

**ECC.MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA  
CAMPANIA -NAPOLI**

**RICORRE**

**Il Comune di Bacoli** (C.F. 05460810632 e P.IVA 0100100637), in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Valeria Capolino, Responsabile dell'Area VIII - Avvocatura Comunale, giusto statuto e decreto comunale n. 7/2026, dom.ta presso la casa comunale in Bacoli (NA) in Via Roma n. 188.

L'avvocato Valeria Capolino dichiara di voler ricevere ogni comunicazione, anche di cancelleria, al seguente indirizzo PEC: staff.avvocatura@pec.comune.bacoli.na.it.

**-ricorrente-**

**CONTRO**

- la **Camera di Commercio, Industria, Artigianato ed Agricoltura (CCIAA) di Napoli** (C.F. 80014190633; PARTITA IVA: 03121650638) in persona del legale rapp.te p.t., con sede in Napoli (NA), in Via S. Aspreno, 2, 80133, PEC: cciaa.napoli@na.legalmail.camcom.it.

-**Si Impresa – Azienda Speciale unica della Camera di Commercio di Napoli** (C.F. 95005650635; PARTITA IVA: 07137430638), in persona del legale rapp.te p.t., con sede in Napoli (NA) in Piazza Bovio n. 32, PEC: si\_impresa@legalmail.it.

**-resistenti-**

**NONCHE' NEI CONFRONTI**

- **del COMUNE DI CASTELLO DI CISTERNA (NA)** (Codice Fiscale: 80103790632 Partita IVA: 01547841211) in persona del Sindaco p.t., con sede in Castello di Cisterna (NA) in Via Vittorio Emanuele, 158 – 80030, PEC: protocollo@pec.comune.castellodicisterna.na.it.

**-controinteressato-**

**PER L'ANNULLAMENTO, PREVIA ADOZIONE DI IDONEE MISURE**

**CAUTELARI**

- della determina dirigenziale recante l'Approvazione degli elenchi beneficiari ammessi/non ammessi al contributo *“Bando a sportello 2025 - Animazione territoriale attraverso i Comuni della provincia di Napoli”*;

- della graduatoria pubblicata in data 16.12.2025 sul sito ufficiale della Camera di Commercio, Industria, Artigianato ed Agricoltura (CCIAA) di Napoli CCIAI, di non ammissione al contributo richiesto dal Comune di Bacoli *“Bando di animazione territoriale attraverso i Comuni della provincia di Napoli”*- anno 2025 volto a

concedere contributi ai sensi dell'art.4 del Regolamento recante criteri e modalità per la concessione di ausili finanziari approvato con delibera del Consiglio camerale n.4 del 21 giugno 2023;

- di ogni altro atto presupposto, preordinato e consequenziale o comunque connesso, ancorché non conosciuto;

**Nonché per l'accertamento del diritto del ricorrente a vedere ammessa la propria domanda.**

#### **FATTO**

La Camera di Commercio di Napoli pubblicava in data 01.10.2025 il Bando avente ad oggetto “*Bando Animazione territoriale attraverso i Comuni della provincia di Napoli*” territoriale attraverso i Comuni della Provincia di Napoli – anno 2025”, volto a concedere contributi secondo i criteri e le modalità previste nell'art.4 del Regolamento per la concessione di ausili finanziari approvato con delibera del Consiglio camerale n.4 del 21 giugno 2023.

In data 31.10.2025 il Comune di Bacoli, nella persona del Responsabile munito di procura speciale conferita secondo le modalità prescritte dalla *lex specialis*, provvedeva al corretto invio della domanda di partecipazione al bando de quo (n.121287 – ID 729507 mediante la piattaforma telematica prevista,) secondo quanto previsto dalle disposizioni contenute nel bando, allegando altresì la documentazione richiesta debitamente sottoscritta digitalmente.

L'art. 8 del bando suddetto prevede che:

*“ la trasmissione telematica deve essere effettuata dal legale rappresentante del soggetto proponente.*

***Costituisce motivo di esclusione non regolarizzabile:***

*- la mancata sottoscrizione digitale del modulo di domanda da parte del legale rappresentante.*

*- la mancata sottoscrizione digitale della modulistica da parte del legale rappresentante.*

*Alla pratica dovrà essere allegata la copia del documento di riconoscimento.*

*Alla domanda dovranno essere allegati i documenti di cui all'art. 9 in formato pdf tutti firmati digitalmente dal titolare/rappresentante del soggetto richiedente”.*

Il successivo art. 9 ha previsto che *“il modello della richiesta, generato dal sistema dovrà essere firmato digitalmente dal legale rappresentante del proponente pena l'esclusione. Il sistema Restart accetta solo documenti firmati in CadES che presentano pertanto estensione finale p7M. Debbono essere allegati alla pratica la seguente documentazione, firmata digitalmente legale a pena di esclusione*

1. **“Modello A** – Modulo di domanda (Allegato 1) scaricabile alla pagina internet [www.na.camcom.gov.it](http://www.na.camcom.gov.it), compilato in ogni sua parte relativo alla realizzazione del progetto presentato e firmato digitalmente dal legale rappresentante del soggetto richiedente, pena l'**esclusione**.
2. idoneo atto amministrativo da cui si evinca il potere di firma del soggetto che (legale rappresentante) presenta la domanda;
3. eventuale modulo di conferimento procura speciale per la trasmissione dell'istanza di partecipazione al Bando (Allegato 2);
4. esauriente **relazione illustrativa dell'iniziativa** per cui è richiesto il contributo, pena l'**esclusione**..
5. attestazione di esenzione/assoggettabilità a ritenuta d'acconto del 4% (Allegato 4);  
omissis.....Il richiedente (Comune) dovrà altresì allegare obbligatoriamente, a pena l'**esclusione**, la Convenzione di partenariato con una associazione di categoria di cui si avvale per la realizzazione del progetto, così come definita dalla Delibera di Giunta. Tale convenzione dovrà contenere una dichiarazione, da parte dell'Associazione di categoria, di avvenuto svolgimento dell'evento oggetto di contributo”.

L'istruttoria per l'ammissibilità /valutazione è stata prevista all'art. 10 del bando che testualmente prevede “La gestione del bando, per la verifica delle condizioni di ammissibilità e della rendicontazione/liquidazione dell'ausilio concesso è affidata all'Azienda Speciale Unica "S.I. Impresa" della Camera di Commercio di Napoli, mentre l'istruttoria di merito è affidata ad una commissione camerale. L'Azienda Speciale effettuerà un'istruttoria formale finalizzata ad accertare la ricevibilità della domanda secondo l'ordine cronologico di presentazione della domanda (invio nei termini previsti dal bando, completezza e regolarità formale e sostanziale della documentazione prodotta, presenza dei requisiti soggettivi previsti dal bando per i beneficiari). **L'azienda SI Impresa provvederà, ove necessario, a richiedere elementi informativi e documentazione integrativa fissando un termine perentorio, non superiore a 10 giorni dal ricevimento della richiesta di integrazione, a pena di improcedibilità....** La commissione camerale è nominata dal Segretario Generale ed è composta da numero tre componenti in coerenza con quanto previsto dal vigente Regolamento recante criteri e modalità per la concessione di ausili finanziari. Per la valutazione delle iniziative, la Commissione terrà conto dei criteri di valutazione di cui all'art. 9 (relazione illustrativa). **La graduatoria di merito verrà redatta con riferimento al punteggio raggiunto dal progetto presentato e, a parità di requisiti, costituirà elemento**

*preferenziale l'ordine temporale di presentazione della pratica telematica. All'esito dell'attività istruttoria il Dirigente dell'Area Promozione provvede all'accoglimento o al diniego della concessione del contributo comunicandone l'esito a mezzo pubblicazione sul sito web dell'Ente. Tale modalità costituisce forma esclusiva di comunicazione agli istanti ai sensi della Legge n.241/90 e s.m.i....*

***La Commissione valuterà le istanze prodotte in ordine temporale di presentazione e sulla base dei seguenti criteri qualitativi e quantitativi:***

***Voce Elementi di Valutazione Punteggio***

***1 Sostegno allo sviluppo economico territoriale da 0 a 10***

***2 Sostegno alla valenza identitaria del territorio da 0 a 10***

***3 Innovatività del progetto e congruità economica delle spese presentate da 0 a 10***

***4 Sinergia con altri attori ivi comprese le Associazioni di categoria datoriali da 0 a 10***

***5 Gradimento riscontrato iniziative già realizzate da 0 a 10 Il punteggio attribuibile va da 0 a 50 punti.***

***Un progetto è considerato ammissibile se allo stesso viene attribuito un punteggio di almeno 30 punti.***

*La mancata declinazione analitica della Relazione nelle voci indicate da 1 a 5 comporterà la non attribuzione del relativo punteggio.*

*La graduatoria di merito verrà redatta con riferimento al punteggio raggiunto dal progetto presentato e, a parità di requisiti, costituirà elemento preferenziale l'ordine temporale di presentazione della pratica telematica.*

*La graduatoria verrà stilata nei limiti della dotazione finanziaria disponibile.*

*La concessione o il diniego del contributo richiesto sarà oggetto di motivato provvedimento camerale con il quale verranno approvate le graduatorie degli ammessi/non ammessi, che saranno rese pubbliche sul sito istituzionale dell'Ente.*

*Il provvedimento di approvazione delle graduatorie dovrà indicare il beneficiario e l'importo del contributo ammesso e la precisazione che la liquidazione dell'importo concesso è subordinata alla presentazione ed alla successiva approvazione del rendiconto analitico, completo delle entrate...”.*

Come in precedenza rilevato, il Comune di Bacoli in data 31.10.2025, nella persona del Responsabile munito di procura speciale, provvedeva alla trasmissione della domanda di partecipazione al bando *de quo* allegando quanto richiesto dall'art. 8 e gli allegati previsti dall'art. 9 firmati in CadES in estensione finale p/m firmati digitalmente dal rappresentante legale a pena di esclusione.

Con determina n. 534 del 16.12.2025, a firma del Dirigente dell'Area Promozione della Camera di Commercio di Napoli è stato, tra l'altro, approvato *“l'allegato elenco relativo alle istanze non ammesse in concessione, n.48 proposte dai Comuni, recanti a latere di ciascun infrascritto la motivazione del mancato accoglimento”*.

Nell'elenco suddetto dei Comuni non ammessi è rientrato il Comune di Bacoli che è stato escluso con la seguente motivazione: *“ART.9 del bando: il modello della richiesta generato dal sistema NON è stato firmato digitalmente dal Legale Rappresentante (il modello è stato firmato digitalmente dal RUP)”*.

In data 22.12.2025 con nota prot. n. 40049, il Comune di Bacoli proponeva pertanto ricorso gerarchico ex artt. 1 e ss. D.P.R. 24 novembre 1971 n. 1199, avverso e per l'annullamento della determina dirigenziale n. 534 del 16.12.2025.

Con provvedimento prot. n. 1312 del 07.01.2026 acquisito al protocollo dell'ente in pari data al prot. n. 287, la Camera di Commercio di Napoli, nella persona del Segretario Generale rigettava il ricorso gerarchico proposto dall'ente confermando pertanto la non ammissione al bando *de quo*.

Il Comune di Bacoli è costretto ad agire in giudizio al fine di far accertare l'illegittimità degli atti impugnati come emerge non solo dall'*excursus* dei fatti di causa ma anche dai seguenti motivi di

#### **DIRITTO**

**1) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE ART. 9 “BANDO DI ANIMAZIONE TERRITORIALE ATTRAVERSO I COMUNI DELLA PROVINCIA DI NAPOLI” ANNO 2025 APPROVATO CON DETERMINAZIONE DIRIGENZIALE N. 397 DEL 30.09.2025 - VIOLAZIONE DEL FAVOR PARTECIPATIONIS - ILLOGICITÀ - IRRAGIONEVOLEZZA E CONTRADDITTORIETÀ – SVIAMENTO - INGIUSTIZIA MANIFESTA - VIOLAZIONE DELL' ARTT. 97 COST. VIOLAZIONE ART 6 LEGGE 241 1990.**

Come evidenziato, il Comune di Bacoli non è stato ammesso al contributo *“animazione territoriale attraverso i Comuni della provincia di Napoli”- anno 2025*, di cui al bando oggetto del presente giudizio, in quanto *il modello della richiesta generato dal sistema NON è stato firmato digitalmente dal Legale Rappresentante (il modello è stato firmato digitalmente dal RUP)*.

L'art. 9 del bando *de quo* al punto 3 prevede che *“eventuale modulo di conferimento procura speciale per la trasmissione dell'istanza di partecipazione al Bando (Allegato 2)”*.

Il bando, pertanto, prevede che l'accesso alla piattaforma "Restart" per la trasmissione della domanda con relativi allegati venga effettuata da soggetto diverso rispetto al legale rappresentante dell'Ente.

Il Comune di Bacoli ha provveduto alla compilazione del modulo di conferimento della procura speciale, debitamente firmato dal legale rappresentante dell'Ente, in favore del Responsabile dell'Area IV, quale Responsabile Unico del Procedimento. Il RUP, munito di procura speciale, ha effettuato con il proprio "SPID" l'accesso alla piattaforma "Restart" per la trasmissione dell'istanza di partecipazione sottoscritta dal legale rappresentante, ma quest'ultima ha generato un modello di domanda in cui sono stati recepiti, in automatico, i dati del RUP che ha eseguito l'accesso senza consentire poi al legale rappresentante di firmare.

Detta domanda generata dal sistema, pertanto, non veniva firmata digitalmente dal legale rappresentante per un errore del sistema.

All'art. 8, veniva previsto che:

***"Costituisce motivo di esclusione non regolarizzabile:***

*- la mancata sottoscrizione digitale del modulo di domanda da parte del legale rappresentante.*

*- la mancata sottoscrizione digitale della modulistica da parte del legale rappresentante".*

Al primo capoverso dell'art. 9 veniva richiesto, invece, che:

*"il modello della richiesta, generato dal sistema dovrà essere firmato digitalmente dal legale rappresentante del proponente pena l'esclusione".*

La mancata presentazione di quest'ultimo modello, quindi, veniva prevista a pena di esclusione ma non era "non regolarizzabile" diversamente da quanto richiesto per i modelli di cui all'art.9; di conseguenza la mancanza dell'invio di detto modello era da ritenersi come regolarizzabile.

Quindi attraverso il soccorso istruttorio poteva essere sanata la trasmissione di detto modello, tenuto conto che gli altri modelli di domanda previsti dall'art. 9 a pena di esclusione e non regolarizzabili sono stati debitamente trasmessi e firmati dal legale rappresentante.

Ciò posto, è di tutta evidenza l'ambiguità e contraddittorietà della clausola di cui all'art. 9 del bando in esame, che dopo aver genericamente fatto riferimento agli adempimenti richiesti a pena di esclusione, nell'elencarli specifica soltanto per alcuni ma non per tutti che la richiesta era prevista a pena di esclusione.

Segnatamente, tale specificazione viene effettuata per i documenti richiesti al n. 1(domanda) e 4 (relazione progetto) dell'art 9 ma non per gli altri documenti (doc.2-3-5) ivi elencati.

Ad ogni buon conto, si sottolinea ancora una volta che il comune di Bacoli, nella persona del Responsabile dell'Area IV, munito di procura speciale così come da allegato alla *lex specialis*, ha provveduto al corretto invio della domanda di partecipazione secondo quanto previsto dalle disposizioni contenute nel bando e allegando altresì la documentazione richiesta debitamente sottoscritta digitalmente. Pertanto, diversamente dalla sottoscrizione della domanda, la compilazione dell'istanza di trasmissione a firma del Sindaco non veniva prevista a pena di esclusione **non sanabile**, anzi il medesimo articolo 9 nel prevedere la possibilità di inoltro tramite intermediario richiamava il modulo 2 che, a differenza degli altri allegati, non veniva espressamente previsto a pena di esclusione.

L'ambiguità e contraddittorietà della clausola e l'assoluta estraneità dell'adempimento richiesto (allegazione procura alla trasmissione sottoscritta dal sindaco) al contenuto della domanda di partecipazione, essendo un adempimento meramente formale, avrebbe dovuto indurre la CCIA ad interpretare la clausola secondo il principio del *favor participationis* evitando di escludere la domanda, anche perché l'allegato tecnico che avrebbe potuto fugare ogni dubbio sulla procedura di invio, sebbene richiamato nel bando come allegato di fatto non era stato allegato al bando.

Si evidenzia che *“L'interpretazione non formalistica proposta, che esclude il meccanismo espulsivo in fattispecie come quelle in esame, si rileva preferibile anche perché più coerente con il principio di proporzionalità, il cui rispetto è imposto da pacifica e consolidata giurisprudenza europea e amministrativa (cfr. T.a.r. Liguria - Genova, n. 1051 del 2021 in materia di contratti pubblici, ma con principi estensibili anche alla procedura di finanziamento per cui è causa: “Nel momento in cui l'offerta sia univocamente riconducibile a determinati soggetti, l'obiettivo perseguito dalla norma può dirsi raggiunto e un'eventuale esclusione delle imprese per difetto di sottoscrizione rappresenterebbe una conseguenza sproporzionata, in violazione del principio di cui all' art. 30, comma 1, secondo periodo, del codice dei contratti pubblici”)* (cfr. T.A.R. Lazio Roma, sez. IV – 14/6/2023 n. 10109).

Il principio vale a maggior ragione nel caso di specie, ove la *lex specialis* della procedura presenta margini di ambiguità e il ricorrente è in possesso dei requisiti per accedere al beneficio. A ciò si aggiunga che nell'iter procedurale tramite piattaforma dedicata, non esistevano meccanismi di blocco nell'inoltro delle domande carenti di alcuno degli elementi necessari, per evidenziare al partecipante le correzioni da apportare ( cfr. T.A.R. Toscana, Sez. II, 15/04/2025, n. 702).

Ed invero, anche nel caso sottomesso il sistema, malgrado la sussistenza di firme digitali diverse (firma dell'istanza da parte del sindaco e firma di trasmissione da parte del funzionario), non ha attivato alcun meccanismo di blocco di trasmissione della domanda per carenza del modello b.

Non solo, ma inoltre ha recepito i dati del RUP e non ha consentito la sottoscrizione del legale rappresentante.

È evidente una oggettiva e rilevante carenza di chiarezza nella descrizione delle modalità operative richieste per la corretta presentazione delle domande.

Ne discende dimostrata la illegittimità dell'atto in questa sede impugnato.

**2) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE ART. 9 “BANDO DI ANIMAZIONE TERRITORIALE ATTRAVERSO I COMUNI DELLA PROVINCIA DI NAPOLI” ANNO 2025 APPROVATO CON DETERMINAZIONE DIRIGENZIALE N. 397 DEL 30.09.2025 - VIOLAZIONE ART. 107 DEL D.LGS. N. 267/2000 – ILLOGICITÀ - CONTRADDITTORIETÀ – SVIAMENTO - INGIUSTIZIA MANIFESTA - VIOLAZIONE DELL' ARTT. 97 COST. VIOLAZIONE ART 6 LEGGE 241 1990.**

Il Comune di Bacoli, come detto in precedenza, nella persona del Responsabile dell'Area IV, munito di procura speciale così come da allegato alla *lex specialis*, ha provveduto al corretto invio della domanda di partecipazione in data 31.10.2025, secondo quanto previsto dalle disposizioni contenute nel citato articolo e allegando altresì la documentazione richiesta debitamente sottoscritta digitalmente.

A ben vedere, l'articolo 9 del bando non risulta formulato in modo chiaro e univoco con riferimento alle modalità di sottoscrizione della richiesta di partecipazione.

Più in particolare, né la citata disposizione né l'allegato tecnico di cui all'art. 8 del bando, relativo alle modalità di autenticazione e invio tramite piattaforma RESTART, specificano le modalità di presentazione della domanda da parte di un soggetto delegato a mezzo di procura speciale (Allegato 2 del bando).

La scarsa chiarezza delle disposizioni contenute nella *lex specialis* è confermata dalla esclusione dalla procedura *de qua*, per la medesima motivazione (ART.9 del bando: il modello della richiesta generato dal sistema NON è stato firmato digitalmente dal Legale Rappresentante (il modello è stato firmato digitalmente dal RUP) di ben 23 comuni.

Le prescrizioni contenute nella *lex specialis* risultano formulate in modo generico e non univoco, generando una diffusa incertezza interpretativa.

Tale criticità è stata ulteriormente aggravata dalla circostanza che il link al manuale tecnico espressamente richiamato nel bando non risultava funzionante, né al momento della pubblicazione né nel corso dell'intero periodo utile alla presentazione delle istanze.

Ulteriore profilo di ambiguità riguarda la piattaforma informatica predisposta per l'inoltro delle domande, la quale prevedeva, già in fase di accesso, la scelta tra "soggetto richiedente" e "intermediario". Nella prassi camerale, la figura dell'intermediario è ordinariamente riconducibile a professionisti esterni, quali i commercialisti, e non già a funzionari pubblici muniti di potere di firma esterna, legittimati a rappresentare l'ente e a sottoscrivere istanze di partecipazione a bandi e contributi ai sensi e per gli effetti dell'art. 107 del D.Lgs. n. 267/2000.

Tale ambiguità terminologica ha determinato un utilizzo disomogeneo della piattaforma, successivamente assunto quale causa di esclusione.

Si rileva, altresì, che il bando viene formalmente qualificato come "bando a sportello", ma tale qualificazione non trova riscontro nei contenuti procedurali. In particolare, non risulta applicato alcun criterio di valutazione fondato sull'ordine cronologico di presentazione delle domande, elemento essenziale per la configurazione giuridica di tale tipologia di procedura.

Al contrario, la struttura del procedimento ha di fatto impedito l'attivazione del soccorso istruttorio, istituito volto alla regolarizzazione di carenze meramente formali, soprattutto in presenza di errori riconducibili a oggettive ambiguità della documentazione di gara.

Assume, infine, rilievo dirimente la circostanza che le cause di esclusione delle domande non ammesse risultano pressoché identiche, elemento che evidenzia una criticità sistemica del bando e conferma l'esistenza di una diffusa e oggettiva difficoltà interpretativa delle prescrizioni formali. A ciò si aggiunge l'assenza di FAQ o chiarimenti ufficiali sul sito istituzionale della Camera di Commercio, nonostante le evidenti difficoltà operative riscontrate.

Secondo un orientamento consolidato della giurisprudenza amministrativa, le clausole della *lex specialis* devono essere interpretate in senso non restrittivo, privilegiando la massima partecipazione alle procedure selettive (*favor participationis*), soprattutto in presenza di formulazioni ambigue.

Il Consiglio di Stato ha più volte affermato che le disposizioni del bando di gara devono essere interpretate secondo criteri di ragionevolezza e proporzionalità, evitando soluzioni che conducano a esclusioni meramente formali, non giustificate da esigenze sostanziali (*ex multis*, Consiglio di Stato – Sentenza n. 3863/2025 - Sez. VII).

Le evidenti ambiguità della *lex specialis* non possono ricadere sull'Ente e la scarsa chiarezza dell'art. 9 del bando non può giustificare l'adozione di un provvedimento espulsivo così grave e pregiudizievole.

Ad ogni buon conto, la domanda presentata dal Comune di Bacoli è riconducibile con certezza all'Ente, attesa la procura speciale sottoscritta digitalmente dal legale rappresentante e regolarmente inviata nella piattaforma telematica.

Resta confermata la illegittimità del provvedimento impugnato anche sotto ulteriore profilo.

### **3) ILLEGITTIMITA' DELL'ART. 9 DEL BANDO PER VIOLAZIONE DELL'ART. 107 TUEL – VIOLAZIONE FALSA APPLICAZIONE ART 6 LEGGE 241/1990 – VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 10 DEL BANDO.**

Fermo restando tutto quanto in precedenza argomentato, il provvedimento impugnato si appalesa illegittimo per violazione dell'art. 107 del D.Lgs. n. 267/2000.

Segnatamente, una volta consentita la trasmissione della domanda mediante soggetto diverso dal Sindaco, l'esclusione prevista dal citato art. 9 si sarebbe potuta applicare solo in caso di trasmissione della domanda da parte di un soggetto privo di rappresentanza dell'Ente e non come, nella fattispecie, tramite Responsabile ad Elevata Qualificazione, titolare di un rapporto di immedesimazione organica ex lege, in grado di imputare direttamente al Comune di Bacoli gli effetti delle proprie azioni e quindi di impegnare direttamente l'Ente verso l'esterno senza necessità di alcuna procura.

Nella fattispecie, la sussistenza di un rapporto di immedesimazione organica in capo al Responsabile dell'Area IV risulta vieppiù dalla procura speciale, così come da allegato bando *de quo*, regolarmente sottoscritta dal legale rappresentate e allegata alla domanda presentata dal Comune di Bacoli.

Emerge evidente l'illegittimità dell'esclusione impugnata, laddove dalla documentazione in esame risulta la piena legittimazione a trasmettere l'istanza da parte del Responsabile dell'Area IV.

Qualsiasi dubbio in proposito si sarebbe in ogni caso potuto fugare mediante soccorso istruttorio, atteso che nel medesimo bando all'art. 10 veniva espressamente disciplinata la possibilità di attivare il soccorso istruttorio, assumendo in proposito *“L'Azienda Speciale effettuerà un'istruttoria formale finalizzata ad accertare la ricevibilità della domanda secondo l'ordine cronologico di presentazione della domanda (invio nei termini previsti dal bando, completezza e regolarità formale e sostanziale della documentazione prodotta, presenza dei*

requisiti soggettivi previsti dal bando per i beneficiari). L'azienda SI Impresa provvederà, ove necessario, **a richiedere elementi informativi e documentazione integrativa fissando un termine perentorio, non superiore a 10 giorni dal ricevimento della richiesta di integrazione, a pena di improcedibilità.**”

Il richiamo al suddetto art. 10 rileva anche al fine di evidenziare che il bando *de quo* non risulta bando a sportello *tout court*.

L'affermazione trova conferma anche dal tipo di istruttoria ivi prevista, atteso che il citato art. 10 dispone: “*La graduatoria di merito verrà redatta con riferimento al punteggio raggiunto dal progetto presentato e, a parità di requisiti, **costituirà elemento preferenziale l'ordine temporale di presentazione della pratica telematica.** All'esito dell'attività istruttoria il Dirigente dell'Area Promozione provvede all'accoglimento o al diniego della concessione del contributo comunicandone l'esito a mezzo pubblicazione sul sito web dell'Ente. Per la valutazione delle iniziative, la Commissione terrà conto **dei criteri di valutazione di cui all'art. 9 (relazione illustrativa).** **La graduatoria di merito verrà redatta con riferimento al punteggio raggiunto dal progetto presentato e, a parità di requisiti, costituirà elemento preferenziale l'ordine temporale di presentazione della pratica telematica.** All'esito dell'attività istruttoria il Dirigente dell'Area Promozione provvede all'accoglimento o al diniego della concessione del contributo comunicandone l'esito a mezzo pubblicazione sul sito web dell'Ente* verrà redatta con riferimento al punteggio raggiunto dal progetto presentato e, a parità di requisiti, costituirà elemento preferenziale l'ordine temporale di presentazione della pratica telematica. All'esito dell'attività istruttoria il Dirigente dell'Area Promozione provvede all'accoglimento o al diniego della concessione del contributo comunicandone l'esito a mezzo pubblicazione sul sito web dell'Ente.

La precisazione non è di poco rilievo, atteso che il criterio cronologico viene individuato quale criterio residuale, per cui, risultando *ex actis* la legittimazione del Responsabile dell'Area IV alla trasmissione della domanda, prima di procedere all'esclusione, controparte avrebbe dovuto quantomeno attivare il soccorso istruttorio.

Anche qualora si volesse ritenere sussistente un profilo di irregolarità formale (circostanza che si contesta integralmente), la stessa sarebbe meramente formale e sanabile, non incidendo sulla sostanza della domanda né sulla par condicio dei partecipanti.

Ciò è di tutta evidenza se si considera che:

- la violazione dell'art. 9 contestata al Comune si risolve in una mancanza meramente formale, che attiene alla modalità di trasmissione della domanda e non al suo contenuto;
- a voler tutto concedere, quanto accaduto non poteva ricondursi alla fattispecie disciplinata a pena di esclusione dal medesimo art. 9, essendo il rapporto di immedesimazione organica fattispecie del tutto diversa dal rapporto di rappresentanza;
- il Responsabile dell'Area IV, in base al rapporto di immedesimazione organica, non poteva qualificarsi come "intermediario dell'ente" con legittimazione a trasmettere la domanda mediante procura speciale.

Risulta pertanto, nella specie, applicabile il principio del soccorso istruttorio, espressione dei più generali principi di cui agli artt. 1, 6 e 10-bis della L. 7 agosto 1990, n. 241, nonché del principio di favor participationis, pacificamente riconosciuto dalla giurisprudenza amministrativa.

L'applicazione dei principi di proporzionalità e di ragionevolezza, oltre che del principio del raggiungimento dello scopo, implica quale suo complementare precipitato logico la necessità di far prevalere la sostanza sulla forma quando si sia in presenza di vizi meramente formali che sono in astratto suscettibili di sanatoria, e, segnatamente, allorquando sia possibile garantire comunque la certezza dei rapporti giuridici, attraverso consolidati istituti di collaborazione, qual è appunto il soccorso istruttorio (cfr. Cons. Stato, IV, 26 febbraio 2015, n. 964).

Sul punto, la giurisprudenza amministrativa è costante nel ritenere illegittima l'esclusione da procedure selettive, nell'ipotesi di mera irregolarità inessenziale, proprio in ossequio al principio del favor participationis, ove l'amministrazione, possa agevolmente richiedere chiarimenti o integrazioni documentali, ai sensi dell'art. 6, comma 1, lett. b) della L. n. 241 del 1990, consentendo così all'interessato di fornire tutto quanto occorrente per superare ogni possibile indeterminatezza (ex multis: Cons. Stato, sez. V, n. 2271/2019; Cons. Stato, sez. III, n. 1604/2020; TAR Campania Napoli Sentenza n. 5408/2022).

#### **4) ILLEGITTIMITA' DELL'ART. 8 E 9 DEL BANDO DI GARA PER VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI TASSATIVITA' DELLE CAUSE DI ESCLUSIONE E DEL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITA' E DEL FAVOR PARTECIPATIONIS**

Il bando recante l'attribuzione del contributo economico oggetto del presente giudizio è riconducibile ad una procedura selettiva disciplinata dall'art. 12 della legge 241/1990 a mente del quale la PA è tenuta a pubblicare il bando e a

prestabilire le modalità di presentazione nonché i criteri di valutazione delle relative domande per l'attribuzione dei contributi economici.

La determinazione dei suddetti criteri non può prescindere dai principi che governano l'evidenza pubblica; la procedura in esame, sebbene non determini la nascita di un rapporto sinallagmatico tra PA e privati, essendo finalizzata all'attribuzione di un contributo per la realizzazione di progetti ritenuti meritevoli comunque è soggetta ai principi disciplinanti l'evidenza pubblica, per quanto riguarda la partecipazione al bando.

Il Consiglio di Stato, richiamando la disciplina dell'art. 12 della legge n. 241 del 1990, ha reiteratamente evidenziato che il principio di tassatività delle cause di esclusione rappresenta un principio generale, applicabile, per il tramite dell'art. 12 della legge n. 241 del 1990, anche alle procedure dirette alla concessione di agevolazioni (*ex multis*, Consiglio di Stato sez. III, 12/04/2023, n. 3706: *“tale principio di carattere generale comporta la tassatività delle cause di esclusione delle procedure concorsuali e deve essere applicato anche alla erogazione dei contributi, assimilabile ad una procedura concorsuale, in base alla disciplina dell'art. 12 della legge n. 241 del 1990, e regolata da un bando, sussistendo le medesime esigenze di certezza e di rispetto del principio della massima partecipazione delle procedure concorsuali”*; Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio Sentenza n. 11105/2025).

La giurisprudenza ha, infatti, già da tempo affermato che i principi generali in materia di sovvenzioni pubbliche posti dall'art. 12 della legge n. 241 del 1990 implicano il rispetto della *par condicio* tra i possibili destinatari delle sovvenzioni e la tutela dell'affidamento dei richiedenti i benefici, in quanto rivolti ad assicurare la trasparenza della azione amministrativa (TAR Lazio –Latina n. 438 del 2012; TAR. Puglia Lecce n. 1842 del 2011).

Come evidenziato nei precedenti motivi di ricorso, il bando ha previsto a pena di esclusione non sanabile la sottoscrizione della domanda di contributo da parte del legale rappresentante dell'Ente, consentendo che la suddetta domanda venisse trasmessa direttamente dal sindaco mediante la sottoscrizione del modulo di trasmissione, in alternativa ha, altresì, previsto che come possibile la trasmissione da parte di terzi, previa allegazione del modulo recante la procura speciale.

Ebbene, nella fattispecie la trasmissione non è avvenuta da parte di un terzo in mancanza di apposita procura, come tale privo di legittimazione, ma dal Responsabile dell'Area IV, munito di procura speciale debitamente sottoscritta e trasmessa e, in ogni caso, titolare di una legittimazione ad agire prevista ex lege (art. 107 TUEL).

La precisazione rende evidente che nel caso di specie non si è realizzata la fattispecie specifica in presenza della quale poteva applicarsi il motivo di esclusione, fermo restando l'impossibilità di applicazione analogica e/o estensiva di qualsivoglia clausola escludente prevista nel bando.

Ciò posto, per mero scrupolo difensivo si rileva che, pur volendo ritenere la fattispecie in esame soggetta alla clausola di esclusione di cui all'art 9 del bando, i provvedimenti impugnati comunque risultano illegittimi per illegittimità/ nullità della suddetta clausola.

Ed invero secondo quanto chiarito dalla pronuncia dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, n. 9 del 2014 *"il legislatore ha così inteso effettuare direttamente il bilanciamento tra l'interesse alla massima partecipazione alle gare di appalto ed alla semplificazione, da un lato, e quello alla speditezza dell'azione amministrativa ed alla parità di trattamento, dall'altro, mettendo l'accento sui primi a scapito dei secondi ma salvaguardando una serie predefinita di interessi, selezionati ex ante, perché ritenuti meritevoli di una maggior protezione rispetto ad altri, in guisa da sottrarli alla discrezionalità abrogatrice della stazione appaltante"*. Nella medesima sentenza si affronta l'ipotesi in cui la *"legge di gara che, in violazione del principio di tassatività, introduce cause di esclusione non previste dal codice, dal regolamento attuativo o da altre leggi statali; in tal caso la clausola escludente è nulla, priva di efficacia e dunque disapplicabile da parte della stessa stazione appaltante ovvero da parte del giudice"*. (Ad. Plenaria, n. 9 del 2014; T.A.R. Trento, sez. I, 20.11.2023, n.182 T.A.R. Campania Napoli sez. IX n. 2957/2025).

Non è di poco rilievo, inoltre, che la rigida interpretazione del bando a scapito di tutti i partecipanti non è giustificata dall'esigenza di dover procedere ad una rigida selezione dei partecipanti in ragione delle risorse disponibili.

Nella fattispecie su 76 Comuni partecipanti solo 28 Comuni sono stati ammessi al contributo, erogando così una somma di gran lunga inferiore rispetto a quella disponibile; anche dal punto di vista contabile, pertanto, una selezione così rigorosa risulta del tutto priva di giustificazioni.

#### **ISTANZA CAUTELARE**

Il *fumus boni iuris* emerge dai motivi di ricorso.

Quanto al periculum in mora, si precisa che il Comune di Bacoli ha realizzato il progetto con fondi propri prima del 20.01.2025 (cfr. doc. allegata) ed è in grado di procedere alla rendicontazione delle relative spese nei termini di cui alla determinazione dirigenziale -n°1 del 05/01/2026 della Camera di Commercio di Napoli recante la proroga del termine di conclusione dell'iniziativa e realizzazione

degli eventi al 20/01/2026, con obbligo di trasmissione della relativa *documentazione di rendicontazione entro e non oltre 90 giorni a decorrere dal 21/01/2026, pena la decadenza dal contributo.*

Si rileva, pertanto, che il riesame dell'istanza del Comune e l'ammissione in graduatoria consentirebbe allo stesso di essere ammesso al finanziamento tramite rimborso delle spese sostenute per il progetto nelle more realizzato, essendo ancora possibile presentare la rendicontazione delle spese sostenute, non essendo ancora definitiva la graduatoria di ammissione al contributo, subordinata alla verifica della corretta rendicontazione delle spese, da presentarsi entro il termine di 90 decorrente dal 21 gennaio, termine non ancora scaduto.

Da qui l'urgenza di adottare apposite misure cautelari, al fine di consentire al Comune ricorrente di essere ammesso anche con riserva alla valutazione del progetto presentato.

Si ribadisce che il Comune di Bacoli ha presentato la domanda di contributo sottoscritta dal legale rappresentante dell'Ente e ha prodotto in maniera corretta tutti i relativi allegati e documenti debitamente sottoscritti dal sindaco, ivi compresa la richiesta di trasmissione generata dal sistema (una sorta di lettera di trasmissione). Ciò nonostante, inopinatamente, con il provvedimento in questa sede impugnato, il Comune di Bacoli è stato escluso dalla procedura de qua per presunta violazione dell'art. 9 del bando, per mancata sottoscrizione della domanda da parte del legale rappresentante, ovvero per l'inosservanza di un adempimento meramente formale, non previsto a pena di esclusione non sanabile dal bando, sicuramente non necessario a mente dell'art 107 del D.lgs. n. 267/2000, in ogni caso, suscettibile di regolarizzazione mediante soccorso istruttorio.

A tal fine si chiede la sospensione del provvedimento di esclusione e degli effetti della graduatoria impugnata quantomeno al fine di procedere al riesame della domanda presentata dal Comune di Bacoli, nonché l'adozione delle misure cautelari ritenute più idonee a tutelare le ragioni del ricorrente.

### **CONCLUSIONI**

Previa adozione delle misure cautelari, si chiede l'accoglimento del ricorso.

Vinte le spese, oltre al rimborso forfettario ed oneri riflessi.

La presente controversia ha valore indeterminato ed il contributo unificato versato nei termini di legge è pari ad euro 650,00.

Avv. Valeria Capolino