

Publicato il 08/06/2018

N. 03884/2018 REG.PROV.COLL.
N. 04631/2017 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 della Campania

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 4631 del 2017, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

FORMAMENTIS S.r.l., con sede in Roma alla Via Barberini n. 67, in persona del legale rappresentante pro tempore sig. Valentino Villecco, rappresentata e difesa dall'avvocato Giuseppe Vitolo, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Ezio Maria Zuppari in Napoli, Viale Gramsci, 16 e con domicilio digitale: avvgiuseppevitolo@pec.ordineforense.salerno.it;

contro

Regione Campania, in persona del Presidente della Giunta legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Rosaria Saturno dell'Avvocatura regionale, con domicilio eletto presso la sede dell'Ente in Napoli, Via S. Lucia, 81 e con domicilio digitale: rosariasaturno@pec.regione.campania.it;

nei confronti

F.R. Finanza e Ricerca S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

- (quanto al ricorso introduttivo)

del decreto dirigenziale n. 368 del 31/7/2017, pubblicato sul B.U.R.C. n. 61 del 31/7/2017, nella parte in cui (Allegato C) sono state dichiarate inammissibili le due distinte proposte progettuali presentate nell'ambito della selezione pubblica denominata "Training per competere - Formazione continua in azienda"; della nota n. 2017.0519750 del 28/7/2017, non conosciuta, con la quale il Presidente del Nucleo di ammissibilità ha trasmesso al R.U.P. gli esiti dell'istruttoria delle istanze pervenute; della nota inviata a mezzo mail l'8/9/2017 con la quale, in riscontro alla richiesta di chiarimenti e riesame avanzata in data 4/8/2017, è stata confermata la non ammissione dei progetti per le medesime motivazioni; di tutti i verbali della selezione, non conosciuti, relativi alla posizione della Società ricorrente; dell'elenco definitivo di ammissione ai finanziamenti, nella parte in cui non è stata inserita la Formamentis s.r.l.; di qualsiasi altro atto non conosciuto, anteriore, connesso o conseguente, ivi compreso, ove intervenuto, il provvedimento di assegnazione definitiva dei finanziamenti di cui trattasi nonché, ove lesivo, il bando di selezione approvato con decreti dirigenziali n. 305 del 13/9/2016 e n. 331 del 7/10/2016;

- (quanto ai motivi aggiunti)

del provvedimento prot. n. 2018.0139450 del 2/3/2018, con cui la Direzione Generale per l'Istruzione, la Formazione, il Lavoro e le Politiche Giovanili ha ribadito l'inammissibilità delle due proposte progettuali presentate dalla Società ricorrente, e del verbale del 27/2/2018 dell'apposito nucleo di valutazione; di qualsiasi altro atto anteriore, connesso o conseguente, ivi compreso, per quanto di ragione, il decreto dirigenziale n. 1061 del 4/12/2017 recante l'assegnazione definitiva dei finanziamenti.

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

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

Viste le produzioni delle parti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 5 giugno 2018 il dott. Giuseppe Esposito e uditi per le parti gli avvocati Vitolo e Saturno;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Considerato che il giudizio è suscettibile di immediata definizione nel merito, con motivazione in forma semplificata, ai sensi degli artt. 60 e 74 del codice del processo amministrativo;

Premesso che:

- la Società ricorrente, organismo formativo accreditato presso la Regione Campania per l'erogazione di servizi di istruzione e formazione professionale e per il lavoro, presentava due distinte proposte progettuali nell'ambito della selezione pubblica regionale denominata "Training per competere - Formazione continua in azienda";
- con il decreto dirigenziale n. 368 del 31/7/2017 le stesse sono state incluse tra le proposte non ammissibili, avendo la Regione considerato che l'organismo formativo non potesse presentare più di una proposta progettuale, in base a quanto stabilito dall'art. 6 dell'avviso pubblico;
- nelle censure articolate con il ricorso introduttivo (avviato per la notifica a mezzo del servizio postale il 24/10/2017, depositato il 21/11/2017) sono dedotti la violazione e falsa applicazione della *lex specialis* (sostenendo che l'art. 6 dell'avviso consentiva all'organismo formatore di presentare sino a due proposte progettuali), nonché l'eccesso di potere per erroneità, arbitrarietà, ingiustizia manifesta, sviamento e violazione del giusto procedimento;
- la Regione si è costituita in giudizio per resistere al ricorso, producendo memoria e documentazione;
- con ordinanza del 13/12/2017 n. 1969 è stata disposta l'ammissione con riserva della Società ricorrente alla fase istruttoria ulteriore di verifica dei requisiti, di cui all'art. 10 dello stesso avviso pubblico, demandando all'Ente di

provvedere alla valutazione dei progetti; l'ordine è stato rinnovato con l'ordinanza del 7/2/2018 n. 191;

- senonché la determinazione negativa è stata confermata con il provvedimento impugnato con i motivi aggiunti, sulla scorta del verbale dell'apposito nucleo di valutazione;

- avverso i nuovi atti sono stati proposti motivi aggiunti, riproponendo le censure di cui al ricorso e denunciando l'elusione del giudicato cautelare, nonché impugnando il decreto dirigenziale n. 1061 del 4/12/2017;

- la Regione ha depositato documentazione e memoria difensiva;

- la parte ricorrente ha provveduto a regolarizzare, conformemente alle regole dettate per il processo amministrativo telematico, la notifica a mezzo p.e.c. del ricorso e dei motivi aggiunti al controinteressato;

Rilevato che:

- per il mancato perfezionamento della notifica postale al controinteressato, dipendente da causa non imputabile al ricorrente (per l'irreperibilità della F.R. Finanza e Ricerca S.r.l. all'indirizzo di Via Cipro n. 77 in Roma, corrispondente al recapito risultante dalla consultazione del sito Internet), con la suddetta ordinanza n. 191 del 7/2/2018 è stata autorizzata la rinnovazione della notifica entro 30 giorni;

- la Società ricorrente vi ha provveduto, effettuando in data 15/2/2018 la notifica a mezzo p.e.c. all'indirizzo che il difensore ha estratto dal Registro INI-PEC, ed allo stesso indirizzo sono stati notificati i motivi aggiunti il 19/4/2018 (a seguito di quanto rilevato d'ufficio alla camera di consiglio dell'8/5/2018, la parte ha provveduto a conformare dette notifiche alle regole dettate per il processo amministrativo telematico);

Considerato nel merito che l'art. 6 dell'avviso pubblico, distinguendo tra soggetti proponenti e attuatori (questi ultimi comprendenti gli organismi formativi regolarmente accreditati per la formazione continua), prevede che i primi (privi della qualità di organismi formativi) possono presentare un solo progetto (per interventi aziendali e cioè rivolti alla stessa azienda proponente),

a pena di esclusione di tutte le domande, mentre è inequivoco nello stabilire che “l’Organismo Formativo potrà presentare sino a 2 proposte progettuali” (senza fare alcuna distinzione tra gli interventi nell’interesse della propria azienda o per conto di terzi);

Ritenuto in ragione di ciò che la censura di violazione della *lex specialis* è meritevole di accoglimento, in quanto:

a) gli atti amministrativi, compresi i bandi di gara, vanno interpretati in base alle stesse regole dettate per i contratti e privilegiandone l’espressione letterale, atteso l’affidamento che il suo significato espresso ingenera nel destinatario (cfr., di recente, TAR Umbria, 15/2/2018 n. 108: “l’interpretazione degli atti amministrativi, ivi compreso il bando di gara pubblica, soggiace alle stesse regole dettate dall’art. 1362 e ss. c.c. per l’interpretazione dei contratti, tra le quali assume carattere preminente quella collegata all’interpretazione letterale, in quanto compatibile con il provvedimento amministrativo, perché gli effetti degli atti amministrativi devono essere individuati solo in base a ciò che il destinatario può ragionevolmente intendere, anche in ragione del principio costituzionale di buon andamento, che impone alla Pubblica amministrazione di operare in modo chiaro e lineare, tale da fornire ai cittadini regole di condotta certe e sicure, soprattutto quando da esse possano derivare conseguenze negative; pertanto, la dovuta prevalenza da attribuire alle espressioni letterali, se chiare, contenute nel bando, esclude ogni ulteriore procedimento ermeneutico per rintracciare pretesi significati ulteriori e preclude ogni estensione analogica intesa ad evidenziare significati inespressi e impliciti, che rischierebbe di vulnerare l’affidamento dei partecipanti, la par condicio dei concorrenti e l’esigenza della più ampia partecipazione (ex multis Consiglio di Stato, sez. V, 12 settembre 2017, n. 4307; id. sez. III, 10 giugno 2016, n. 2497)”);

b) le clausole ambigue degli atti di gara vanno interpretate nel senso più favorevole alla massima partecipazione (giurisprudenza pacifica; cfr., tra le altre, le sentenze di questo TAR, sez. VI, 18/4/2017 n. 2125 e sez. VIII,

23/2/2017 n. 1103; nonché: Cons. Stato, sez. V, 15/3/2016 n. 1024; TAR Puglia - Lecce, sez. II, 18/9/2017 n. 1464; TAR Sicilia - Catania, sez. IV, 13/7/2017 n. 1793; TAR Lombardia, sez. I, 24/1/2017 n. 169; TAR Piemonte, sez. II, 8/7/2016 n. 987);

Ritenuto che sono meritevoli di accoglimento i motivi aggiunti avverso l'esito del disposto riesame, che si profila nullo ai sensi dell'art. 21-septies della legge n. 241/1990 per elusione del giudicato cautelare, avendo la Regione riproposto le motivazioni della originaria inammissibilità anziché ottemperare all'ordine di valutare la sussistenza degli altri requisiti di ammissibilità di cui all'art. 10 dell'avviso, come disposto con le sopracitate ordinanze;

Ritenuto, altresì, che è inammissibile per carenza di interesse l'impugnativa, con i motivi aggiunti, del decreto dirigenziale n. 1061 del 4/12/2017 di rettifica della graduatoria (pubblicato sul B.U.R.C. n. 89 dell'11/12/2017 e non esibito dalle parti), poiché esso non incide sull'interesse fatto valere in giudizio dalla parte ricorrente, nulla disponendo al riguardo e fermo restando l'obbligo della Regione di adottare i provvedimenti consequenziali al disposto annullamento dell'esclusione dei progetti della Società ricorrente dalla procedura in questione (occorrendo precisare che l'inammissibilità su questo punto dei motivi aggiunti non esige il previo avviso ex art. 73, terzo comma, c.p.a., attesa la definizione della controversia satisfattiva nel merito per la parte ricorrente);

Ritenuto in conclusione che:

- 1) va accolto il ricorso introduttivo ed annullato il decreto dirigenziale n. 368 del 31/7/2017, nei limiti dell'interesse fatto valere in giudizio e per la parte in cui sono state dichiarate inammissibili le due distinte proposte progettuali presentate dalla FORMAMENTIS S.r.l.;
- 2) vanno annullati il provvedimento prot. n. 2018.0139450 del 2/3/2018, con cui è stata ribadita l'inammissibilità delle due proposte progettuali della Società ricorrente, e il presupposto verbale del 27/2/2018 del nucleo di valutazione;

3) va dichiarata inammissibile l'impugnazione del decreto dirigenziale n. 1061 del 4/12/2017, nei suesposti termini;

Ritenuto che le spese processuali seguono la regola della soccombenza e sono liquidate nella misura indicata nel dispositivo, dichiarandone per valide ragioni la non ripetibilità nei confronti del controinteressato non costituito in giudizio;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Terza), definitivamente pronunciando:

a) accoglie il ricorso introduttivo e, per l'effetto, annulla il decreto dirigenziale n. 368 del 31/7/2017, nei limiti dell'interesse fatto valere in giudizio e nei termini di cui in motivazione;

b) accoglie in parte i motivi aggiunti e, per l'effetto, annulla il provvedimento prot. n. 2018.0139450 del 2/3/2018 e il presupposto verbale del 27/2/2018 del nucleo di valutazione;

c) dichiara inammissibile l'impugnazione del decreto dirigenziale n. 1061 del 4/12/2017, come chiarito in motivazione;

d) condanna la Regione Campania, in persona del legale rappresentante pro tempore, al pagamento degli onorari e delle spese di giudizio in favore della Società ricorrente, liquidate in complessivi € 2.000,00 (duemila/00), oltre accessori di legge, nonché al rimborso del contributo unificato dovuto per il ricorso e per i motivi aggiunti; dichiara non ripetibili le spese processuali tra la Società ricorrente e il controinteressato.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 5 giugno 2018 con l'intervento dei magistrati:

Fabio Donadono, Presidente

Gianmario Palliggiano, Consigliere

Giuseppe Esposito, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Giuseppe Esposito

IL PRESIDENTE
Fabio Donadono

IL SEGRETARIO