

**SARTORI E FONTANA  
ASSOCIATI**

•

**Studio legale e tributario**

Piazza Renato Simoni, 1 – 37122 Verona

Tel. 045.576818 – Fax 045.8106376

E-mail: [studio@sartoriefontana.it](mailto:studio@sartoriefontana.it)**TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE****PER IL LAZIO – ROMA****- SEZIONE TERZA BIS -****SECONDO RICORSO PER MOTIVI AGGIUNTI****AL RICORSO N. 4026/2022 R.G.****CON ISTANZA DI SOSPENSIONE CAUTELARE**

Proposto da

**Comune di Villa Bartolomea**, con l'Avv. Rinaldo Sartori;**contro**

- **Ministero dell'Istruzione**, in persona del Ministro *pro tempore*;
- **Ministero dell'Interno**, in persona del Ministro *pro tempore*;
- **Ministero dell'Economia e delle Finanze**, in persona del Ministro *pro tempore*;
- **Presidenza del Consiglio dei Ministri**, in persona del Presidente *pro tempore*;

tutti rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura dello Stato,**nonché nei confronti di**

- **Comune di Sant'Alessio con Vialone**, in persona del Sindaco *pro tempore*;

**quanto al ricorso principale, per l'annullamento:**

del provvedimento del Ministero dell'Istruzione - Unità di Missione per il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza Registro Ufficiale U.005501 del 31.01.2022, avente ad oggetto la comunicazione di non ammissione a finanziamento del Comune di Villa Bartolomea, in relazione all'avviso pubblico di cui al D.M. 22.03.2021 (doc. n. 3), e, ove occorra, delle note di chiarimento del Ministero dell'Istruzione del 15.04.2021 Prot. 9186 (doc. n. 4) e del 12.05.2021 Prot. 10708 (doc. n. 5), nelle parti indicate e precisate in atti, nonché di tutti gli atti e/o provvedimenti prodromici, consequenziali, connessi, anche non conosciuti;

**e, quanto al primo ricorso per motivi aggiuntivi, per l'annullamento:**

del decreto del Ministero dell'Interno, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, con il Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei ministri e con il Ministero dell'Istruzione, datato 31 marzo 2022,

con il relativo allegato 1, recante «*Ammissione in via definitiva a finanziamento di alcuni enti locali che hanno presentato richieste di contributo, per il quinquennio 2021-2025, per progetti relativi ad opere pubbliche di messa in sicurezza, ristrutturazione, riqualificazione o costruzione di edifici di proprietà dei comuni destinati ad asili nido e a scuole dell'infanzia e a centri polifunzionali per i servizi alla famiglia, in applicazione del comma 61, terzo periodo, dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2019, n.160*», (doc. n. 20 e relativo allegato 1, doc. n. 21), di cui al comunicato pubblicato in G.U. n. 85 del 11.04.2022 (doc. n. 22), nonché di tutti gli atti e/o provvedimenti prodromici, consequenziali, connessi, anche non conosciuti;

**e per l'accertamento**

del diritto del ricorrente a conseguire il finanziamento di cui alla misura richiesta, per la realizzazione di un nuovo centro polifunzionale per la famiglia, con condanna del Ministero dell'Interno, del Ministero dell'Istruzione, del Ministero dell'Economia e delle Finanze e della Presidenza del Consiglio dei Ministri al relativo pagamento, previ gli adempimenti del caso.

\*\*\*    \*\*\*\*\*    \*\*\*

Il **Comune di Villa Bartolomea**, c.f. 82000850238, con sede in Villa Bartolomea (VR), Corso Fraccaroli n. 70, in persona del Sindaco *pro tempore*, signor Andrea Tuzza, rappresentato e difeso, giusta mandato allegato al presente atto (**All. I**, procura alle liti), in forza della determinazione n. 471 del 5.10.2022 dell'Ufficio Tecnico, Edilizia Pubblica, Edilizia Privata (**doc. n. 25**), dall'**Avv. Rinaldo Sartori** (c.f. SRTRL68B10B296S - PEC rinaldo.sartori@pec.sicon.it - fax n. 045.8106376), ed elettivamente domiciliato presso lo studio del medesimo, in Verona, Piazza R. Simoni n. 1, propone

**RICORSO PER MOTIVI AGGIUNTI**

**contro**

- **Ministero dell'Interno** (c.f. 97149560589), in persona del Ministro *pro tempore*, con sede in Roma, Piazza del Viminale n. 1,
- **Ministero dell'Economia e delle Finanze** (c.f. 80415740580), in persona del Ministro *pro tempore*, con sede in Roma, Via XX Settembre n. 97,
- **Presidenza del Consiglio dei Ministri** (c.f. 80188230587), in persona del Presidente *pro tempore*, con sede in Roma, Piazza Colonna n. 370,

- Ministero dell'Istruzione (c.f. 00658760236), in persona del Ministro *pro tempore*, con sede in Roma, Viale Trastevere n. 76/a, tutti rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura dello Stato,

**nonché nei confronti di**

- Comune di Sant'Alessio con Vialone, C.F./P.IVA 00493580187, in persona del Sindaco *pro tempore*, con sede in Sant'Alessio con Vialone (PV), Via Vittoria n. 18,

**per l'annullamento**

del decreto del 22.09.2022 del Capo del Dipartimento per gli Affari interni e territoriali del Ministero dell'Interno, di concerto con il Capo del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze, con il Capo del Dipartimento per le Politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei ministri e con il Coordinatore dell'Unità di missione per il Piano nazionale di ripresa e resilienza del Ministero dell'Istruzione, avente ad oggetto "*Individuazione degli enti ammessi a finanziamento degli interventi relativi ad opere pubbliche di messa in sicurezza, ristrutturazione, riqualificazione o costruzione di edifici di proprietà dei comuni destinati ad asili nido e scuole dell'infanzia*" (doc. n. 26, decreto, e relativo allegato, doc. n. 27), di cui al comunicato pubblicato in G.U. n. 231 del 3.10.2022 (doc. n. 28), nonché di tutti gli atti e/o provvedimenti prodromici, consequenziali, connessi, anche non conosciuti;

**e per l'accertamento**

del diritto del ricorrente a conseguire il finanziamento di cui alla misura richiesta, per la realizzazione di un nuovo centro polifunzionale per la famiglia, con condanna del Ministero dell'Interno, del Ministero dell'Istruzione, del Ministero dell'Economia e delle Finanze e della Presidenza del Consiglio dei Ministri al relativo pagamento, previ gli adempimenti del caso.

**con istanza di sospensione cautelare**

di tutti i provvedimenti impugnati, in particolare del provvedimento del Ministero dell'Istruzione - Unità di Missione per il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza Registro Ufficiale U.005501 del 31.01.2022, avente ad oggetto la comunicazione di non ammissione a finanziamento del Comune di Villa Bartolomea, in relazione all'avviso pubblico di cui al D.M. 22.03.2021, del decreto del Ministero dell'Interno, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, con il Dipartimento per

le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei ministri e con il Ministero dell'Istruzione, datato 31 marzo 2022, con il relativo allegato 1, recante «*Ammissione in via definitiva a finanziamento di alcuni enti locali*», del decreto datato 22.09.2022, con il relativo allegato 1, avente ad oggetto “*Individuazione degli enti ammessi a finanziamento degli interventi relativi ad opere pubbliche di messa in sicurezza, ristrutturazione, riqualificazione o costruzione di edifici di proprietà dei comuni destinati ad asili nido e scuole dell'infanzia*”, nonché di tutti gli atti e/o provvedimenti prodromici, consequenziali, connessi, anche non conosciuti;

**con precisazione ex art. 12 bis D.L. n. 68/2022**

che il ricorso ha ad oggetto una procedura amministrativa che riguarda interventi finanziati con le risorse previste dal PNRR.

\*\*\*    \*\*\*\*\*    \*\*\*

**I. Fatto e svolgimento del giudizio.**

1. Con ricorso al T.A.R. Lazio-Roma, notificato in data 1.04.2022 e rubricato al n. 4026/2022 R.G., il Comune di Villa Bartolomea ha impugnato il provvedimento del Ministero dell'Istruzione - Registro Ufficiale U.005501 del 31.01.2022 (doc. n. 3), avente ad oggetto la comunicazione di non ammissione a finanziamento, in relazione all'avviso pubblico di cui al D.M. 22.03.2021, nonché le note di chiarimento del 15.04.2021 Prot. 9186 (doc. n. 4) e del 12.05.2021 Prot. 10708 (doc. n. 5).
2. In data 14.04.2022 si sono costituiti in giudizio, con l'Avvocatura Generale dello Stato, il Ministero dell'Istruzione, il Ministero dell'Interno, il Ministero dell'Economia e la Presidenza del Consiglio dei Ministri.
3. Con ricorso per motivi aggiunti al ricorso n. 4026/2022 R.G., notificato in data 1.06.2022, il Comune di Villa Bartolomea ha impugnato il decreto interministeriale datato 31.03.2022 (doc. n. 20, di cui è stata data comunicazione in G.U. n. 85 dell'11.04.2022, doc. n. 22), con cui sono stati ammessi in via definitiva a finanziamento alcuni enti locali, per progetti relativi a edifici di proprietà dei comuni destinati ad asili nido, scuole dell'infanzia e centri polifunzionali per i servizi alla famiglia, in relazione all'avviso pubblico di cui al D.M. 22.03.2021.
4. In particolare, con tale decreto, i predetti Ministeri hanno demandato ad un successivo decreto interdipartimentale l'ammissione a finanziamento degli ulteriori

interventi, all'esito della conclusione della fase istruttoria e dei controlli necessari, con riferimento agli enti locali inseriti nelle graduatorie provvisorie.

5. Successivamente, con decreto del 22.09.2022 (doc. n. 26), di cui è stata comunicata l'approvazione in G.U. n. 231 del 3.10.2022 (doc. n. 28), il Capo del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, il Capo del Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con il coordinatore dell'Unità di missione per il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza del Ministero dell'istruzione, hanno ammesso in via definitiva a finanziamento ulteriori enti locali (indicati all'allegato 1 al decreto, doc. n. 27), in considerazione dell'esito positivo dell'istruttoria effettuata, in relazione agli interventi di costruzione, messa in sicurezza e ristrutturazione di asili nido e scuole per l'infanzia e agli interventi di riconversione di spazi di scuole dell'infanzia e non modificando le ammissioni in via definitiva relative ai centri polifunzionali per la famiglia.

6. Con il medesimo decreto è stata, nuovamente, demandata ad un successivo decreto la definizione delle graduatorie all'esito della definizione dei contenziosi in corso e nei limiti delle risorse di cui all'art. 1, comma 59, della L. n. 160/2019, per il quinquennio 2021-2025.

7. Ciò premesso il Comune di Villa Bartolomea, venuto a conoscenza in data 3.10.2022, dell'approvazione di tale decreto, ritenendo che tale provvedimento sia illegittimo sotto diversi profili, propone il presente ricorso per motivi aggiunti al ricorso n. 4026/2022 R.G., per i motivi di seguito esposti.

8. Al contempo l'Ente comunale chiede, altresì, di **disporsi la sospensione cautelare di tutti i provvedimenti gravati**, ivi inclusa la comunicazione del Ministero dell'Istruzione, datata 31.01.2022 di non ammissione a finanziamento dell'intervento di realizzazione di un nuovo centro polifunzionale per la famiglia, ritenendo sussistenti i requisiti del *fumus bonis iuris* e del *periculum in mora*, di cui daremo conto nel seguito.

\*\*\*    \*\*\*\*\*    \*\*\*

## **II. Diritto.**

### **II.1.1. Interesse alla proposizione del ricorso.**

Il Comune ricorrente, inizialmente ricompreso tra gli enti ammessi in via provvisoria al finanziamento per l'intervento di costruzione di un centro polifunzionale per la famiglia (cfr. decreto interministeriale del 2.08.2021, doc. n. 9), ha ricevuto, in data 2.02.2022, la comunicazione del Ministero dell'Istruzione di non ammissione a finanziamento (doc. n. 3), avverso la quale ha proposto impugnazione, innanzi al Tar per il Lazio – Roma, con ricorso rubricato al n. 4026/2022 R.G. Nelle more della fissazione dell'udienza di discussione, il Ministero dell'Interno, di concerto con gli altri, tramite decreto interministeriale datato 31.03.2022 (doc. n. 20), ha ammesso in via definitiva al finanziamento soltanto alcuni enti locali, già inseriti nella graduatoria provvisoria, in considerazione dell'esito positivo dell'istruttoria effettuata. Come descritto nella parte in fatto, in data 1.06.2022, il Comune di Villa Bartolomea, ha proposto ricorso per motivi aggiunti avverso tale decreto, essendo stato escluso dalla graduatoria degli enti ammessi al finanziamento.

Successivamente, con decreto datato 22.09.2022 (doc. n. 26), il Ministero dell'Interno, di concerto con gli altri, ha ammesso in via definitiva a finanziamento ulteriori enti, per i quali l'istruttoria si è conclusa con esito positivo, in relazione agli interventi di costruzione, messa in sicurezza e ristrutturazione di asili nido e scuole per l'infanzia e agli interventi di riconversione di spazi di scuole dell'infanzia, rinviando all'adozione di un successivo decreto per la definizione delle graduatorie all'esito dei contenziosi giurisdizionali in corso, nei limiti delle risorse di cui all'articolo 1, comma 59, L. n. 160/2019.

In particolare, per quanto d'interesse nel presente giudizio, è a dirsi che tale decreto non assegna in via definitiva alcun finanziamento agli interventi relativi ai centri polifunzionali per la famiglia: ed infatti, nelle premesse del decreto, si dà atto della proposizione di alcuni ricorsi giurisdizionali che riguardano, per la maggior parte, i centri polifunzionali, e, pertanto, *“in attesa dei relativi giudizi di merito, non si è proceduto a modificare le ammissioni in via definitiva per queste tipologie di interventi”* (cfr. pag. 12 del doc. n. 24, decreto 22.09.2022).

Tale provvedimento, pur non ammettendo in via definitiva al finanziamento ulteriori interventi relativi ai centri polifunzionali per la famiglia, assume, in ogni

caso, carattere confermativo della comunicazione di non ammissione al finanziamento dell'odierno ricorrente, notificata in data 2.02.2022.

Parimenti il decreto del 22.09.2022, inserendosi nella serie procedimentale ad esso connessa, recepisce un elenco in cui l'ente comunale ricorrente non viene inserito e conferma, altresì, la graduatoria degli enti ammessi in via definitiva al finanziamento, di cui al decreto del 31.03.2022 (cfr. allegato 1, doc. n. 20, nel quale non compare il nominativo del Comune di Villa Bartolomea).

A fronte di quanto sopra il Comune di Villa Bartolomea propone impugnazione anche avverso il decreto di individuazione degli enti ammessi, al fine di dare, in un'ottica prudenziale, assetto omnicomprensivo alle proprie iniziative giudiziali, anche in relazione ad atti che si ricollegano al provvedimento-base: prima il decreto del 31.03.2022 e, poi, il decreto del 22.09.2022, oggetto di gravame con il presente ricorso per motivi aggiunti.

Invero, datosi atto della anomalia procedimentale di cui diremo - *approvazione di una graduatoria definitiva e al tempo stesso parziale* - è quanto meno legittima la considerazione che l'impugnazione della graduatoria più recente si possa porre come condizione per la procedibilità del ricorso rivolto avverso il provvedimento di esclusione, in quanto l'atto finale costituito dalla delibera di approvazione della graduatoria, pur appartenendo alla stessa sequenza procedimentale in cui si colloca l'atto che determina la lesione del ricorrente, non ne costituisce conseguenza inevitabile, atteso che la sua adozione implica nuove ed ulteriori valutazioni di interessi, anche di una pluralità di soggetti terzi rispetto al rapporto in origine controverso (Cons. di Stato, IV, 18.12.2018, n. 7122; conformi id., IV, 30.06.2021, n. 4936, TAR Lazio, Sez. II, 08.11.2019, n.12875; TAR Lazio, 17.11.2021, n. 11849); tutto ciò, onde far sì che l'annullamento dei provvedimenti gravati con il ricorso principale e con il ricorso per motivi aggiunti notificato in data 1.06.2022 possa riguardare anche il provvedimento *medio tempore* adottato. Nel caso all'esame, la graduatoria definitiva ...e al tempo stesso parziale, pur non riferendosi a tutti i partecipanti ma solo ad alcuni, conferma la mancata ammissione del Comune ricorrente in forza dei provvedimenti già impugnati e comunque non sottoponendo a revisione o riforma i precedenti atti di esclusione.



Tanto più, anche nel provvedimento gravato con il presente ricorso si rinvia a un successivo decreto l'ammissione a finanziamento degli interventi sino a concorrenza delle risorse.

\*

**II.1.2. Atipicità e genericità del provvedimento di ammissione parziale. Eccesso di potere, violazione dei principi di trasparenza, pubblicità e del diritto di difesa.**

Come già dedotto con il ricorso per motivi aggiunti avverso il decreto del 31.03.2022, si sottolinea anche l'atipicità del decreto interministeriale gravato, con il quale il Ministero dell'Interno, di concerto con altri, ha ritenuto di ammettere in via definitiva al finanziamento soltanto alcuni degli enti comunali, individuati nell'allegato 1, e soltanto per alcune tipologie di interventi finanziabili, rinviando ad un successivo decreto interdipartimentale l'ammissione a finanziamento degli ulteriori interventi, fino alla concorrenza delle risorse di cui all'articolo 1, comma 59, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, per il quinquennio 2021-2025 (doc. n. 26). Tale decreto, come il decreto datato 31.03.2022, assume il carattere di provvedimento conclusivo del procedimento soltanto per alcuni enti, individuati nell'allegato 1, con ammissione degli stessi in via definitiva al finanziamento, e, al contempo, per alcune tipologie di interventi, in quanto non vengono modificate le ammissioni in via definitiva per sostegno dei centri polifunzionali per famiglia. Sicché, con riferimento a tali interventi, il contenuto del decreto interministeriale datato 22.09.2022 appare del tutto generico ed indeterminabile, laddove non vengono nemmeno menzionati gli enti per i quali la fase istruttoria sarebbe tuttora in corso o gli enti che hanno presentato ricorso giurisdizionale avverso il provvedimento di non ammissione al finanziamento.

L'adozione di una nuova graduatoria parziale e non riferita a tutti gli interventi oggetto di finanziamento denota una manifesta eccentricità dell'atto rispetto a quanto deve avvenire d'ordinario, laddove la graduatoria, ...soprattutto se definitiva, deve segnalarsi per una valutazione e graduazione complessiva dei partecipanti, onde consentire a tutti di verificare e, se del caso, sindacare o impugnare le procedure di ammissione e di posizionamento di ciascuno di essi.

Il decreto interdipartimentale datato 22.09.2022, come il precedente decreto del 31.03.2022, appare pertanto viziato per eccesso di potere e/o difetto di istruttoria,



non essendo possibile individuare gli enti per i quali sia tuttora in corso la fase istruttoria ovvero gli enti che hanno presentato un ricorso giurisdizionale avverso la comunicazione di non ammissione, con pari violazione dei principi generali di pubblicità e trasparenza dell'azione amministrativa, anche ai fini della tutela del diritto di difesa degli enti partecipanti all'avviso pubblico di finanziamento.

Si insiste, quindi, per l'annullamento dei provvedimenti gravati, ivi incluso il decreto interministeriale datato 22.09.2022, e per l'ammissione dell'odierno ricorrente, in via definitiva, al finanziamento.

\*

**II.2. Riproposizione dei motivi di ricorso proposti avverso la comunicazione di non ammissione al finanziamento e avverso il decreto di ammissione in via definitiva a finanziamento di alcuni enti locali. Precedenti giurisprudenziali rilevanti per il caso in esame, tra cui sentenza Tar Roma, Sezione Terza *Bis*, n. 10163/2022 e altre.**

Fermo quanto sopra, ritenendo gravemente illegittimo il provvedimento di non ammissione al finanziamento del Comune di Villa Bartolomea, e la conseguente approvazione del decreto interministeriale di ammissione di alcuni enti, tra i quali non è incluso il Comune ricorrente, si riportano nel seguito, in sintesi, i motivi di gravame già proposti con il ricorso principale e riproponibili in questa sede verso un atto che si pone all'interno dello stesso procedimento e ne condivide i vizi.

A conferma dell'illegittimità dei provvedimenti gravati, si richiameranno nel seguito alcune recenti pronunce emesse dal TAR adito quale, ad esempio la sentenza n. 10163 del 18.07.2022 (**doc. n. 29**), con le quali, in situazioni analoghe a questa, sono stati annullati i provvedimenti di mancata ammissione al finanziamento di interventi relativi a centri polifunzionali per la famiglia.

**II.2.1. Violazione della legge n. 241/1990. Mancata comunicazione di avvio.**

I provvedimenti di non ammissione al finanziamento costituiscono atti destinati ad incidere in modo esiziale sia su una posizione o aspettativa del Comune inserito nella graduatoria provvisoria, sia sul cospicuo finanziamento conseguibile, sulla scorta di valutazioni che abbiamo visto, e vedremo essere, demandate al discrezionale discernimento dell'ufficio ministeriale. Questa fattispecie impone di dare avviso al destinatario dell'avvio del procedimento ai sensi dell'art. 7 della

legge sul procedimento amministrativo (Cons. Stato Sez. V, 16.06.2009, n. 3861, T.A.R. Campania Napoli, Sez. VII, 15.03.2006, n. 2965).

Nel caso all'esame, l'inserimento nella graduatoria ancorché definitiva, subordinata in realtà alla sola verifica di requisiti d'ammissione, ha posto il Comune di Villa Bartolomea in una posizione di giuridica aspettativa tutelata anche in termini procedurali, con la necessità di instaurare un contraddittorio sui provvedimenti sfavorevoli, prima della loro adozione, in modo da rispettare i canoni costituzionali del giusto procedimento.

Il mancato rispetto di questi presupposti determina l'illegittimità anche dell'atto di esclusione del Comune ricorrente dagli enti ammessi in via definitiva al finanziamento e il suo annullamento.

\*

#### **II.2.2. Difetto di motivazione e/o violazione delle norme di legge. Illegittimità delle note di chiarimento. Tassatività delle cause di esclusione.**

**II.2.2.a.** Il decreto ministeriale del 30.12.2020 (doc. n. 6) e il successivo avviso pubblico del 22.03.2021 (doc. n. 7) hanno stabilito le tipologie di interventi/richieste ammissibili, dettando anche i criteri di valutazione ed ammissibilità delle candidature. Tuttavia il Ministero dell'Istruzione, nel provvedimento di non ammissione (doc. n. 3), nonché, in parte, nelle note di chiarimento (docc. nn. 5 e 6), pare aver introdotto un'interpretazione restrittiva dei requisiti di ammissibilità, aggiungendo ulteriori criteri non previsti nel Decreto e nell'avviso pubblico, in violazione del principio di tassatività delle cause di esclusione. Ciò vale con riferimento, in particolare, sia alla questione relativa alla proprietà pubblica delle aree di intervento, sia con riferimento alla destinazione urbanistica delle stesse.

Al riguardo si è osservato che, in generale, *“le clausole di un bando di concorso”* (nel nostro caso dell'avviso pubblico) *“non possono essere assoggettate ad un procedimento ermeneutico in funzione integrativa”* (Cons. Stato, Sez. IV, 19 giugno 2019, n. 4150). L'interpretazione letterale è preferibile anche a garanzia dell'affidamento dei destinatari (cfr. T.A.R. Lazio Roma, Sez. III, 7 giugno 2019, n. 7395). In questo senso, non è consentito introdurre surrettiziamente, attraverso i chiarimenti modifiche della *lex specialis*, atteso che i chiarimenti forniti dalla

stazione appaltante hanno mera funzione di illustrazione delle regole già formate e predisposte dalla disciplina di gara (Cons. Stato, Sez. V, 17 gennaio 2018, n. 279). Detto ciò, non è chi non veda che la stessa disposizione-madre della legge n. 160/2019 si esprime in termini chiari ed esaustivi dal punto di vista testuale, menzionando **i contributi per** interventi su **edifici di proprietà comunale**.

Vista la chiarezza del dispositivo di legge, e in mancanza di altre integrazioni fuor di contesto, l'attenzione del legislatore e la sua volontà si sono indiscutibilmente concentrati sugli specifici edifici, di proprietà dell'ente, che beneficiano o intendono beneficiare dei finanziamenti di cui al bilancio di previsione, non su altri. Quanto sopra trova, peraltro, conferma nella risposta al quesito n. 6, di cui alle note di chiarimento del 15.04.2021, citata in ricorso.

Deve pertanto ritenersi ultroneo e illegittimo il provvedimento ministeriale, con verosimile ricaduta anche sul più recente atto su cui si propongono motivi aggiunti, che estende il requisito anche ad aree estranee alla richiesta (lo stralcio A, peraltro finanziato esclusivamente dal Comune).

**II.2.2.b.** Analoghe considerazioni valgono, sotto questi profili di censura, anche per quanto rilevato nel provvedimento di non ammissione in merito alla destinazione urbanistica, ove si rileva che: *“l’area deve essere ... destinata urbanisticamente alla finalità specificata (centro polifunzionale per la famiglia)”*. Sul punto l'avviso pubblico, all'art. 3, comma quarto, si limita a prevedere che: *“4. Non sono ammissibili: 5) progetti non redatti in conformità alle norme tecniche vigenti o che non rispettano tutti gli standard di sicurezza previsti dalla normativa vigente”*.

Il Ministero appare aver introdotto un ulteriore requisito relativo alla destinazione dell'area alla realizzazione di un centro polifunzionale (requisito non richiesto dal D.M. del 30.12.2020, e, tanto meno, dall'avviso pubblico) e che non trova smentita nel più recente provvedimento interministeriale.

A conferma dell'illegittimità del provvedimento gravato si rinvia integralmente alla sentenza n. 10163/2022 (doc. n. 29), con la quale questo Ecc.mo Tar Lazio-Roma, Sezione Terza *Bis*, ha affermato che **l'avviso pubblico in esame non richiede la pregressa destinazione dell'immobile quale centro polifunzionale della famiglia, né esclude espressamente immobili o aree con diversa destinazione urbanistica**. In particolare si tratta di pronuncia emessa in un caso analogo, avente ad oggetto

l'annullamento del provvedimento di esclusione dal finanziamento del Comune di Valdobbiadene, in precedenza ammesso in via provvisoria al finanziamento, in quanto *“l'intervento candidato proponeva la demolizione e ricostruzione di un edificio destinato ad ospitare una scuola primaria in asserito contrasto con quanto previsto dalla disposizione citata che prevedeva, invece, la possibilità di partecipare alla selezione in parola solo in caso di interventi aventi ad oggetto edifici di proprietà dell'ente locale che, in aggiunta, fossero destinati ad asili nido o scuole dell'infanzia o a centri polifunzionali per la famiglia. Pertanto, sempre nell'opinione del Ministero, l'avviso pubblico non prevedeva la possibilità di ammettere al finanziamento edifici aventi originariamente altra destinazione”*.

Questo Collegio ha ritenuto illegittimo il provvedimento di esclusione, in quanto, anche alla luce dell'articolo 12 delle Preleggi, l'avviso pubblico non richiede espressamente una pregressa destinazione dell'immobile, né esclude espressamente dal finanziamento immobili o aree con diversa destinazione urbanistica. Sul punto, alle pagg. 12 e ss., si legge che *“nel caso di specie, non sono plausibili interpretazioni diverse da quella prospettata dal ricorrente, considerando che l'articolo 2 comma 1, dell'Avviso dispone che “Possono presentare richiesta di contributo gli enti locali per il finanziamento di interventi relativi ad opere pubbliche di messa in sicurezza, ristrutturazione, riqualificazione o costruzione di edifici di proprietà dei comuni destinati ad asili nido e scuole dell'infanzia o destinati o da destinare a centri polifunzionali per la famiglia”*. Mentre, ai sensi dell'art. 3, comma 1, del medesimo Avviso *“1. Sono ammesse candidature per i seguenti interventi: 1) interventi di costruzione, ristrutturazione, messa in sicurezza e riqualificazione di asili nido, scuole dell'infanzia e centri polifunzionali per la famiglia;”*. E' vero che il predetto art. 2 riguarda, nella sua prima parte, *“interventi relativi ad opere pubbliche di messa in sicurezza, ristrutturazione, riqualificazione”* ma è altrettanto vero che nella sua seconda parte si riferisce a *“costruzione di edifici di proprietà dei comuni destinati ad asili nido e scuole dell'infanzia o destinati o da destinare a centri polifunzionali per la famiglia”* ed il concetto di “costruzione” e la precisazione “da destinare” vale a disgiungere la realizzazione di centri polifunzionali dallo status quo ante dell'immobile, con l'unico vincolo che si tratti di immobili di proprietà pubblica. In

*identica direzione orienta il successivo art. 3 dell'Avviso che sancisce chiaramente che sono ammissibili (anche) interventi di "costruzione" di centri polifunzionali per la famiglia, e tale locuzione disegna una fattispecie che prescinde dalle caratteristiche dell'immobile antecedentemente all'intervento*".

Ad ulteriore conferma si rinvia anche alle ordinanze cautelari emanate dal Tar Lazio, Roma, Sezione Terza *Bis*, in data 8 giugno 2022, nn. 3590, 3591, 3593 e all'ordinanza n. 3615/2022. Tale orientamento è stato, poi, ribadito con ulteriori pronunce della medesima sezione, tra cui anche le sentenze n. 11879 del 16.09.2022, n. 12401 del 29.09.2022 e n. 12487 del 3.10.2022.

Si insiste, quindi, per l'accoglimento del ricorso, in quanto la comunicazione di non ammissione e la stessa risposta fornita dal Ministero al predetto quesito n. 8, nelle quali si prevede la pregressa destinazione a centro polifunzionale, risultano illegittime, nella parte in cui, in violazione del principio di tassatività delle cause di esclusione, introducono una lettura diversa e un nuovo requisito, a pena di inammissibilità, giustificando le istanze di annullamento.

\*

### **II.2.3. Proprietà in capo al Comune dell'immobile interessato dall'intervento di cui alla richiesta di contributo. Difetto d'istruttoria, violazione di legge e degli artt. 1 e 2 dell'avviso pubblico, illogicità e insufficienza della motivazione.**

Nella comunicazione di non ammissione il Ministero ha dedotto che “*una parte dell'area oggetto di intervento*” risulta essere di proprietà privata per il 3,27% del totale (109 mq.) e, pertanto, l'intervento non sarebbe ammissibile, in quanto l'area deve essere interamente di proprietà dell'ente comunale. Osservazione, sia consentito, del tutto priva di riscontri, sussistendo anzi elementi di segno contrario. Da un lato, infatti, la comunicazione del ministero pone a fondamento della esclusione del progetto comunale l'art. 3, comma 1, rilievo che dà conto di un primo vizio motivazionale, posto che, in realtà, l'art. 3, comma 1, delinea gli interventi ammissibili a sostegno, non il tema della proprietà, che è trattato agli artt. 1 e 2. E però, questi ultimi trattano proprio di “*interventi di messa in sicurezza, ristrutturazione, riqualificazione o costruzione di edifici di proprietà dei comuni destinati ad asili nido e scuole dell'infanzia e a centri polifunzionali per i servizi alla famiglia*”, talché i provvedimenti avversati (anche il più recente, in cui la

mancata ricomprensione del ricorrente rivela il mancato emendamento di questa carenza) si pongono anche in palese antinomia con queste previsioni dell'avviso.

Si deduce, pertanto, l'illegittimità dei provvedimenti gravati - per difetto di istruttoria e/o travisamento dei fatti, oltre che per motivazione insufficiente e violazione degli artt. 1 e 2 del D.M. del 30.12.2020 e dell'art. 3 dell'avviso pubblico - nella parte in cui la comunicazione di non ammissione del Ministero testualmente si riferisce alla proprietà privata di una porzione immobiliare da espropriare, omettendo di considerare il riparto del progetto in due stralci (di cui uno interamente su area comunale) descritti nel ricorso principale...

In conclusione, e per i motivi tutti di cui sopra, si chiede l'annullamento del provvedimento gravato, con ammissione in via definitiva del Comune ricorrente.

\*

#### **II. 2.4. Difetto di motivazione e/o violazione delle norme di legge in relazione alla destinazione attuale. Travisamento dei fatti. Difetto di istruttoria.**

La motivazione relativa alla destinazione attuale a centro polifunzionale appare del tutto generica e priva di riferimento alle norme dell'avviso e/o del Decreto ministeriale asseritamente violate, né è dato in realtà conoscere a quali delle varie disposizioni locali, regolatrici della destinazione urbanistica, o a quali documenti, il provvedimento-base intenda riferirsi. Tanto che, dalla lettura di tale provvedimento, non appare comprensibile quale sia il percorso logico-giuridico seguito dall'amministrazione per giungere alla decisione adottata (cfr., sul punto, sentenza n. 2457/2017 del Consiglio di Stato). In ogni caso, per mero scrupolo difensivo, si esamineranno nel seguito le singole censure prospettate nel provvedimento di non ammissione, effettuando un tentativo di ricostruzione congetturale delle deduzioni formulate dal Ministero.

In particolare nella comunicazione di non ammissione il Ministero sembrerebbe escludere l'ammissibilità dell'intervento, in quanto, a suo dire, non sarebbero finanziabili interventi "*su edifici pubblici aventi altra destinazione*", rinviando ai quesiti n. 8 dell'avviso di chiarimento del 15.04.2021 (doc. n. 4) e n. 2 della nota di chiarimento del 12.05.2021 (doc. n. 5). Pare dunque che l'attenzione del Ministero si sia appuntata sul fatto che l'edificio interessato dall'intervento non sia, di fatto, riconducibile in origine alla destinazione di centro polifunzionale.

Se così stanno le cose, allora non v'ha dubbio che il provvedimento di non ammissione appare (in una con le conferenti risposte ai quesiti, sopra citate) gravemente illegittimo per violazione del Decreto Ministeriale del 30.12.2020 e dell'avviso pubblico del 22.03.2021, nonché per difetto di istruttoria e/o travisamento dei fatti, in quanto, il Comune ricorrente ha chiesto il finanziamento per un intervento di nuova costruzione di un centro polifunzionale, menzionando espressamente l'art. 2 comma 2 del D.M. e non per il diverso intervento di riqualificazione di un centro già esistente.

A supporto, come detto sopra, si rinvia al contenuto della sentenza n. 10163/2022 di questa Sezione, alle ordinanze cautelari ivi richiamate, nonché alle sentenze n. 11879 del 16.09.22, n. 12401 del 29.09. 22 e n. 12487 del 3.10.2022.

In particolare, con riferimento alle note di chiarimento emanate dal Ministero dell'Istruzione (prodotte quali docc. nn. 4 e 5), si è rilevato che: *“fermo il loro valore, insieme ad un'altra molteplicità di fattori, ai fini del consolidamento di un legittimo affidamento del privato, occorre quindi riconoscere che le FAQ non possono fondare una operazione disapplicativa di norme per giunta in malam partem. Infine, vale notare che l'interpretazione restrittiva offerta dal Ministero non pare coerente con le complessive finalità del PNRR e con le relative esigenze di celerità, laddove imprigiona le proposte nello status quo ante che non è detto sia funzionale alla velocità ed all'efficacia dell'intervento e coerente con le finalità di innovazione recate da detto Piano”* (Tar Roma, sentenza n. 12401/2022).

Infatti, il Decreto ministeriale del 30.12.2020 e l'avviso pubblico del 22.03.2021 ...prevedono l'assegnazione del punteggio massimo di 15 punti in caso di assenza di strutture analoghe nel territorio comunale, cioè rientranti nell'area che rappresenta il bacino di utenza della struttura. Tanto che il Comune ricorrente ha allegato, al momento della presentazione della candidatura, la dichiarazione sostitutiva attestante l'assenza di Centri Polifunzionali o, più in generale, servizi rivolti alla famiglia nel bacino d'utenza comunale (cfr. doc. n. 12).

Di un tanto vi è conferma anche nelle pronunce soprarichiamate, laddove il Tar adito ha evidenziato che *“sul piano finalistico, è corretta l'impostazione del Comune secondo cui tra gli obiettivi del PNRR va a ragione individuato quello di offrire servizi territoriali anche innovativi rivolti alla famiglia, risultando di minor*



*rilievo la situazione immobiliare antecedente. Sotto il profilo sistematico di nuovo colgono nel segno le osservazioni del Comune in merito al fatto che le previsioni dell'Avviso relative all'attribuzione dei punteggi sarebbero incomprensibili laddove non fosse ammessa la costruzione ex novo di un centro polifunzionale in assenza di altre strutture analoghe nel territorio dell'ente locale, sussistendo specifica previsione di punteggio per detta ipotesi*" (cfr. Tar Roma n. 12401/2022).

Si chiede, pertanto, l'annullamento del provvedimento di non ammissione, con ammissione in via definitiva del ricorrente al finanziamento.

Sempre in via subordinata si osserva che un ulteriore profilo di non ammissibilità sembrerebbe riconducibile alla destinazione urbanistica dell'area di intervento: *"nella dichiarazione di conformità urbanistica l'area di destinazione è classificata in parte in zona A – Centro storico e corti rurali e in parte in zona E – Rurale"* e che *"con successiva nota di chiarimento del 12 maggio 2021, prot. n. 10107 (quesito n. 2) e sulla base dell'Avviso pubblico l'area su cui deve essere realizzato l'intervento deve essere pubblica e urbanisticamente conforme"*.

*In primis* si osserva che la costruzione del centro interessa il solo mappale n. 136, come si può evincere anche dall'estratto di mappa catastale inserito nella Tavola B\_DE2\_01\_Inquadramento. Tale mappale, come indicato nel certificato di destinazione urbanistica (doc. n. 14), ha la destinazione a centro storico e corti rurali in base al PATI e al PRG vigente (cfr. l'art. 26, al comma 11, del PATI).

Sul punto, vi è anche da far presente che non è né comprensibile né condivisibile la tesi afferente ad una presunta *"incompatibilità" tout court* della zona urbanistica centro storico con questa o quella destinazione d'uso (in questo caso: centro polifunzionale, quindi a servizi), proprio perché questa categoria urbanistica, a differenza delle altre (residenziale, agricola, ecc.), rimanda non alle prospettive d'uso, ma ai caratteri storici dell'edificio, a prescindere dalle destinazioni, che non sono definibili *a priori* ma di cui si considera, dettando apposita disciplina, soltanto la compatibilità con il nucleo originario di un comune (si veda il D.M 1444/1968).

Ciò, peraltro, è espressamente riconosciuto e comprovato dall'art. 26 del PATI.

\*

A fronte di quanto sopra, dandosi atto dell'ammissibilità al finanziamento dell'intervento presentato dal Comune di Villa Bartolomea, si chiede di ammettersi in via definitiva l'ente al finanziamento, con condanna al versamento della somma di Euro 903.331,75 a favore del ricorrente, oltre rivalutazione ed interessi dal dovuto al saldo.

\*

### **II.3 Istanza di concessione del provvedimento di sospensione.**

Si ritengono pienamente sussistenti le condizioni per l'accoglimento dell'istanza di sospensione cautelare. Quanto al *fumus*, si è dedotta l'illegittimità sotto diversi profili, tutti dotati di apparenza documentale o di immediata percepibilità nella fase della cautela visti i precedenti di questa Sezione. In particolare si rinvia al contenuto delle sentenze emesse dalla sezione Terza *Bis*, nn. 10163/2022, 11879/2022, 12401/2022 e 12487/2022, in cui si è statuito che, per gli interventi relativi a centri polifunzionali, l'avviso pubblico, di cui al D.M. 22.03.2021:

a) non richiede espressamente una pregressa destinazione dell'immobile quale centro polifunzionale della famiglia;

b) né esclude espressamente immobili o aeree con diversa destinazione urbanistica.

A fronte di quanto sopra, appare, quindi, evidente l'illegittimità del provvedimento di non ammissione (doc. n. 3), nel quale si asserisce che non sarebbero ammissibili interventi su edifici pubblici aventi altra destinazione e che l'area dovrebbe essere destinata urbanisticamente alla finalità specificata (centro polifunzionale), mentre il requisito della proprietà del bene trova riscontro immediato nella documentazione attinente alla limitazione della provvidenza ad un immobile intestato all'ente pubblico richiedente.

Sotto il profilo del *periculum in mora*, poi, si osserva che il ricorso ha ad oggetto l'impugnazione di atti relativi ad una procedura amministrativa finanziata con risorse del PNRR, con l'espressa previsione di termini specifici per la conclusione dei procedimenti; in particolare, con decreto del Ministero dell'Interno, di concerto con quello dell'Economia, è stato fissato al 31.03.2023 il termine per l'aggiudicazione dei lavori degli interventi di cui all'art. 1, c. 59, l. n. 160/2019, ivi inclusa anche la costruzione di un nuovo centro polifunzionale per la famiglia.

Inoltre, a fronte dello scorrimento delle graduatorie, nelle more della decisione del merito, vi è il concreto pregiudizio derivante dall'esaurimento risorse disponibili ed alla conseguente definitiva compromissione della realizzazione del centro in un territorio che, allo stato, è privo di strutture analoghe (cfr. doc. n. 12), anche in considerazione dell'ammontare dell'importo richiesto a titolo di finanziamento, pari alla somma di Euro 903.331,75 (cfr. doc. n. 8, candidatura e doc. n. 9, graduatoria degli enti ammessi in via provvisoria al finanziamento).

Pertanto, a fronte di quanto sopra, nelle more della pronuncia sul merito, si chiede la sospensione di tutti i provvedimenti finora gravati con i ricorsi principale e per motivi aggiunti, con la conseguente adozione di qualsiasi misura idonea a tutelare, in via interinale, gli interessi del Comune ricorrente, ivi inclusa l'ipotesi della riammissione con riserva alla graduatoria, e, ove occorra, all'accantonamento delle risorse corrispondenti al contributo spettante al Comune medesimo.

\*\*\* \*\*\*\*\* \*\*\*

Tutto ciò premesso, il Comune ricorrente, come sopra rappresentato e difeso,

### **chiede**

#### **In via preliminare**

- disporsi la sospensione dell'efficacia esecutiva dei provvedimenti impugnati, sussistendone i requisiti di legge.

#### **In via principale**

- accogliersi il ricorso e, per l'effetto, dichiararsi nulli ed in ogni caso annullarsi gli atti impugnati, per i motivi tutti di cui in atti;

- dichiararsi il diritto del Comune ricorrente a conseguire il finanziamento richiesto in base alla domanda in atti e condannarsi il Ministero dell'Interno, il Ministero dell'Istruzione, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona del rispettivi Ministri *pro tempore*, e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*, a porre in essere ogni conseguente provvedimento e a corrispondere allo stesso gli importi spettanti, oltre rivalutazione ed interessi dal dovuto al saldo.

#### **In ogni caso**

Con la rifusione delle spese di lite in favore del Comune ricorrente.

Si allega: I. mandato alle liti.

**In via istruttoria**

Si producono i documenti di cui a separato elenco.

Ai fini delle disposizioni relative al contributo unificato, si dichiara che il valore ammonta ad Euro 903.331,75 e il contributo unificato è pari ad **Euro 650,00**.

Verona - Roma, 18 ottobre 2022.

Avv. Rinaldo Sartori