parte di una commissione, l'attribuzione dei punteggi in forma soltanto numerica è consentita quando il numero delle sottovoci, con i relativi punteggi, entro le quali ripartire i parametri di valutazione di cui alle singole voci, sia talmente analitica da delimitare il giudizio della commissione nell'ambito di un minimo ed un massimo di portata tale da rendere di per sé evidente l'iter logico seguito nel valutare i singoli progetti sotto il profilo tecnico in applicazione di puntuali criteri predeterminati, essendo altrimenti necessaria una puntuale motivazione del punteggio attribuito (*ex multis* in riferimento alle gare d'appalto Consiglio Stato, sez. V, 03 dicembre 2010, n. 8410, id. 29 novembre 2005 n. 6759, id. 29 dicembre 2009, n. 8833, T.A.R. Sicilia Catania, sez. III, 16 novembre 2010, n. 4469).

Ne consegue che in assenza di sub-criteri o anche di criteri di valutazione sufficientemente dettagliati, l'Amministrazione non deve

limitarsi ad attribuire il mero voto numerico, ma indicare in modo espresso le ragioni del giudizio svolto, se non in riferimento al contenuto delle singole voci (sub-criteri), quanto meno le ragioni dell'apprezzamento sinteticamente espresso con indicazione numerica (Consiglio di Stato sez V 29 dicembre 2009, n.8833 sempre in riferimento alle gare d'appalto).

Tali coordinate interpretative, da tempo pacifiche come detto nel settore dei contratti di appalto di lavori, servizi e forniture, non possono non valere anche in riferimento ai procedimenti attributivi di vantaggi economici, essendone come già anticipato comune l'esigenza di attuare i principi comunitari di trasparenza, non discriminazione e parità di trattamento.

D'altronde, anche il diritto interno per evidenti ragioni di trasparenza ed imparzialità dell'azione amministrativa volta alla corresponsione di vantaggi economici - non disciplinata dal vigente Codice dei contratti pubblici relativo a lavori servizi e forniture - richiede a norma dell'art 12 l.241/90 la "predeterminazione" in forma pubblica dei criteri e delle modalità a cui l'Amministrazione deve attenersi, che deve essere ragionevolmente contenuta nell'avviso pubblico, a pena di elusione dei suesposti principi. Infatti i potenziali interessati debbono essere messi in condizione di conoscere, mediante adeguate forme di pubblicità, l'esistenza e la portata degli elementi di valutazione al momento della presentazione delle proposte progettuali, e non già in una fase successiva (T.A.R. Puglia Bari Sez. III, 13 settembre 2011, n.1297).

Nella fattispecie per cui è causa, la Regione Puglia mediante il Nucleo di Valutazione si è limitata a stabilire generiche voci di valutazione in sede di bando, provvedendo poi con formula del tutto generica all'assegnazione del punteggio con simbolo unico per i tre diversi parametri predeterminati (validità tecnico economica, obiettivi e modalità di intervento, capacità presidio mercati esteri) non consentendone la ricostruzione dell'iter logico seguito, ai fini del necessario sindacato giurisdizionale di legittimità. L'attribuzione al progetto della ricorrente di 4 punti su 15 appare dunque del tutto scevra dai criteri utilizzati, sì da concretare una motivazione del tutto criptica e stereotipata.

Ne consegue la fondatezza delle censure dedotte anche in punto di difetto di motivazione.

Per i suesposti motivi il ricorso è fondato e va accolto, con l'effetto di annullare nei limiti dell'interesse della ricorrente la graduatoria impugnata, e con obbligo di riesaminare il programma presentato dalla ricorrente secondo i criteri di cui in motivazione.

Sussistono motivi equitativi per disporre la compensazione integrale delle spese di lite, .

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Terza) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla i provvedimenti impugnati, come da motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 6 ottobre 2011 con l'intervento dei magistrati:

Pietro Morea, Presidente

Paolo Amovilli, Referendario, Estensore

Francesca Petrucciani, Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 21/10/2011

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)