



AVVISO

Autorità giudiziaria innanzi alla quale si procede ed il numero di registro generale del ricorso.

Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, Sez. III-bis, R.G. n. 6577/2023

Nome della parte ricorrente e indicazione dell'amministrazione intimata.

Ricorrente: Comune di Vedano Olona

Amministrazioni intimate: (i) il Ministero dell'Istruzione e del Merito, (ii) il Ministero dell'Istruzione - Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e di formazione - Direzione Generale per i fondi strutturali per l'istruzione, l'edilizia scolastica e la scuola digitale, (iii) il Ministero dell'Istruzione – Unità di missione per il Piano di Ripresa e Resilienza, (iv) il Ministero dell'Interno, (v) il Ministero dell'Economia e delle Finanze, (vi) la Presidenza del Consiglio dei Ministri, (vii) Presidenza del Consiglio dei Ministri -Dipartimento per le politiche della famiglia

Estremi dei provvedimenti impugnati e sunto dei motivi di ricorso.

Provvedimenti impugnati:

- nota trasmessa via e-mail dal Ministero dell'Istruzione, Unità di Missione per il Piano di Ripresa e Resilienza, ricevuta in data 20 febbraio 2023, avente ad oggetto “Bando asili nido, scuole dell'infanzia, centri polifunzionali L.160 del 27.12.2019 art.1 c.59”, con la quale è stata comunicata la non ammissione al finanziamento dell'intervento presentato dal Comune di Vedano Olona;

- per quanto occorrer possa, l'Avviso pubblico per la presentazione delle richieste di contributo per i 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, se interpretato nel senso del chiarimento n. 6 del 15.2.2021;
- ove occorra, se considerato lesivo, del DPCM del 30/12/2020 in GU n. 67 del 18/3/2021;
- del chiarimento n. 6 pubblicato in data 12.5.2021 dal Ministero dell'Istruzione con nota prot. U.0010708
- del decreto del Ministero dell'Interno e dei relativi allegati, adottato di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze e con il Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei Ministri e con il Dipartimento per il Sistema educativo di istruzione e di formazione del Ministero dell'istruzione del 2 agosto 2021, con il quale veniva approvato l'elenco degli enti assegnatari in via provvisoria del finanziamento;
- della richiesta di documentazione comprovante le dichiarazioni rese in sede di candidatura del Ministero dell'Istruzione del 18.10.2021 Registro Ufficiale U. 0040276
- 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”, pubblicato in G.U. n. 231 del 3.10.2022;

- di ogni altro atto presupposto, conseguente o, comunque, connesso ai precedenti, ancorché non noto;

Sunto dell'unico e pluriarticolato motivo di ricorso

1. Violazione e falsa applicazione degli artt. 4 e 5 dell'Avviso pubblico. Carenza di motivazione e di istruttoria. Contraddittorietà. Errata valutazione dei presupposti di fatto e di diritto. Ingiustizia manifesta e illogicità. Perplessità. Violazione e falsa applicazione dell'art. 97 Cost. Sviamento.

L'Unità di missione per il PNRR del Ministero dell'Istruzione ha ritenuto di decurtare dal punteggio originario (56 punti) ottenuto dal Comune ricorrente ben 20 punti, con l'effetto che il nuovo punteggio così conseguito, ossia di 36 punti, non ha permesso al Comune di rientrare nella graduatoria definitiva per beneficiare dei finanziamenti per il progetto relativo all'asilo nido comunale.

a) Più in particolare, l'Unità di Missione ha decurtato, in primo luogo, 15 punti con riferimento al criterio del **numero utenti**, affermando che *“è stata riscontrata incongruenza tra il numero utenti dichiarato a sistema, ovvero 458, e l'effettivo dimensionamento della struttura che sembra adeguata ad ospitare un massimo di 30 bambini. Per il calcolo della popolazione interessata si rimanda al quesito n. 6 del 12/05/2022 prot. 10708”*.

In buona sostanza, l'Amministrazione ha ritenuto di non poter assegnare al Comune 20 punti, come avrebbe dovuto fare a fronte di un bacino di utenza di oltre 200 residenti, esclusivamente sulla base del chiarimento (innovativo) pubblicato successivamente all'avviso pubblico di cui si tratta.

Ed infatti, secondo quanto avrebbe dedotto il Ministero nella comunicazione di non ammissione, il valore che avrebbe dovuto essere oggetto

di valutazione ai fini dell'attribuzione del punteggio sarebbe stato "l'effettivo dimensionamento della struttura" interessata dal progetto e non, invece, il bacino di utenza inteso come popolazione potenzialmente interessata.

b) In secondo luogo, sono stati decurtati 5 punti con riferimento alla **tipologia di intervento**, affermando che "*sulla base della documentazione pervenuta, la tipologia più adeguata sembra ricadere in "Miglioramento sismico (Ir post ≥ 0.6 e NTC2018)*". Ed infatti, se da un lato il Comune ricorrente aveva individuato come tipologia di intervento l'adeguamento sismico della struttura ospitante l'asilo nido comunale, dall'altro il Ministero, ha ritenuto, senza fornire alcuna adeguata motivazione, che la tipologia più adeguata sembrerebbe quella del miglioramento sismico.

Entrambe le argomentazioni opposte dal Ministero dell'Istruzione, oltre ad essere illegittimamente dubitative e apparenti ("...sembra adeguata..." e "...sembra ricadere..."), risultano erranee e prive di pregio.

Anzitutto si osserva, quanto alla motivazione sub a), che in nessun punto né dell'Avviso pubblico che ci occupa, né della nota prot. U.0040276 del 18.10.2021, ad oggetto la richiesta di documentazione integrativa, si rinviene alcuna previsione che avrebbe richiesto, ai fini dell'attribuzione del punteggio, la dichiarazione dell'effettivo dimensionamento della struttura adibita ad asilo nido.

Al contrario, è chiara e precisa la documentazione della procedura *de qua* nel fare riferimento alla nozione di bacino di utenza nel senso (l'unico corretto e possibile, d'altronde) di popolazione compresa nella fascia 0-3 anni residente nell'area geografica interessata dall'intervento.

Le amministrazioni resistenti, nella documentazione relativa alla procedura in oggetto, si sono sempre espresse con riferimento al bacino d'utenza, che per

definizione, rappresenta una “area geografica e sociale al quale appartengono gli utenti di un determinato settore” (fonte Enciclopedia Treccani); il bacino d’utenza, dunque, riguarda l’ambito di appartenenza territoriale delle scuole/asili nido, che di norma viene determinato dal Comune stesso e nulla ha a che vedere con il numero di iscritti alla struttura scolastica di riferimento.

Solo con il chiarimento n. 6, in data 12/5/2021, il Ministero dell’Istruzione in risposta al quesito di un ente locale ove era richiesto “cosa si intende per bacino d’utenza”, ha risposto che *“nel caso di messa in sicurezza, riqualificazione e ristrutturazione di asilo nido e scuola d’infanzia, il bacino di utenza è costituito dal numero di bambini iscritti, rispettivamente per la fascia 0-3 anni e per la fascia 3-6 anni, nelle attuali scuole”*.

Tuttavia, si tratta di criterio estremamente restrittivo e **mai individuato dalla normativa principale né dall’Avviso Pubblico che ci occupa**, con la conseguenza-immediatamente percepibile, che l’intervento “chiarificatore” del Ministero ha in realtà una **portata innovativa** e, dunque, palesemente illegittima.

In conclusione, non sussiste alcuna incongruenza tra quanto richiesto dall’Amministrazione resistente e quanto dichiarato dal Comune odierno ricorrente, atteso che del tutto correttamente (e coerentemente con quanto previsto dalla documentazione di gara), il Comune ricorrente ha comunicato il bacino di utenza relativo all’asilo comunale candidato per il finanziamento di cui si tratta nel presente giudizio.

Nello specifico caso che riguarda il Comune ricorrente, va infatti evidenziato che il bacino di utenza dell’asilo nido comunale candidato per l’intervento di cui in esame ricomprende, oltre al Comune di Veduggio, anche i territori dei Comuni limitrofi di Lozza, Binago e Venegono Inferiore. Questi ultimi, infatti, non presentando sul loro territorio strutture adibite ad

Asili Nidi comunali, ben potrebbero usufruire della struttura del Comune di Vedano, che rappresenta, per ragioni di continuità territoriale, il riferimento per il servizio di asilo nido comunale per la popolazione residente nel suddetto bacino di utenza.

Alla luce di tutto quanto sin qui argomentato, valga rilevare come la sola corretta attribuzione del punteggio relativo al criterio della “popolazione interessata dall'intervento” avrebbe permesso (e dunque permetterebbe) al Comune ricorrente di rientrare nella graduatoria definitiva dei beneficiari del finanziamento, con un punteggio totale di 51 punti (36+15).

*

Per quel che concerne il secondo profilo *sub b)*, e cioè quello che si riferisce alla sostenuta erronea indicazione della tipologia di intervento, è agevole rilevare innanzitutto la palese **carenza di istruttoria e di motivazione** dell'operato del Ministero, il quale si sarebbe determinato per la decurtazione del punteggio relativo alla tipologia di intervento sulla base di una mera superficiale valutazione, senza procedere ai necessari approfondimenti.

Ed infatti, se il Ministero avesse correttamente operato, con la dovuta istruttoria, si sarebbe sicuramente avveduto **i)** da un lato, che la struttura si presenta non idonea a sostenere le sollecitazioni sismiche dettate dalla normativa, e **ii)** dall'altro che la struttura è stata verificata con un indice di vulnerabilità pari a 0,68.

Come noto, ai sensi della normativa NTC 2018, l'intervento di miglioramento sismico comporta che, a seguito degli interventi sulle costruzioni di classe III ad uso scolastico (come quella di cui si tratta nel presente giudizio), il valore di vulnerabilità finale deve risultare non minore di 0,6.

Nel caso di specie, le verifiche sismiche condotte sull'immobile sito nel Comune di Vedano Olona hanno accertato un indice di vulnerabilità già

superiore a quello di 0,6 (che, lo si rammenta, deve essere raggiunto con gli interventi di miglioramento sismico) e, nello specifico di 0,68. Tale indice di assorbimento sismico risultante dalle analisi, tuttavia, è comunque rappresentativo di un edificio non adeguato alle azioni sismiche previste dalla normativa vigente.

Ed infatti, come dettagliatamente rappresentato nella relazione sismica allegata al progetto dal Comune ricorrente, all'esito delle analisi di vulnerabilità sismica preliminare, *“l'indice di vulnerabilità minimo associato agli elementi più sfruttati è pari a 0.68 a significare la non rispondenza ai criteri progettuali vigenti. Si può prospettare un miglioramento sismico con lo scopo di pervenire ad un indice > 0.80 ”*.

Dunque, sulla base di tali premesse di fatto, il Comune ha ritenuto necessario procedere ad un adeguamento sismico, che, per definizione, mira a raggiungere i livelli di sicurezza richiesti dalla normativa per gli edifici di nuova costruzione; più nello specifico, per questa categoria di interventi è richiesto il raggiungimento del valore minimo di indice di vulnerabilità pari a 0,8.

Del resto quanto premesso trova effettiva conferma nella Relazione sul miglioramento /adeguamento sismico dell'asilo comunale del Comune di Vedano Olona redatta dall'Ing. Magnini ad oggetto proprio *“la motivazione per cui l'intervento di ristrutturazione dell'asilo nido comunale (..) rientra nella casistica “adeguamento sismico ($I_r \text{ post} \geq 0.8$ e NTC 2018)”*.

Nello specifico, la suddetta Relazione precisa che *“La verifica sismica dell'edificio nello stato di fatto ha mostrato alcune problematiche che portano a un indice di assorbimento sismico $I_r = 0.68$. Si tratta quindi di una struttura non adeguata nei confronti delle azioni sismiche oggi previste. Considerato che: la struttura è rilevante (classe d'uso III) e ad uso scolastico; la struttura non è adeguata alle vigenti azioni sismiche; nello stato di fatto, il valore di I_r è inferiore a 1 ma già supera il valore $I_r = 0.6$ previsto per il miglioramento sismico; si ritiene necessario procedere ad adeguamento sismico introducendo interventi*

strutturali che porteranno ad un incremento di tale indice oltre il valore di 0.8”

*

Si ritiene di aver dimostrato la palese illegittimità del provvedimento impugnato, che merita pertanto di essere annullato dall'Ill.mo TAR adito.

In ogni caso, ove mai si dovesse ritenere che alcune disposizioni dell'Avviso o del DPCM del 30/12/2020 dovessero avallare l'interpretazione secondo cui *“Nel caso di messa in sicurezza, riqualificazione e ristrutturazione di asilo nido e scuola dell'infanzia, il bacino di utenza è costituito dal numero di bambini iscritti, rispettivamente per la fascia 0-3 anni e per la fascia 3-6 anni, nelle attuali scuole.”*, come indicato dal chiarimento al quesito n. 6 pubblicato il 12/5/2021 di cui pure si chiede la caducazione, si impugnano cautelativamente anche tali clausole.

Difatti, qualora le norme dell'avviso, del DPCM o dei successivi provvedimenti dovessero sottendere una simile (ma non creduta) interpretazione, le stesse risulterebbero in contrasto con le stesse finalità dell'avviso di cui si tratta che sono quelle di messa in sicurezza degli istituti, riqualificazione, adeguamento sismico e antincendio ed eliminazione delle barriere architettoniche nella più ampia cornice dei progetti di investimento collegati al PNRR.

Dall'interpretazione propugnata dalle resistenti ed emergente dal chiarimento n. 6 ne risulterebbe dunque chiaramente (ed impropriamente) limitata l'effettiva possibilità di accesso ai finanziamenti da parte degli enti locali interessati, in violazione del principio di massima partecipazione alle procedure di evidenza pubblica, e più nello specifico, ai bandi per l'assegnazione delle risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Indicazione dei controinteressati.

Tutti i soggetti destinatari dei contributi di cui all'Avviso pubblico approvato con Decreto del 22 marzo 2021 dal Direttore centrale per la finanza locale del

Ministero dell'Interno di concerto con il Direttore generale per i fondi strutturali per l'istruzione, l'edilizia scolastica e la scuola digitale del Ministero dell'istruzione, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 78 del 31 marzo 2021, per la presentazione delle richieste di contributo per i 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.

Lo svolgimento del processo può essere seguito consultando il sito www.giustizia-amministrativa.it attraverso l'inserimento del numero di registro generale del ricorso (R.G. n. 6577/2023) nella sottosezione "Ricerche", sottosezione "Ricorsi", rintracciabile all'interno della schermata del T.A.R. Lazio – Roma nella voce "Attività istituzionale", sottovoce "Tribunali Amministrativi Regionali".

La presente notificazione per pubblici proclami è stata autorizzata con ordinanza cautelare n. 8847/2023 della Sez. III-*bis* del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio – Roma.

Si allega al presente avviso il testo integrale del ricorso.