

STUDIO LEGALE  
AVV. LAURA TESTA  
VIA G. VERDI, N. 2/A  
24121 BERGAMO  
TELEFONO E FAX 035.4127361  
avvocatolauratesta@gmail.com  
laura.testa@bergamo.pecavvocati.it

**TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE  
PER LA REGIONE LAZIO  
SEZIONE DI ROMA**

\* \* \*

**ATTO DI RIASSUNZIONE EX ART. 15, COMMA 4, C.P.A.**

**per**

il **COMUNE DI VILLA D'ALME'** (Cod. Fisc. e P. IVA 00579560160), in persona del Sindaco pro tempore, Signor Manuel Preda, con sede in Villa d'Almè (BG), Via Locatelli Milesi, n. 16, rappresentato e difeso, in forza della Delibera di Giunta Comunale n. 114 del 29.09.2022, e giusta mandato in allegato al presente atto, dall'Avv. Laura Testa, Cod. Fisc. TSTLRA86M71G856E, con studio in Bergamo, Via Giuseppe Verdi, n. 2/a, ove elegge domicilio.

Ai sensi di legge, il sottoscritto difensore dichiara di voler ricevere eventuali comunicazioni al seguente numero telefax 035.4127361 o via p.e.c. all'indirizzo *laura.testa@bergamo.pecavvocati.it*,

**- ricorrente -**

**contro**

**MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA**, in persona del Ministro pro tempore, con sede in Roma, Viale Trastevere, n. 76/a, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, con sede in Roma,

**- resistente -**

**e con notifica del presente atto in riassunzione a**

**COMUNE DI COSTA SERINA**, Cod. Fisc. 00579460163, in persona del Sindaco pro tempore, con sede in Costa Serina (BG), Via San Lorenzo, n. 24,

*- controinteressato non costituito -*

\* \* \* \*

## **OGGETTO**

**Annullamento, previa concessione di idonei rimedi cautelari**, dei seguenti atti e provvedimenti:

- 1) nota prot. U.0069238 del 10.08.2022, a firma del Direttore Generale – Coordinatrice dell’Unità di Missione PNRR del Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca, avente ad oggetto “*D.M. 343 del 02 dicembre 2021 – Avviso pubblico per la presentazione di proposte per la messa in sicurezza e/o realizzazione di palestre scolastiche, da finanziarie nell’ambito del PNRR, Missione 4 – Istruzione e Ricerca – Componente 1 – Potenziamento dell’offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle Università – Investimento 1.3: “Piano per le infrastrutture per lo sport nelle scuole”, finanziato dall’Unione Europea – Next Generation EU. CUP: F93D22000000006. Comunicazione di esclusione della procedura”, ricevuta in pari data dal Comune di Villa d’Almè a mezzo p.e.c. (cfr. all. n. 1 ricorso introduttivo);*
- 2) ogni altro atto, procedurale e/o istruttorio, presupposto, connesso e/o consequenziale, tra cui, in particolare, la graduatoria definitiva dei progetti ammessi a finanziamento, relativa ai Comuni della Regione Lombardia, nella parte in cui non comprende il progetto presentato dal Comune di Villa d’Almè, unitamente al Decreto Direttoriale del Ministero dell’Istruzione, n. 45 del 04.08.2022, nella parte in cui approva la suddetta graduatoria senza contemplare il progetto presentato dal Comune ricorrente (cfr. all. n. 2 e n. 3 ricorso introduttivo).

\* \* \*

## **PREMESSO CHE:**

- in data 11.10.2022 il Comune di Villa d'Almè, odierno ricorrente in riassunzione, provvedeva alla notifica, e successivo deposito avanti al T.A.R. Lombardia, del seguente ricorso (**all. n. 1**), qui integralmente ritrascritto, e da ritenersi interamente riproposto agli statuiti fini traslativi di cui all'art. 15, comma 4, c.p.a.:

**“TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE  
PER LA REGIONE LOMBARDIA  
SEZIONE DI BRESCIA**

\* \* \*

**RICORSO  
CON ISTANZA CAUTELARE**

**per**

il **COMUNE DI VILLA D'ALME'** (Cod. Fisc. e P. IVA 00579560160), in persona del Sindaco pro tempore, Signor Manuel Preda, con sede in Villa d'Almè (BG), Via Locatelli Milesi, n. 16, rappresentato e difeso, in forza della Delibera di Giunta Comunale n. 114 del 29.09.2022, e giusta mandato in allegato al presente atto, dall'Avv. Laura Testa, Cod. Fisc. TSTLRA86M71G856E, con studio in Bergamo, Via Giuseppe Verdi, n. 2/a, ove si elegge domicilio.

Ai sensi di legge, il sottoscritto difensore dichiara di voler ricevere eventuali comunicazioni al seguente numero telefax 035.4127361 o via p.e.c. all'indirizzo *[laura.testa@bergamo.pecavvocati.it](mailto:laura.testa@bergamo.pecavvocati.it)*,

**- ricorrente -**

**contro**

**MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA**, Cod. Fisc. 80185250588, in persona del Ministro pro tempore, con sede in Roma, Viale Trastevere, n. 76/a, rappresentato e difeso ex lege dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Brescia, con sede in Brescia, Via Santa Caterina, n. 6,

**- resistente -**

**e con notifica del presente ricorso a**

**COMUNE DI COSTA SERINA**, Cod. Fisc. 00579460163, in persona del Sindaco pro tempore, con sede in Costa Serina (BG), Via San Lorenzo, n. 24,

**- controinteressato -**

\* \* \* \*

## OGGETTO

**Annulamento, previa concessione di idonei rimedi cautelari,** dei seguenti atti e provvedimenti:

1) nota prot. U.0069238 del 10.08.2022, a firma del Direttore Generale – Coordinatrice dell’Unità di Missione PNRR del Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca, avente ad oggetto “*D.M. 343 del 02 dicembre 2021 – Avviso pubblico per la presentazione di proposte per la messa in sicurezza e/o realizzazione di palestre scolastiche, da finanziarie nell’ambito del PNRR, Missione 4 – Istruzione e Ricerca – Componente 1 – Potenziamento dell’offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle Università – Investimento 1.3: “Piano per le infrastrutture per lo sport nelle scuole”, finanziato dall’Unione Europea – Next Generation EU. CUP: F93D22000000006. Comunicazione di esclusione della procedura”, ricevuta in pari data dal Comune di Villa d’Almè a mezzo p.e.c. (all. n. 1);*

2) ogni altro atto, procedurale e/o istruttorio, presupposto, connesso e/o consequenziale, tra cui, in particolare, la graduatoria definitiva dei progetti ammessi a finanziamento, relativa ai Comuni della Regione Lombardia, nella parte in cui non comprende il progetto presentato dal Comune di Villa d’Almè, unitamente al Decreto Direttoriale del Ministero dell’Istruzione, n. 45 del 04.08.2022, nella parte in cui approva la suddetta graduatoria senza contemplare il progetto presentato dal Comune ricorrente (all. n. 2 e n. 3).

\* \* \* \* \*

## FATTO

In data 02.12.2021 il Ministero dell’Istruzione – Unità di Missione per il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (di seguito anche solo PNRR), bandiva, nell’ambito della c.d. Missione 4: Istruzione e ricerca “*Avviso pubblico per la presentazione di proposte per la messa in sicurezza e/o realizzazione di palestre scolastiche, da finanziarie nell’ambito del PNRR, Missione 4 – Istruzione e Ricerca – Componente 1 – Potenziamento dell’offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle Università – Investimento 1.3: “Piano per le infrastrutture per lo sport nelle scuole”, finanziato dall’Unione Europea – Next Generation EU” (all. n. 4).*

All’art. 1 dell’avviso pubblico si legge chiaramente che la finalità dello stesso è “*favorire le attività sportive e i corretti stili di vita nelle scuole, riducendo il divario infrastrutturale esistente al riguardo, rafforzando le attività e le infrastrutture sportive, così da combattere l’abbandono scolastico, incentivare l’inclusione sociale e rafforzare le attitudini personali”* (cfr. all. n. 4).

Ritenendo di poter promuovere una proposta progettuale conforme ai requisiti di cui all’avviso pubblico sopra citato, in data 17.02.2022 (ovvero entro i termini previsti dalla normativa di

gara), il Comune di Villa d'Almè inoltrava, tramite l'apposito applicativo informatico (**all. n. 5** – si precisa che la domanda si produce limitatamente, e per quanto qui di interesse, alla scheda tecnica di progetto), domanda di finanziamento avente ad oggetto la **riqualificazione architettonica, funzionale e messa in sicurezza della palestra comunale sita in Via San Faustino, a servizio della scuola primaria** (e di ulteriori scopi extrascolastici di rilievo pubblico), per un importo da finanziare con risorse PNRR, pari ad € 1.270.000,00.

Come si evince dalla scheda tecnica di progetto allegata alla domanda (cfr. pag. 3 “*Descrizione Intervento*” Allegato 2 alla domanda di finanziamento – all. n. 5), l'intervento di riqualificazione e adeguamento energetico della palestra di Via San Faustino si innesta (pur mantenendosi autonomo funzionalmente e sotto ogni punto di vista) in un più ampio progetto di ristrutturazione ed ammodernamento, anche dal punto di vista sismico ed energetico, della Scuola Primaria Mons. P. Sigismondi, avviato nel 2020 dall'Ente comunale.

In data 25.05.2022 (**all. n. 6**), con nota trasmessa a mezzo mail e visionabile tramite l'applicativo istituito dall'Unità di Missione, perveniva al Comune di Villa d'Almè richiesta di integrazione volta ad ottenere maggiori chiarimenti rispetto ai contenuti della proposta progettuale presentata (si allegano per maggior chiarezza i contenuti delle richieste di integrazioni visionabili sul portale dell'applicativo dedicato).

Conseguentemente, in data 26.05.2022 (**all. n. 7** – si precisa che si allega la nuova scheda tecnica di progetto presentata in sede di integrazione), con nota trasmessa a mezzo dell'apposito applicativo, il Comune provvedeva a fornire al Ministero le integrazioni richieste, meglio esplicitando la natura ed i contenuti tecnici del progetto oggetto della richiesta di finanziamento. Si consideri che in tale occasione il Ministero non richiedeva alcuna precisazione o specifica in ordine al contesto nel quale la proposta progettuale va a collocarsi, né richiedeva alcun chiarimento in merito a precedenti interventi realizzati dal Comune sul patrimonio edilizio scolastico.

In data 18.07.2022, il Ministero provvedeva sul proprio sito istituzionale alla pubblicazione delle graduatorie (cfr. all. n. 2), suddivise su base regionale come previsto dall'avviso pubblico di cui trattasi, senza tuttavia in alcun modo contemplare (né tra gli interventi ammessi a finanziamento, né tra gli interventi non ammessi a finanziamento), il progetto presentato dal Comune di Villa d'Almè.

Al fine di ottenere i dovuti chiarimenti, l'Amministrazione ricorrente, con nota datata 20.07.2022, trasmessa a mezzo p.e.c. (**all. n. 8**), richiedeva all'Unità di Missione del Ministero dell'Istruzione le ragioni per le quali la domanda presentata dalla stessa non fosse presente in graduatoria, nonostante, secondo le proiezioni degli Uffici comunali, ed in applicazione dell'art.

9 dell'avviso pubblico di cui trattasi, il progetto avrebbe dovuto vedersi assegnato un punteggio non inferiore a 50 punti.

Nessun riscontro perveniva alla suddetta richiesta, sino alla data del 10.08.2022, allorquando, ed invero inaspettatamente, veniva comunicata al Comune di Villa d'Almè, a mezzo della nota in questa sede impugnata (cfr. all. n. 1), l'esclusione della domanda dalla procedura per mancanza dei requisiti minimi di ammissibilità richiesti dall'avviso pubblico, in quanto, testualmente, *“il progetto candidato non è ammissibile ai sensi dell'art. 5, comma 2, lett. h), dell'avviso pubblico, in quanto la proposta non risulta conforme alle tipologie di intervento ammissibili ai sensi dell'art. 4, comma 1, trattandosi di un intervento di completamento”*.

Ritenendo non condivisibili le motivazioni addotte dal Ministero a supporto della comunicazione di esclusione dalla procedura, il Comune di Villa d'Almè inoltra all'Unità di Missione ministeriale, con comunicazione a mezzo p.e.c. del 30.08.2022 (**all. n. 9**), richiesta motivata di rivalutazione in autotutela, ritenendo il Comune illegittime le ragioni addotte per disporre l'esclusione della candidatura dalla procedura di finanziamento.

Alcun riscontro è mai pervenuto alla predetta richiesta di rivalutazione in autotutela, sì che, in ragione della palese lesività dell'esclusione operata dal Ministero dell'Istruzione ai danni del progetto promosso dal Comune di Villa d'Almè, si rende necessario proporre il qui esteso ricorso, al fine di ottenere l'annullamento di tutti i provvedimenti in questa sede impugnati (ivi compresi tutti gli atti prodromici, istruttori, connessi e consequenziali), per i motivi di diritto appresso indicati.

Si precisa che il presente ricorso viene notificato anche al Comune di Costa Serina, che, in graduatoria, si presenta come il primo soggetto ammesso a finanziamento con riserva, tra quelli territorialmente più vicini al Comune deducente, ed appare, considerate le prospettive di punteggio ipotizzate dall'Amministrazione ricorrente (secondo cui il punteggio da attribuirsi al progetto oggetto del presente ricorso non è inferiore a 50 punti, sì da porsi in testa alla graduatoria), soggetto che probabilmente potrebbe subire pregiudizio dalla riammissione in graduatoria, tra gli interventi finanziati, del Comune di Villa d'Almè.

Ci si rimette, in ogni caso, al giudizio del Collegio in ordine all'opportunità di procedere all'integrazione del contraddittorio con tutti gli altri Enti comunali che risultano dalla graduatoria degli interventi ammessi a finanziamento, anche a termini dell'art. 49, comma primo, c.p.a..

\* \* \*

**DIRITTO**

**I. Violazione e falsa applicazione degli artt. 5, comma 2, lettera h) e 4, comma 1, dell'avviso pubblico 48040 del 02.12.2021. Violazione e falsa applicazione dell'art. 97 della Costituzione. Violazione art. 3 L. n. 241/1990.**

Il Comune di Villa d'Almè ritiene di dover evidenziare, in primo luogo, l'illegittimità dei provvedimenti in questa sede impugnati, in quanto adottati in palese violazione dei contenuti dell'avviso pubblico del 02.12.2021 che, a differenza di quanto apoditticamente sostenuto dall'Unità di Missione del Ministero dell'Istruzione, **non dispone affatto l'esclusione dal finanziamento in capo a interventi definiti dal Ministero come "di completamento"**.

A prescindere dal fatto che tale definizione, palesemente atecnica, non viene in alcun modo citata dall'avviso pubblico, né viene diversamente esplicitata dal Ministero nella propria comunicazione di esclusione, si deve infatti rilevare che le stesse norme richiamate dal Ministero nella (invero alquanto scarna) parte motiva della comunicazione di esclusione in questa sede impugnata, nulla dispongono sul punto.

All'art. 5, comma 2, lettera h) dell'avviso pubblico si legge infatti semplicemente che non sono ammesse a finanziamento "*proposte incomplete oppure ricevute dopo il termine di scadenza del presente avviso, oppure non conformi alle prescrizioni stabilite nel presente avviso*".

Il Ministero non contesta (né invero potrebbe sorgere contestazione sul punto!) la completezza e tempestività della proposta, bensì sostiene la non conformità della domanda presentata dal Comune deducendo rispetto all'art. 4, comma 1 dell'avviso.

Se non che, anche tale disposizione non dispone affatto l'inammissibilità di interventi definibili come di completamento rispetto ad un più ampio progetto di riqualificazione del patrimonio edilizio scolastico; si legge, infatti, al citato art. 4, comma 1, che "*Sono finanziabili proposte progettuali relative esclusivamente alla costruzione, messa in sicurezza e ristrutturazione di palestre o aree sportive all'aperto (cfr. DM 18 dicembre 1975 – punto 3.5.2 – n.d.r. che definisce le c.d. aree sportive all'aperto) con riferimento a edifici pubblici adibiti ad uso scolastico del primo e del secondo ciclo di istruzione, censiti nell'Anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica al momento della presentazione della candidatura o comunque al momento della scadenza del presente avviso ... che prevedano:*

- a) *demolizione e ricostruzione di palestre scolastiche riferite a edifici pubblici adibiti ad uso scolastico del primo e del secondo ciclo di istruzione;*
- b) *nuova costruzione di edifici da destinare esclusivamente a palestre scolastiche a servizio di edifici scolastici esistenti;*
- c) *ampliamenti di edifici scolastici esistenti e finalizzati alla realizzazione esclusiva di palestre scolastiche;*

- d) *riqualificazione architettonica, funzionale e messa in sicurezza di palestre scolastiche esistenti, anche attraverso l'adeguamento impiantistico e tecnologico degli spazi;*
- e) *riconversione di spazi non utilizzati all'interno di edifici esistenti da destinare a sale per attività collettive dove poter eseguire le attività ludiche (...);*
- f) *riqualificazione di aree sportive all'aperto esistenti che insistono nell'area di pertinenza scolastica (...);*
- g) *realizzazione di aree sportive all'aperto che insistono nell'area di pertinenza scolastica (...);”*

La formulazione letterale dell'avviso pubblico, nelle norme citate da controparte a sostegno della comunicazione di esclusione della procedura qui impugnata, non prevedono dunque l'inammissibilità di “interventi di completamento”, né contengono una descrizione o definizione di simili interventi, limitandosi appunto, sulla falsa riga dell'art. 3 D.P.R. n. 380/2001 ad individuare le categorie edilizie di interventi su palestre scolastiche ed aree all'aperto ammesse alla possibilità di finanziamento.

Non si comprende, dunque, dalla disamina di quale parte della *lex specialis* di gara il Ministero abbia tratto il proprio convincimento, frutto, evidentemente, di una interpretazione assolutamente illegittima dell'avviso pubblico (ed invero immotivata e contraria alle stesse finalità della procedura), in quanto slegata dai contenuti nel bando, oltre che, come si dirà oltre, di un palese travisamento dei fatti, dovuto ad istruttoria quanto meno carente.

Non va peraltro dimenticato che, come più volte chiarito dalla giurisprudenza amministrativa (da ultimo, *ex multis*, Consiglio di Stato, Sez. V, 29.07.2022, n. 6699; 31.03.2021, n. 2710), **l'interpretazione della *lex specialis* di gara (e quindi anche del testo dell'avviso pubblico in esame), soggiace, come per tutti gli atti amministrativi, alle stesse regole stabilite per i contratti dagli artt. 1362 e ss., cod. civ., tra le quali assume carattere preminente quella collegata all'interpretazione letterale.**

Il Consiglio di Stato (Sez. V, 03.05.2022, n. 3452) ha recentemente rammentato che “*ai fini dell'interpretazione della *lex specialis* trovano applicazione le norme in materia di contratti ed anzitutto il criterio letterale e quello sistematico, ex artt. 1362 e 1363 cod. civ.; conseguentemente, le stesse clausole non possono essere assoggettate a procedimento ermeneutico in una funzione integrativa, diretta a evidenziare in esse pretesi significati impliciti o inespressi, ma vanno interpretate secondo il significato immediatamente evincibile dal tenore letterale delle parole utilizzate e dalla loro connessione”.*

Ora, nel caso di specie, anche tenuto conto delle finalità dell'avviso pubblico di cui trattasi, appare evidente che né il dato letterale, né gli obiettivi che la *lex specialis* di gara si prefiggono

di ottenere, mirano all'esclusione di interventi che si innestino nell'ambito di un più ampio disegno progettuale, o costituiscano completamento di altri interventi (posto che, si ribadisce, non esiste una categoria tecnica che definisca gli "interventi di completamento").

Al contrario, l'interpretazione letterale dell'avviso pubblico tende a favorire l'ammissione a finanziamento di tutti gli interventi, meglio specificati dall'art. 4 dell'avviso pubblico, volti a favorire le attività sportive "*rafforzando le attività e le infrastrutture sportive*" (cfr. art. 1 avviso pubblico) sì che, appunto, risultano finanziabili, a mente del citato art. 4, tutte le proposte relative alla costruzione, messa in sicurezza e ristrutturazione di palestre o aree sportive all'aperto, così da garantire alla popolazione scolastica idonei spazi dove svolgere attività sportiva.

Risulta quindi assolutamente illogico e fuorviante sostenere che sarebbero le disposizioni dell'avviso pubblico ad escludere dal novero delle proposte finanziabili gli interventi di completamento, che neppure vengono fatti oggetto di menzione dagli articoli citati dal Ministero.

Né, invero, l'avviso pubblico contiene una definizione di "intervento di completamento", termine atecnico e privo di definizione anche nella normativa edilizia ed urbanistica vigente, e che neppure viene in altro modo meglio caratterizzato dal Ministero, che fornisce sul punto una motivazione tanto laconica quanto apodittica.

Non v'è dunque chi non veda come l'esclusione dalla procedura, disposta ai danni del Comune di Villa d'Almè, sia del tutto illegittima, in quanto frutto di un'interpretazione assolutamente contraria al dato letterale ed alle finalità del bando di gara.

L'esclusione di cui trattasi, peraltro, pare anche violare il chiaro disposto dell'art. 97 Costituzione, che, come noto, impone alla Pubblica Amministrazione di agire con imparzialità, garantendo il buon andamento degli uffici pubblici.

Ora, nella fattispecie che ci occupa appare invece evidente che il Ministero ha agito in modo lacunoso e contraddittorio, come si dirà meglio oltre, violando apertamente le disposizioni letterali dell'avviso pubblico e procedendo ad una esclusione tanto immotivata quanto illegittima, senz'altro contraria ai principi su cui si basa l'art. 97 della Costituzione.

In conseguenza di quanto sin qui esposto, dovrà dunque disporsi l'annullamento degli atti in questa sede impugnati, con conseguente riammissione nella procedura (e quindi in graduatoria, con il punteggio che risulterà all'esito dell'istruttoria che il Ministero dovrà condurre), anche dell'Ente deducente.

\* \* \*

**II. Eccesso di potere per travisamento dei presupposti in fatto, illogicità, difetto di istruttoria e motivazione, violazione dei principi del soccorso istruttorio, e manifesta ingiustizia.**

In aggiunta a quanto sopra esposto, la deducente Amministrazione non può esimersi dall'osservare che, anche nella denegata e non creduta ipotesi in cui fosse effettivamente possibile trarre dalle disposizioni della *lex specialis* indicate dal Ministero l'inammissibilità di interventi che rappresentino il completamento di una più ampia ipotesi progettuale, l'esclusione disposta dal Ministero ai danni della ricorrente risulterebbe illegittima, in quanto, a differenza di quanto *ex adverso* sostenuto, la proposta progettuale promossa dal Comune di Villa d'Almè costituisce **un intervento urbanistico ed edilizio autonomo e distinto da qualsivoglia altro progetto o intervento.**

Ne consegue che l'esclusione disposta dal Ministero appare illegittima non solo perché si pone in aperta violazione delle disposizioni contenute nell'avviso pubblico, ma anche perché frutto di un **palese travisamento dei presupposti in fatto della vicenda, valutata con un'istruttoria deficitaria e carente.**

Come ben esplicitato dall'Amministrazione a mezzo della nota inoltrata al Ministero in data 30.08.2022, la proposta progettuale presentata dal Comune di Villa d'Almè non attiene affatto ad una semplice migliona di una palestra scolastica esistente, né attiene a meri lavori di completamento e finitura di interventi già avviati, ma si prefigge di **realizzare ex novo l'adeguamento sismico, impiantistico, tecnologico ed energetico di un corpo di fabbrica, distinto dall'edificio scolastico, in passato utilizzato come palestra, e che, allo stato attuale, si presenta come totalmente inagibile (all. n. 10), e, pertanto, inservibile.**

Le caratteristiche del progetto, peraltro, emergono chiaramente dalle schede tecniche progettuali allegate dall'Amministrazione ricorrente alla domanda di finanziamento, ove si legge espressamente *“gli interventi principali da eseguire sono sinteticamente riconducibili a opere edili di demolizione, costruzione e finitura interna ed esterna, all'allestimento degli impianti elettrici e speciali e all'allestimento degli impianti meccanici. I lavori porteranno alla ridefinizione dell'edificio con elevatissime prestazioni energetiche (edificio NZEB) e alla nuova riconfigurazione funzionale degli spazi, conforme alla normativa per il superamento delle barriere architettoniche”* (cfr. pag. 4 Allegato 2 all. n. 5).

La medesima scheda tecnica esplicita chiaramente, poche righe sopra l'inciso riportato poc'anzi, che tutti gli interventi di cui trattasi sono diversi ed ulteriori rispetto agli interventi di manutenzione **“eseguiti e completati negli anni 2020-2021”**, che, pertanto, non necessitano di

alcun completamento (pur ponendosi senz'altro nell'ambito di un medesimo disegno progettuale di riqualificazione del polo scolastico comunale).

Va peraltro osservato che se il Ministero avesse condotto una diligente attività istruttoria (*rectius*, avesse proceduto alla lettura di tutte le parti che compongono la scheda tecnica di intervento sopra citata), non sarebbe incorso nel travisamento in fatto che ha condotto a ritenere che la proposta progettuale presentata dal Comune ricorrente fosse un mero intervento di completamento di lavori di manutenzione e ristrutturazione già avviati.

**Dalla scheda tecnica, infatti, è possibile trarre dati fondamentali, che portano a qualificare senz'altro l'intervento come autonomo rispetto alle precedenti attività di manutenzione e ristrutturazione** realizzate dal Comune di Villa d'Almè.

La **tipologia delle lavorazioni prospettate** (opere civili consistenti quali demolizioni e nuove costruzioni e pose; installazione di nuovi impianti meccanici, elettrici e speciali, anche al fine di consentire il raggiungimento di elevatissime prestazioni energetiche), oltre che **il costo delle lavorazioni stesse**, stimato in € 1.729.209,05 (di cui € 1.270.000,00 da coprire mediante finanziamento con risorse PNRR ed € 459.209,05 da coprire mediante altre risorse pubbliche) rendono evidente che trattasi a tutti gli effetti di un intervento di riqualificazione architettonica e funzionale di edificio esistente.

Al fine di fugare qualsiasi dubbio sul punto, va poi precisato che **i precedenti interventi dell'Amministrazione (risalenti al 2020), come meglio esplicitato nella nota del 30.08.2022 (cfr. all. n. 9), si sono concentrati sull'edificio scolastico, che rappresenta un corpo di fabbrica da sempre separato e distinto rispetto alla palestra, la quale ha beneficiato, in occasione delle opere del 2020, solo di lavori di manutenzione minimale** (peraltro conclusi, in uno con le opere sull'edificio scolastico), senz'altro non definibili in termini di ristrutturazione o riqualificazione della palestra scolastica, che era, come è, inagibile ed inservibile, senza le lavorazioni di cui alla proposta progettuale presentata dal Comune.

In altre parole, i nuovi interventi prospettati in questa sede rappresentano a tutti gli effetti nuove opere da eseguire presso l'edificio della palestra, ai fini dell'art. 4, primo comma, lettera d) dell'avviso pubblico in discussione, i cui criteri si ritengono tutti rispettati.

Appare dunque evidente che la decisione di escludere dalla procedura la proposta progettuale presentata dal Comune di Villa d'Almè è frutto di un grave difetto istruttorio, che inficia la legittimità dell'esclusione stessa.

Giova peraltro osservare che, laddove fosse sorta nel Ministero, vuoi anche per una formulazione non propriamente felice di alcune locuzioni in sede di descrizione del progetto, da parte del Comune, qualche perplessità in ordine all'esatta portata dell'intervento, lo stesso

Ministero ben avrebbe potuto richiedere al deducente Ente le integrazioni del caso, anche in ossequio al c.d. principio del soccorso istruttorio.

Al contrario, **il Ministero ha formulato richieste integrative nel maggio 2022, senza tuttavia nulla richiedere in ordine ad una migliore definizione o descrizione dell'intervento da realizzare**, preferendo (con buona pace dei principi su cui si dovrebbe basare l'*agere publico*, nonché degli obiettivi di sviluppo del territorio nazionale sottesi all'avviso pubblico di cui trattasi) escludere la proposta progettuale.

Il che denota un'azione amministrativa connotata anche da una buona dose di illogicità e contraddittorietà, che ha condotto ad un risultato manifestamente ingiusto, e lesivo degli stessi obiettivi che l'avviso pubblico mirava ad ottenere.

Appare peraltro davvero contraddittorio ed ingiusto penalizzare oggi, con l'esclusione da un importante bando di gara, un'Amministrazione per il solo fatto di aver curato in passato la manutenzione dei propri edifici scolastici e sportivi, avendo la stessa dato al contrario prova di avere a cuore proprio le finalità che l'avviso pubblico di cui trattasi mira a raggiungere.

Da ultimo, non per ordine di importanza, va poi osservato come l'esclusione disposta dal Ministero ai danni del Comune di Villa d'Almè appaia totalmente priva di idonea motivazione in quanto, sotto un primo profilo, interamente basata su disposizioni dell'avviso pubblico che in alcun modo citano il concetto di intervento di completamento; né, d'altro canto, e come si è detto, la definizione di cosa si debba intendere per intervento di completamento viene diversamente fornita dall'Amministrazione resistente, che si limita a citare tale locuzione in modo apodittico ed immotivato, senza neppure significare quali siano le ragioni (di carattere tecnico) per le quali ha ritenuto di così qualificare la proposta progettuale presentata dal Comune di Villa d'Almè.

Si ritiene peraltro di poter sostenere che, **proprio perché trattasi di un provvedimento che comporta la radicale esclusione dalla procedura di gara, facesse capo al Ministero un onere motivazionale particolarmente rilevante**, dovendo lo stesso indicare in modo analitico le ragioni per le quali ha ritenuto di così disporre in ordine alla proposta progettuale presentata dall'Amministrazione ricorrente, e ciò in analogia con quanto da tempo la giurisprudenza amministrativa afferma sul punto, in materia di onere motivazionale in capo alla Stazione Appaltante in caso di esclusione dalle procedure di gara (*ex multis*, da ultimo T.A.R. Bari, Sez. III, 08.04.2022, n. 477).

In definitiva, non si può che concludere affinché venga riconosciuta l'illegittimità degli atti in questa sede impugnati, i quali tutti dovranno quindi essere radicalmente annullati, per le ragioni poc'anzi esposte.

\* \* \*

### **Istanza cautelare**

Richiamato quanto sin qui dedotto a proposito dell'illegittimità dei provvedimenti in questa sede impugnati, il Comune di Villa d'Almè non può esimersi dal rilevare che l'esclusione dalla procedura di gara della proposta progettuale a suo tempo avanzata arreca gravissimo, immediato ed irreparabile danno a carico dell'Amministrazione ricorrente, sì che appare giustificata la presentazione della presente istanza cautelare.

Quanto al *fumus boni iuris* del presente ricorso, lo stesso deve ritenersi insito nelle motivazioni in fatto ed in diritto innanzi ampiamente esposte, che si richiamano integralmente.

Quanto al *periculum in mora*, non v'è chi non veda come l'aver escluso la proposta progettuale promossa dal Comune di Villa d'Almè dalla procedura di gara ha comportato, per il deducente Comune, l'impossibilità di poter concorrere con gli altri Enti comunali agli ingenti finanziamenti stanziati dal PNRR, (solo) grazie ai quali l'Amministrazione ricorrente può puntare alla riqualificazione della palestra scolastica presente sul proprio territorio.

Appare infatti **improbabile, per non dire impossibile, affrontare autonomamente, per il Comune, una spesa tanto ingente quale quella prospettata dal progetto di riqualificazione, stanti le oggettive compatibilità di bilancio ed i vigenti ineludibili vincoli contabili, se non basandosi sui fondi stanziati dal PNRR.**

Del resto, il danno che ne consegue è senz'altro irrimediabile, non essendo possibile prospettare se, in futuro, perverranno stanziamenti di importo simile, per finalità analoghe a quelle previste dall'avviso pubblico di cui trattasi.

Va peraltro osservato che, stando a quanto prospettato dagli Uffici tecnici comunali, la proposta progettuale promossa dal Comune di Villa d'Almè, in applicazione dei criteri previsti dall'avviso pubblico di cui trattasi, può ottenere un punteggio pari a 50 punti, e può dunque porsi esattamente in testa alla graduatoria degli enti ammessi a finanziamento.

Appare dunque evidente che la presente azione, ed i rimedi cautelari che con la stessa vengono richiesti, si pongono a tutela di un diritto immediato e diretto del Comune di Villa d'Almè di accedere ai finanziamenti di cui all'avviso pubblico, illegittimamente frustrati dagli atti emanati dal Ministero resistente.

Parimenti, è altrettanto evidente come l'esclusione dalla procedura di gara, e l'impossibilità di ottenere un finanziamento, rappresenti **un gravissimo vulnus per l'Amministrazione comunale deducente, e per la collettività di Villa d'Almè, trattandosi di un intervento di vitale importanza, anche a fronte della dichiarata inagibilità della palestra scolastica, di cui si è detto.**

Come rappresentato anche dal Comune con la nota del 30.08.2022, attualmente gli studenti della scuola primaria di cui trattasi non hanno uno spazio adeguato per svolgere attività sportiva, spazi che invece potranno essere senz'altro creati grazie al finanziamento.

Appare dunque evidente che l'ingiusta esclusione dalla procedura di gara comporta un danno irreparabile e grave per il Comune e la collettività comunale, e sarebbe patito assolutamente ingiustamente da tali soggetti, a fronte anche di tutte le ragioni che giustificano la richiesta di annullamento dei provvedimenti impugnati, sì che si insiste affinché, nelle more del presente giudizio, venga disposta la sospensione dei provvedimenti in questa sede impugnati, e venga adottato ogni ulteriore provvedimento cautelare idoneo a salvaguardare i diritti dell'Amministrazione ricorrente.

\* \* \*

Tutto ciò premesso, il Comune di Villa d'Almè, in persona del Sindaco pro tempore, *ut supra* rappresentato e difeso, ricorre per l'accoglimento delle seguenti

### CONCLUSIONI

Voglia l'Eccellentissimo Tribunale

- **in via cautelare**: sospendere l'efficacia dei provvedimenti in questa sede impugnati, per i motivi di cui in narrativa, con adozione di ogni ulteriore provvedimento cautelare idoneo per la tutela degli interessi e diritti dell'Amministrazione ricorrente;
- **nel merito**, ritenuta la sussistenza dei vizi esposti in narrativa, accogliere il ricorso e, di conseguenza, disporre l'annullamento dei provvedimenti impugnati, nonché di qualsivoglia atto presupposto, connesso e/o conseguente;
- **in ogni caso**, spese di giudizio interamente rimesse;
- **in via istruttoria**, con riserva di formulare eventuali ulteriori istanze in prosieguo, allo stato si allegano i seguenti atti e documenti:

- A) copia Delibera di Giunta Comunale n. 114/2022;
- 1) copia nota prot. U.0069238 del 10.08.2022;
- 2) stralcio graduatorie pubblicate il 18.07.2022 (Allegato 16);
- 3) copia Decreto n. 45/2022;
- 4) copia avviso pubblico;
- 5) copia domanda del 17.02.2022;
- 6) copia richiesta integrazioni 24.05.2022;
- 7) copia riscontro del 26.05.2022;
- 8) copia nota Comune di Villa d'Almè del 20.07.2022;
- 9) copia nota Comune di Villa d'Almè del 30.08.2022;

10) copia ordinanza n. 4/2021 avente ad oggetto dichiarazione di inagibilità totale della palestra comunale scolastica.

Dichiarazione ai fini del versamento del contributo unificato

*Ai sensi dell'art. 14, D.P.R. n. 115/2002 e s.m.i., si dichiara che il valore del contributo unificato è pari ad € 650,00.*

Con osservanza.

Bergamo – Brescia, lì 11 ottobre 2022.

Avv. Laura Testa

*(f.to digitalmente)*

- si costituiva nel giudizio così radicato, a cui veniva attribuito il n. 834/2022 R.G., l'Amministrazione resistente, per il tramite dell'Avvocatura Distrettuale, contestando nel merito le argomentazioni a supporto del ricorso promosso ed eccependo in via preliminare l'incompetenza territoriale del T.A.R. adito dal ricorrente;

- in data 14.11.2022, il Comune di Villa d'Almè, in vista dell'udienza camerale fissata per il giorno 16.11.2022, procedeva a depositare memoria difensiva a confutazione delle difese avversarie, qui da intendersi integralmente richiamata e confermata (**all. n. 2**);

- all'esito della predetta udienza cautelare, con ordinanza n. 1152/2022 pubblicata in data 18.11.2022 ed in pari data comunicata al deducente (**all. n. 3**), il Tribunale Amministrativo originariamente adito dichiarava la propria incompetenza territoriale, in favore del T.A.R. Lazio, Sede di Roma, rilevando quanto segue: *“a) la graduatoria e il provvedimento di esclusione impugnati sono stati emanati da un'Amministrazione statale con sede a Roma; b) l'efficacia di entrambi i provvedimenti si estende a livello ultraregionale riguardando una procedura di finanziamento gestita a livello nazionale da parte del Ministero; c) in particolare l'art. 4, comma 5, del DM n. 343 del 2021 stabilisce che “Le risorse ripartite su base regionale e non assegnabili agli enti locali a seguito delle procedure selettive, in considerazione di importi superiori dei progetti candidati in ordine*

*di graduatoria ovvero per carenza di fabbisogno, sono utilizzate per finanziare i progetti che, su base nazionale, hanno ottenuto i punteggi più alti in valore assoluto, nel rispetto della percentuale riservata alle regioni del Mezzogiorno ai sensi del comma 1” e ciò, unitamente al finanziamento contingentato, comporta la richiesta riammissione del finanziamento del ricorrente nella graduatoria regionale implichi effetti ultraregionali andando ad incidere sulla finanziabilità di altri progetti di Comuni appartenenti a Regioni diverse individuati dal Ministero su base nazionale, con conseguente competenza del Tar Lazio, sede di Roma, ai sensi dell’art. 13, comma 3, C.p.a.”;*

\* \* \*

Tutto quanto sopra premesso, e ribadito che con il presente atto di riassunzione ex art. 15, comma 4, c.p.a. si conferma integralmente il sopra trascritto ricorso introduttivo, di cui si ribadiscono le già formulate richieste, ivi compresa l’istanza cautelare già promossa, qui da intendersi nuovamente riproposta, nonché tutte le contestazioni già formulate avverso le difese promosse dall’Amministrazione resistente, il Comune di Villa d’Almè, come sopra rappresentato e difeso, chiede l’accoglimento delle seguenti

### CONCLUSIONI

Voglia l’Eccellentissimo Tribunale

- **in via cautelare**: sospendere l’efficacia dei provvedimenti in questa sede impugnati, per i motivi di cui in narrativa, con adozione di ogni ulteriore provvedimento cautelare idoneo per la tutela degli interessi e diritti dell’Amministrazione ricorrente;
- **nel merito**, ritenuta la sussistenza dei vizi esposti in narrativa, accogliere il ricorso e, di conseguenza, disporre l’annullamento dei provvedimenti impugnati, nonché di qualsivoglia atto presupposto, connesso e/o conseguente;
- **in ogni caso**, spese di giudizio interamente rifuse;
- **in via istruttoria**, con riserva di formulare eventuali ulteriori istanze in prosieguo, allo stato si allegano i seguenti atti e documenti:

- 1) copia modulo deposito ricorso introduttivo, contenente i relativi allegati;
- 2) copia modulo deposito memoria 14.11.2022;
- 3) copia ordinanza n. 1152/2022 pronunciata dal T.A.R. Lombardia, Sezione di Brescia, in data 18.11.2022.

Dichiarazione ai fini del versamento del contributo unificato

*Ai sensi dell'art. 14, D.P.R. n. 115/2002 e s.m.i., si dichiara che il nulla è dovuto a titolo di contributo unificato, trattandosi di atto di riassunzione per declaratoria di incompetenza territoriale.*

Con osservanza.

Bergamo - Roma, lì 21 novembre 2022.

Avv. Laura Testa  
(f.to digitalmente)