



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1165 del 2010, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

- Camera Moda S.r.l. unipersonale – società a responsabilità limitata con unico socio, in persona del legale rappresentante pro-tempore, rappresentata e difesa dall'Avv. Claudio Linzola, ed elettivamente domiciliata presso lo studio dello stesso in Milano, Via Hoepli n. 3;

contro

- la Regione Lombardia, in persona del Presidente pro-tempore, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Pio Dario Vivone e Raffaella Schiena, ed elettivamente domiciliata in Milano, Piazza Città di Lombardia n. 1, presso la sede dell'Avvocatura Regionale;

nei confronti di

- M. Seventy S.r.l., in persona del legale rappresentante pro-tempore, non costituita in giudizio;
- Malpensafiere S.p.a., in persona del legale rappresentante pro-tempore, non costituita in giudizio;
- CO.EXPORT Soc. Coop. Consortile a r.l., in persona del legale rappresentante pro-tempore, non costituita in giudizio;
- Mido s.r.l. unipersonale, in persona del legale rappresentante pro-tempore,
- Ente Fieristico MIFUR, in persona del legale rappresentante pro-tempore,
- Associazione Italiana della Pellicceria A.I.P. Lombardia, in persona del legale rappresentante pro-tempore,
- Proposte S.r.l., in persona del legale rappresentante pro-tempore,
- Ascontex Promozioni S.r.l. unipersonale, in persona del legale rappresentante pro-tempore, rappresentati e difesi dall'Avv. Francesco Perli, ed elettivamente domiciliati presso lo studio dello stesso in Milano, Galleria S. Babila n. 4/A;

per l'annullamento

sia con riferimento al ricorso introduttivo, che a quello per motivi aggiunti

- del decreto n. 2254 del 10 marzo 2010 della Direzione Generale Industria, PMI e Cooperazione della Regione Lombardia avente ad oggetto l'approvazione degli esiti dell'istruttoria finale delle domande presentate ai sensi del Bando Area 3 "Sviluppo del sistema produttivo della moda" (DDUO 8242 del 6 agosto 2009) e contestuale concessione delle agevolazioni;
- del decreto n. 11515 del 5 novembre 2009 della Direzione Generale Industria, PMI e Cooperazione della Regione Lombardia avente ad oggetto l'istituzione del Nucleo di valutazione delle domande relative ai bandi Aree di

intervento 1) Investimenti 2) Innovazione 3) Sviluppo del sistema produttivo della moda (DGR 5901 del 21 novembre 2007) anno 2009;

- delle istruttorie delle valutazioni di merito tecnico-economiche effettuate da Cestec s.p.a. in ordine ai progetti risultati ammessi per le linee 3.1. e 3.2. con d.d.u.o. n. 13950/2009;

- dei verbali relativi alla procedura di valutazione di merito effettuata dal Nucleo Tecnico di valutazione in data 10 dicembre 2009, 19 gennaio 2010, 9 febbraio 2010 e 15 febbraio 2010.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Lombardia e di Mido S.r.l., Ente Fieristico MIFUR, Associazione Italiana della Pellicceria, Proposte S.r.l. e Ascontex Promozioni S.r.l. unipersonale;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Designato relatore il primo referendario Antonio De Vita;

Uditi, all'udienza pubblica del 2 luglio 2012, i procuratori delle parti, come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO

1. Con ricorso notificato in data 10 maggio 2010 e depositato il 25 maggio successivo, la ricorrente ha impugnato il decreto n. 2254 del 10 marzo 2010 della Direzione Generale Industria, PMI e Cooperazione della Regione Lombardia avente ad oggetto l'approvazione degli esiti dell'istruttoria finale delle domande presentate ai sensi del Bando Area 3 "Sviluppo del sistema produttivo della moda" (DDUO 8242 del 6 agosto 2009) e contestuale concessione delle agevolazioni, il decreto n. 11515 del 5 novembre 2009 della Direzione Generale Industria, PMI e Cooperazione della Regione Lombardia avente ad oggetto l'istituzione del Nucleo di valutazione delle domande relative ai bandi Aree di intervento 1) Investimenti 2) Innovazione 3) Sviluppo del sistema produttivo della moda (DGR 5901 del 21 novembre 2007) anno 2009, le istruttorie delle valutazioni di merito tecnico-economiche effettuate da Cestec s.p.a. in ordine ai progetti risultati ammessi per le linee 3.1. e 3.2. con d.d.u.o. n. 13950/2009, i verbali relativi alla procedura di valutazione di merito effettuata dal Nucleo Tecnico di valutazione in data 10 dicembre 2009, 19 gennaio 2010, 9 febbraio 2010 e 15 febbraio 2010.

A sostegno del ricorso vengono dedotte le censure di illegittimità per eccesso di potere sotto il profilo del difetto di istruttoria, difetto di motivazione e travisamento dei fatti e illegittimità per violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione.

La graduatoria approvata con il decreto n. 2254 sarebbe illegittima in via derivata giacché il Nucleo di valutazione sarebbe stato privo di componenti esterni effettivamente competenti in materia. Nessuna motivazione sarebbe stata addotta a giustificazione delle asserite competenze specialistiche, che, secondo la normativa, avrebbero dovuto possedere i componenti del predetto Nucleo di valutazione.

Poi viene dedotta l'illegittimità per eccesso di potere sotto il profilo del difetto di istruttoria, del difetto di motivazione, del travisamento dei fatti e della manifesta ingiustizia.

Premessa la piena sindacabilità da parte del giudice dell'attività amministrativa, frutto dell'applicazione della discrezionalità tecnica, si contestano i punteggi specifici assegnati rispetto alle singole voci da valutare.

Ulteriori doglianze attengono all'illegittimità per eccesso di potere sotto il profilo del difetto di motivazione e per violazione dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990.

La valutazione sarebbe viziata anche per violazione del dovere di motivazione dei giudizi espressi, visto che il

Nucleo di valutazione avrebbe soltanto applicato dei coefficienti numerici. Difatti in una procedura comparativa l'obbligo di una esauriente motivazione sarebbe ineludibile.

Infine viene dedotta l'illegittimità per violazione del decreto 8242 del 6 agosto 2009 di approvazione del bando.

Il bando avrebbe previsto che la procedura avrebbe dovuto essere conclusa entro novanta giorni dalla data di scadenza del termine per la presentazione delle domande: il termine sarebbe scaduto l'8 febbraio 2010, mentre il provvedimento di approvazione della sarebbe stato adottato il 10 marzo 2010, allorquando gli uffici avrebbe già consumato il loro potere in relazione alla procedura de quo.

Si sono costituiti in giudizio la Regione Lombardia, l'Ente Fieristico MIFUR, l'Ascontex Promozioni s.r.l., Mido s.r.l., l'Associazione Italiana della Pellicceria e Proposte s.r.l., che hanno chiesto il rigetto del ricorso.

2. Con ricorso per motivi aggiunti, notificato in data 22 ottobre 2010 e depositato il 5 novembre successivo, la ricorrente ha proposto ulteriori censure avverso la procedura già gravata in precedenza, in conseguenza dell'ostensione da parte della Regione dei verbali relativi alle operazioni effettuate dal Nucleo Tecnico di valutazione in data 10 dicembre 2009, 19 gennaio 2010, 9 febbraio 2010 e 15 febbraio 2010 e di copia dei progetti finanziati.

Vengono dedotte l'illegittimità per violazione dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990 e per eccesso di potere sotto il profilo del difetto di motivazione.

Dalla motivazione scaturente dai verbali redatti dal Nucleo di valutazione non emergerebbero i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche posti alla base delle valutazioni, esclusivamente in forma numerica, attribuite ai vari concorrenti. Infatti, nonostante l'approvazione dei criteri, che poi avrebbero dovuto indirizzare l'attività valutativa del Nucleo, non vi sarebbe traccia del metodo adottato per applicare gli stessi ai singoli progetti.

Poi viene dedotta l'illegittimità per eccesso di potere sotto il profilo del difetto di istruttoria, della manifesta ingiustizia ed illogicità e dell'erronea ponderazione dei fatti.

Comparando i vari progetti finanziati con quello della ricorrente non si spiegherebbe l'attribuzione dei punteggi, atteso che sarebbero stati applicati dei parametri valutativi del tutto arbitrari e illogici, creando una forte disparità di trattamento in danno della ricorrente.

3. In prossimità dell'udienza di trattazione del merito della controversia, le parti costituite hanno prodotto delle memorie a sostegno delle rispettive pretese; in particolare, la Regione e i controinteressati hanno eccepito, in via preliminare, la parziale inammissibilità del ricorso introduttivo per mancata impugnazione degli atti presupposti e per tardività; i controinteressati hanno eccepito anche la sopravvenuta carenza di interesse e l'inammissibilità del ricorso per motivi aggiunti; la ricorrente ha replicato alle eccezioni delle controparti.

Alla pubblica udienza del 2 luglio 2012, su conforme richiesta dei procuratori delle parti, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. In via preliminare vanno scrutinate le eccezioni proposte dalle parti resistenti sia in relazione all'asserita sopravvenuta carenza di interesse al ricorso, che all'inammissibilità e tardività dello stesso e di quello per motivi aggiunti.

1.1. L'eccezione di sopravvenuta carenza di interesse ad una decisione di merito non è fondata.

A giudizio dei controinteressati, la ricorrente avrebbe dovuto impugnare i provvedimenti regionali che, successivamente alla proposizione del ricorso, hanno rideterminato l'importo dei contributi assegnati e ripartito in modo diverso le risorse disponibili sulle due linee di finanziamento.

1.2. L'eccezione va respinta giacché la rideterminazione dei contributi non ha assolutamente coinvolto la ricorrente, che non ha ottenuto una revisione della sua posizione, permanendo nella situazione originaria di

esclusione dai finanziamenti. Pertanto i provvedimenti nel frattempo intervenuti si pongono alla stregua di fatti esterni che, non riguardando lo status della ricorrente, non esplicano alcun effetto nei suoi confronti né di carattere positivo, né negativo, non sussistendo alcun interesse quindi alla loro impugnazione.

Ciò determina il rigetto dell'eccezione di improcedibilità dei ricorsi.

2. Con una ulteriore eccezione preliminare si assume l'inammissibilità del ricorso per mancata impugnazione di atti presupposti e per tardività nell'impugnazione di alcuni atti.

2.1. Anche tale eccezione deve essere disattesa.

L'impugnazione dell'istituzione del Nucleo di valutazione sarebbe tardiva, atteso che già in data 22 dicembre 2009 la ricorrente era formalmente a conoscenza dell'istituzione del predetto Nucleo.

L'eccezione è infondata, tenuto conto che l'istituzione del Nucleo di valutazione non risultava immediatamente lesiva per la ricorrente, che anzi aveva superato la fase preliminare di valutazione. Difatti, secondo la costante giurisprudenza, "il provvedimento di nomina della commissione giudicatrice può essere impugnato dal candidato solo nel momento in cui, con l'approvazione delle operazioni concorsuali e la nomina del vincitore, si esaurisce il relativo procedimento amministrativo e diviene compiutamente riscontrabile la lesione della sfera giuridica altrui: la verifica effettiva del pregiudizio sofferto dal candidato può difatti utilmente compiersi solo al momento dell'approvazione della graduatoria" (Consiglio di Stato, V, 4 marzo 2011, n. 1408, altresì, n. 1386).

Di conseguenza, al manifestarsi della concreta lesività, la ricorrente ha correttamente impugnato anche il decreto di nomina del Nucleo di valutazione.

Ciò determina il rigetto anche di questa eccezione.

2.2. Identico discorso deve essere fatto con riferimento alla circostanza che il bando, non impugnato nei termini decadenziali, non avrebbe previsto la sussistenza di particolare qualificazione in capo ai soggetti chiamati a far parte del Nucleo di valutazione, considerato il momento in cui si è effettivamente prodotta la lesione e, soprattutto, che la previsione del bando, non disponendo nemmeno in senso contrario, ossia che gli esperti esterni dovessero essere privi di esperienza, viene integrata dall'atto di nomina che diviene il solo provvedimento lesivo.

3. I controinteressati eccepiscono inoltre l'inammissibilità dei motivi aggiunti sia perché rivolti avverso atti già conosciuti al momento della proposizione del ricorso introduttivo, sia perché reiterativi di censure già proposte con il primo gravame.

3.1. Anche tale eccezione va respinta.

La ricorrente, nel ricorso introduttivo (pagg. 11 e 12), ha precisato che il gravame è stato proposto nonostante non fosse ancora in possesso di tutta la documentazione necessaria, con la conseguenza che le censure avverso gli atti conosciuti successivamente alla proposizione del ricorso sono da considerare tempestive, in mancanza di una prova specifica di tardività sia in ordine ai singoli e specifici motivi contenuti nel ricorso per motivi aggiunti, sia con riferimento agli atti con lo stesso censurati; tale prova non è stata offerta e quindi anche il ricorso per motivi aggiunti deve essere considerato tempestivo e ammissibile.

Di conseguenza, anche tale eccezione deve essere rigettata.

4. L'ulteriore eccezione che assume l'inammissibilità della domanda della ricorrente, in quanto controllata da altro soggetto che avrebbe partecipato alla medesima procedura (Associazione Camera Nazionale della Moda Italiana), non può trovare ingresso in questo giudizio, non essendo stata proposta con ricorso incidentale.

5. Passando al merito del ricorso introduttivo, lo stesso è fondato.

5.1. Con la prima censura si assume l'illegittimità in via derivata dell'atto di approvazione della graduatoria (decreto n. 2254), giacché il Nucleo di valutazione sarebbe stato privo di componenti esterni effettivamente competenti in materia. Nessuna motivazione sarebbe stata adottata a giustificazione delle asserite competenze

specialistiche, che, secondo la normativa, avrebbero dovuto possedere i componenti del predetto Nucleo di valutazione.

5.2. La censura è fondata.

Il Decreto n. 11515 del 5 novembre 2009 ha nominato i componenti del Nucleo di valutazione e tra questi ha individuato tre membri esterni.

Nelle premesse del provvedimento di nomina si è precisato come fosse opportuno costituire un Nucleo di valutazione composto “da esperti esterni in considerazione della necessità di avvalersi dell’apporto di competenze plurime, specifiche e funzionali alle aree di intervento”. Tuttavia nello stesso atto non risulta specificato né il sistema utilizzato per individuare i predetti componenti esterni, né la peculiare esperienza maturata dagli stessi in grado di giustificare le loro nomine con riferimento ai settori interessati dalle misure di sostegno.

Ciò implica un difetto di motivazione e un difetto di istruttoria, non essendo chiaro il criterio utilizzato per nominare tali soggetti e soprattutto non potendosi verificare se questi siano o meno esperti di un particolare settore.

Del resto, lo svolgimento di procedure comparative, finalizzate all’erogazione di risorse pubbliche richiede in ogni caso il rispetto dei principi di trasparenza e di imparzialità che soltanto la presenza di soggetti terzi e qualificati può garantire in modo pieno ed effettivo: a questo proposito può richiamarsi – quale espressione di principi generali – il dato positivo contenuto nell’art. 84 del Codice dei contratti pubblici che, “laddove richiede l’adeguata competenza tecnica dei membri della commissione con riguardo allo specifico settore interessato dall’appalto, risulta espressione di principi generali, costituzionali e comunitari – volti ad assicurare il buon andamento e l’imparzialità dell’azione amministrativa – applicabili anche alle procedure di evidenza pubbliche non disciplinate dal codice dei contratti pubblici” (Consiglio di Stato, V, 4 marzo 2011, n. 1386).

5.3. Alla fondatezza di questa censura consegue, previo assorbimento delle restanti doglianze, l’accoglimento del ricorso principale e di quello per motivi aggiunti e l’annullamento degli atti con gli stessi ricorsi impugnati.

6. Le spese seguono la soccombenza e si liquidano in dispositivo nei confronti della Regione Lombardia; si compensano nei confronti dei controinteressati.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando, accoglie il ricorso introduttivo e il ricorso per motivi aggiunti, come in epigrafe specificati e, per l’effetto, annulla gli atti con gli stessi ricorsi impugnati.

Condanna la Regione Lombardia al pagamento delle spese di giudizio in favore della ricorrente nella misura di € 2.500,00 (duemilacinquecento/00), oltre I.V.A. e C.P.A., come per legge; le compensa per il resto. Dispone altresì la rifusione del contributo unificato a favore della ricorrente sempre a carico della Regione Lombardia.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del 2 luglio 2012 con l’intervento dei magistrati:

Adriano Leo, Presidente

Elena Quadri, Consigliere

Antonio De Vita, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 19/09/2012

IL SEGRETARIO

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