ECC.MO CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

PER LA REGIONE SICILIANA

RICORSO IN APPELLO

Del **CENTRO REGIONALE U.N.C.I. PER LA FORMAZIONE PROFESSIONALE**(c.f. 93009140810), con sede in Trapani, nella Via dei Glicini n. 35, in persona del legale rappresentante pro tempore Sig.La Porta Salvatore, nato a Buseto Palizzolo (TP), il 25.04.1941(c.f. LPRSVT41D25B288J) rappresentato e difeso, per procura in calce al presente atto, dall'Avv. Daniele Piazza (c.f. PZZDNL72D11G273H; avvocatodanielepiazza@legalmail.it; fax 0917292780) con domicilio digitale come da Pec registri giustizia

CONTRO

- **L'Assessorato regionale dell'Istruzione e della Formazione Professionale** in persona del legale rappresentante pro tempore;
- **Il Dipartimento Regionale dell'Istruzione e della Formazione Professionale**, in persona del legale rappresentante pro tempore;
- **La Commissione di Istruttoria e valutazione** nominata con provvedimenti prott. n. 42723 del 27.07.2016, n. 43849 del 02.08.2016 e n. 48711 del 08.09.2016

E NEI CONFRONTI

- Della società **ARAM** in persona del legale rappresentante pro tempore (non costituito in giudizio) ;
- Della società cooperativa **ISVIRE** in persona del legale rappresentante pro tempore (non costituito in giudizio) ;
- Dell'**ENAIP Enna**, in persona del legale rappresentante pro tempore (non costituito in giudizio);
- Di **STREC Società Consortile a Responsabilità limitata**, in persona del legale rappresentante pro tempore, (non costituito in giudizio) ;

- Di centro **Studi Aurora , Istituto IRES , I.R.I.P.A Siclia , Anapia – Palermo, En.Aip- Palermo, Ted Formazione professionale, Ce.S.A.M , I.D.E.A , Form Azione Europea**, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, intervenienti ad opponendum nel giudizio di prime cure con il patrocinio degli Avv.ti Carlo Comandè , Enzo Puccio e Tiziana Pellegrino ed elettivamente domiciliati in Palermo, Via Caltanissetta n.2/D, presso lo studio dell'Avv. Carlo Comandè

PER L'ANNULLAMENTO E/O RIFORMA PARZIALE

Della sentenza n. 1927/2018 pubblicata in data 11.09.2018 , non notificata, con cui il Tar Sicilia Palermo sez. I sia pur accogliendo parzialmente il ricorso proposto in prime cure dall'odierna appellante, ha tuttavia ritenuto infondati gli ulteriori motivi di ricorso meglio oltre precisati, nonché nella parte in cui il medesimo primo giudice, pur onerando l'amministrazione appellata a riformulare due criteri di selezione previsti nel bando per l'erogazione dei contributi alla formazione, ha tuttavia disposto che tale rielaborazione del criterio dovesse essere effettuata senza riapertura dei termini di partecipazione ed essere conseguentemente applicata esclusivamente ai concorrenti inseriti nella graduatoria degli ammessi; nonché ancora nella parte in cui il medesimo primo giudice ha altresì ritenuto ammissibile il postumo inserimento da parte dell'amministrazione appellata di criteri di selezione non esplicitati nel bando ed inseriti solo nella successiva fase di rielaborazione disposta dal medesimo Tar

PREMESSE IN FATTO

Con avviso ritualmente pubblicato l'amministrazione odierna appellata, in continuità con il processo di riqualificazione del sistema della formazione professionale in Sicilia avviato nella seconda metà della programmazione FSE 2007/2013, ha indetto una selezione al fine di "sostenere percorsi formativi mirati allo sviluppo ed adeguamento delle professionalità e delle

competenze, al fine di creare le condizioni per l'uscita dallo stato di disoccupazione, favorire la mobilità professionale e contribuire a sostenere i processi di rilancio ed inclusione sociale in atto".

Il predetto intervento, finanziato a valere sul PO FSE 2014/2020 della regione Siciliana, ha previsto uno stanziamento complessivo pari ad € 136.000.000,00, eventualmente da incrementarsi nell'ipotesi di disponibilità di ulteriori risorse .

L'intera procedura selettiva di che trattasi risulta disciplinata dall'avviso n.8 che, a sua volta, rinvia ai criteri di selezione del PO FSE 2014/2020 approvati dal Comitato di Sorveglianza in data 10.06.2015.

Ed infatti, come testualmente indicato al comma 1 dell'art.8 dell'avviso "la selezione delle proposte avviene attraverso le fasi di seguito descritte e nel rispetto dei criteri di selezione del PO FSE Sicilia 2014/2020 approvati dal Comitato di sorveglianza del programma nella seduta del 10.06.2015 ai sensi dell'art.110 … regolamento UE n.1303/2013".

L'esplicito rinvio alle prefate disposizioni avrebbe dovuto implicare la pedissequa e coerente applicazione delle stesse, non potendo l'Autorità di gestione (nella specie l'Assessorato odierno appellato) derogare all'obbligo autoimpostosi e prevedere in fase attuativa di predisposizione dell'avviso, criteri e modalità di selezione dei concorrenti non in linea rispetto ai parametri ed agli ambiti predeterminati a garanzia della par condicio tra i concorrenti ed in ossequio ai principi di trasparenza, imparzialità ed efficienza dell'amministrazione, peraltro espressamente richiamati nel succitato regolamento UE .

Ciò sia con riferimento alle fasi prodromiche all'avvio della selezione, sia con riferimento alla individuazione dei criteri di selezione e di valutazione dei concorrenti.

Sempre a mente delle previsioni di cui al documento del comitato di sorveglianza cui l'avviso rinvia e segnatamente, secondo quanto prescritto

al punto 3 rubricato “ principi guida nella selezione delle operazioni” “nella fase di selezione, valutazione e approvazione delle operazioni, l’AdG assicura la piena conformità rispetto a: ….. :

- lett c) le norme relative agli appalti pubblici .”

Se così è, e se dunque, l’avviso di che trattasi avrebbe dovuto essere predisposto in aderenza alle norme sugli affidamenti pubblici almeno nella fase di valutazione dei requisiti dei concorrenti, lo stesso avrebbe dovuto fare applicazione delle norme afferenti la verifica preliminare in capo ai concorrenti, sia del possesso dei requisiti di ordine generale, onde accertare l’insussistenza di cause ostative alla percezione di provvidenze pubbliche, sia il possesso dei requisiti di capacità tecnica economica e finanziaria, onde accertare in capo al soggetto beneficiario l’idoneità a svolgere l’attività oggetto di pubblico finanziamento.

Viceversa l’avviso in questione nulla prevede al riguardo, ed anzi effettua una applicazione arbitraria e parziale delle disposizioni relative ai requisiti di partecipazione alle pubbliche selezioni.

L’Avviso in commento si limita infatti a prescrivere esclusivamente al punto 3 l’inammissibilità delle proposte progettuali presentate da soggetti che versino in situazione di fallimento, liquidazione coatta, concordato preventivo o altra situazione liquidatoria, anche volontaria… nonché da soggetti i cui amministratori muniti di potere di rappresentanza abbiano subito condanne penali – anche non definitive – per le ipotesi contemplate all’art.80 del D.lgs n.50/2016 , nonché da soggetti che non siano in regola con gli obblighi previsti dalla legge n.68/99.

Il chè a ben vedere costituisce una incompleta estrapolazione delle cause ostative a contrarre con la p.a enucleate dal cennato art.80 del codice appalti e, conseguentemente, non risponde all’esigenza di preventiva verifica del soggetto beneficiario, siccome, di contro, imposta dal provvedimento del comitato di sorveglianza .

Oltre a ciò, la palese difformità tra l'avviso e la normativa di riferimento (comitato sorveglianza regolamento UE) appare vieppiù evidente nella parte relativa all'indicazione dei criteri di valutazione delle proposte progettuali.

Trattasi di criteri che, come meglio oltre si vedrà, appaiono in tutto difformi rispetto alle indicazioni fornite dal comitato di sorveglianza, e a cui per di più, non corrisponde l'attribuzione di un punteggio scaturente da una seria e concreta ponderazione, sia della capacità tecnica economica e finanziaria del soggetto proponente , sia della qualità e coerenza del progetto proposto.

Ma vi è di più.

Ed infatti, molti dei criteri di valutazione contenuti nell'avviso in commento hanno palesato in fase applicativa una intrinseca illogicità, avendo consentito l'accesso alle posizioni utili al finanziamento di che trattasi a soggetti del tutto privi dei requisiti effettivamente qualificanti sia sul piano tecnico professionale che in termini di qualità dei progetti presentati .

Alcuni criteri di valutazione, specie quelli relativi alla verifica delle capacità tecnico professionali del soggetto proponente, prevedono ai fini dell'elaborazione del punteggio da attribuire, un criterio di calcolo che, a ben vedere, una volta eseguito, ha consentito una inammissibile equiparazione o addirittura penalizzazione tra i soggetti che hanno dimostrato il possesso di maggiore esperienza tradotta in attività formativa finanziata e svolta nel quadriennio antecedente, ed i soggetti che, di contro, hanno dichiarato nel periodo di riferimento indicato nell'avviso, il pregresso svolgimento di una esigua attività formativa.

Il chè ha in concreto precluso l'accesso a posizioni finanziabili anche ad enti che, come l'odierna appellante svolgono da oltre un ventennio attività formativa e che, peraltro, hanno dimostrato e comprovato ai fini della partecipazione all'avviso di che trattasi un'esperienza maturata proprio nelle tipologie di attività formative richiamate dal medesimo avviso.

Ciò a fronte di soggetti che, oltre a non avere comprovato analoga esperienza, hanno peraltro svolto attività formativa nell'ambito di tipologie di attività che, per espressa previsione dell'avviso, non rientravano tra quelle idonee a dimostrare la capacità del soggetto proponente.

Ed ancora, l'avviso in questione, in palese spregio alle previsioni normative in materia di pubbliche selezioni (quale è quella per cui si controverte), contiene una illegittima ed inammissibile commistione tra i criteri di selezione ed ammissione dei concorrenti , da valutarsi evidentemente nella fase iniziale della procedura ai fini della formazione della graduatoria, ed i criteri da applicare nella successiva fase di rendicontazione dei progetti, ovvero nella fase finale e conclusiva dei percorsi formativi avviati dagli enti.

Ebbene, come si avrà modo di specificare infra, il medesimo avviso, da un lato prevede l'attribuzione di un punteggio a fronte dell'attestazione di un determinato requisito, salvo poi a consentire ai concorrenti di acquisire il requisito medesimo anche in un momento successivo rispetto alla scadenza del termine di presentazione della domanda di partecipazione, sanzionando con l'eventuale "taglio" del finanziamento erogato la successiva verifica del mancato possesso ab origine dello stesso requisito che, tuttavia, gli enti avevano dichiarato di possedere ai fini dell'attribuzione del punteggio.

In altri termini e venendo al caso in esame , nell'avviso di che trattasi è prevista tra i criteri di selezione ai punti B.4 e B.5 l'attribuzione di un punteggio doppio pari a 7 +7 punti in favore di quegli enti che al momento della presentazione delle domande di partecipazione avessero dichiarato di impiegare nella proposta progettuale risorse umane aventi sia dieci anni di esperienza professionale sia dieci anni di esperienza didattica; tuttavia poi il medesimo avviso consente agli enti concorrenti di poter individuare tali docenti anche in una fase successiva rispetto all'approvazione della graduatoria, e quindi già in fase esecutiva, spostando addirittura alla fase di

rendicontazione la verifica dell'effettivo utilizzo del personale docente dichiarato, e prevedendo l'eventuale taglio di spesa nell'ipotesi in cui i docenti impiegati nell'attuazione dei progetti fossero risultati " diversi" rispetto a quelli dichiarati in fase di selezione ai fini del punteggio .

Non pare revocabile in dubbio la violazione palese di ogni canone normativo afferente la valutazione dei requisiti in capo ai concorrenti, valutazione che deve necessariamente consolidarsi e definirsi in una fase preliminare all'ammissione al finanziamento.

Ciò specie la dove la dimostrazione del requisito sia connessa all'attribuzione di un punteggio utile alla selezione dei concorrenti ed al conseguimento del finanziamento richiesto.

Proprio in tale circostanza non può ritenersi in alcun caso ammissibile che la scelta dei concorrenti e l'attribuzione del punteggio possa fondarsi sulla mera dichiarazione del possesso di un requisito "a formazione progressiva", ovvero non posseduto al momento della presentazione della domanda e acquisito in corso di procedura ovvero in un momento di gran lunga successivo rispetto all'attribuzione del punteggio ed all'utile inserimento in graduatoria.

Evidente la violazione della par condicio tra i concorrenti che una siffatta previsione dell'avviso ha in concreto determinato, posto che molti enti hanno acquisito una posizione utile in graduatoria anche in forza di tale punteggio, pur avendo al momento della partecipazione reso solamente una mera dichiarazione di impegno in ordine all'impiego delle risorse umane indicate nell'avviso, senza tuttavia avere proceduto alla concreta individuazione di tali soggetti che, verosimilmente, stando anche alle stesse previsioni illogiche del medesimo avviso, potrebbero anche non essere più individuati e/o sostituiti con docenti privi dell'esperienza che costituiva criterio selettivo.

Risulta pertanto attribuito un punteggio significativo e fondamentale ai fini dell'utile inserimento in graduatoria non già in forza della preliminare verifica del possesso del requisito, bensì esclusivamente in base all'impegno futuro ed incerto ad acquisirlo.

E la fondatezza di tale argomentazione appare asseverata dai chiarimenti forniti dalla medesima amministrazione regionale (FAQ) che in relazione al quesito n.124 concernente i criteri B.4 e B.5 specificava che *" non è necessario inserire l'elenco docenti in sede di presentazione della domanda di finanziamento"* .

Il chè a ben vedere ha consentito a soggetti del tutto privi di tale requisito di concorrere alla selezione di che trattasi e di ottenere il punteggio in questione in base ad una mera dichiarazione di impegno circa la futura acquisizione del requisito, al pari di altri soggetti che viceversa o erano già in possesso del requisito o che, come l'odierna appellante, avendo reso una dichiarazione coerente con l'effettivo assetto del personale disponibile e nel proprio organico al momento della presentazione della domanda, non hanno conseguito il punteggio massimo in entrambe le voci B4 e B5

Ma l'illogicità dei criteri di valutazione e di attribuzione del punteggio si riscontra anche con riferimento al criterio D e segnatamente al sottocriterio D.1.

Tale criterio volto a valorizzare le proposte formative che avrebbero previsto la realizzazione di almeno un corso nelle c.d aree interne del territorio siciliano (terre Sicane, Madonie Nebrodi, Calatino, valle del Simeto) prevede l'attribuzione di 7 punti in favore dei soggetti che avessero reso tale dichiarazione indicando la sede di realizzazione di tali corsi.

Il chè, a rigore di logica, avrebbe dovuto implicare che per ottenere il ridetto punteggio l'ente concorrente avrebbe dovuto attestare, già in fase di presentazione della domanda di finanziamento, la disponibilità della sede

propria o occasionale accreditata o in corso di accreditamento ove realizzare il corso.

Ciò sempre in forza del principio sopra enunciato secondo cui l'attribuzione del punteggio deve essere necessariamente correlata alla dimostrazione del possesso del requisito sin dalla fase di presentazione della domanda.

Viceversa nel caso in esame, una gran quantità di enti tutti utilmente collocati in graduatoria hanno conseguito il detto punteggio premiale relativo alle aree interne solo in forza di una mera dichiarazione circa la località ove avrebbero inteso realizzare il corso, senza altra indicazione in ordine alla concreta sede ove il corso medesimo avrebbe dovuto concretamente realizzarsi.

Ciò ha evidentemente implicato anche in questo caso l'attribuzione di un punteggio (peraltro elevato) in favore di soggetti che al momento della presentazione della domanda non avevano la disponibilità della sede anche occasionale ove realizzare l'attività formativa.

Ad aggravare tale situazione di abuso ed arbitrio ha concorso altresì l'intervenuta adozione da parte dell'amministrazione odierna appellata di una circolare che verosimilmente al fine di consentire e/o facilitare il reperimento di sedi non possedute o nelle disponibilità dell'ente ab origine , ha ampliato a dismisura le categorie catastali di riferimento consentendo in tal modo di adibire a sedi formative, locali che, viceversa, non avrebbero potuto ottenere tale destinazione ai sensi della normativa nazionale e regionale sull'accreditamento.

In altri termini, da un lato l'avviso ha previsto l'attribuzione di un punteggio a fronte di un requisito che tuttavia i concorrenti (anche in questo caso) non erano tenuti a possedere al momento della presentazione della domanda, dall'altro, all'evidente fine di consentire l'acquisizione ex post di tale requisito, l'amministrazione appellata, solo dopo aver pubblicato la graduatoria definitiva, ha illegittimamente ampliato le categorie catastali

per consentire **solo ai soggetti ormai ammessi definitivamente al finanziamento** di poter conseguire l'accreditamento o l'attestazione di idoneità proprio di quelle sedi , verosimilmente ubicate nelle aree interne, che viceversa in assenza di tale postumo intervento normativo non avrebbero potuto essere reperite.

La distorsione della concorrenza conseguente a tale sistema di valutazione è evidente, posto che la modifica normativa in ordine alle modalità di accreditamento delle sedi , intervenuta in un momento successivo rispetto all'approvazione della graduatoria definitiva, ha evidentemente avvantaggiato solo i soggetti utilmente collocati in graduatoria consentendo agli stessi di poter acquisire, ancora una volta ex post, il requisito che pur non posseduto al momento della presentazione della domanda è stato comunque valutato, e a cui è stato attribuito un elevato punteggio ai fini dell'utile collocazione in graduatoria.

Da quanto precede appare evidente l'illegittimità dell'avviso di che trattasi, strutturato in modo tale da consentire anche a soggetti del tutto privi dei requisiti di selezione di poter conseguire un utile punteggio solo a fronte di mere dichiarazioni di intenti non verificate né tanto meno verificabili nella fase di selezione, ma al più riscontrabili per come espressamente previsto nell'avviso, in una fase comunque successiva all'approvazione della graduatoria definitiva.

Ebbene, l'ente odierno appellante che da molti anni svolge attività formativa con regolare accreditamento regionale, ha partecipato alla selezione in questione presentando diversi progetti formativi, ma non ottenendo tuttavia in nessuno dei progetti un punteggio utile al finanziamento di che trattasi.

In particolare, come si vedrà l'ente appellante è stato ingiustamente penalizzato nell'attribuzione di alcuni punteggi relativi alla voce inerente la valutazione del soggetto proponente, punteggi che, viceversa, ove correttamente assegnati avrebbero consentito di acquisire una migliore

posizione in graduatoria e quindi una maggiore probabilità di ottenere il finanziamento delle proposte formative presentate.

E a nulla è valsa la tempestiva presentazione delle osservazioni alla graduatoria provvisoria posto che, nessuna contezza risulta data in ordine alla valutazione delle stesse ed alle ragioni di non accoglimento delle doglianze mosse dall'ente appellante sia avverso i criteri di selezione siccome disciplinati dall'avviso, sia avverso il punteggio concretamente attribuito in forza della distorta applicazione di tali criteri.

Conseguentemente l'ente appellante si è visto costretto a proporre ricorso giurisdizionale (recante rgn 687/2017) innanzi al Tar Sicilia Palermo sez.I , censurando l'avviso nelle parti sopra evidenziate, nonché l'operato della commissione di valutazione nella parte in cui alla medesima appellante risulta attribuito un punteggio manifestamente incongruo ed irragionevole a talune voci dei progetti presentati.

Il primo Giudice tuttavia accoglieva solo parzialmente l'istanza cautelare proposta dall'odierno appellante.

Ed invero , con l'ordinanza di che trattasi il Tar adito, ha accolto i motivi di censura proposti dall'odierna appellante relativamente ai criteri A1 e A2, ritenendoli manifestamente illogici; per l'effetto ordinando all'amministrazione appellata di procedere alla rimodulazione dei suddetti criteri ed al conseguente rinnovo della valutazione dei progetti in ordine alle citate voci, per tutti i soggetti collocati nella graduatoria degli ammessi .

Nel fare ciò , tuttavia, il Primo giudice non ha ritenuto di dover riaprire i termini di partecipazione; di fatto l'amministrazione è stata onerata a procedere alla modifica dell'avviso di selezione senza che ciò implicasse (come invece avrebbe dovuto essere) il riavvio dell'intera procedura.

In ordine poi agli ulteriori motivi di censura proposti dall'odierno appellante (volti ad evidenziare, tra gli altri, l'illegittimità dei criteri B4 e B5 e D) il

Tar adito ha ritenuto che gli stessi non fossero, *prima facie*, assistiti del prescritto *fumus boni iuris*.

Ebbene, l'amministrazione odierna appellata, sia pur dando asseritamente esecuzione all'ordine impartito dal primo giudice, ha in realtà "riformulato" un criterio di valutazione ed attribuzione del punteggio che in modo ancor più lapalissiano evidenzia una intrinseca ed insanabile illogicità.

Nell'evidente tentativo di lasciare immutato l'assetto predeterminatosi con la precedente graduatoria e quindi le aspettative ingenerate negli enti originariamente ammessi, l'amministrazione ha di fatto ricucito addosso ai concorrenti già noti e già valutati, un asserito nuovo criterio, assumendo di avere apportato dei correttivi a quello precedente e di avere, in forza di tale nuova elaborazione del criterio, garantito quella equità di valutazione richiesta dal primo giudicante.

In realtà l'amministrazione appellata, nel rimodulare i criteri in questione, ha reiterato quei profili di palese illogicità, già censurati dal Tar.

In particolare l'Assessorato ha nuovamente appiattito oltre ogni ragionevole misura, la diversificata esperienza degli enti partecipanti.

Ed infatti, l'amministrazione, premettendo di voler utilizzare le "modalità di calcolo già impiegate in sede di graduatoria definitiva" ed assumendo peraltro che le stesse avessero ottenuto un apprezzamento favorevole da parte del collegio giudicante (Sic!) , ha ritenuto di poter ovviare alla dedotta illogicità del suddetto criterio applicando alla ridetta formula un coefficiente asseritamente correttivo.

Pertanto la medesima amministrazione, lasciando immutato l'algoritmo di calcolo adottato per la redazione della prima graduatoria definitiva, ha scomposto il punteggio massimo pari a 12, inizialmente previsto per il Criterio A1, in due sub punteggi corrispondenti: il primo pari ad 8 al profilo qualitativo, ed il secondo pari a 4 al profilo quantitativo.

Ciò posto l'amministrazione odierna appellata ha ritenuto di poter applicare il parametro qualitativo, pari ad 8, secondo la vecchia formula , ovvero secondo l'algoritmo ritenuto illogico, mentre ha applicato il secondo parametro corrispondente al dato quantitativo e parti a 4 punti in base ad una graduazione che, tuttavia, è stata ristretta in un margine minimo da 80% a 100% in relazione al numero di corsi eseguiti nell'arco di un anno sino ad un massimo di 15 corsi ritenuto (erroneamente per come si vedrà) il numero massimo di corsi possibili da effettuare nell'arco di ogni annualità .

In forza di tale asserita rimodulazione del criterio, il coefficiente qualitativo pari ad 8 è stato di fatto assegnato a tutti i concorrenti, perseverandosi pertanto nel non differenziare la qualità di ciascuno, e livellandoli anche questa volta ingiustamente; mentre il parametro quantitativo, ha di fatto, anche questa volta, posto in posizione pressocchè analoga soggetti dotati di un requisito esperienziale notevolmente e sensibilmente differente.

In altri termini, quanto al primo sub punteggio, la totalità degli enti, a prescindere dal numero di corsi espletati ed a prescindere pertanto dalla ponderazione della effettiva qualità dei corsi espletati, hanno ottenuto un punteggio pari ad 8, secondo lo stesso algoritmo ritenuto illogico dal primo giudice.

Mentre relativamente al sub punteggio concernente la quantità, per effetto del ristrettissimo range percentuale (dall'80 % al 100% e non già da 0 % a 100 % come avrebbe dovuto normalmente essere) calcolato sul punteggio massimo di 4, risultava solo una differenza di 0,80 centesimi di punto tra enti che hanno svolto un solo corso (a cui è stato attribuito un punteggio di 3,20) ed enti con un numero considerevole di corsi (a cui è stato attribuito un punteggio di 4).

Per cui un ente con un solo corso svolto nel periodo di riferimento che con il precedente criterio palesemente illogico ha riportato il punteggio di 12, ha

ottenuto un punteggio di 11,20 (riduzione per vero esigua a fronte della asserita rimodulazione di un criterio palesemente illogico).

A ben vedere non solo in effetti nulla mutava rispetto al precedente criterio di valutazione ma, per di più, tale nuovo criterio ha di fatto smentito quanto più volte sostenuto dalla stessa difesa erariale in ordine alla ratio sottesa alla valutazione della qualità del soggetto proponente.

Se infatti è vero che l'obiettivo cui mirava l'amministrazione era quello di premiare la qualità dei corsi espletati nel quadriennio antecedente e non anche o non solo la quantità, non si comprende poi per quale ordine di ragioni nel nuovo criterio siccome formulato in asserita esecuzione dell'ordine del giudice, il maggiore punteggio pari ad 8 riveniente dalla scomposizione dei 12 punti iniziali e corrispondente al profilo qualitativo sia stato di fatto attribuito a tutti i concorrenti utilmente collocati nella graduatoria .

Con ciò denotandosi l'assenza di qualsivoglia effettiva valutazione della qualità dei singoli progetti, valutazione peraltro pressocchè impossibile da effettuare in assenza di criteri adeguati e predeterminati di pesatura del punteggio.

Palese pertanto l'illogicità della valutazione effettuata dalla amministrazione ed evidente altresì, sotto tale profilo, l'erroneità della pronuncia cautelare resa dal primo giudice nella parte in cui, sia pur rilevandosi l'illogicità dei criteri di valutazione di cui alle voci A1 e A2, ne è stata disposta la riformulazione senza una contestuale riapertura dei termini di partecipazione, posto che all'evidenza la riformulazione del criterio di valutazione, di fatto ha implicato l'introduzione di parametri e criteri del tutto nuovi e non previsti dall'avviso e, viceversa solo successivamente inseriti al fine evidente di mantenere inalterate le posizioni già acquisite in graduatoria.

Nelle more, avverso la prefata ordinanza cautelare l'odierna appellante proponeva appello innanzi a Codesto Ecc.mo CGA relativamente ai motivi di censura ritenuti prima facie infondati dal primo giudice.

Ebbene Codesto Ecc.mo CGA con ordinanza 550/17 accoglieva il ricorso in appello specificatamente con riferimento alla denunciata illegittimità dei criteri B4 e B5 dell'Avviso, all'uopo ritenendo illogica l'attribuzione di un punteggio rispetto ad un requisito non posseduto dai concorrenti al momento della presentazione della domanda, posto che una siffatta valutazione avrebbe integrato una palese violazione della par condicio e della libera concorrenza legittimando a priori soggetti non in possesso dei requisiti .

A tal riguardo Codesto Ecc.mo Collegio rinviava all'art. 125 coma 3 del Regolamento UE 1303/2013 il quale richiede un accertamento della capacità amministrativa del beneficiario dei contributi prima dell'approvazione dell'operazione .

In asserita esecuzione alla prefata ordinanza cautelare l'amministrazione appellata, nuovamente procedeva alla riformulazione della graduatoria, tuttavia espungendo tout court i criteri B4 e B5 ed eliminando pertanto il punteggio connesso a siffatti criteri, circostanza questa che determinava uno stravolgimento delle posizioni in graduatoria per effetto dell'eliminazione dei 14 punti previsti dai ridetti criteri.

Avverso le nuove graduatorie risultanti dalle riformulazioni disposte dai pronunciamenti cautelari suddetti, l'odierna appellante proponeva motivi aggiunti di gravame evidenziando il persistere dell'illogicità dell'operato dell'amministrazione sia in ordine alla predetta riformulazione dei criteri A1 e A2 sia ancora in ordine all'eliminazione dei criteri B4 e B5 e del relativo punteggio.

Ebbene il Tar adito con la sentenza in epigrafe indicata, definendo la fase di merito del giudizio, ha accolto parzialmente il ricorso proposto dall'odierna

appellante ed i successivi motivi aggiunti, in buona parte tuttavia sovvertendo la decisione di Codesto Ecc.mo Collegio e confermando il non accoglimento di parte delle censure che, viceversa, erano state ritenute prima facie fondate da Codesto Ecc.mo CGA.

Oltre a ciò, il medesimo primo giudice, anche nel capo della sentenza relativo all'accoglimento del primo motivo di censura proposto dall'appellante relativamente all'illogica formulazione dei criteri A1 e A2, ha comunque errato nel ritenere valida e legittima la modalità di riformulazione del criterio medesimo adottata dall'amministrazione omettendo di considerare, a dispetto di quanto ampiamente documentato e dimostrato dall'appellante, che, in effetti, la riparametrazione dei punteggi è avvenuta mediante uno stravolgimento ed una modifica sostanziale dei criteri di valutazione inizialmente previsti dal bando e dunque non già mediante l'asserita riparametrazione dei punteggi, bensì mediante l'introduzione di nuovi e diversi criteri di valutazione che ove inizialmente introdotti nell'avviso avrebbero consentito ad altri soggetti la possibilità di partecipare alla selezione di che trattasi.

In altri termini, ove sin dalla pubblicazione dell'avviso l'amministrazione avesse inserito un criterio di valutazione atto a privilegiare non tanto la quantità dei corsi espletati nel quadriennio antecedente quanto più la qualità di tali corsi, avrebbero certamente potuto avere accesso alla selezione di che trattasi soggetti che, di contro, avevano ritenuto di non partecipare in quanto impossibilitati a dimostrare un numero di corsi congruo all'attribuzione del punteggio.

Il chè sta all'evidenza a significare che nel caso in specie, l'amministrazione, nel tentativo di mantenere inalterato l'esito della prima valutazione ha riformulato il criterio di fatto modificandolo sostanzialmente. E ciò anche nella parte in cui ha individuato quale parametro di calcolo un

numero massimo di corsi (pari a 15) che viceversa non risultava in alcun modo indicato nell'avviso.

E le conseguenze di tale riformulazione dei criteri, così come ampiamente documentato nel giudizio di prime cure, danno inesorabilmente atto dell'erroneità della pronuncia di prime cure nella parte in cui il primo giudice, pur ingiungendo la riparametrazione del punteggio ha ritenuto di non dovere disporre la riapertura dei termini di partecipazione.

Ma la sentenza di prime cure appare altresì erronea e meritevole di riforma non solo negli ulteriori capi che si avrà cura di precisare oltre, ma altresì nella parte in cui il primo giudice ha ritenuto di non doversi pronunciare sulle censure volte ad evidenziare l'erronea attribuzione dei punteggi in ordine a specifiche voci progettuali.

Ad avviso del primo giudice dette censure in quanto dedotte in via subordinata sarebbero da ritenersi assorbite *" in ragione dell'accertata fondatezza delle censure dedotte in via principale"* ; il chè rende evidente l'erronea percezione da parte de primo giudice delle censure di che trattasi , a mezzo delle quali l'appellante richiedeva il riesame dei punteggi assegnati a talune voci progettuali <u>proprio nell'ipotesi di mancato accoglimento della censura principale volta ad ottenere l'annullamento e dunque la caducazione dell'avviso.</u>

Ed è evidente che solo in siffatta circostanza il primo giudice avrebbe potuto invocare il criterio di graduazione e subordinazione delle censure omettendo per tal guisa omettendo di pronunciarsi su quelle proposte in via subordinata e gradata.

Ma nel caso in specie, il primo giudice sia pur accogliendo il primo motivo di gravame ha tuttavia mantenuto integro l'impianto dell'avviso, non disponendone l'annullamento, ma onerando esclusivamente l'amministrazione ad effettuare una nuova riformulazione della graduatoria,

questa volta indirizzando l'agere dell'amministrazione nel solco di parametri indicati nella medesima sentenza .

Di talchè, attesa la conservazione dell'atto, il primo giudice avrebbe senz'altro dovuto esaminare le censure volte a rilevare l'erronea attribuzione dei punteggi relativi ad altre voci progettuali e, per l'effetto, se del caso onerare l'amministrazione al riesame anche di tali punteggi con specifico riguardo alla posizione dell'appellante.

L'omessa valutazione della censura in questione equivale pertanto ad omessa pronuncia che inficia in parte qua la decisione appellata

Donde il presente ricorso in appello che si affida alle seguenti ragioni di

DIRITTO

ERRONEITA' DELLA SENTENZA N.1927/2018 NELLA PARTE IN CUI IL PRIMO GIUDICE NON HA DISPOSTO LA RIAPERTURA DEI TERMINI DI PRESENTAZIONE DELLE DOMANDE DI PARTECIPAZIONE A SEGUITO DELLA RIFORMULAZIONE DEI CRITERI A1 E A2 DELL'AVVISO

Come accennato in narrativa, il primo giudice aderendo alla tesi prospettata dall'appellante in prime cure, ha ritenuto manifestamente irragionevole ed illogica la formulazione dei criteri di selezione A1 e A2 ritenendo che gli stessi determinassero l'attribuzione di un punteggio maggiore in favore di enti aventi minore esperienza o addirittura un appiattimento oltre ogni ragionevole misura della diversificata esperienza dei concorrenti.

In forza di tale premessa il primo giudice ha conseguentemente ordinato all'amministrazione appellata di procedere alla riformulazione dei ridetti criteri ed alla conseguente applicazione degli stessi nella valutazione dei progetti presentati dai concorrenti collocati nella graduatoria degli ammessi.

La decisione appellata , se da un lato ha astrattamente ritenuto condivisibile la ratio sottesa alla garanzia della massima partecipazione dei concorrenti e dunque anche di enti neo costituiti, dall'altro ha tuttavia ritenuto che il

punteggio siccome attribuito dall'amministrazione appellata avesse in effetti determinato un irragionevole appiattimento della posizione di enti che per vero avevano documentato esperienze pregresse ben diverse in termini di quantità delle attività formative realizzare nel quadriennio antecedente.

Nell'esaminare la censura il primo giudice ha ribadito che entrambi i criteri A1 e A2 " prevedevano l'attribuzione di un punteggio massimo di 12 che andava attribuito sulla base **del numero dei corsi realizzati rispetto a quelli finanziati (A1); del tasso di formazione degli allievi (A2)**

All'evidenza dunque il primo giudice concorda con l'impianto argomentativo proposto dall'appellante secondo cui i criteri di che trattasi erano **basati su una valutazione esclusivamente quantitativa** dei corsi effettuati dagli enti concorrenti e del rapporto tra corsi finanziati e corsi effettivamente chiusi.

Nessun riferimento alla qualità dei corsi medesimi , criterio questo pertanto non previsto dall'avviso quale parametro di valutazione dell'esperienza pregressa. Il chè sta a significare che a mente dell'avviso i 12 punti avrebbero dovuto essere assegnati in relazione al numero dei corsi effettuati, non residuando alcun margine valutativo per la qualità dei ridetti corsi.

Di talchè una corretta esecuzione dell'ordine di riesame imposto dal primo giudice, in una logica di conservazione dell'avviso comunque non condivisibile, avrebbe dovuto implicare esclusivamente una riparametrazione dei 12 punti in base alla quantità dei corsi dichiarati dagli enti concorrenti; sicchè il range di punteggio da 0 a 12 avrebbe dovuto essere pesato e dosato in proporzione al numero dei corsi dichiarati (es. da 0 a 4 corsi punteggio pari a 1 ; da 4 a 8 punteggio pari a 2 etc, etc)

Ove l'amministrazione avesse agito in tal senso, non vi sarebbe stato spazio alcuno per ripubblicare l'avviso e riaprire i termini di presentazione delle domande, trattandosi di una mera riparametrazione del punteggio pari a 12 inizialmente fissato dall'avviso rispetto all'effettivo numero di corsi

dichiarati; v'è da dire altresì che ove l'amministrazione avesse correttamente agito in tal modo, la pretesa azionata dall'odierna appellante e dai tanti enti insorti avverso l'avviso, sarebbe stata soddisfatta e verosimilmente detto annoso contenzioso avrebbe avuto la sua naturale definizione.

Ed invece, per come evidenziato nei motivi aggiunti di gravame proposti in prime cure l'amministrazione, lungi dall'agire secondo i criteri sopra prospettati, è andata ben oltre l'ordine di riparametrazione imposto dal giudice e, forse in quanto consapevole che la riparametrazione nei termini suddetti avrebbe effettivamente modificato le posizioni in graduatoria di quegli enti che con pochissimi corsi avevano ottenuto il punteggio massimo, ha rielaborato un criterio di valutazione del tutto nuovo e diverso rispetto a quello previsto dall'avviso, introducendo per la prima volta, peraltro in giudizio e a mezzo degli scritti difensivi di prime cure, la valutazione della qualità dei corsi e non anche solo della quantità.

Ed infatti l'amministrazione, lasciando immutato l'algoritmo di calcolo adottato per la redazione della prima graduatoria definitiva, ha scomposto il punteggio massimo pari a 12, inizialmente previsto per il Criterio A1, in due sub punteggi corrispondenti: il primo pari ad **8 al profilo qualitativo**, ed il secondo **pari a 4 al profilo quantitativo**.

Una siffatta scomposizione del punteggio non può in nessun caso ritenersi equivalente ad una mera riparametrazione del punteggio, trattandosi di una rimodulazione sostanziale dei criteri di valutazione inizialmente stabiliti, risultando attribuito per la prima volta un peso ed un punteggio alla "qualità" dei corsi , per nulla considerata al momento della formulazione dell'avviso.

E per di più, all'elemento qualità risulta assegnato un punteggio superiore pari ad 8 rispetto ai soli 4 punti che sono stati di contro attribuiti alla quantità dei corsi dichiarati dai concorrenti.

Ciò posto, l'amministrazione odierna resistente ha ritenuto di poter applicare il parametro qualitativo, pari ad 8 prima non previsto, secondo la vecchia formula, ovvero secondo l'algoritmo ritenuto già illogico dal primo giudice, mentre ha applicato il secondo parametro corrispondente al dato quantitativo e pari a 4 punti in base ad una graduazione che, tuttavia, è stata ristretta in un margine minimo da 80% a 100% in relazione al numero di corsi eseguiti nell'arco di un anno sino ad un massimo di 15 corsi ritenuto (erroneamente per come si vedrà) il numero massimo di corsi possibili da effettuare nell'arco di ogni annualità .

In forza di tale asserita rimodulazione del criterio, il coefficiente qualitativo pari ad 8 è stato di fatto assegnato a tutti i concorrenti, perseverandosi pertanto nel non differenziare la qualità di ciascuno e livellandoli anche questa volta ingiustamente; mentre il parametro quantitativo ripartito e graduato secondo le modalità individuate dall'appellata ha di fatto , anche questa volta, posto in posizione pressocchè analoga soggetti dotati di un requisito esperienziale notevolmente e sensibilmente differente.

In altri termini, quanto al primo sub punteggio, la totalità degli enti, a prescindere dal numero di corsi espletati e a prescindere pertanto dalla ponderazione della effettiva qualità dei corsi espletati, hanno ottenuto un punteggio pari ad 8, secondo lo stesso algoritmo già ritenuto illogico dal primo giudice.

Mentre relativamente al sub punteggio concernente la quantità, per effetto del ristrettissimo range percentuale (dall'80 % al 100% e non già da 0 % a 100 % come avrebbe dovuto normalmente essere) calcolato sul punteggio massimo di 4, risulta solo una differenza di 0,80 centesimi di punto tra enti che hanno svolto un solo corso (a cui è stato attribuito un punteggio di 3,20) ed enti con un numero considerevole di corsi (a cui è stato attribuito un punteggio di 4).

Per cui un ente con un solo corso svolto nel periodo di riferimento che con il precedente criterio palesemente illogico ha riportato il punteggio di 12, oggi ha ottenuto un punteggio di 11,20 (riduzione per vero esigua a fronte della asserita rimodulazione di un criterio palesemente illogico).

A ben vedere e con buona pace di quanto sostenuto dal primo giudice, non pare affatto che tale rimodulazione del punteggio potesse qualificarsi alla stregua di una mera riparametrazione dei 12 punti inizialmente previsti e come tale non determinare alcuna riapertura dei termini di partecipazione, posto che, per come evidenziato, l'amministrazione ha radicalmente mutato la modalità di valutazione inizialmente prevista dall'avviso ,introducendo il criterio qualitativo non previsto dall'avviso medesimo, ed assegnando a tale criterio un punteggio complessivo maggiore di quello previsto per la quantità che da unico parametro di valutazione è di contro divenuto un criterio quasi residuale, risultando previsti per tale criterio solo 4 punti.

Non si tratta di una nuova modalità di calcolo del punteggio inizialmente previsto, **ma di una vera e propria modifica dei criteri di valutazione inizialmente stabiliti** .

E a nulla vale rilevare che il punteggio complessivo pari a 12 predeterminato nell'avviso non risulta modificato, posto che tale punteggio invero risulta assegnato secondo criteri sostanzialmente diversi rispetto a quanto previsto dall'avviso, a mente del quale il detto punteggio avrebbe dovuto essere attribuito **esclusivamente** in base alla quantità dei corsi dichiarati dagli enti concorrenti.

All'evidenza l'amministrazione ha surrettiziamente introdotto il criterio qualitativo cui ha assegnato il maggior punteggio pari ad 8 all'evidente fine di lasciare immutato l'assetto della prima graduatoria , posto che, mediante l' attribuzione di default di tali 8 punti a tutti gli enti collocati in graduatoria in posizione utile, a prescindere dal numero dei corsi dagli stessi effettuati, le posizioni originarie sono rimaste di fatto invariate e gli enti cui era stato

attribuito il massimo del punteggio sia pure con un esiguo numero di corsi, per effetto della conferma degli 8 punti in ragione della presunta nuova valutazione qualitativa dei corsi medesima, hanno mantenuto la posizione in precedenza acquisita in graduatoria.

Sotto tale profilo palesemente erronea e meritevole di riforma appare la sentenza di prime cure nella parte in cui il primo giudice ha ritenuto valido e conforme al proprio dictum cautelare la nuova formulazione dei criteri di valutazione propugnata dall'amministrazione.

Sul punto il primo giudice ha ritenuto illogica esclusivamente la riparametrazione dei 4 punti relativi alla quantità per tal guisa invitando l'amministrazione appellata a voler riparametrare detto punteggio, omettendo tuttavia di rilevare che, quand'anche detto punteggio fosse stato riparametrato, la graduatoria, non avrebbe subito scostamenti considerevoli proprio in ragione di quanto sopra detto circa il ribaltamento dei criteri di valutazione inizialmente previsti dall'avviso, e l'attribuzione di un maggior peso al criterio qualitativo, prima d'ora in nessun modo indicato e/o declinato dall'avviso.

Di talchè il primo giudice, preso atto della sostanziale e radicale modifica dei punteggi effettuata dall'amministrazione: o avrebbe dovuto ritenere fondata la censura mossa in ordine alla necessità di ripubblicare l'avviso stante la dimostrata modifica sostanziale dei criteri inizialmente previsti; oppure avrebbe dovuto ricondurre l'operato dell'amministrazione nei limiti del proprio dictum cautelare ed indirizzare la riparametrazione del punteggio nel solco di una corretta applicazione del criterio quantitativo previsto nel bando, per l'effetto ritenendo illogici ed elusivi dei propri pronunciamenti i criteri introdotti dall'amministrazione appellata.

In nessun caso, infatti, una concreta ed efficace rimodulazione del criterio di valutazione quantitativo, avrebbe potuto implicare il persistere delle medesime posizioni in graduatoria dei concorrenti, stante la dimostrata

differenza sostanziale dell'esperienza pregressa che i vari enti concorrenti avevano maturato nel quadriennio antecedente.

Di talchè l'amministrazione appellata ha di fatto "ricucito" addosso ai concorrenti già utilmente selezionati nuovi criteri, pensati proprio al fine di lasciare immutato l'assetto originario della graduatoria, in modo tale da non alterare sostanzialmente gli esiti della procedura già espletata, con manifesto vulnus per la par condicio tra i concorrenti.

Oltre a ciò l'amministrazione ha parimenti ritenuto di dover parametrare tale nuovo requisito su un numero di corsi massimo pari a 15, dato anche questa volta non indicato nell'avviso ed introdotto per la prima volta in fase di asserita esecuzione del dictum cautelare del primo giudice.

Orbene il suddetto limite, introdotto evidentemente allo scopo di livellare il più possibile posizioni estremamente differenti tra loro, si appalesa del tutto erroneo in quanto:

1) nel quadriennio 2012-2015, indicato dall'avviso quale lasso temporale da utilizzare per valutare l'esperienza pregressa, non risultava normativamente imposto alcun limite di corsi annui;

2) in ogni caso, a tutto concedere, il limite dei 15 corsi annui attiene al singolo progetto; il chè dunque non esclude che un unico ente possa avere realizzato negli anni di riferimento ben più di 15 corsi a valere su diversi progetti.

In particolare, in ordine al primo profilo va osservato che il criterio A1 nella logica dell'avviso 8, ha lo scopo di valutare le capacità tecnico organizzative dell'ente in una visione retroattiva, ossia, analizzando ciò che l'ente ha realizzato nel arco temporale che va dal 2012 al 2015.

Ebbene, nel periodo di riferimento 2012/2015 con l'esclusione dallo stesso dipartimento di "corsi OIF, IFTS, alta formazione, apprendistato, formazione continua finanziata con fondi interprofessionali", gli unici bandi che hanno un valore per gli enti al fine dell'attribuzione del punteggio sono

l'Avviso 20/2011 e le riedizioni dello stesso sotto forma di Piano Giovani 1 annualità e Piano giovani seconda annualità.

Conseguentemente la valutazione dell'esperienza pregressa acquisita doveva essere effettuata in relazione all'attività svolta sul predetto avviso 20.

Ciò posto, ed alla stregua di quanto rilevato, del tutto irragionevole appare il parametro di calcolo utilizzato dall'amministrazione appellata nell'asserita rielaborazione del criterio di che trattasi.

Ed infatti il dipartimento regionale, nell'attribuire i 4 punti con un range di graduazione da 80 a 100% , che comunque avrebbe prodotto una variazione percentuale dello 0,75% sul punteggio originariamente assegnato ai concorrenti, ha altresì stabilito che tale percentuale venisse applicata ad una quantificazione massima di 15 corsi , considerando tale dato numerico come massimo finanziabile per progetto, facendo riferimento "all'art. 6 par. 1 dell'avviso", il cui contenuto tuttavia appare evidentemente "frainteso" posto che, a ben vedere, il numero di 15 corsi ivi indicato è riferito al numero massimo di corsi /edizioni su singolo progetto .

Recita infatti il richiamato art. 6 dell'avviso che : Ogni proposta deve riguardare un'unica sotto-area professionale tra quelle di cui all'Allegato A e può prevedere un numero massimo di 15 corsi o edizioni (ad esempio, una proposta può prevedere 5 edizioni del corso A, 1 edizione del corso B, 9 edizioni del corso C, per un totale di 15 corsi/edizioni), coerentemente con le capacità tecnico-professionali e organizzative del soggetto proponente. Nel caso di destinatari detenuti, tutti i corsi/edizioni previsti nell'ambito della proposta devono essere rivolti a tale categoria.

Tale previsione, peraltro, non attiene alla modalità di valutazione dell'esperienza pregressa, bensì alle modalità di presentazione delle proposte progettuali da parte degli enti concorrenti all'avviso 8 e chiaramente, pone il limite di 15 corsi /edizioni per ogni proposta

progettuale, non introducendo al contempo alcun limite al numero di progetti da presentare .

Va da se che ben avrebbero potuto essere presentate un numero indefinito di proposte progettuali con un numero massimo di 15 corsi per progetto, moltiplicando il potenziale ammontare finanziato per un numero infinito di corsi senza nessun tetto massimo.

Da ciò l'evidente illogicità ed inconferenza del parametro numerico individuato dall'Assessorato posto che detto parametro non corrisponde , come pretende di far credere l'amministrazione, ad un numero fisso ed immodificabile (pari a 15 per ogni concorrente), ma, proprio secondo quanto previsto dall'avviso, rappresentava un numero chiaramente mutevole in quanto correlato al numero di proposte progettuali complessivamente presentate dai concorrenti .

Il numero massimo di complessivi 15 corsi non è presente neanche negli avvisi precedenti che, in relazione a quanto disposto dal Dipartimento attraverso l'avviso 8/2016, avrebbero dovuto essere il punto di partenza per la valutazione della qualità del soggetto proponente

Ed infatti , l'Avviso 20/2011 e le riedizioni dello stesso sotto forma di Piano Giovani prima annualità e Piano giovani seconda annualità, che, come detto, rappresentano le misure finanziate su cui parametrare l'esperienza pregressa, recitano testualmente al punto 4 "PACCHETTI FORMATIVI, LIMITI E RIEDIZIONE DELLE PRESENTAZIONI DELLE PROPOSTE"

"I soggetti proponenti devono articolare la propria offerta formativa in uno o più pacchetti formativi, contenenti corsi da realizzare nel 2012 e in un arco di durata massimo di 12 mesi, con avvio secondo la tempistica indicata agli articoli 8 e 16, Parte I, del presente Avviso.

Ciascun pacchetto formativo dovrà riguardare un solo ambito formativo (FORGIO, FAS o FP) ed essere relativo ad una sola provincia.....

"Inoltre, al fine di garantire, all'offerta formativa generata con il presente Avviso, un adeguato standard qualitativo, sulla base di quelle che sono le caratteristiche del sistema della formazione professionale regionale, si introducono specifici orientamenti sulle quantità delle proposte formative presentabili da parte di ciascun soggetto secondo il principio di sostenibilità così declinato:

1. disponibilità da parte del soggetto proponente di sedi, laboratori, attrezzature qualificate, nonché di personale esperto, considerato che è necessario una crescita di tali componenti equilibrata senza salti di discontinuità nel volume che non sarebbero sostenibili da parte del proponente;
2. esperienza che nel territorio gli enti proponenti hanno acquisito e dimostrato di possedere nel corso degli ultimi anni.

"Coerentemente con il principio suddetto e con le esigenze stimate del fabbisogno professionale richiamate al terzo capoverso di questo articolo, per ogni ambito formativo e per ciascuna provincia del territorio regionale, il soggetto proponente potrà presentare:

a) un unico pacchetto formativo "base", per un numero massimo di ore determinato secondo il criterio di seguito riportato.

1. L'ammontare complessivo delle ore dei pacchetti formativi di "base" presentati non potrà superare, nel complesso, il valore pari ad un terzo delle ore relative ad attività finanziate,a valere su risorse regionali, nazionali e comunitarie, nelle annualità 2008-2009-2010e congruenti con il presente Avviso; tali attività devono far parte di piani attivati continuativamente sul territorio regionale, riproposti e attuati in ognuna delle suddette annualità. In relazione alla congruenza, a titolo esemplificativo, sono da considerare esclusi i finanziamenti ricevuti per interventi di obbligo di istruzione e formazione (OIF), di IFTS, di alta formazione, di apprendistato, di formazione continua anche con i fondi interprofessionali, ecc..

2. Nel caso in cui il valore pari ad un terzo delle ore relative ad attività finanziate, a valere su risorse regionali, nazionali e comunitarie, nelle annualità 2008-2009-2010 e congruenti con il presente Avviso per le finalità, di cui al punto 1, non dovesse raggiungere 1.800 ore, l'ammontare complessivo delle ore dei pacchetti formativi di "base" presentati non potrà superare, nel complesso dei tre ambiti formativi e nell'intero territorio regionale, lo stesso valore di 1.800 ore.

3. Per ciascuna provincia, l'ammontare complessivo delle ore dei pacchetti formativi di "base" presentati non potrà superare, nel complesso dei tre ambiti, l'incidenza percentuale delle ore, relative ad attività finanziate a valere su risorse regionali, nazionali e comunitarie e congruenti con il presente Avviso, per l'annualità 2010. Tali pacchetti formativi di "base" devono essere presentati nella medesima provincia in cui sono state finanziate le attività dell'annualità 2010.

4. I pacchetti formativi possono essere costituiti anche da un solo corso. Qualora il numero di ore del pacchetto, calcolato come sopra specificato, risultasse inferiore al numero di ore minimo previsto per un singolo percorso formativo dell'ambito di riferimento (cfr. parte II), il proponente potrà presentare comunque un pacchetto base con un unico percorso formativo di una durata pari al numero di ore minimo previsto per ogni ambito di riferimento".

Anche in questo caso, ovvero nel precedente avviso 20, non era previsto alcun limite dei 15 corsi nell'annualità ,ma si stabiliva che l'ammontare delle ore di formazione che potevano essere attribuite ad ogni ente corrispondeva alla somma ponderata delle ore amministrate nelle tre annualità precedenti all'avviso 20/2011 ossia: (ore anno 2008-+ore anno 2009-+ ore anno 2010) X 1/3.

Orbene, alla luce delle superiori osservazioni appare del tutto irragionevole la limitazione imposta dall'amministrazione appellata in ordine al numero

massimo di corsi spendibili dai concorrenti per attestare la loro esperienza pregressa, posto che anche in questo caso tale parametro, che peraltro, come già dimostrato disattende e travisa le stesse prescrizioni dell'avviso 8, appare ictu oculi volto ad appiattire ed uniformare il più possibile posizioni tra loro estremamente differenti, garantendo ad enti del tutto privi di una rilevante esperienza pregressa la posizione già acquisita in graduatoria.

E, con buona pace della discrezionalità dell'amministrazione nella individuazione dei criteri di valutazione dei concorrenti, non può certamente ammettersi che tale discrezionalità trasmodi nell'arbitrio e nell'illogicità specie e vieppiù laddove l'amministrazione è chiamata su ordine del giudice ad emendare dal vizio di illogicità manifesta criteri di selezione estremamente rilevanti ai fini dell'incidenza sul punteggio complessivo.

Anche sotto tale profilo deve ritenersi erronea e meritevole di riforma la decisione di prime cure , la dove il primo giudice , oltre a ritenere valida e legittima la postuma introduzione di un criterio di valutazione ed attribuzione del punteggio non prevista nell'avviso, ha altresì intravisto un profilo di logicità e ragionevolezza nell'introduzione di un numero massimo di corsi valutabili, assumendo che tale previsione fosse intesa a garantire l'accesso anche ad enti neo costituiti.

Sul punto non pare possa condividersi la tesi prospettata nella sentenza appellata, e ciò, non solo in quanto in tal modo risulta legittimata l'inammissibile postuma introduzione di criteri di valutazione non previsti, ma altresì in quanto, gli enti neo costituiti avrebbero avuto comunque accesso in graduatoria anche senza la previsione del tetto massimo di corsi valutabili e tuttavia avrebbero conseguito un punteggio ed un relativo finanziamento di fatto conforme e corrispondente alla loro effettiva capacità tecnica ed economica .

Mentre invece mediante l'inserimento dei predetti criteri è stato dimostrato un appiattimento del punteggio tale da assimilare posizioni di enti che da

oltre vent'anni operano nel settore della formazione, rispetto ad altri neo costituiti che tuttavia hanno conseguito un punteggio tale da consentirgli l'illogica collocazione in posizione utile e per di più l'assegnazione di importi di contributo per nulla corrispondenti alla loro effettiva capacità tecnica economica e finanziaria.

Donde sotto tale profilo la palese erroneità della sentenza di prime cure non solo nella parte in cui il primo giudice , sia pur a fronte dell'evidente stravolgimento dei criteri, ha comunque ritenuto di non dover disporre l'annullamento dell'avviso ritenendo comunque parzialmente plausibile la riformulazione del criterio di calcolo del punteggio disposta dall'amministrazione, ma anche nella parte in cui non ha tenuto nel debito conto la conseguenza estremamente grave e pregiudizievole potenzialmente scaturente dall'assegnazione di ingenti risorse pubbliche in favore di soggetti non in grado di gestirle e rendicontarle correttamente.

ERRONEITA' DELLA SENTENZA N. 1927/2018 SOTTO ULTERIORE PROFILO - SULL'ILLEGITTIMITA' DELL'AVVISO 8 NELLA PARTE RELATIVA AI CRITERI DI SELEZIONE DI CUI AI PUNTI B4 e B5

VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLE NORME E DEI PRINCIPI RICHIAMATI DALL'AVVISO E SEGNATAMENTE : DEI CRITERI DI SELEZIONE DEL PO FSE SICILIA 2014/2020 APPROVATI DAL COMITATO DI SORVEGLIANZA DEL PROGRAMMA NELLA SEDUTA DEL 10.06.2015 AI SENSI DELL'ART.110 PAR. 2.a) DEL REGOLAMENTO UE 1303/2013 - DEL DLVO N.50/2016 – VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEI PRINCIPI DI ECONOMICITA' EFFICACIA IMPARZIALITA' PUBBLICITA' E TRASPARENZA E DELLE NORME IN MATERIA DI CONCORRENZA

A mezzo del gravame di prime cure era stata mossa specifica censura avverso la formulazione dei criteri B4 e B5 dell'avviso.

Detti criteri,volti a verificare il livello qualitativo delle risorse umane impiegate nella proposta progettuale, prevedevano entrambi l'attribuzione di un punteggio massimo pari a 7 punti in favore degli enti che avessero dimostrato di impiegare nelle proposte progettuali il 75% di personale con almeno 10 anni di esperienza professionale, nonché almeno il 75% di personale con almeno 10 anni di esperienza didattica.

Il chè avrebbe dovuto in effetti a significare che tutti gli enti che su tali voci hanno ottenuto il punteggio complessivo pari a 14 (ovvero 7 punto B4 e 7 punti B5) hanno dichiarato di avere impiegato nella proposta progettuale più del 75% di risorse umane aventi contemporaneamente sia almeno 10 anni di esperienza professionale sia almeno 10 anni di esperienza didattica (sic!!!).

Diversamente dovrebbe ritenersi che gli enti che hanno conseguito il doppio punteggio sul livello qualitativo delle risorse impiegate, hanno dichiarato l'impiego di più del 75% di docenti aventi almeno dieci anni di esperienza professionale e di più del 75% di docenti aventi almeno dieci anni di esperienza didattica, il chè a ben vedere appare impossibile, posto che evidentemente la base di calcolo non può sforare il 100%.

A mezzo della censura mossa in prime cure l'odierna appellante aveva per l'appunto censurato le predette disposizioni dell'avviso rilevando che la modalità di attribuzione del punteggio ivi prevista avrebbe implicato di fatto l'attribuzione di un punteggio necessario ai fini dell'ammissione in graduatoria non già in forza della dimostrazione del possesso del requisito al momento della presentazione della domanda bensì in forza di una mera dichiarazione di intenti che ben avrebbe potuto poi essere disattesa dai soggetti concorrenti.

Ebbene, Codesto Ecc.mo Collegio chiamato in sede di appello cautelare a pronunciarsi in ordine a siffatta censura ritenuta prima facie infondata dal primo giudice, riformando in parte qua l'ordinanza cautelare di primo grado aveva aderito alla tesi prospettata dall'odierna appellante per l'effetto ritenendo prima facie illegittima la formulazione del criterio di che trattasi .

In particolare Codesto Ecc.mo CGA ha avuto modo sul punto di osservare che "***è illogica l'attribuzione di un punteggio per qualcosa che non si possiede ancora, perché così facendo si viola la par condicio fra gli aspiranti e si incide sulla libera concorrenza legittimando a priori soggetti allo stato non in possesso dei requisiti dinanzi a soggetti, sempre allo stato, in regola con le richieste dell'avviso. Al proposito, a nulla rileva che i partecipanti all'avviso 8/2016 siano accreditati ai sensi del regolamento regionale n. 25 del 2015, poichè il suddetto accreditamento avviene su parametri del tutto diversi da quelli di cui ai criteri B4 e B5 dell'avviso 8/2016."*** (Cfr. Ordinanza n. 550/2017)

Ciò in forza dell'applicazione alla procedura di che trattasi del regolamento UE 1303/2013 cui l'avviso espressamente rinvia.

Tale regolamento all'art. 125 comma 3 ha previsto che "Per quanto concerne la selezione delle operazioni, l'autorità di gestione: ….d) si accerta che il beneficiario abbia la capacità amministrativa, finanziaria e operativa per soddisfare le condizioni di cui alla lettera c) (ossia i requisiti specifici concernenti i prodotti o servizi da fornire nell'ambito dell'operazione, il piano finanziario e il termine per l'esecuzione) prima dell'approvazione dell'operazione"; dunque espressamente prescrivendo, che la verifica dei requisiti di capacità economica, finanziaria e tecnica professionale debba essere eseguita prima dell'approvazione definitiva degli atti della procedura.

Ebbene, il primo giudice nella sentenza appellata, pur accogliendo la censura relativa alla non corretta esecuzione dell'ordinanza di Codesto Ecc.mo CGA nella parte in cui l'amministrazione preso atto di quanto

ritenuto da Codesto Ecc.mo Collegio aveva tout court espunto dal punteggio assegnato a tutti i concorrenti i 14 punti corrispondenti ai ridetti criteri, ha tuttavia poi ritenuto comunque infondata la censura principale mossa dall'appellante, ritenendo per tal guisa non condivisibile quanto rilevato sul punto da Codesto Ecc.mo Collegio .

E ciò in forza di una presunta interpretazione autentica che l'Assessorato odierno appellato avrebbe richiesto all'Autorità Europea, obliterando integralmente la superiore pronuncia ed i principi univocamente in essa fissati; l'amministrazione ha infatti adito la commissione europea chiedendo una interpretazione autentica di una prescrizione del regolamento che, a ben vedere, non si presta, per la sua formulazione letterale e per la ratio ad essa sottesa ad alcuna interpretazione diversa rispetto al significato reso palese dal tenore letterale. E ciò peraltro inducendo in errore l'Autorità adita in forza della distorta rappresentazione di un conflitto interpretativo in ipotesi esistente sul regolamento in questione e per vero, del tutto inesistente.

Non pare in alcun modo condivisibile l'interpretazione che la commissione rende in merito alla previsione del regolamento, la dove ritiene possibile uno scostamento in avanti del limite temporale relativo alla valutazione dei requisiti per beneficiare dei contributi alla formazione.

Non pare possa ritenersi rispondente ad alcun principio e/o regola giuridica la tesi propugnata dalla commissione secondo cui, sebbene il regolamento espliciti che la capacità dei beneficiari debba essere verificata prima dell'approvazione delle operazioni , tale verifica " potrebbe fare riferimento a diversi momenti nel tempo in funzione delle caratteristiche dell'operazione in questione; giungendo sin'anche a sostenersi che i documenti presentati per la dimostrazione del possesso dei requisiti, ben potrebbero consistere in dichiarazioni di impegno del beneficiario a soddisfare determinate capacità in futuro, oppure nell'impegno a dimostrare che esso raggiungerà tale capacità".

Per vero, stando alla superiore ardita interpretazione del regolamento, la verifica dei requisiti " prima dell'approvazione delle operazioni" potrebbe addirittura spingersi al momento della rendicontazione finale, ed il mero atto di impegno ad acquisire in futuro un determinato requisito costituirebbe valido indice del possesso del requisito medesimo nonché presupposto per l'attribuzione del punteggio preferenziale,

Ci si chiede a questo punto in forza di quale selezione l'amministrazione dovrebbe ammettere o escludere i concorrenti, ovvero quale sia la differenza tra i concorrenti medesimi e quale valore aggiunto premia l'avviso mediante l'attribuzione di un punteggio elevatissimo, se poi, infine, chiunque mediante una mera dichiarazione di impegno avrebbe potuto aspirare al punteggio di che trattasi.

Né tanto meno può ragionevolmente sostenersi che il "momento di approvazione delle operazioni" indicato dal regolamento quale limite entro cui possedere il requisito, possa coincidere con la fase finale di rendicontazione o di presentazione de progetto esecutivo, posto che l'approvazione delle operazioni attiene inequivocabilmente all'approvazione delle graduatorie di ammissione dei concorrenti e non anche alle successive fasi esecutive.

Ed altresì, sebbene, come strenuamente sostenuto da parte avversa e ribadito dalla commissione nel parere che integralmente si contesta, l'avviso contenga clausole sanzionatorie nell'ipotesi di postumo accertamento della mancanza dei requisiti, trattasi di clausole e previsioni che al più trovano applicazione solo nella fase finale di rendicontazione, ovvero in un momento in cui residua solo il versamento del saldo del contributo, già quasi interamente erogato.

Il chè all'evidenza appare una tutela estremamente esigua per l'amministrazione che, a questo punto senza alcuna comprovata garanzia di affidabilità e serietà professionale in capo all'ente beneficiario ed

affidandosi ad una mera dichiarazione di impegno erogherebbe cospicue somme di denaro difficilmente recuperabili ex post, e per di più in un momento in cui a procedura già espletata non vi sarebbe alcuna possibilità per altri concorrenti estromessi di avere ingresso nella procedura de qua.

Ne segue l'evidente vulnus anche per la libera concorrenza come correttamente evidenziato da Codesto Ecc.mo Collegio , oltre al correlato pregiudizio per l'interesse pubblico perseguito attraverso lo strumento della formazione professionale non garantendosi alcuna concreta affidabilità e professionalità del soggetto che eroga la formazione.

Ebbene, il primo giudice discostandosi dalla pronuncia resa da Codesto Ecc.mo Collegio e ritenendo di dover condividere tale discutibile interpretazione del testo del regolamento, ha ritenuto che quand'anche la maggior parte dei concorrenti utilmente ammessi in graduatoria avesse acquisito il punteggio massimo (7+7) sui criteri B4 e B5 in forza di una mera dichiarazione di impegno ad assumere personale con le qualifiche richieste dal bando, l'effettivo possesso di tale requisito e dunque la garanzia della corretta attribuzione del punteggio, sarebbe stata verificata a tenore di quanto previsto nell'avviso al momento della presentazione della progettazione esecutiva .

Tale prescrizione asseritamente contenuta nell'avviso avrebbe, da un lato, garantito la partecipazione anche di enti di nuova costituzione all'evidenza non dotati di tale personale sin dal momento della partecipazione, dall'altro avrebbe garantito altresì la corretta erogazione del contributo stante la verifica dell'acquisizione del requisito al momento della presentazione della progettazione esecutiva e quindi sempre in un momento antecedente rispetto all'erogazione.

Senonchè, a dispetto di quanto ritenuto dal primo giudice, l'avviso non reca alcuna inequivoca prescrizione che possa concretamente indurre a ritenere

inverate le garanzie di partecipazione e qualificazione richiamate nella sentenza appellata.

Anzi, sul punto non pare superfluo evidenziare che la censura mossa in prime cure era volta per l'appunto ad evidenziare l'incongruenza e la contraddittorietà dell'avviso che, da un lato apparentemente in linea con la tesi del primo giudice, imponeva ai concorrenti di dichiarare i docenti assunti nei progetti, in fase di presentazione della progettazione esecutiva, dall'altro, tuttavia, proprio nella previsione relativa al contenuto della progettazione esecutiva, rinviava ad un ulteriore termine, non indicato con precisione , l'individuazione dei docenti .

Ci si riferisce in particolare all'art. 9 dell'avviso rubricato " avvio dei percorsi formativi" nella parte in cui , nell'elencare i dati da caricare sulla piattaforma informatica al momento della trasmissione della progettazione esecutiva, si precisa espressamente che il personale docente possa essere anche da individuare in un momento successivo a tale fase.

E tale momento successivo, alla luce di un' attenta disamina delle previsioni dell'avviso in questione, viene a coincidere con la fase della rendicontazione.

In buona sostanza il medesimo avviso, da un lato prevede l'attribuzione di un punteggio (peraltro molto elevato) in favore di quei concorrenti che avessero dichiarato in sede di presentazione della domanda, di impegnarsi ad assumere docenti con almeno 10 anni di esperienza professionale o almeno 10 anni di esperienza didattica, dall'altro in modo del tutto illogico e contraddittorio ammette espressamente la possibilità che l'elenco dei docenti possa essere presentato anche in un momento addirittura successivo alla presentazione del progetto esecutivo (e quindi in un momento di gran lunga successivo rispetto all'approvazione della graduatoria definitiva) , disponendosi la verifica della professionalità dei suddetti docenti in una fase

ulteriormente successiva, ovvero nella fase finale di rendicontazione con l'eventuale sanzione del taglio della relativa spesa.

In altri termini tali previsioni e i chiarimenti che su di esse ha fornito la medesima amministrazione appellata hanno consentito ad una stragrande maggioranza di enti utilmente collocati nella graduatoria di ottenere il predetto doppio punteggio (7+7) esclusivamente in forza di una mera di dichiarazione di impegno ad utilizzare il personale docente con le caratteristiche indicate ai punti B4 e B5 senza alcuna preventiva verifica in ordine all'attendibilità della dichiarazione resa ed all'effettiva disponibilità in capo all'ente dichiarante dei docenti qualificati secondo le previsioni dell'avviso, neanche in fase di progettazione esecutiva ; e ciò contrariamente a quanto sostenuto dal Primo Giudice, posto che per come dimostrato per tabulas, l'onere di presentazione dell'elenco dei docenti in fase di progettazione esecutiva è manifestamente derogabile per espressa previsione dell'avviso che ammette la possibilità che gli enti svolgano attività formativa con docenti anche privi di quei requisiti che in fase di domanda avevano fatto conseguire un punteggio utile ai fini della percezione del contributo.

Di talchè il pericolo insito nell'attribuzione di punteggi a soggetti privi dei requisiti non pare in alcun modo arginato ed ovviato dalla verifica in sede di progettazione esecutiva come ritenuto dal primo giudice posto che, anche nella fase di progettazione esecutiva era possibile omettere di indicare i docenti e posporre tale momento alla fase di rendicontazione senza incorrere nell'applicazione di alcuna sanzione di tipo espulsivo, bensì al più esclusivamente nell'omessa rendicontazione della spesa relativa a docenti privi dei requisiti dichiarati in fase di partecipazione e quindi non anche nella revoca totale del finanziamento.

Come infatti recita espressamente il vademecum relativa alle linee guida della progettazione esecutiva "Il Soggetto proponente potrà procedere al

caricamento dell'anagrafica del personale docente, inserendo per ognuno i seguenti dati:

- nome, cognome, data di nascita e codice fiscale
- oppure "Docente da individuare" con indicazione della selezione dall'Albo dei Formatori, la tipologia di contratto e le modalità di selezione;
- anni di esperienza didattica e professionale (interi arrotondati per difetto);
- moduli insegnati
- ore di impegno previsto complessivo.....

Il chè rende evidente l'erroneità della statuizione di prime cure in parte qua, non essendo la progettazione esecutiva il momento certo cui riferire la verifica del possesso dei requisiti .

Né tanto meno l'esigenza di garanzia della massima partecipazione e quella correlata di non gravare eccessivamente enti diversi da quelli storici sin dalla fase di partecipazione può inverarsi penalizzando, di contro, concorrenti già in possesso del requisito per avere nel proprio organico già i docenti di che trattasi.

Si ribadisce infatti che la parità di trattamento dei concorrenti non implica e non può implicare un livellamento delle condizioni di partecipazione e del punteggio da attribuire, ma deve necessariamente implicare che a fronte di una pari posizione di partenza ovvero di un avviso che non contenga requisiti penalizzanti o escludenti dei soggetti di nuova formazione, debba tuttavia graduarsi correttamente il punteggio in ragione della diversa esperienza e capacità dimostrata dai concorrenti.

Il chè,venendo al caso in esame sta a significare, che sia pur dovendosi consentire potenzialmente la partecipazione a tutti i soggetti dotati dei requisiti di ammissione, ciò tuttavia in nessun caso avrebbe potuto legittimare l'applicazione di regole di favore per concorrenti neo costituiti a discapito di altri che da diversi anni svolgono tale attività , e ciò sia perche

un tale modus operandi determina un'esclusione ed una aprioristica discriminazione al contrario in danno ai c.d enti storici, sia perché rappresenta un evidente rischio per l'interesse pubblico erogare un considerevole ammontare di contributo in favore di soggetti che nessuna esperienza hanno dimostrato di possedere nel settore della formazione e che dunque ben potrebbero disperdere pubblico denaro.

E ciò, con buona pace di quanto ritenuto ex adverso ed erroneamente condiviso dal primo giudice risponde ai più elementari canoni di prudenza e buona amministrazione.

Né del resto come sostenuto dal primo giudice l'applicazione del criterio oggetto di censura, avrebbe garantito la par condicio tra i concorrenti potendo tutti rendere la dichiarazione di impegno, che, di contro, solo alcuni enti hanno reso.

Ciò in quanto in nessun caso gli enti già dotati di un organico e di docenti avrebbero potuto dichiarare di impegnarsi ad assumere nuovo personale con le qualifiche prescritte dall'avviso al solo scopo di acquisire un punteggio che poi si sarebbe rivelato in effetti del tutto fittizio posto che gli enti in questione non avrebbero poi potuto procedere a nuove assunzioni.

E del resto la presunta assimilazione di tutti i concorrenti ipotizzata dal giudice di prime cure laddove sostiene che tutti avrebbero potuto rendere la dichiarazione di impegno in questione, dà atto di quanto in effetti tale dichiarazione fosse priva di un effettivo e concreto contenuto, posto che, ove di contro i concorrenti avessero dichiarato quanto in effetti nella loro disponibilità al momento della dichiarazione, non tutti all'evidenza avrebbero potuto rendere analoga dichiarazione, come in effetti accade in qualsivoglia procedura selettiva.

Sotto tale profilo non pare revocabile in dubbio l'illegittimità di un bando di selezione strutturato in modo tale da prevedere l'attribuzione di punteggi a requisiti in realtà inesistenti al momento della valutazione, il cui possesso è

verificabile in un momento (rendicontazione) in cui non solo è ormai definitivamente chiusa la competizione concorrenziale ma, cosa ancor più grave, è stata altresì disposta l'erogazione di gran parte del contributo o addirittura dell'intero contributo.

Non può fondatamente ritenersi che la selezione tra i concorrenti e l'assegnazione di un punteggio preferenziale, avrebbe potuto fondarsi su requisiti non posseduti al momento della verifica e dell'assegnazione del punteggi.

Il tenore delle censure proposte in prime cure non mirava a contestare tout court la possibilità di richiedere ai concorrenti una dichiarazione di impegno ad acquisire un requisito in un momento successivo rispetto alla fase selettiva e di ammissione, quanto piuttosto a censurare l'inopinata regola secondo cui, sulla scorta della sola dichiarazione di impegno presentata da alcuni concorrenti, era stata prevista l'attribuzione di un punteggio anche elevato.

In altri termini, la dichiarazione di impegno richiesta ai concorrenti non avrebbe potuto e dovuto riguardare l'asseverazione circa il futuro possesso di requisiti (non ancora posseduti) valutati ai fini dell'attribuzione del punteggio selettivo, ma avrebbe al più potuto essere richiesta quale onere da assolvere nella fase esecutiva e quindi in un momento successivo rispetto alla selezione.

Cioè a dire: se come hanno sostenuto le difese avversarie in prime cure, l'assunzione di personale con determinate qualifiche prima dell'ammissione a finanziamento ovvero la dimostrazione della disponibilità delle sedi anche occasionali prima dell'ammissione al finanziamento appariva onerosa per i concorrenti, allora tali adempimenti non avrebbero dovuto essere individuati quali criteri di valutazione ed assegnazione del punteggio, ma ben avrebbero potuto essere inseriti quali adempimenti relativi alla fase di esecuzione.

Il chè avrebbe scongiurato qualsiasi impegno oneroso e gravoso per i concorrenti sin dalla fase di qualificazione ed ammissione.

Ove tuttavia l'avviso ha inserito i predetti adempimenti quali criteri di selezione, prevedendo l'attribuzione di un punteggio anche molto elevato, lo stesso avrebbe dovuto imporre il possesso concreto del requisito da valutare, non oltre l'avvio della fase esecutiva, non potendosi in nessun caso assegnare un punteggio a ciò che in realtà non è posseduto dal concorrente al momento della valutazione ovvero al momento dell'avvio dell'attività formativa e della presentazione della progettazione esecutiva.

Quanto sopra costituisce un principio fondante le procedure selettive a tutela della par condicio tra i concorrenti.

Viceversa , nel caso in esame, la valutazione è stata effettuata non già sulla base del possesso di requisiti esistenti sin dal momento della presentazione della domanda, e senza soluzione di continuità mantenuti sino alla rendicontazione dei progetti, bensì su requisiti inesistenti al momento dell'attribuzione del punteggio salvo successiva eventuale ed aleatoria acquisizione.

Da ciò l'evidente erroneità della sentenza appellata nella parte in cui il primo giudice ha sostenuto che in ordine ai criteri B4 e B5 la dichiarazione di impegno ad assumere personale docente con l'esperienza professionale indicata dall'avviso avrebbe dovuto essere verificata in fase di progettazione esecutiva

ERRONEITA' DELLA SENTENZA APPELLATA SOTTO ULTERIORE PROFILO

VIOLAZIONE DELLE NORME E DEI PRINCIPI SOPRA RICHIAMATI SOTTO ULTERIORE PROFILO – ILLEGITTIMITA' DELLA CIRCOLARE N. 7 DELL'8.02.2017 PER VIOLAZIONE DELLA NORMATIVA NAZIONALE E REGIONALE SULL'ACCREDITAMENTO – ECCESSO DI POTERE PER

ARBITRIO ILLOGICITA' INGIUSTIZIA MANIFESTA – OMESSA PRONUNCIA

Parimenti erronea appare la decisione appellata nella parte in cui il primo giudice ha ritenuto prima facie legittima la prescrizione dell'avviso relativa all'attribuzione del punteggio di cui al criterio di valutazione D.

Trattasi di criterio premiale che a mente di quanto previsto dal Comitato di sorveglianza deve tendere a:

- sostenere la strategia per l'Agenda urbana o quella per le aree interne;
- favorire il più alto grado di ricaduta occupazionale, in particolare per i soggetti maggiormente a rischio di marginalità sociale ed economica

Ebbene, in patente contraddizione e travisamento rispetto alle superiori previsioni l'avviso in commento ha erroneamente tradotto il criterio indicato dal Comitato di sorveglianza, travisandone il contenuto e prevedendo l'attribuzione del punteggio premiale solo nelle ipotesi di "realizzazione di attività formative in territori della Sicilia che rientrano nelle aree della strategia per le aree interne (Terre Sicane, Madonne, Nebrodi, Calatino, Valle del Simeto)

Si privilegia in buona sostanza solo l'ambito territoriale di riferimento delle attività formative e non anche, come invece avrebbe dovuto essere a tenore di quanto sopra indicato, la qualità dei soggetti destinatari della formazione.

Una corretta applicazione del criterio premiale di cui al punto D2 dell'avviso avrebbe conseguentemente dovuto implicare l'attribuzione del punteggio pari a 7 in favore di quelle proposte formative indirizzate a soggetti maggiormente a rischio di marginalità sociale ed economica indipendentemente dall'ambito territoriale di riferimento.

Peraltro tale distorta ed errata applicazione del predetto criterio ha all'evidenza implicato la concentrazione della realizzazione della maggior parte delle proposte formative nelle aree interne del territorio siciliano, così

determinando una iniqua e sproporzionata distribuzione dell'offerta formativa a scapito dell'interesse pubblico che, viceversa, il criterio premiale in commento mirava ad inverare, interesse acchè l'offerta formativa raggiungesse soggetti a rischio di marginalità sociale ed economica ed avesse serie e concrete ricadute occupazionali.

Ebbene il primo giudice, pronunciandosi esclusivamente su tale prima parte dell'articolazione della censura, ha ritenuto che ricadesse nell'ambito delle insindacabili scelte discrezionali dell'amministrazione attribuire peso ad uno o più parametri di valutazione indicati dal comitato di sorveglianza e che conseguentemente la scelta di premiare lo svolgimento di attività formativa in sedi disagiate del territorio regionale non apparirebbe ictu oculi irragionevole.

Tale pronuncia ,tuttavia, ha manifestamente omesso di considerare e valutare una ulteriore parte della censura del pari mossa in prime cure, a mezzo della quale era stata rappresentata la distorsione nella selezione dei concorrenti che in concreto il criterio premiale in commento aveva determinato.

Ed infatti, con specifico riferimento al criterio D.2, volto a valorizzare le proposte formative che avrebbero previsto la realizzazione di almeno un corso nelle c.d aree interne del territorio siciliano (Terre Sicane, Madonie Nebrodi, Calatino, Valle del Simeto) l'avviso ha previsto l'attribuzione di 7 punti in favore dei soggetti che avessero reso tale dichiarazione indicando la sede di realizzazione di tali corsi.

Il chè a rigore di logica avrebbe dovuto implicare che per ottenere il ridetto punteggio l'ente concorrente avrebbe dovuto attestare già in fase di presentazione della domanda di finanziamento, la disponibilità della sede propria accreditata o in corso di accreditamento o di una sede occasionale ove realizzare il corso e rispetto alla quale fosse attestata l'idoneità

all'espletamento dell'attività formativa mediante la presentazione di apposita perizia giurata.

Ciò sempre in forza del principio sopra enunciato secondo cui l'attribuzione del punteggio deve essere necessariamente correlata alla dimostrazione del possesso del requisito sin dalla fase di presentazione della domanda.

Viceversa nel caso in esame, una gran quantità di enti tutti utilmente collocati in graduatoria hanno conseguito il detto punteggio premiale relativo alle aree interne, anche in questo caso, solo in forza di una mera dichiarazione circa i territori ove avrebbero inteso realizzare il corso, senza altra indicazione in ordine alla concreta sede ove il corso medesimo avrebbe dovuto concretamente realizzarsi.

Ciò ha evidentemente implicato anche in questo caso l'attribuzione di un punteggio (peraltro elevato) in favore di soggetti che al momento della presentazione della domanda non avevano alcuna disponibilità della sede anche occasionale ove realizzare l'attività formativa.

Ad aggravare tale situazione di abuso ed arbitrio concorre peraltro oggi l'intervenuta adozione da parte dell'amministrazione odierna resistente di una circolare che verosimilmente al fine di consentire e/o facilitare il reperimento di sedi non possedute ab origine, ha ampliato a dismisura le categorie catastali di riferimento già indicate nella precedente circolare n. 37 del 14.12.2016 (che invero trovava applicazione esclusiva nella procedura di che trattasi) consentendo in tal modo di adibire a sedi formative locali che, viceversa non avrebbero potuto ottenere tale destinazione ai sensi della normativa nazionale e regionale sull'accreditamento nonché ai sensi delle disposizioni applicative.

In altri termini, da un lato l'avviso ha previsto l'attribuzione di un punteggio a fronte di un requisito che tuttavia i concorrenti (anche in questo caso) non erano tenuti a possedere al momento della presentazione della domanda, dall'altro all'evidente fine di consentire l'acquisizione ex post di tale

requisito, l'amministrazione appellata, dopo aver pubblicato la graduatoria definitiva, ha illegittimamente ampliato le categorie catastali per consentire solo ai soggetti ormai ammessi definitivamente al finanziamento di poter conseguire l'accreditamento o l'attestazione di idoneità proprio di quelle sedi verosimilmente ubicate nelle aree interne che viceversa in assenza di tale postumo intervento normativo non avrebbero potuto essere reperite.

La distorsione della concorrenza conseguente a tale sistema di valutazione è evidente, posto che la modifica normativa in ordine alle modalità di accreditamento delle sedi intervenuta in un momento successivo rispetto all'approvazione della graduatoria definitiva ha evidentemente avvantaggiato solo i soggetti ormai utilmente collocati in graduatoria, consentendo agli stessi di poter acquisire ancora una volta ex post il requisito che pur non posseduto al momento della presentazione della domanda è stato comunque valutato e a cui è stato attribuito un punteggio ai fini dell'utile collocazione in graduatoria.

Con particolare riferimento all'arbitraria illogica ed ingiusta oltre che illegittima formulazione dei criteri di valutazione e selezione impugnati, anche la più autorevole giurisprudenza interna e comunitaria in fattispecie analoghe alla presente ha avuto modo di chiarire che *" la stazione appaltante nel prevedere che entro 60 gg. dall'eventuale aggiudicazione definitiva, il concorrente possa acquisire ulteriori profili professionali e mezzi d'opera nella quantità e tipologia previste nel documento "Requisiti tecnici e professionali", ha inserito nella disciplina di gara una clausola assolutamente in contrasto con i principi e con la normativa di settore se si considera che "il possesso dei requisiti previsti dal bando deve sussistere sia nella fase di prequalificazione sia nella fase concorsuale vera e propria". (TAR Lombardia –Milano- sez I- 30 gennaio 2007 n. 107, TAR Lazio – Roma sez II 20 giugno 2005, n. 5158)…analogamente a quanto prescritto per i requisiti di ordine generale, anche i requisiti di ordine*

speciale devono essere posseduti dall'operatore economico al momento della scadenza del termine di presentazione delle offerte….. D'altra parte, la necessità che il concorrente sia in possesso dei requisiti in parola già nella fase di prequalificazione vale anche a garantire il corretto svolgimento delle procedure di gara, rispetto alle quali il codice prevede e disciplina l'espletamento di determinati adempimenti, collocati in specifiche fasi procedimentali ...senza che sia pensabile che ai requisiti dichiarati e da dimostrare possa sostituirsi una dichiarazione di impegno ad acquisirli, Quanto sopra vale quindi ad affermare che la stazione appaltante non può ritenere equivalente la posizione di chi possiede in fase di prequalificazione i requisiti di ordine speciale richiesti nel bando e chi invece si limita, in quella fase, a rendere una dichiarazione di impegno ad acquisirli" (TAR Lombardia –Milano- sez I- 30 gennaio 2007 n. 107, TAR Lazio – Roma sez II 20 giugno 2005, n. 5158).

Sul punto il primo giudice come sopra evidenziato ha totalmente omesso di pronunciarsi, limitandosi esclusivamente a ritenere prima facie ragionevole la scelta effettuata dall'amministrazione in ordine alle voci cui attribuire il punteggio premiale, nulla tuttavia rilevando:

- in ordine alla censurata distorta applicazione di tale premialità in favore di soggetti in concreto privi al momento dell'attribuzione del punteggio delle sedi nelle aree interne;

- all'inopinata postumo ampliamento delle categorie catastali degli immobili da potere adibire a sede formativa.

Né tanto meno può condividersi quanto ulteriormente sostenuto dal primo giudice circa la garanzia di competenza ed affidabilità degli enti ammessi a contributo che in ipotesi risulterebbe asseverata dall'accreditamento regionale che gli stessi avrebbero dovuto acquisire prima dell'erogazione del contributo.

Ciò in quanto anche siffatto requisito che, come noto, risulta tarato sull'esperienza e sull'attività degli enti, non garantisce che gli stessi siano idonei a gestire tout court una molteplicità di corsi nonché importi anche molto consistenti di contributo.

Prova ne è il fatto che la normativa sull'accreditamento prevede diverse forme di accreditamento che vanno da un accreditamento iniziale ad un accreditamento avanzato ed impone nell'accreditamento iniziale un limite massimo di importo di contributo erogabile (pari ad € 250.000,00) (cfr DPRS 25/15)

Il chè a ben vedere assevera quanto sostenuto circa l'impossibilità per enti di nuova costituzione , sia pure accreditati, di gestire gli ingenti importi viceversa riconosciuti nella procedura di che trattasi.

Anche sotto tale profilo non pare revocabile in dubbio l'erroneità della sentenza appellata

ERRONEITA' DELLA SENTENZA APPELLATA NELLA PARTE IN CUI IL PRIMO GIUDICE HA RITENUTO INFONDATA LA CENSURA RELATIVA ALLA VIOLAZIONE DELL'ART.10 BIS DELLA L. N. 241/90

Sebbene l'appellante avesse proposto tempestive osservazioni avverso la graduatoria provvisoria dando atto dell'erronea attribuzione di punteggio in talune voci progettuali, nondimeno l'amministrazione appellata ha provveduto comunque all'approvazione della graduatoria definitiva, omettendo di riscontrare le doglianze mosse dall'appellante medesima e di esternare le ragioni per cui l'apporto partecipativo dalla stessa fornito non era stato utilmente valutato.

L'amministrazione in altri termini avrebbe dovuto dare conto degli esiti dell'ulteriore istruttoria avviata a seguito della presentazione delle osservazioni alla graduatoria, ciò proprio al fine di rendere comprensibile l'iter logico sotteso all'adozione del provvedimento finale , esplicitando le

ragioni della mancata “ ostinata” attribuzione di taluni punteggi che, invero, a fronte delle argomentazioni dedotte dall’appellante avrebbero dovuto essere certamente assegnati

Ebbene il primo giudice ha erroneamente ritenuto infondata siffatta censura ritenendo esentata l’amministrazione dall’obbligo di esternare compiutamente le ragioni sottese al mancato accoglimento delle osservazioni presentate dai concorrenti, specie in fattispecie di procedure selettive complesse , quale quella per cui si controverte, ove il punteggio attribuito sintetizzerebbe “ la motivazione della collocazione in graduatoria”.

Non pare possa condividersi la tesi proposta dal primo giudice ove si consideri che nel caso in esame l’appellante a mezzo delle osservazioni proposte ha rappresentato un errore commesso dalla commissione nell’omessa attribuzione di punteggi a fronte di requisiti di cui viceversa l’appellante aveva documentato il possesso; di talchè nel caso in specie non si richiedeva all’amministrazione un generico riesame del punteggio incidendo dunque nella sfera di discrezionalità tecnica come noto insindacabile, ma si evidenziavano taluni errori “ materiali” commessi dalla commissione che, verosimilmente, in ragione di una superficiale valutazione della proposta progettuale presentata dall’appellante aveva omesso di valutare talune caratteristiche della stessa e attribuire i relativi punteggi.

E non par dubbio che a fronte del contenuto di tali osservazioni era preciso onere dell’amministrazione esternare le ragioni del non accoglimento delle stesse, a meno di non svilire e svuotare di contenuto ed efficacia il procedimento declinato dal richiamato art. 10 bis la dove per l’appunto di precisa che “Dell'eventuale mancato accoglimento di tali osservazioni è data ragione nella motivazione del provvedimento finale"

E tale motivazione per quanto sopra evidenziato e, contrariamente a quanto sostenuto dal primo giudice, non poteva ritenersi sussumibile nel punteggio

numerico posto che da ciò non è dato rilevare se in effetti l'amministrazione ottemperando al disposto normativo di riferimento si sia fatta carico di esaminare effettivamente le osservazioni proposte.

Nel caso in esame peraltro a mezzo del provvedimento impugnato l'amministrazione si limita a dare atto di avere disposto la chiusura dei lavori rinviando alla documentazione relativa al riscontro delle osservazioni; ma invero detta documentazione, peraltro non rilasciata neanche a seguito dell'istanza di accesso, non reca alcuna puntuale valutazione sui rilievi difensivi svolti dall'appellante in sede procedimentale.

Ciò specie e viepiù ove si consideri che , ove l'amministrazione avesse valutato le osservazioni presentate dall'appellante e riesaminato il punteggio assegnato, le proposte presentate dall'appellante sarebbero state collocate in posizione utile al finanziamento, trattandosi peraltro si ribadisce di punteggi oggettivamente spettanti a fronte del documentato possesso del requisito richiesto dall'avviso.

Donde anche sotto tale profilo l'erroneità della sentenza appellata meritevole di riforma in parte qua

SUL DANNO

Evidente il pregiudizio grave ed irreparabile che l'appellante subirebbe nell'ipotesi di mancato accoglimento dell'istanza cautelare .

In assenza di una riapertura dei termini di partecipazione e di una nuova pubblicazione dell'avviso (per vero manifestamente illegittimo in più parti, come sopra evidenziato) emendato dai vizi che palesemente lo inficiano, la procedura de qua proseguirebbe con l'adozione dei decreti di finanziamento in favore dei soggetti utilmente collocati in graduatoria sebbene privi dei necessari requisiti per accedere ai contributi di che trattasi. Il chè implicherebbe la definitiva perdita per l'appellante della possibilità di percepire il finanziamento di che trattasi.

Ciò con evidente vulnus per la stessa che venendo a perdere la fonte primaria di finanziamento della propria attività sarebbe costretta a contrarre significativamente i propri livelli occupazionali (risultano versate in atti i preavvisi di licenziamento che l'ente ricorrente si è visto costretto ad inviare ai dipendenti)

Ma l'esecuzione dei provvedimenti impugnati in prime cure e la conseguente erogazione di fondi pubblici secondo l'inopinata procedura selettiva intrapresa dall'amministrazione appellata sarebbe altresì foriera di un gravissimo nocumento all'interesse pubblico, avuto riguardo alla finalità dell'avviso volto a favorire la formazione di adeguate professionalità per un utile inserimento dei giovani nel mercato del lavoro.

Affidare tale compito a soggetti che come detto non risultano idoneamente qualificati, implica sia uno spreco di denaro pubblico sia un incremento delle sacche di disoccupazione giovanile.

Per tutto quanto precede

VOGLIA CODESTO ECC.MO C.G.A.

Accogliere il presente ricorso in appello e, per l'effetto, previa sospensione dell'esecutività della sentenza n.1927/2018 resa dal Tar Sicilia Palermo sez.I, disporne la riforma nelle parti sopra precisate accogliendo le domande formulate in primo grado.

Con salvezza di ogni altro diritto e vittoria di spese

Avv. Daniele Piazza

PIAZZA DANIELE

Firmato digitalmente da PIAZZA DANIELE
Data: 2019.03.07 12:00:27 +01'00'