

ECC.MO TAR LAZIO – SEZ. ROMA
RICORSO

Il **Comune di Cervinara**, in persona del Sindaco p.t. Avv. Caterina Lengua, rappresentato e difeso, giusto mandato in calce al presente atto rilasciato in virtù di delibera di G. C. n. 60/22, dall'**Avv. Donato Pennetta**, C.F. PNNDNT59L29A284T, il quale elegge domicilio digitale all'indirizzo di posta elettronica certificata **donato.pennetta@avvocatiavellinopec.it**

contro

Ministero dell'Istruzione, in persona del Ministro, legale rappresentante pt, rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato;

Ministero dell'Interno, in persona del Ministro, legale rappresentante pt, rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato;

Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona del Ministro, legale rappresentante pt, rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato;

Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente, legale rappresentante pt, rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato;

per l'annullamento, previa sospensione

a) della nota del Ministero dell'Istruzione – Unità di Missione per il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – prot. **Registro Ufficiale.U.0019827 del 04/04/2022** avente ad oggetto “*D.M. 22 marzo 2021 - Avviso pubblico per la presentazione delle richieste di contributo per progetti relativi ad opere pubbliche di messa in sicurezza, ristrutturazione, riqualificazione o costruzione di edifici di proprietà dei comuni destinati ad asili nido, scuole dell'infanzia e a centri polifunzionali per i servizi alla famiglia. Graduatoria provvisoria Centri polifunzionali per la famiglia e Centri polifunzionali*

*per la famiglia aree svantaggiate. CUP: F21B21001590001. **Comunicazione di non ammissione a finanziamento***”;

b) della nota del Ministero dell’Istruzione – Unità di Missione per il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – prot. **Registro Ufficiale.U.0028460 del 02/05/2022** avente ad oggetto “D.M. 22 marzo 2021 - *Avviso pubblico per la presentazione delle richieste di contributo per progetti relativi ad opere pubbliche di messa in sicurezza, ristrutturazione, riqualificazione o costruzione di edifici di proprietà dei comuni destinati ad asili nido, scuole dell'infanzia e a centri polifunzionali per i servizi alla famiglia. Graduatoria provvisoria Centri polifunzionali per la famiglia e Centri polifunzionali per la famiglia aree svantaggiate. CUP: F21B21001590001. **Istanza di annullamento in autotutela del provvedimento di esclusione adottato con nota 4 aprile 2022, prot. 19827. Riscontro nota prot.n. 5068 del 20 aprile 2022***”;

c) della nota del Ministero dell’Istruzione – Unità di Missione per il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – del **27/05/2022** avente ad oggetto “D.M. 22 marzo 2021 - *Avviso pubblico per la presentazione delle richieste di contributo per progetti relativi ad opere pubbliche di messa in sicurezza, ristrutturazione, riqualificazione o costruzione di edifici di proprietà dei comuni destinati ad asili nido, scuole dell'infanzia e a centri polifunzionali per i servizi alla famiglia. Graduatoria provvisoria Centri polifunzionali per la famiglia e Centri polifunzionali per la famiglia aree svantaggiate n. 94222 del 2 agosto 2021. CUP: F21B21001590001. **Riscontro a richiesta di annullamento in autotutela del provvedimento di esclusione***”;

d) in via parziale e per quanto di interesse, del **provvedimento interministeriale del 31 marzo 2022**, pubblicato sulla **Gazzetta Ufficiale n. 65 dell’11 aprile 2022** e mai notificato all’odierno ricorrente, **di ammissione in via definitiva al finanziamento di alcuni Enti locali e del correlato Allegato 1**, laddove non viene inserito il Comune di Cervinara tra i beneficiari in via definitiva del finanziamento;

e) di tutti gli atti presupposti e collegati e comunque connessi se lesivi all'interesse del Comune di Cervinara; **nonchè**

per la declaratoria

del diritto del Comune di Cervinara ad essere ammesso nella graduatoria definitiva degli Enti beneficiari del contributo per Centri Polifunzionale per la famiglia in aree svantaggiate, di cui all'Avviso ex D.M. 22 marzo 2021, con correlato finanziamento dell'importo di € 1.787.296,18 del progetto presentato recante CUP F21B21001590001.

FATTO

Il Ministero dell'Istruzione, unitamente al Ministero dell'Interno, in data 22 marzo 2021 pubblicavano un Avviso per la presentazione delle richieste di finanziamento per 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, ai sensi dell'art. 1, comma 59, Legge 27/12/2019 n. 160 e in attuazione del decreto del P.D.C.M. del 30/12/2020 (**All. 1**).

In particolare, l'art. 3, comma 1, num. 2 lett. b, prevede espressamente che sono ammissibili al finanziamento gli interventi “***di riconversione di spazi delle scuole dell'infanzia attualmente inutilizzati per realizzare: b) centri polifunzionali per la famiglia*”.**

In data 19/05/2021, il Comune di Cervinara, nel pieno rispetto delle modalità indicate nell'Avviso e previa approvazione in Giunta Comunale con delibera n. 62/2021, candidava a finanziamento il progetto per la “*Realizzazione del centro polifunzionale per servizi alla famiglia in via Maternità tramite demolizione e ricostruzione*”.

Con provvedimento interministeriale del 02/08/2021 (prot. n. 94222 – **All. 2**), veniva approvata la graduatoria in via provvisoria degli Enti ammessi a finanziamento, tra i quali rientrava il Comune di Cervinara con un punteggio pari a 95.

Senonché all'esito della verifica sulla documentazione caricata sul sistema informatico a comprova delle dichiarazioni rese in sede di candidatura, con nota prot. 19827 del 4/04/2022 (**All. 3**), il Direttore Generale del Ministero dell'Istruzione, Unità di Missione per il PNRR, comunicava al Comune di Cervinara la non ammissione a finanziamento in quanto *“il progetto candidato prevede la demolizione e ricostruzione di una struttura di proprietà comunale inutilizzata [...] secondo quanto previsto dall'art. 3, comma 1, sono ammissibili a contributo di costruzione ristrutturazione [...] di centri polifunzionali per la famiglia, mentre non sono ammessi interventi su edifici pubblici aventi altra destinazione. Inoltre con nota di chiarimento del 15 aprile 2021, prot. n. 9186 (quesito 8), è stato precisato che l'edificio oggetto di intervento deve essere già destinato a centro polifunzionale per famiglie”*.

Prontamente **il Comune con nota prot. 5068 del 20/04/2022 (All. 4)**, controdeduceva al Ministero dell'Istruzione rappresentando che il vecchio edificio candidato a finanziamento avesse come destinazione “scuola asilo nido”, come da certificato di destinazione urbanistica e visura catastale comprovanti tale destinazione, e richiedendo l'annullamento in autotutela dell'esclusione dal finanziamento.

Con successiva nota del 2/05/2022 prot. 28460 (**All. 5**), il Ministero dell'Istruzione confermava l'esclusione adducendo che la candidatura presentata fosse inerente gli interventi di cui all'art. 3, comma 1, n. 1 dell'Avviso pubblico e che, pertanto, l'edificio oggetto dell'intervento dovesse già avere la destinazione di centro polifunzionale per la famiglia, così come chiarito dal quesito n. 8 della nota di chiarimento prot. 9186 del 15 aprile 2021 (**All. 6**).

Anche in questo caso il **Comune di Cervinara replicava**, con nota prot. 5868 del 11/05/2022 (**All. 7**), replicava immediatamente alla predetta comunicazione sottolineando il fatto che l'art. 2 dell'avviso al comma 1 prevede espressamente che *“possono presentare*

richiesta... di riqualificazione di edifici di proprietà dei comuni destinati ad asilo nido e scuole dell'infanzia o destinati o da destinare a centri polifunzionali per la famiglia'. Precisava, inoltre, che la casistica del quesito n. 8, richiamato dal Ministero, involve una fattispecie del tutto diversa rispetto all'intervento previsto dal Comune di Cervinara.

Nonostante l'intercorsa corrispondenza, con nota del 27 maggio 2022 (**All. 8**), il Ministero dell'Istruzione confermava l'esclusione del Comune di Cervinara dal finanziamento per i Centri polifunzionali per la Famiglia reiterando, in buona sostanza, le stesse motivazioni già rese nelle precedenti note.

Per ulteriore completezza, è d'uopo rappresentare che in data 11/04/2022 veniva pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 85, veniva pubblicato il provvedimento interministeriale di *“ammissione 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 [...] di edifici di proprietà dei comuni destinati ad asili nido e a scuole dell'infanzia e a centri polifunzionali per i servizi alle famiglie”* (**All. 9**). Tale provvedimento, che non è mai stato comunicato e/o notificato all'odierno ricorrente, non prevede tra gli interventi finanziati quello presentato dal Comune di Cervinara, già ammesso a finanziamento nella graduatoria provvisoria del 2/08/2021.

In ragione di quanto esposto, il Comune di Cervinara, *ut supra* rappresentato, difeso e domiciliato, chiede l'annullamento e/o la riforma degli atti impugnati, previa sospensione, per i motivi qui di seguito enunciati ed esposti in

DIRITTO

I) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLE PREVISIONI ART. 2 E 3 DELL'AVVISO PUBBLICO D.M. 22 MARZO 2021.

**VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE ART. 1, COMMI 59-61, DELLA
LEGGE N. 160/2019 - ART. 1 E 2 DEL D.P.C.M. 30 DICEMBRE 2020.**

**ECCESSO DI POTERE SOTTO IL PROFILO DELLA
CONTRADDITTORIETA' MANIFESTA, ILLOGICITA' E DIFETTO DI
ISTRUTTORIA**

L'Avviso pubblico ex D.M. 22 marzo 2021 è stato redatto sulla scorta delle disposizioni legislative in materia di finanziamento, a favore di enti pubblici, di asili nido, scuole dell'infanzia e centri polifunzionali per famiglie previste nella legge 160/2019 e nel D.P.C.M. del 30/12/2020. I principi, le finalità ed i criteri di finanziamento ivi enunciati sono stati trasposti nel decreto ministeriale del 22/03/2021.

In virtù di tale premessa, è ancora più evidente l'errore in cui è incorso il Ministero dell'Istruzione nel valutare la richiesta di contributo dell'odierno ricorrente.

Il Comune di Cervinara, infatti, ha presentato un progetto per la realizzazione di un centro polifunzionale per servizi alla famiglia prevedendo la demolizione e ricostruzione di un vecchio edificio, di proprietà comunale, avente come destinazione "scuola asilo nido", ma attualmente inutilizzato.

In una prima fase, tale intervento veniva giudicato idoneo tanto è vero che nella graduatoria provvisoria del 2/08/2021 figurava tra i progetti ammessi a finanziamento.

Inopinatamente, e senza alcuna preliminare comunicazione, con la nota prot. 19827 del 4/04/2022, il Ministero dell'Istruzione notiziava il Comune del mancato finanziamento dell'intervento richiamando l'art. 3, comma 1 dell'Avviso pubblico che non consente il finanziamento di interventi su edifici pubblici aventi altre destinazioni.

Ma così non è in quanto, come ampiamente dimostrato dal Comune di Cervinara con la nota di riscontro del 20/04/2022, l'edificio individuato nel progetto per la realizzazione del

Centro polifunzionale per famiglie sito in via Maternità ha una destinazione urbanistica “scuola asilo nido” (cfr. certificato urbanistico del 2/11/2021 del Responsabile UTC) ed è censito catastalmente in Categoria B/5 (scuola).

Nonostante ciò, il Ministero dell’Istruzione con la successiva nota prot. 28460 del 2/05/2022 confermava la mancata ammissione al finanziamento evidenziando come *“l’edificio oggetto di intervento doveva già essere destinato a centro polifunzionale per la famiglia sia in base ai requisiti del bando indicati **all’art. 2 dell’avviso pubblico...**”*.

Ebbene, anche in questo caso il Ministero dell’Istruzione incorre in una evidente e clamorosa violazione della *lex specialis* ed una palese carenza di istruttoria come emerge *ictu oculi* proprio dall’analisi del richiamato art. 2 dell’avviso pubblico che, al comma 1, prevede espressamente in capo agli enti locali la possibilità di richiedere il finanziamento per gli interventi su edifici ***“di proprietà dei comuni destinati ad asilo nido e scuole dell’infanzia o destinati o da destinare a centri polifunzionali per la famiglia”***.

È di una chiarezza estrema, infatti, la possibilità prevista nell’Avviso pubblico di ammettere a finanziamento anche gli interventi finalizzati a destinare una struttura comunale a centro polifunzionale per la famiglia, così come previsto nel progetto del Comune di Cervinara.

Ma vi è di più. Con la nota del 27/05/2022 il Ministero dell’Istruzione reitera la contestazione sulla mancata *“pregressa destinazione a centro polifunzionale per la famiglia”* senza però richiamare la previsione dell’Avviso pubblico nel quale tale condizione sia espressa.

Invero, non vi è alcuna disposizione nel citato avviso D.M. 22 marzo 2021 che preveda quale requisito del finanziamento che il fabbricato oggetto dell’intervento sia già destinato a centro polifunzionale per la famiglia.

Tra l'altro l'art. 3, comma 1, n. 2) lett. b) prevede espressamente la possibilità di riconversione di spazi delle scuole dell'infanzia attualmente inutilizzati per la realizzazione di centri polifunzionali per la famiglia

Ancora. Le scarse ed inconferenti motivazioni fornite dal Ministero collidono inesorabilmente anche con il dettato normativo posto in esecuzione con l'Avviso pubblico e, cioè, la creazione di spazi a sostegno delle famiglie con uno stanziamento separato di fondi per le zone disagiate. Ebbene anche dalla disamina della Legge 160/2019 e del D.P.C.M. 30 dicembre 2020, non è dato rinvenire alcuna previsione che agganci il finanziamento di centro polifunzionale per la famiglia alla condizione della pregressa esistenza di un edificio pubblico già adibito a tale scopo.

Non si può tacere, inoltre, la circostanza che proprio l'Avviso pubblico premia **con un punteggio maggiore** gli interventi atti a realizzare un centro polifunzionale per la famiglia nelle realtà comunali **laddove tale struttura non sia già presente** (cfr. art.5. lett. c) n. 4). Pertanto è del tutto illegittima l'esclusione del Comune di Cervinara dalla graduatoria degli interventi ammessi a finanziamento.

*** **

II) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLE PREVISIONI ART. 2 E 3 DELL'AVVISO PUBBLICO D.M. 22 MARZO 2021.

ECESSO DI POTERE SOTTO IL PROFILO DEL DIFETTO DI MOTIVAZIONE E DELLO SVIAMENTO DI POTERE.

Nei provvedimenti impugnati il Ministero dell'Istruzione, nel vano tentativo di motivare l'esclusione in ordine alla precedente destinazione di centro polifunzionale dell'immobile oggetto di intervento, richiama la propria nota del 15 aprile 2021, prot. n. 9186 con precipuo riferimento al quesito n. 8.

Per ragioni di chiarezza espositiva si riporta integralmente il testo del quesito: “*Se un immobile non è mai stato accatastato, perciò non ha una specifica destinazione d'uso è possibile sfruttare questo Avviso per poter riqualificare tale immobile e adattarlo a Centro polifunzionale per la famiglia?* RISPOSTA No, l'immobile da riqualificare deve essere già destinato a centro polifunzionale per la famiglia, ***avente le caratteristiche di cui all'art. 3 dell'avviso pubblico***”.

Ebbene è evidente ed incontestabile che la fattispecie in esame non si sussuma nel quesito richiamato.

Invero, l'immobile oggetto del finanziamento richiesto dal Comune di Cervinara, oggi inutilizzato, ha una precisa destinazione “scuola asilo nido” come espressamente rappresentato in sede di domanda e nelle successive note innanzi richiamate.

Pertanto è palese la grave ed ingiustificata lacuna istruttoria nell'esaminare il progetto e le osservazioni rese dal Comune di Cervinara che ha, di fatto, determinato l'esclusione dalla graduatoria definitiva degli interventi finanziati. Carenza che ha determinato la palese violazione dell'art. 2 dell'avviso pubblico che riconosce il finanziamento per gli interventi su edifici di proprietà dei comuni destinati ad asilo nido e scuole dell'infanzia o destinati o da destinare a centri polifunzionali per la famiglia.

Anzi, proprio nella nota di chiarimento del 15/04/2021, il Ministero dell'Istruzione precisa (quesito n. 9) che è possibile “*presentare una richiesta di contributo per la riconversione di spazi **delle scuole dell'infanzia attualmente inutilizzati**, per realizzare centri destinati a servizi integrativi per infanzia o **centri polifunzionali per la famiglia, proponendo un edificio che in passato era scuola dell'infanzia***”.

Pertanto, il progetto presentato dal Comune di Cervinara presenta tutti i requisiti previsti all'Avviso pubblico D.M. 22 marzo 2021 e, quindi, i provvedimenti di esclusione in questa sede impugnati non possono che essere dichiarati illegittimi.

*** **

III) VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DEL LEGITTIMO AFFIDAMENTO. ECCESSO DI POTERE SOTTO IL PROFILO DELLA MANIFESTA CONTRADDITTORIETA'.

Ulteriore profilo di illegittimità e/o annullabilità dell'esclusione dalla graduatoria definitiva degli interventi finanziati dall'Avviso pubblico D.M. 22 marzo 2021 emerge dal fatto che, in sede di graduatoria provvisoria dei beneficiari (allegato 3 decreto interministeriale del 2/08/2022), l'intervento proposto dal Comune di Cervinara era stato inserito tra quelli finanziati salvo poi, *“a seguito delle verifiche condotte sulla documentazione prodotta a comprova delle dichiarazioni rese in sede di candidatura”*, essere escluso dagli interventi finanziati giusta nota del Ministero dell'Istruzione prot. 19827 del 4/04/2022.

Ebbene è evidente la contraddittorietà nel comportamento messo in essere dal Ministero che, in prima battuta, ammette in graduatoria il progetto per poi “bocciarlo” all'esito di verifiche sulla documentazione prodotta.

In realtà, gli elementi caratterizzanti e qualificativi dell'intervento erano già pienamente intellegibili al momento della presentazione della domanda, corredata da tutti gli atti e i deliberati necessari per una puntuale valutazione.

*** **

IV) VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 7, 8, 10,10 bis L. N. 241/90.

È opportuno evidenziare, infine, come il provvedimento di esclusione del 4/04/2022 non sia stato preceduto da alcuna comunicazione che rendesse edotto il Comune di Cervinara sia dell'apertura del procedimento di verifica della documentazione prodotta sia delle ragioni per le quali il Ministero dell'Istruzione si sarebbe rideterminato in merito al

finanziamento dell'intervento di “*Realizzazione del centro polifunzionale per servizi alla famiglia in via Maternità tramite demolizione e ricostruzione*”.

Il mancato assolvimento dell'obbligo di comunicazione circa le ragioni del provvedimento negativo, determina di fatto l'annullamento dei provvedimenti impugnati.

In ordine alla sospensiva

Il *fumus boni iuris* è in *re ipsa*.

Il *periculum in mora* è dato dal danno grave ed irreparabile che il ricorrente subisce a causa della mancata ammissione al finanziamento del progetto anche e soprattutto in relazione alla circostanza che la struttura in questione è funzionale alla tutela dei bisogni fondamentali dei nuclei familiari del Comune che, si ricorda, allo stato non è dotata di alcuna struttura simile.

Inoltre, gli interventi finanziati dall'Avviso pubblico D.M. 22 marzo 2021 sono ricompresi nel PNRR e, per l'effetto, il rispetto dei tempi, già ristretti, previsti dal Piano sarebbe ulteriormente pregiudicato dalla durata del giudizio.

PQM

Voglia Codesto Ecc.mo TAR, previa concessione delle misure cautelari ritenute necessarie, accogliere il presente ricorso.

Con vittoria di spese, diritti ed onorari come per legge.

Si dichiara che il contributo unificato dovuto è pari ad Euro 650,00.

Avellino, 31/05/2022

Avv. Donato Pennetta