

Pubblicato il 04/07/2025

N. 13244/2025 REG.PROV.COLL.
N. 05136/2020 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 Lazio

(Sezione Quarta Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5136 del 2020, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Gruppo Informale Ih-Oh.Gurt, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Gino Giuliano e Carlo Rienzi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia, nonché domicilio eletto presso in Roma, viale Giuseppe Mazzini n. 73;

contro

Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri in carica, rappresentata e difesa *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ope legis* in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

nei confronti

Gruppo Informale “Insieme Si Puo’”, Gruppo Informale “Kallipol(Is)”, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

PER QUANTO RIGUARDA IL RICORSO INTRODUTTIVO:

- del decreto n. 176/2020 Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Politiche Giovanili e il Servizio Civile Universale del 26 Febbraio 2020, recante l'approvazione della graduatoria delle proposte progettuali presentate in relazione al Bando “Fermenti 2019”, che costituisce parte integrante del medesimo decreto, nella parte in cui inserisce la ricorrente tra gruppi informali proposte progettuali inammissibili ex “Art. 5, comma 2, lett. g): mancato rispetto delle indicazioni e dei parametri di costo indicati nell'Allegato 5 e nel piano finanziario Allegato 14: mancata indicazione costo revisore. Art. 6, commi 7 e 10: mancata sottoscrizione della domanda ovvero compilazione non veritiera, incompleta o non corretta della domanda e/o della modulistica allegata: mancata dichiarazione cittadinanza Allegato 6, lett. n)”.

- del decreto n. 212/2020 Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Politiche Giovanili e il Servizio Civile Universale del 5 Marzo 2020, recante l'approvazione della graduatoria preliminare delle proposte progettuali presentate in relazione al Bando “Fermenti 2019”, che costituisce parte integrante del medesimo decreto e che sostituisce la graduatoria approvata con il decreto n. 176/2020 nella parte in cui inserisce la ricorrente tra gruppi informali proposte progettuali inammissibili ex “Art. 5, comma 2 lett. g): mancato rispetto delle indicazioni e dei parametri di costo indicati nell'Allegato 5 e nel piano finanziario Allegato 14: mancata indicazione costo revisore. Art. 6, commi 7 e 10: mancata sottoscrizione della domanda ovvero compilazione non veritiera, incompleta o non corretta della domanda e/o della modulistica allegata: mancata dichiarazione cittadinanza Allegato 6, lett. n).”

- della nota Prot. n. 0138399 /4.27.9 recante “BF2019 - Bando Fermenti – Soccorso istruttorio, ai sensi dell'articolo 6 della legge 241/90 – Gruppo informale”;

- della nota di riscontro del Dipartimento per le politiche giovanili e il servizio civile universale ufficio per le politiche giovanili, in merito all'istanza di accesso acquisita con prot. DCSCU 12431 in data 16.03.2020, formulata ai sensi degli articoli 22 e ss. della legge n. 241/1990 inviata dalla ricorrente;

- di tutti gli atti presupposti conseguenti e/o consequenziali, ivi incluso - ove occorrer possa – in parte qua - il Bando “Fermenti 2019”, emanato da Capo del Dipartimento in data 30 marzo 2019, rivolto alla concessione di finanziamenti **pubblici** a progetti aventi rilevanza sociale presentati da Associazioni temporanee di scopo (ATS) e da Gruppi informali, ivi compreso lo schema di domanda prevista ai fini della partecipazione “Allegato 6” e gli allegati ad esso collegati e richiamati.

PER QUANTO RIGUARDA I MOTIVI AGGIUNTI PRESENTATI DA GRUPPO INFORMALE IH-OH.GURT IL 17\12\2020:

- della graduatoria definitiva, pubblicata il 27 ottobre 2020, dei 101 progetti finanziati nell'ambito del Bando “Fermenti” ed approvata con Decreto n. 622/2020;

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Presidenza del Consiglio dei Ministri;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod. proc. amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 6 giugno 2025 il dott. Vincenzo Rossi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

I.1. Il Gruppo Informale IH-OH.GURT, odierno ricorrente, ha presentato

domanda di partecipazione al Bando “Fermenti”, indetto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri in data 30 marzo 2019 con la finalità di selezionare progetti destinati ad un finanziamento pubblico (volto a favorire e sostenere idee, progetti ed iniziative capaci di attivare i giovani rispetto alle sfide sociali individuate come prioritarie per le comunità, garantire l’uguaglianza di tutti i generi, promuovere la creazione di nuove opportunità di partecipazione inclusiva alla vita economica, sociale e democratica per i giovani, anche al fine di promuovere lo sviluppo e la crescita dei territori del Paese e, soprattutto, di quei territori caratterizzati da minori opportunità per i giovani, mediante l’agevolazione di progettualità a vocazione sociale).

Con nota prot. 0138399/4.27.9 del 25 novembre 2019, il competente Ufficio della Presidenza, nell’esaminare le domande pervenute, ha riscontrato le seguenti criticità:

- *«il requisito della cittadinanza e residenza, previsto nell’Allegato 2, lett. b), non risulta specificato nell’Allegato 6. Ciascun soggetto facente parte del Gruppo informale deve precisare in quale situazione rientra - alla data di presentazione della domanda - tra le alternative previste dal Bando, dichiarando in tal modo la insussistenza della causa di esclusione relativa all’essere cittadino UE non regolarmente residente in Italia, ovvero cittadino extra UE non soggiornante di lungo periodo»;*
- *«non risulta specificato il costo del revisore indipendente nell’ambito della Macrovoce Servizi, riportata nel Piano finanziario (Allegato 14 al Bando), come richiesto al punto 5 dell’Allegato 5 del Bando».*

Il Gruppo Informale IH-OH.GURT è stato perciò invitato a specificare quanto mancante, *«entro e non oltre 10 giorni di calendario dalla data della presente».*

Il riscontro è stato fornito in data 15 gennaio 2020 poiché soltanto nel giorno precedente era stato possibile prendere visione della suddetta nota prot. 0138399/4.27.9 *«a causa di problematiche tecniche afferenti al funzionamento*

della Pec nel periodo in cui è stata trasmessa».

In data 26 febbraio 2020 è stato pubblicato il decreto n. 176/2020 di approvazione della graduatoria preliminare del Bando “Fermenti” e la domanda del Gruppo Informale IH-OH.GURT è risultata collocata fra le «PROPOSTE PROGETTUALI INAMMISSIBILI», per le seguenti ragioni: «Art. 5, comma 2 lett. g): mancato rispetto delle indicazioni e dei parametri di costo indicati nell'Allegato 5 e nel piano finanziario Allegato 14: mancata indicazione costo revisore. Art. 6, commi 7 e 10: mancata sottoscrizione della domanda ovvero compilazione non veritiera, incompleta o non corretta della domanda e/o della modulistica allegata: mancata dichiarazione cittadinanza Allegato 6, lett. n)».

In data 5 marzo 2020 è stato pubblicata altro decreto, n. 212/2020, che ha approvato una nuova graduatoria preliminare, a sostituzione di quella approvata con il citato decreto n. 176/2020, ma la posizione della domanda del Gruppo Informale IH-OH.GURT è rimasta la medesima.

I.1.1. Con ricorso notificato (alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, quale Amministrazione intimata, e a due soggetti partecipanti alla procedura, quali controinteressati) il 22 giugno 2020 e depositato il 7 luglio 2020, il Gruppo Informale IH-OH.GURT ha proposto la presente impugnazione al fine di contestare la legittimità della propria esclusione, in forza dei seguenti motivi di censura:

- «1) VIOLAZIONE DI LEGGE. VIOLAZIONE DEI PRINCIPI IN MATERIA CONCORSUALE. ECCESSO DI POTERE PER CONTRADDITTORIETA', ILLOGICITA', DIFETTO DI MOTIVAZIONE VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO. ERRONEITA' E DIFETTO DI ISTRUTTORIA. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 3 DEL BANDO. VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DELLA STRUMENTALITÀ DELLE FORME, DEL FAVOR PARTECIPATIONIS E DEL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ – ECCESSO DI POTERE PER

IRRAGIONEVOLEZZA DELL'OPERATO DELLA COMMISSIONE»:

sostiene il ricorrente, in relazione ai dati richiesti dall'Amministrazione con il soccorso istruttorio, che la cittadinanza sarebbe stata comunque resa nota in altra parte della domanda e che il costo del revisore non sarebbe stato indicato perché inesistente (in quanto avrebbe prestato la propria opera gratuitamente); conseguentemente, nella sua prospettazione, non sarebbero stati sussistenti i presupposti per disporre l'esclusione;

- «2) *VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE ART. 2 e 6, comma 1, lett. b), l. 241/1990. DIFETTODI ISTRUTTORIA. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIODI PROPORZIONALITA' E RAGIONEVOLEZZA. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE ART.97 COST.*»: afferma il ricorrente di non aver potuto tempestivamente riscontrare la richiesta avanzata tramite soccorso istruttorio a causa di un generalizzato malfunzionamento del sistema PEC in sua dotazione; da ciò deriverebbe che l'Amministrazione, anziché escluderlo immediatamente, avrebbe dovuto previamente concedergli un nuovo termine per fornire i dati mancanti.

I.1.1.1. Parte ricorrente ha altresì avanzato istanza cautelare.

I.2. La Presidenza del Consiglio dei Ministri si è costituita in giudizio con il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato al fine di resistere al ricorso.

I.2.1. In vista della camera di consiglio del 4 agosto 2020, fissata per la discussione collegiale dell'istanza cautelare, la Difesa erariale ha depositato un'articolata memoria con cui ha eccepito:

- la (irricevibilità per) del ricorso per tardività della notificazione, che sarebbe avvenuta oltre i termini di legge rispetto alla pubblicazione del decreto n. 176 del 26 febbraio 2020;
- l'inammissibilità del ricorso per difetto di *jus postulandi*, perché la procura alle liti non sarebbe stata rilasciata da tutti i soggetti legittimati ad agire.

Ha altresì contestato la fondatezza nel merito del proposto gravame.

I.2.1.1. Parte ricorrente ha depositato una replica con cui ha controdedotto alle difese di rito e di merito spiegate dall'Amministrazione.

I.3. Con ordinanza n. 5144/2020 pubblicata il 5 agosto 2020, resa all'esito della suddetta camera di consiglio, questo Tribunale ha respinto la domanda di tutela cautelare per difetto di *fumus*, dal momento che *«l'Amministrazione intimata, rilevata l'incompletezza della dichiarazione - in tema di cittadinanza e di costo del revisore - presentata dal Gruppo Informale IH-OH.GURT per la partecipazione al Bando "Fermenti 2019", attivava l'istituto del soccorso istruttorio, ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 241 del 1990, e tuttavia la ricorrente non rispettava, per fatto a sé imputabile, il termine perentorio fissato per l'integrazione della documentazione»*.

I.3.1. La ricorrente ha proposto appello avverso la predetta decisione, che è stato respinto dal Consiglio di Stato con ordinanza n. 6957/2020 pubblicata il 13 novembre 2020 rilevando *«che la non giustificata mancata indicazione nella domanda di partecipazione delle informazioni richieste non veniva sanata mediante l'integrazione della documentazione nel rispetto del termine posto con l'attivazione del soccorso istruttorio»* e, *«altresì, che tale inadempimento, alla luce delle deduzioni e delle prove addotte dall'appellante, non pare giustificabile dal malfunzionamento del sistema PEC»*.

I.4. Con atto notificato e depositato il 17 dicembre 2020, parte ricorrente ha impugnato con motivi aggiunti il decreto n. 622/2020 del 27 ottobre 2020 di approvazione definitiva della graduatoria, reputato affetto da illegittimità derivata nella parte in cui non ha contemplato la medesima ricorrente (reputata esclusa in modo illegittimo per le ragioni fatte valere con il ricorso introduttivo).

I.5. In vista della fissazione dell'udienza di discussione, con ordinanza presidenziale n. 4894/2024 pubblicata il 4 novembre 2024 questo Tribunale ha ordinato l'integrazione del contraddittorio tramite notifica per **pubblici** proclami.

I.5.1. Parte ricorrente ha tempestivamente provveduto in conformità.

I.6. Per la trattazione del merito del ricorso è stata poi fissata l'udienza straordinaria dedicata allo smaltimento dell'arretrato del 6 giugno 2025, all'esito della quale esso è stato spedito in decisione.

DIRITTO

II.1. Il Collegio reputa il ricorso destituito di giuridico fondamento e, pertanto, da respingere (il che consente di prescindere dalle eccezioni di rito sollevate dalla Difesa erariale).

II.2. I due motivi possono essere trattati congiuntamente per connessione e risultano infondati.

II.2.1. L'Allegato 2 del Bando, fra le caratteristiche dei "gruppi informali", soggetti proponenti di cui alla lett. a), comma 1, dell'art. 3 del Bando medesimo, nonché dei singoli soggetti aderenti al "gruppo informale", «*richieste a pena di esclusione*», indica tra l'altro le seguenti: «*b) i componenti di ciascun "gruppo" devono essere giovani di età compresa tra i diciotto e i trentacinque anni, alternativamente:*

i. cittadini italiani o di uno Stato membro dell'Unione europea, regolarmente residenti in Italia;

ii. cittadini di uno Stato non facente parte dell'Unione Europea, soggiornanti di lungo periodo in Italia;

c) il requisito dell'età e della cittadinanza/soggiorno devono essere posseduti da tutti i componenti del "gruppo" alla data di presentazione della domanda di partecipazione al Bando»

L'Allegato 5 del Bando, inoltre, dispone (al punto 5.) che «*il piano finanziario di ogni proposta progettuale deve prevedere, a pena di inammissibilità, una specifica voce di spesa, da inserire nella macrovoce "Servizi", destinata alla acquisizione dei servizi di un revisore indipendente, incaricato della verifica amministrativo-contabile di tutte le spese progettuali previste nell'ambito del piano finanziario approvato*».

II.2.1.1. L'art. 3, comma 11, del Bando, sancisce che «*la mancanza anche di una sola delle condizioni o dei requisiti tra quelli sopra elencati e/o indicati nei riferiti*

Allegati comporta l'esclusione del soggetto proponente dal finanziamento»

L'art. 5, comma 2, del Bando prevede che, «fatte salve tutte le altre cause di esclusione previste dal presente Bando, sono escluse dal finanziamento tutte le proposte progettuali che: [...] g) non rispettano le indicazioni e i parametri di costo indicati nell'Allegato 5 e nel piano finanziario Allegato 14».

II.2.2. Il tenore letterale della *lex specialis* è, sul punto, univoco: tanto il possesso della cittadinanza quanto la spesa per l'acquisizione di servizi di un revisore indipendente erano richiesti a pena di esclusione.

È principio pacifico e non controverso che quanto statuito nella *lex specialis* costituisce un vincolo assoluto per l'Amministrazione che l'ha predisposto (in termini T.A.R. Lazio, Sez. III-quater, 10 settembre 2021, n. 9703): ne deriva che l'Amministrazione odierna resistente, a fronte di dubbi, era senz'altro tenuta a verificare la sussistenza dei requisiti in questione.

I dubbi peraltro non risultano esser stati affatto pretestuosi, posto che nella domanda non risulta specificata la cittadinanza di alcuno dei componenti al gruppo, né indicato il costo del revisore (cfr. allegato 6 prodotto dal ricorrente). A quest'ultimo riguardo, stante la previsione della *lex specialis*, il costo avrebbe dovuto essere indicato anche se pari a zero.

II.2.3. Posta la piena legittimità (oltre che doverosità) della richiesta inoltrata tramite soccorso istruttorio, il mancato tempestivo riscontro è idoneo a giustificare l'esclusione, come da consolidato indirizzo ermeneutico: «La disciplina del soccorso istruttorio autorizza la sanzione espulsiva “quale conseguenza della sola inosservanza, da parte dell'impresa concorrente, all'obbligo di integrazione documentale” (Cons. Stato, Ad. Plen., 30 luglio 2014, n. 16). “La giurisprudenza di questo Consiglio di Stato ha più volte affermato la natura perentoria del termine per l'integrazione della documentazione, a seguito dell'attivazione del soccorso istruttorio, ai fini di un'istruttoria veloce ma preordinata ad acquisire la completezza delle dichiarazioni prima della valutazione dell'ammissibilità della domanda (su tutte, cfr. Cons. Stato, V, 22 agosto 2016, n. 3667; 22 ottobre 2015, n. 4849; 18 maggio

2015, n. 2504; III, 21 gennaio 2015, n. 189; incidentalmente anche Ad. Plen., 30 luglio 2014, n. 16). In tale contesto la medesima giurisprudenza ha rilevato come la disciplina del soccorso istruttorio autorizzi la sanzione espulsiva “quale conseguenza della sola inosservanza, da parte dell’impresa concorrente, all’obbligo di integrazione documentale” (su tutte, Ad. Plen. 16/2014, cit.; Cons. Stato, 4849/2015, cit.). Il che risulta del resto coerente, oltretutto con la ratio, anche con la lettera dell’attuale art. 83, comma 9, il quale espressamente prevede: “in caso di inutile decorso del termine di regolarizzazione, il concorrente è escluso dalla gara”; né ciò determina alcuna aporia o irragionevolezza del sistema, stante la necessaria certezza e rapidità del sub-procedimento di soccorso istruttorio, nonché la specificità del perimetro che ne costituisce l’oggetto, prescindendosi - in tale fase - dall’effettiva e sostanziale integrazione dei requisiti, di cui semplicemente si richiede di fornire documentazione probatoria o adeguata dichiarazione. Per tali ragioni, appurata la violazione del termine per la necessaria integrazione documentale richiesta, va escluso che il dedotto possesso sostanziale dei requisiti, così come l’anteriorità rispetto al suddetto termine dei relativi documenti dimostrativi possano valere a impedire l’esclusione del concorrente inadempiente. Allo stesso modo, nessuna motivazione qualificata o ulteriore rispetto al richiamo dell’attivazione del soccorso e della mancata tempestiva trasmissione della relativa documentazione si rende necessaria ai fini della legittimità del provvedimento espulsivo” (Cons. Stato, V, 29 maggio 2019, n. 3592)» (Cons. Stato, Sez. V, 22 dicembre 2022, n. 11250).

II.2.3.1. Il predetto indirizzo ermeneutico si riferisce specificamente al settore dei **contratti pubblici**, ma il principio affermato è estendibile ad ogni procedura comparativa di massa: chiunque partecipi a procedure di siffatta tipologia è tenuto a rispettare rigorosamente i termini imposti dall’Amministrazione per integrazioni e/o regolarizzazioni documentali, non potendo esigere un allungamento dei tempi procedurali (che risulta contrastante con il buon andamento amministrativo, nonché con le legittime aspettative di tutti gli altri partecipanti).

II.2.4. Un’eccezione alla regola da ultimo enunciata è ipotizzabile qualora

l'interessato non abbia potuto rispettare i termini assegnati per causa a sé non imputabile, che tuttavia nella fattispecie in esame non è configurabile.

Perché possa reputarsi sussistente “causa a sé non imputabile”, difatti, non è sufficiente che l'interessato non l'abbia colpevolmente provocata, ma è altresì necessario che essa risulti estranea alla sua sfera giuridico-organizzativa e, perciò, da lui in alcun modo governabile ed evitabile.

In questa prospettiva, il malfunzionamento della *propria* posta elettronica certificata (ammesso che vi sia stato, il che non è affatto dimostrato, constando anzi in atti l'avvenuta consegna della pec spedita dalla Presidenza del Consiglio: v. allegato 18 prodotto dall'Avvocatura dello Stato) non è, all'evidenza, una causa non imputabile al ricorrente.

Da ciò deriva che l'Amministrazione non era affatto tenuta a concedere un nuovo termine, ma ha legittimamente proceduto a ritenere sussistenti le criticità riscontrate e perciò escludere la domanda del ricorrente.

II.3. L'infondatezza del ricorso implica l'infondatezza anche dei motivi aggiunti, dato che con essi si è fatta valere un'invalidità derivata da vizi che sono stati ritenuti non sussistenti.

II.4. Da quanto precede deriva l'infondatezza del ricorso e dei motivi aggiunti, che vanno perciò respinti.

II.5. La regolamentazione delle spese di lite avviene, in deroga al criterio della soccombenza, disponendone l'integrale compensazione, avuto riguardo alla significativa peculiarità delle circostanze fattuali.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li respinge.

Spese compensate.

La presente sentenza sarà eseguita dall'Amministrazione ed è depositata presso la Segreteria della Sezione che ne darà comunicazione alle parti

costituite.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 6 giugno 2025
con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Blanda, Presidente

Alfredo Giuseppe Allegretta, Consigliere

Vincenzo Rossi, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Vincenzo Rossi

IL PRESIDENTE

Vincenzo Blanda

IL SEGRETARIO