

Pubblicato il 27/07/2021

N. 00222/2021 REG.PROV.CAU.
N. 00551/2021 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 551 del 2021, proposto da

CERAMICA MEDITERRANEA S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Simonetta Buontempi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Roberto Murrone, Massimo Cambule, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

PISCHEDDA Antonio & Figli S.n.c., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Andrea Pasquale Cannas, Valeria Frau, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Andrea Cannas in Cagliari, via Delitala n. 4;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

e previa adozione di idonee misure cautelari, dell'Avviso Pubblico pubblicato sul sito istituzionale di RAS e sul BURAS (www.regione.sardegna.it;

www.sardegnaprogrammazione.it) in data 28/08/2020- cfr. Determinazione Vice Direttore del Centro Regionale di Programmazione-Assessorato della Programmazione, Bilancio, Credito e assetto del territorio (n.5579/670 del 7/8/2020) – All A - avente scopo di definire le “modalità di accesso agli interventi di sostegno all'attività di impresa previsti dal Fondo : Emergenza Imprese Sardegna (FONDO) che rientrano tra le misure urgenti per il sostegno al sistema produttivo regionale in concomitanza con la crisi epidemiologica COVID-19, di cui alla DGR n.13/11 del 17/3/2020;

- nonché della graduatoria provvisoria – elenco imprese ammissibili - formata in relazione al Fondo di Emergenza Imprese Sardegna (D.G.R. 29/24 del 12.6.2020) – Misure Urgenti per il sostegno al sistema produttivo regionale in concomitanza con la crisi epidemiologica Covid – 19 in quanto illegittima

- e per la declaratoria del *diritto della ricorrente ad essere ammessa ed inserita nella graduatoria* formata “*per ora di spedizione pec*” come da Avviso Pubblico pubblicato in data 4.09.2020 (cfr All. A – Det 5861/711 in pari data) con indicazione di dell'orario di trasmissione alle 9.00.05 del 14 settembre 2020.

Con richiesta di stabilire, in ogni caso, il *diritto di Ceramica Mediterranea spa di veder valutata la propria domanda ai fini dell'esame di merito per la formazione della graduatoria definitiva* [testualmente cfr Avviso Pubblico: possono beneficiare degli interventi di sostegno all'attività di impresa attraverso prestiti e sovvenzioni le Micro, Piccole e Medie Imprese (MPMI) e le Grandi Imprese (GI), che dimostrino di aver avuto ricadute negative a seguito dell'emergenza legata al Covid – 19, o che rappresentano la necessità di realizzare investimenti per garantire la continuità o il rilancio dell'attività di impresa] con riconoscimento se positivo del diritto al finanziamento.

Nonché di ogni altro atto presupposto, attuativo ed integrativo connesso e/o consequenziale al succitato provvedimento, ancorchè non conosciuto dalla ricorrente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Autonoma della Sardegna e di Pishedda Antonio & Figli S.n.c.;

Vista la domanda di sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato, presentata in via incidentale dalla parte ricorrente;

Visto l'art. 55 cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Ritenuta la propria giurisdizione e competenza;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 21 luglio 2021 la dott.ssa Grazia Flaim e uditi per le parti i difensori da remoto (regime processuale *Covid*) come specificato nel verbale;

Preliminarmente il Collegio ritiene di trattenere la giurisdizione in quanto, sebbene la procedura di gestione dell'istruttoria delle domande sia avvenuta da parte del Banco di Sardegna (soggetto privato, ma selezionato in base ad una specifica procedura ad evidenza pubblica), i fondi messi a disposizione sono di derivazione comunitaria (BEI) ed integrati con fondi, anch'essi, pubblici regionali.

Inoltre la Regione ha mantenuto, dettando apposite disposizioni, funzioni di coordinamento e di modalità di redazione della graduatoria, con conseguente esercizio di poteri improntati alla gestione di un procedimento tipicamente pubblicistico.

Gestione della graduatoria che viene effettuata sì considerando le domande in ordine cronologico ("a sportello"), ma con esplicitazione, poi, di valutazioni di merito creditizio (cioè senza configurazione di automatismi).

Per quanto attiene l'altra eccezione, di inammissibilità del ricorso, va rilevato che il ruolo (indubbiamente) essenziale assunto dalle Banche (BEI, Banco di Sardegna) nella gestione delle procedure non determina un assorbimento di ogni potere nella gestione/attribuzione di fondi.

I poteri risultano distribuiti fra più soggetti (BEI, BdS, RAS), con specifiche funzioni di coordinamento da parte della Regione, la quale è l'ente che ha emanato l'Avviso che governa l'intera procedura.

Sostanzialmente i ruoli si svolgono a tre livelli, comunitario, nazionale e regionale, e l'attività dell'istituto di credito privato non è qualificabile come attività meramente privatistica ed esecutiva.

Invece, in punto di contraddittorio (terza eccezione delle controparti) questo, allo stato, non risulta completo, essendo state evocate in giudizio solo la Regione e la prima in graduatoria (Pischedda).

Ai fini della decisione del ricorso è necessario estendere anche ad altri soggetti (sia Banco di Sardegna, sia gli altri beneficiari delle risorse sostitutive per emergenze da danni Covid alle imprese), che può essere autorizzata con pubblici proclami ex art. 41 e 49 cpa.

In modo da consentire la possibilità di conoscere della pendenza di questo giudizio sia da parte degli enti finanziatori ed istruttori, sia da parte dei beneficiari.

Tale procedimento consente la possibilità di conoscenza (tramite pubblicità legale che determina conoscibilità) da parte di tutti i soggetti coinvolti ed in particolare di coloro che sono stati posti in posizione utile in graduatoria.

Si dispone, anche, la notifica autonoma e individuale al Banco di Sardegna, per la rilevanza di nella posizione di gestione dei rapporti finanziari, in quanto soggetto che è stato delegato alla gestione delle procedure, con investitura derivante da gara pubblica, e che avrà l'onere di porre a conoscenza della pendenza giudiziaria anche il soggetto delegante.

La necessità di chiamata in causa di tutti i soggetti che si sono posizionati utilmente in graduatoria (tramite pubblici proclami) deriva dagli effetti che potrebbero determinarsi, a loro sfavore, in caso di accoglimento del ricorso.

Eventualità che implicherebbe (qualora venisse accolta la tesi dell'obbligo di applicazione del principio dell' "invio" anziché del messaggio di "consegna"), la necessaria "*rielaborazione generale*" della graduatoria, con l'applicazione di tempistiche differenti di partecipazione, rispetto a quelle considerate nell'ordine cronologico attribuito (per "consegna" da parte del gestore della PEC).

Elemento, allo stato, non determinabile (come dichiarato dalla difesa della Regione, in udienza), con impossibilità di poter individuare la concreta posizione di interesse della ricorrente (a seguito del riposizionamento, proprio e altrui) in base alle risorse esistenti ed al *budget* attribuito (fra BEI e RAS).

L'applicazione del (diverso) principio di dell' "*invio*" delle domande da parte dei soggetti partecipanti (prospettato in ricorso come il più corretto ed anche previsto

dalla stessa disciplina di gara), in luogo del principio della “consegna” , da parte del gestore della PEC, implica la creazione di una graduatoria diversa:

quella redatta in base alla “consegna” risulta influenzata da dati variabili “esterni” alla volontà del soggetto privato partecipante (quali velocità della linea, pesantezza dei file, distanza, ecc...), come tali non valutabili e stimabili preventivamente.

Si tenga conto che il budget si è esaurito in pochi secondi dal momento di possibile invio del “click” (ore 9.00.00 del 14.9.2020), trattandosi di procedura “a sportello”, e la domanda della società ricorrente risulta “inviata” alle ore 9.00.05, ma è stata considerata acquisita alle ore 9.00.32, per *report* di consegna (come si evince dalla nota del Banco di Sardegna).

Procedura a sportello che implica la valutazione delle domande nel rispetto dell'ordine cronologico di presentazione, pur permanendo, poi, la valutazione del “merito creditizio” (come emerge dalla nota del Banco di Sardegna, in riscontro alla richiesta di autotutela, depositata il giorno dell'udienza 21.7.21).

Allo stato non è possibile determinare come potrebbe essere (simulazione) il frutto della *rielaborazione* integrale della graduatoria, con applicazione del diverso principio dell'invio da parte del partecipante.

Oltretutto si consideri che sussiste un'anomalia in quanto, esistendo (per altre posizioni) domande “consegnate” alle ore 9.00.00 esatte (con avviso del gestore della PEC), risulterebbe l'ulteriore discrasia che l'attribuzione di una parte dei fondi sarebbe avvenuta in favore di soggetti che, presumibilmente, hanno inviato la propria domanda “prima” del termine iniziale di decorrenza (che era fissato alle ore 9.00.00, senza tener conto del lasso temporale tra invio e attestazione di consegna da parte del gestore PEC).

In conclusione, al fine di definire la vertenza con contraddittorio integro, occorre disporre:

* l'autorizzazione ai pubblici proclami in considerazione dell'elevato numero di partecipanti (il Banco di Sardegna nella nota del 21.7.21 indica la posizione in graduatoria della ricorrente al n. 634, poi rettificata al n. 575), tramite la pubblicazione sul sito della Regione, in applicazione dell' art. 41 4° comma e 49 3° comma del cpa, in accoglimento della richiesta formulata in ricorso e nel rispetto delle modalità che seguono, senza l'indicazione dei nominativi in quanto la

graduatoria è stata redatta con un codice alfanumerico di riconoscimento dei richiedenti i finanziamenti;

*la notifica individuale ordinaria al Banco di Sardegna, soggetto formalmente selezionato e delegato alla gestione della procedura, tramite gara ad evidenza pubblica.

In sintesi la notificazione degli atti per pubblici proclami, per essere valida, dovrà effettuarsi mediante pubblicazione sul sito web della Regione Sardegna di un Avviso, dal quale risulti:

- 1) l'autorità giudiziaria innanzi alla quale pende il ricorso ed il suo numero di registro generale;
- 2) il nominativo della ricorrente e l'indicazione dell'amministrazione intimata, dei soggetti istruttori e finanziatori concernenti l'emergenza Covid;
- 3) gli estremi dei provvedimenti impugnati;
- 4) l'indicazione della graduatoria coinvolta dal potenziale annullamento e o rielaborazione (senza indicazione dei nominativi , non conoscibili in quanto l'identificazione dei soggetti risulta attuata tramite per codice alfanumerico);
- 5) l'indicazione che lo svolgimento del processo può essere seguito consultando il sito www.giustizia-amministrativa.it, rintracciabile all'interno della schermata del T.A.R. Sardegna – Cagliari della voce “Attività istituzionale”, sottovoce “Tribunali Amministrativi Regionali”, con l'inserimento del numero di registro generale del ricorso nella sezione "Ricerche", sottosezione “Ricorsi”;
- 6) l'indicazione del numero della presente ordinanza con il riferimento che è stata autorizzata la notifica per pubblici proclami.

La Regione, in attuazione dell'incombente disposto dal giudice:

- ha l'obbligo di pubblicare sul proprio sito istituzionale (previa consegna, da parte del difensore della ricorrente, su supporto informatico, di copia del ricorso introduttivo, dell'estratto della graduatoria impugnata e della presente ordinanza), il testo integrale del ricorso, la presente ordinanza e la graduatoria (ove i controinteressati sono indicati, solo, con un codice alfanumerico, e non per nominativi);
- non dovrà rimuovere dal proprio sito la predetta pubblicazione per pubblici proclami, sino alla pubblicazione della sentenza definitiva di primo grado;

- dovrà rilasciare alla parte ricorrente un attestato, nel quale si confermi l'avvenuta pubblicazione, sul sito (del ricorso, della graduatoria e della presente ordinanza), in un'apposita sezione denominata "atti di notifica"; l'attestazione recherà la specificazione della data in cui detta pubblicazione è avvenuta;
- dovrà, inoltre, creare sulla home page del suo sito un collegamento denominato "Atti di notifica", dal quale possa raggiungersi agevolmente la pagina sulla quale sono stati pubblicati il ricorso, la graduatoria e la presente ordinanza.

L'adempimento dovrà essere richiesto dalla ricorrente e/o dal loro difensore alla Regione entro il termine perentorio di 15 (quindici) giorni dalla comunicazione della presente ordinanza.

La pubblicazione dovrà essere effettuata dalla Regione (nel sito regionale) nel termine di giorni 15 (quindici) dalla richiesta della parte privata.

Il deposito in giudizio, nella Segreteria del Tribunale, della prova del compimento della duplice pubblicazione dovrà avvenire entro il termine di ulteriori giorni 10 (dieci), dal completamento della pubblicazione nel sito regionale.

Oltre al mezzo di pubblicità che consente la "conoscibilità" generale, la ricorrente è tenuta a notificare il ricorso, in via ordinaria, anche al Banco di Sardegna, gestore della procedura in qualità di soggetto delegato all'elaborazione della graduatoria per l'assegnazione ed il riparto dei fondi pubblici (comunitari e regionali).

Per quanto concerne la domanda cautelare, formulata unitamente al ricorso, il Collegio ritiene che le esigenze prospettate dalla ricorrente possano essere soddisfatte mediante l'autorizzazione alla notifica per pubblici proclami e con la fissazione dell'udienza di trattazione del merito, per il 13 ottobre 2021, ai sensi dell'art. 55, comma 10, del c.p.a..

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Seconda), ordina alla ricorrente di provvedere all'integrazione del contraddittorio processuale mediante notificazione del ricorso, per pubblici proclami, secondo le modalità indicate in motivazione (pubblicazione per pubblici proclami nel sito istituzionale della RAS e notifica ordinaria al Banco di Sardegna);

- ordina alla Regione Sardegna di provvedere agli adempimenti di cui in motivazione.

Fissa per la trattazione di merito del ricorso l'udienza pubblica del 13 ottobre 2021.

Riservata ogni pronuncia sulle spese della fase cautelare.

La presente ordinanza sarà eseguita dall'Amministrazione ed è depositata presso la segreteria del tribunale che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Cagliari nella camera di consiglio del giorno 21 luglio 2021 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Scano, Presidente

Grazia Flaim, Consigliere, Estensore

Antonio Plaisant, Consigliere

L'ESTENSORE
Grazia Flaim

IL PRESIDENTE
Francesco Scano

IL SEGRETARIO