



**avv. Emilio Caucci**

**TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE**  
**PER IL LAZIO**

**- Roma -**

**RICORSO**

**con istanza cautelare**

***avente ad oggetto una procedura amministrativa riguardante interventi  
finanziati in tutto o in parte con le risorse previste dal PNRR***

del **COMUNE di CIMADOLMO** (c.f. 80012110260 – P. Iva 00874820269),  
avente sede in Cimadolmo (TV), Via Roma n. 2, in persona del Sindaco *pro tempore* sig. Giovanni Ministeri (c.f. MNSGNN64R22F158P), rappresentato e  
difeso giusta procura in calce al presente atto che sarà depositata con modalità  
telematiche unitamente al presente ricorso ai sensi dell'art. 8 D.P.C.M.  
16.02.2016, n. 40, ed in forza della delibera di Giunta comunale n. 81 del 21  
dicembre 2022 (allegato A), dall'avv. Emilio Caucci (c.f.  
CCCMLE69T27G888L) del Foro di Treviso (per comunicazioni: via fax  
0438/402221 – via pec: *emiliocaucci@pec.ordineavvocatitreviso.it*), con  
domicilio digitale che si elegge presso l'indirizzo PEC:  
*emiliocaucci@pec.ordineavvocatitreviso.it*

**contro**

**MINISTERO dell'ISTRUZIONE e del MERITO** (c.f. 80185250588), in  
persona del Ministro *pro-tempore*, corrente in Roma, Viale Trastevere n. 76  
**MINISTERO dell'ISTRUZIONE e del MERITO** (c.f. 80185250588),  
**UNITÀ di MISSIONE 4 per il PNRR**, in persona del legale rappresentante  
*pro-tempore*, corrente in Roma, Viale Trastevere n. 76;

**nonché contro**

**MINISTERO dell'ECONOMIA e delle FINANZE** (c.f. 80415740580), in persona del Ministro *pro-tempore*, corrente in Roma, Via XX Settembre n. 97

**MINISTERO dell'ECONOMIA e delle FINANZE** (c.f. 80415740580),  
**DIPARTIMENTO della RAGIONERIA GENERALE dello STATO,**  
**SERVIZIO CENTRALE per il PNRR**, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, corrente in Roma, Via XX Settembre n. 97;

**nonché per quanto occorra contro**

**PRESIDENZA del CONSIGLIO dei MINISTRI** (c.f. 80188230587), in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri *pro-tempore*, corrente in Roma, Piazza Colonna n. 370

**PRESIDENZA del CONSIGLIO dei MINISTRI** (c.f. 80188230587) -  
**DIPARTIMENTO per le PARI OPPORTUNITÀ**, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, corrente in Roma, Largo Chigi n. 19

**PRESIDENZA del CONSIGLIO dei MINISTRI** (c.f. 80188230587) -  
**DIPARTIMENTO per le POLITICHE della FAMIGLIA**, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, corrente in Roma, Via della Ferratella in Laterano n. 51

**PRESIDENZA del CONSIGLIO dei MINISTRI** (c.f. 80188230587) -  
**DIPARTIMENTO per le POLITICHE di COESIONE**, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, corrente in Roma, Largo Chigi n. 19

**PRESIDENZA del CONSIGLIO dei MINISTRI** (c.f. 80188230587) -  
**DIPARTIMENTO per gli AFFARI REGIONALI e le AUTONOMIE**, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, corrente in Roma, Via della Stamperia n. 7;

**nonché per quanto occorra contro**

**MINISTERO per le PARI OPPORTUNITÀ e la FAMIGLIA** (c.f. 80188230587), in persona del Ministro *pro-tempore*, corrente in Roma, Largo Chigi n. 19;

**MINISTERO per il SUD e la COESIONE TERRITORIALE** (c.f. 80188230587), in persona del Ministro *pro-tempore*, corrente in Roma, Largo Chigi n. 19

**MINISTERO per gli AFFARI REGIONALI e le AUTONOMIE** (c.f. 80188230587), in persona del Ministro *pro-tempore*, corrente in Roma, Via della Stamperia n. 7;

- rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato e presso la stessa domiciliati, in Roma, Via dei Portoghesi n. 12;

**e nei confronti di**

**COMUNE di VILLA BARTOLOMEA** (c.f. 82000850238, P. Iva 00879030237), in persona del Sindaco *pro-tempore*, corrente in Villa Bartolomea (VR), Corso Fraccaroli n. 70

**COMUNE di COSTABISSARA** (c.f. 80005270246, P. Iva 00596350249), in persona del Sindaco *pro-tempore*, corrente in Costabissara (VI), Piazza Vittorio Veneto n. 29

**COMUNE di ARCUGNANO** (c.f. e P. iva 00176710242), in persona del Sindaco *pro-tempore*, corrente in Arcugnano (VI), Piazza Mariano Rumor n. 15

**COMUNE di PARMA** (c.f. e P. Iva 00162210348), in persona del Sindaco *pro-tempore*, corrente in Parma, Strada Repubblica n. 1;

**COMUNE di ALBA** (c.f. e p. Iva 00184260040), in persona del Sindaco *pro-tempore*, corrente in Alba (CN), Piazza Risorgimento n. 1

nonché tutti gli altri enti potenzialmente controinteressati inseriti nelle graduatorie di cui all'Allegato 1 del Decreto Direttoriale n. 57 del 08.09.2022 e di cui all'Allegato 1 del Decreto Direttoriale n. 74 del 26.10.2022

- controinteressati -

**per l'annullamento, previa adozione di misure cautelari**

- del provvedimento m\_pi.AOOGABMI reg. uff. U.0093332 del 07.11.2022 (acquisito in pari data al prot. comunale n. 0008496 – **doc. 29**), con il quale il Direttore Generale – Coordinatrice dell'Unità di missione n. 4 per il PNRR presso il Ministero dell'Istruzione, ha dichiarato l'esclusione, per la presunta mancanza dei requisiti minimi di ammissibilità, dell'intervento CUP E71B22001410006, candidato dal Comune di Cimadolmo nella procedura di finanziamento avviata con l'avviso *pubblico* m\_pi.AOODGEFID reg. uff. U.0048047 del 02.12.2021;
- ove occorra:
  - dell'atto m\_pi.AOOGABMI reg. uff. U.0074366 del 08.09.2022 con il quale il Direttore Generale – Coordinatrice dell'Unità di missione n. 4 per il PNRR presso il Ministero dell'Istruzione, ha comunicato l'ammissione con riserva del Comune di Cimadolmo nella graduatoria relativa all'avviso pubblico di cui sopra (D.M. n. 343 del 2 dicembre 2021) e richiesto chiarimenti finalizzati allo scioglimento della riserva (**doc. 26**);
  - delle osservazioni dell'Unità di missione n. 4 del PNRR relative al progetto candidato dal Comune di Cimadolmo e caricate all'interno del sistema informativo online dedicato, a cui ha fatto riferimento l'atto del 08.09.2022, di cui sopra (**doc. 27**);
- ove occorra e nei limiti dell'interesse, del decreto m\_pi.AOOGABMI dec. dir. R.0000057 del 08.09.2022, con il quale il Direttore Generale – Coordinatrice dell'Unità di missione n. 4 per il PNRR presso il Ministero dell'Istruzione ha approvato la graduatoria provvisoria (**docc. 24 e 25**), e

del successivo decreto m\_pi.AOOGABMI dec. dir. R.0000074 del 26.10.2022, con il quale il Direttore Generale cit. ha recepito le candidature già ammesse senza riserve in sede provvisoria e preso atto dello scioglimento delle riserve su altri interventi, delle rinunce intervenute, nonché della rimodulazione e rettifica di alcuni importi (**doc. 33 e 34**);

- in subordine, ove occorra e non sia altrimenti interpretabile, nei limiti dell'interesse fatto valere in giudizio:
  - dell'avviso pubblico m\_pi.AOODGEFID reg. uff. U.0048047 del 02.12.2021, con il quale il Direttore Generale – Coordinatrice dell'Unità di missione n. 4 per il PNRR presso il Ministero dell'Istruzione ha disposto *“la presentazione di proposte per la realizzazione di strutture da destinare ad asili nido e scuole di infanzia, da finanziare nell'ambito del PNRR, Missione 4 – Istruzione e Ricerca – Componente 1 - Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle Università - Investimento 1.1: “Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia”, finanziato dall'Unione europea – Next Generation EU”*, con specifico riferimento all'art. 5, co. 2, lett. i) (**doc. 14**);
  - del decreto ministeriale m\_pi.AOOGABMI reg. dec. R.0000343 del 02.12.2021, con il quale il Ministro dell'Istruzione ha – tra l'altro – ripartito su base regionale le risorse stanziare nell'ambito della Missione 4, Componente 1 – Istruzione e ricerca – Investimento 1.1 – *“Piano per gli asili nido e le scuole dell'infanzia”* del PNRR, con particolare riferimento all'art. 2 (**doc. 16**);

**e comunque**

di ogni altro atto o provvedimento presupposto, connesso, conseguente o collegato, anche non conosciuto, quali nuove graduatorie, convenzioni e provvedimenti di trasferimento delle risorse agli enti che hanno presentato richieste ammesse al finanziamento *de quo*. Il tutto con

- 1) richiesta di inserimento nelle graduatorie di cui sopra senza riserva e condanna delle Amministrazioni intimare al pagamento della provvidenza;
- 2) riserva di motivi aggiunti di ricorso e domanda di risarcimento del danno.

\* \* \*

## **1. Sommario**

**1.1.** Il presente ricorso censura in via principale l'illegittimità del provvedimento del Direttore Generale dell'Unità di Missione 4 *Istruzione e ricerca* per il PNRR, datato 07.11.2022, con il quale è stata dichiarata, a seguito di precedente ammissione con "riserva", l'esclusione dell'intervento CUP E71B22001410006 per la realizzazione dell'unico asilo nido del territorio, candidato dal Comune di Cimadolmo nella procedura di finanziamento avviata con l'Avviso pubblico reg. uff. U.0048047 del 02.12.2021.

**1.2.** In particolare, secondo l'Unità di Missione, l'intervento candidato – già ammesso in parte ad altre distinte risorse pubbliche – non sarebbe finanziabile ai sensi dell'art. 5, co. 2, lett. i), del citato avviso pubblico, che rinvia al divieto di matrice europea del cd. doppio finanziamento.

**1.3.** Il provvedimento di esclusione è illegittimo in quanto:

- a) il Comune di Cimadolmo non ha duplicato finanziamenti sulle medesime voci di costo;
- b) ha semmai inteso cumulare – come espressamente consentito dal diritto UE e interno – fonti di finanziamento differenti per la realizzazione di un unico progetto complesso (la realizzazione del solo asilo nido del

territorio), con ciò facendo operare sinergicamente e senza duplicazione alcuna le diverse opportunità offerte dall'ordinamento, nel pieno rispetto del principio di addizionalità delle fonti di finanziamento, previsto testualmente per il dispositivo di ripresa e resilienza (v. art. 9 regolamento (UE) 2021/241).

**1.4.** Il provvedimento di esclusione dovrà perciò essere annullato, con la conseguenza che il Comune di Cimadolmo dovrà essere riammesso senza riserve in graduatoria e ricevere il finanziamento richiesto.

\* \* \*

## **2. Antefatti**

**2.1.** Cimadolmo è un piccolo Comune di 3.370 abitanti situato in Provincia di Treviso, a venti chilometri dal capoluogo.

Il Comune, così come l'area vasta circostante, sono privi di un asilo nido pubblico, opera divenuta indispensabile e attesa ormai da anni.

**2.2.** In particolare, al fine di rispondere a una domanda interna comunque consistente (la popolazione 0-2 anni è attualmente di 76 unità) e a quella anche del territorio circostante (nel quale i bambini potenzialmente interessati sono oltre 400), l'Amministrazione di Cimadolmo ha programmato la realizzazione **entro il 2024** in località Stabiuzzo di un asilo nido da 30 posti (**docc. 1 e 2**), adeguato agli attuali standard architettonici e pedagogici.

La scelta del luogo non è casuale: l'asilo costituirà, assieme ad una non lontana scuola per l'infanzia (fascia 3-5 anni), un polo integrato di carattere territoriale.

**2.3.** Il costo complessivo dell'opera è stimabile oggi in € 1.310.000,00 (**doc. 3 e 4**), più di quanto ipotizzabile solo qualche mese fa, ed è ovviamente fuori portata per le finanze dell'Ente.

**2.4.** Per finanziare una parte del costo dell'opera, il Comune di Cimadolmo ha già chiesto e ottenuto, ma non ancora percepito, risorse dal fondo ministeriale

istituito per interventi 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, di cui all'art. 1, co. 59-61, l. 27 dicembre 2019, n. 160.

Più precisamente, ha partecipato all'Avviso pubblico approvato con decreto del Ministero dell'Interno 22.03.2021 (in attuazione del DPCM 30.12.2020 -**docc. 5, 6 e 7-11**) limitatamente ad una quota parte dell'investimento complessivo, ossia € 1.005.000,00, e la domanda è stata infine accolta in data 31.03.2022 (**docc. 12 e 13**).

Al momento, mancando la sottoscrizione della convenzione di finanziamento, le somme non sono state ancora erogate.

**2.5.** Per la differenza comunque consistente da finanziare, il Comune di Cimadolmo ha successivamente presentato domanda di accesso ai finanziamenti previsti nell'ambito del noto Piano Nazionale di ripresa e resilienza (cd. PNRR). A ciò si riferisce il presente ricorso.

\*\*\*

### **3. Fatti**

**3.1.** L'Avviso pubblico che viene qui in rilievo è quello emanato dal Ministero dell'Istruzione con prot. reg. uff. n. 48047, pubblicato il 02.12.2021, relativo alla Missione 4 ("*Istruzione e ricerca*"), Componente 1 ("*Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle Università*"), Investimento 1.1 ("*Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia*") (**docc. 14 e 15**), di attuazione del decreto del Ministro dell'Istruzione del 02.12.2021, n. 343 (**doc. 16**).

Il Comune ha candidato il proprio progetto al finanziamento di € 305.000,00, così da coprire la sola quota di costo non coperta dal finanziamento statale richiesto nel 2021, di cui la domanda dà lealmente atto (**docc. 17-23**).

**3.2.** In data 08.09.2022, come sopra riferito, la candidatura è stata ammessa con riserva al contributo, a fronte di due richieste di chiarimenti (**docc. 24-26**).

Con la prima, avendo preso atto che l' *“intervento [è] presente in Avviso pubblico – DM 22 marzo 2021”*, il Ministero ha ricordato che *“non è ammissibile un doppio finanziamento”* e ha perciò invitato l'Ente *“ad individuare il finanziamento con il quale realizzare l'opera e a inviare formale rinuncia al finanziamento non prescelto”*.

Con la seconda, dubitando che l'intervento fosse *“sovradimensionato”* in termini di spazi, ha chiesto al Comune di ridimensionarlo oppure di *“fornire adeguate giustificazioni in merito alla convenienza tecnico-economica dell'intervento in relazione al numero di utenti fruitori dell'edificio”* (**doc. 27**).

**3.3.** Il Comune ha risposto in modo puntuale e circostanziato a entrambi questi rilievi in data 14.09.2022.

**3.3.1.** In particolare, per quanto qui interessa, per prima cosa ha chiarito che non si poteva neppure parlare di *“doppio finanziamento”*, per il semplice fatto oggettivo che il secondo finanziamento si sarebbe aggiunto e non sovrapposto a quello originario.

Testualmente: *“il quadro economico dell'intervento candidato dal comune prevede un costo complessivo di Euro 1.310.000,00 dei quali soli Euro 1.005.000,00 sono stati finanziati dall'Avviso pubblico D.M. 22 marzo 2021, mentre la quota restante di Euro 305.000,00 sarebbe finanziata dal PNRR”* accedendo ai fondi di cui all'Avviso 02.12.2021 (**doc. 28**).

**3.3.2.** Quanto al secondo tema, che peraltro non interessa ai fini del presente ricorso, ha superato il rilievo ministeriale con gli articolati chiarimenti cui basta fare rinvio (**v. doc. 28**).

**3.4.** Le controdeduzioni del Comune sulla prima questione, per completezza, riportavano a sostegno anche gli esiti di un ampio confronto con esperti e con lo stesso Ministero.

#### **4. Segue: il provvedimento impugnato**

**4.1.** Nonostante tutto questo, il Ministero dell'Istruzione, con atto del 7.11.2022 a firma del Direttore generale - coordinatrice dell'Unità di Missione PNRR n. 4 (dott.ssa Simona Montesarchio) ha comunicato al Comune l'esclusione dalla procedura.

**4.2.** In particolare, il Ministero, mentre ha ritenuto soddisfacente il chiarimento relativo al dimensionamento del progetto (visto che il provvedimento di esclusione non riprende più l'argomento), quanto al tema del doppio finanziamento ha sorprendentemente rimproverato il Comune di non aver *“riscontrato puntualmente quanto richiesto ... al fine di verificare la conformità tra il progetto candidato e le prescrizioni dell'avviso”*.

Su questa sola base, ha ritenuto il progetto candidato *“non ammissibile ai sensi dell'art. 5, comma 2, lett. i), dell'avviso pubblico, in quanto il medesimo intervento (CUP E71B21001750005) risulta già finanziato con le risorse di cui all'Avviso pubblico approvato con decreto del Ministero dell'Interno – Direzione generale per i fondi strutturali per l'istruzione, l'edilizia scolastica e la scuola digitale 22 marzo 2022” (doc. 29).*

\* \* \*

#### **5. Diritto**

Il Comune di Cimadolmo ritiene il provvedimento di esclusione del tutto ingiustificato, sia tecnicamente – la controdeduzione era stata più che puntuale – sia nella sostanza, in quanto la richiesta di finanziamento non contrasta con alcun principio europeo in ordine all'assegnazione degli aiuti statali o europei né con le condizioni di ammissibilità previste dall'Avviso pubblico 02.12.2021, e

pertanto lo impugna, contestualmente agli atti presupposti, connessi e/o consequenziali, anche non conosciuti, come in epigrafe indicati, sulla base dei seguenti

### **Motivi**

**I. Violazione di legge: violazione degli artt. 1, 3, 10 l. n. 241/1990; violazione degli artt. 3 e 97 Cost. e dell'art. 1 l. n. 241/1990 sotto il profilo dei principi di trasparenza, imparzialità e buon andamento e di leale collaborazione tra livelli istituzionali.**

**Eccesso di potere per carenza di istruttoria e motivazione insufficiente, contraddittoria o perplessa. Ingiustizia manifesta.**

**I.1.** Il Ministero dell'Istruzione-Unità di Missione PNRR per la Missione 4 ha escluso il Comune di Cimadolmo dal finanziamento PNRR per una presunta violazione del divieto di c.d. doppio finanziamento di cui all'art. 5, co. 2, lett. i), dell'Avviso 02.12.2021, rispetto al quale l'Ente non avrebbe *“riscontrato puntualmente quanto richiesto ... al fine di verificare la conformità tra il progetto e le prescrizioni dell'avviso”*.

**I.2.** L'affermazione che regge l'intero provvedimento, cioè il materiale *“mancato riscontro”* alla richiesta di chiarimenti, è sbagliata già in fatto.

Per rendersene conto, basta leggere le citate controdeduzioni comunali del 14.09.2022, nelle quali il Comune

- ha di nuovo ricordato che *“il quadro economico dell'intervento candidato dal comune prevede un costo complessivo di Euro 1.310.000,00 dei quali soli Euro 1.050.000,00 sono stati finanziati dall'Avviso pubblico D.M. 22 marzo 2021, mentre la quota restante di Euro 305.000,00 sarebbe finanziata dal PNRR”* accedendo ai fondi dell'Avviso 02.12.2021;

- ha con ciò ribadito che “*complessivamente il finanziamento sarebbe di 1.310.000,00, pari alla spesa prevista per le opere*”, il che escludeva in partenza l’ipotesi del doppio finanziamento.

In altre parole, è stato chiarito in modo inequivocabile che si trattava di finanziamenti “*per coprire i diversi costi presenti nel piano finanziario dell’intervento*”, chiarimento più che sufficiente.

Ne consegue che, nella migliore delle ipotesi, semplicemente il Ministero non ha letto – o non ha letto con attenzione - i chiarimenti ricevuti. Dei quali, semplicemente, non dà neanche atto.

**I.3.** La circostanza produce illegittimità sotto tutti i profili epigrafati, cioè sul piano della motivazione e ovviamente anche sul piano della stessa istruttoria.

Il Ministero dimostra il proprio errore istruttorio, ma potremmo dire anche “di percezione dei fatti”, quando chiede al Comune di “*individuare il finanziamento con il quale realizzare l’opera*” e di “*inviare formale rinuncia al finanziamento non prescelto*”, quando il Comune aveva ben spiegato che entrambi i finanziamenti erano *necessari* per arrivare a coprire i costi dell’asilo nido.

Ancora, la decisione ministeriale diventa censurabile anche per la violazione del principio di leale collaborazione, dato che il Comune aveva fornito e il Ministero ha ignorato chiarimenti che non consentivano di assumere le conclusioni che sono state assunte.

\*\*\*

**II. Violazione di legge: violazione e/o falsa applicazione dell’art. 5, co. 2, lett. i), dell’Avviso 02.12.2021; violazione e/o falsa applicazione del Regolamento (UE) 2021/241, in particolare degli artt. 5 e 9 e dei Considerando 20 e 62; violazione e/o falsa applicazione, contraddittorietà rispetto alle circolari n. 21 del 14.10.2021 e n. 33 del**

**31.12.2021; violazione del principio di buon andamento (art 97 Cost.) sotto altro profilo).**

**Eccesso di potere per carenza di istruttoria e motivazione insufficiente, contraddittoria o perplessa. Illogicità. Ingiustizia manifesta.**

**II.1.** Il primo mezzo di gravame appare in sé assorbente, perché coglie una carenza strutturale del provvedimento impugnato, che ne inficia in ogni caso la legittimità.

Non per questo il Comune di Cimadolmo intende sottrarsi a un confronto sull'unico profilo sostanziale che qui potrebbe rilevare, quello del presunto “doppio finanziamento”.

Per arrivare a questo livello di analisi si deve ipotizzare, e non è affatto facile, che il Ministero abbia effettivamente tenuto conto del carattere complementare dei finanziamenti – ripetesi: entrambi necessari per raggiungere l'importo complessivo stimato nel quadro economico dell'opera – e vi abbia ciononostante intravisto un caso di c.d. doppio finanziamento vietato.

**II.2.** Il provvedimento gravato sarebbe – resterebbe – in questa prospettiva illegittimo, per insanabile contrasto con l'Avviso del 02.12.2021, con l'art. 9 del regolamento (UE) 2021/241 richiamato dall'Avviso medesimo e più in generale con l'intero impianto del PNRR e col concetto stesso di divieto di c.d. doppio finanziamento (sancito nel diritto europeo così come nella disciplina nazionale che dello stesso costituisce attuazione).

Questi profili di contrasto meritano ciascuno una distinta trattazione.

**II.2.1. Violazione e/o falsa applicazione dell'Avviso del 02.12.2021 e del diritto dell'UE**

L'Avviso del 2.12.2021 prevede, all'art. 5, comma 2, lett. i), che “*non sono ammesse a finanziamento le proposte ... che risultino già finanziate con fondi*

*strutturali, nazionali e regionali, ossia in violazione del c.d. “doppio finanziamento” ai sensi dell’articolo 9 del regolamento (UE) 2021/241”.*

Il *caveat*, già per come esposto (“già finanziate ... ossia in violazione del c.d. “doppio finanziamento” ai sensi dell’articolo 9 del regolamento UE”), e comunque per ovvie ragioni di interpretazione pro legittimitate, si riferisce al diritto europeo, specificamente all’art. 9 regolamento (UE) 2021/241, ed è perciò a quello soltanto che va riferito il concetto di proposta “già finanziata”.

L’art. 9 richiamato in Avviso è chiaro fin dalla sua rubrica (“Addizionalità e finanziamento complementare”) e dispone che “*Il sostegno nell'ambito del dispositivo [n.d.a. per la ripresa e la resilienza] si aggiunge al sostegno fornito nell'ambito di altri programmi e strumenti dell'Unione*” e precisa che: “*I progetti di riforma e di investimento possono essere sostenuti da altri programmi e strumenti dell'Unione, a condizione che tale sostegno non copra lo stesso costo*”.

La stessa cosa – cioè che i finanziamenti europei per la ripresa e resilienza non escludono altre fonti di finanziamento per il raggiungimento degli ambiziosi obiettivi che ciascun Piano nazionale si è dato – si desume anche dall’art. 5 del medesimo regolamento. Il quale, in punto di *Principi orizzontali*, chiarisce che: “*Il sostegno nell'ambito del dispositivo non sostituisce, salvo in casi debitamente motivati, le spese di bilancio correnti a livello nazionale e rispetta il principio dell'addizionalità del finanziamento dell'Unione di cui all'articolo 9*”, il tutto in attuazione del *Considerando* n. 20 secondo il quale “*Il dispositivo dovrebbe sostenere i progetti che rispettano il principio dell'addizionalità dei finanziamenti dell'Unione. Il dispositivo non dovrebbe, salvo casi debitamente giustificati, sostituire le spese nazionali correnti*”. Al legislatore europeo, infatti, interessa “*garantire un'assegnazione efficiente e coerente dei fondi e il rispetto del principio della sana gestione finanziaria*” e intervenire a favore di azioni

“coerenti e complementari ai programmi dell'Unione in corso, evitando però di finanziare due volte la stessa spesa nell'ambito del dispositivo e di altri programmi dell'Unione”. Per questo il regolamento invita la Commissione e lo Stato membro ad assicurare in ogni fase del processo un coordinamento efficace volto a salvaguardare, tra l'altro, “la complementarità e la sinergia tra le fonti di finanziamento” (cfr. *Considerando* n. 62).

Pertanto, per “proposta già finanziata” deve e doveva intendersi esclusivamente quella in cui lo stesso costo venga finanziato due volte.

Di contro, la sinergia tra diverse fonti di finanziamento per la realizzazione della stessa progettualità non solo è permessa, ma anche auspicata dal Regolamento richiamato in Avviso.

Il Comune di Cimadolmo si è mosso fin dall'inizio in linea con queste regole, e mai ha preteso di “duplicare” risorse per le stesse voci di costo, consapevole della distinzione tra “cumulo” di risorse per uno stesso intervento (ammesso) e il “doppio finanziamento” per singole voci di costo (vietato), distinzione che peraltro non rappresenta una novità del regolamento istitutivo ma che è già nota e ampiamente praticata nell'ambito delle programmazioni comunitarie dei fondi strutturali (ricordiamo a noi stessi il Regolamento (UE) 1303/2013, che al *Considerando* n. 38 ammette la possibilità di combinare varie tipologie di agevolazioni evitando il doppio finanziamento di singole voci di costo, e al *Considerando* n. 30 ammette la possibilità di combinare nella stessa operazione finanziamenti provenienti anche da diversi strumenti dell'Unione; ma la stessa impostazione si ritrova nel regolamento (UE) 2021/1060, post pandemia Covid).

### **II.2.2. Violazione e/o falsa applicazione e contraddittorietà rispetto alle circolari ministeriali in punto di PNRR**

L'atto gravato contraddice poi le stesse istruzioni ministeriali relative ai finanziamenti PNRR.

Nelle “*Istruzioni Tecniche per la selezione dei progetti PNRR*” impartite con Circolare n. 21 del 14.10.2021 (**doc. 30**), trasmessa a tutte le Amministrazioni centrali dello Stato titolari di Intervento PNRR, il Ministero dell’Economia e delle Finanze ha illustrato i “*Principi generali applicabili agli interventi finanziati dal PNRR*” e fra questi ha indicato il divieto di “doppio finanziamento” inteso come “una duplicazione del finanziamento degli stessi costi da parte del dispositivo e di altri programmi dell’Unione, nonché con risorse ordinarie da Bilancio statale” (p. 11 - **doc. 31**). Lo stesso concetto è richiamato nei medesimi termini anche altrove (cfr. p. 26, 40, 55, 68).

Ancora più chiara e circostanziata, e quasi sovrapponibile alla fattispecie sub iudice, è la successiva Circolare n. 33 del 31.12.2021 con la quale lo stesso Ministero dell’Economia e delle Finanze ha voluto soddisfare una “*esigenza di fornire specifici chiarimenti in relazione ai concetti di doppio finanziamento e di cumulo delle misure agevolative, al fine di scongiurare dubbi ed incertezze nell’attuazione degli interventi previsti all’interno del PNRR e finanziati dal Dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF), istituito con Regolamento (UE) 2021/241*” (**doc. 32**).

Il Ragioniere generale dello Stato vi precisa che **le nozioni di doppio finanziamento e di cumulo delle misure agevolative “si riferiscono a due principi distinti e non sovrapponibili”** (**doc. 32**). In particolare:

- “*il divieto di doppio finanziamento, previsto espressamente dalla normativa europea, prescrive che il medesimo costo di un intervento non possa essere rimborsato due volte a valere su fonti di finanziamento pubbliche anche di diversa natura” [n.d.a. sottolineatura originale] e costituisce “un principio generale di sana gestione finanziaria applicabile al bilancio dell’Unione europea, ma valido quale regola generale anche per l’ordinamento interno”;*

- *“Il concetto di cumulo, viceversa, si riferisce alla possibilità di stabilire una sinergia tra diverse forme di sostegno pubblico di un intervento, che vengono in tal modo “cumulate” a copertura di diverse quote parti di un progetto/investimento” [n.d.a. sottolineatura originale].*
- Tale fattispecie – prosegue la Ragioneria dello Stato – *“è prevista e consentita nell’ambito dei PNRR dall’art. 9 del Reg. (UE) 2021/241”, con la conseguenza che “È pertanto prevista la possibilità di cumulare all’interno di un unico progetto fonti finanziarie differenti “...a condizione che tale sostegno non copra lo stesso costo” (divieto di doppio finanziamento)”.*

L’esempio fatto dalla Circolare per spiegare questi concetti si attaglia perfettamente alla fattispecie dedotta in giudizio: ***“se una misura del PNRR finanzia il 40% del valore di un bene/progetto, la quota rimanente del 60% può essere finanziata attraverso altre fonti, purché si rispettino le disposizioni di cumulo di volta in volta applicabili e, complessivamente, non si superi il 100% del relativo costo”***, giacché *“In quest’ultimo caso, parte dei costi sarebbero infatti finanziati due volte e tale fattispecie sarebbe riconducibile all’interno del cosiddetto “doppio finanziamento”, di cui è fatto sempre divieto”.*

Come è logico che sia: si vuole impedire un arricchimento ingiustificato, non che l’opera finanziata solo in parte possa essere separatamente finanziata per la parte residua e con ciò passare alla concreta realizzazione.

È questo esattamente il caso del Comune di Cimadolmo, il quale ha inteso accedere a due finanziamenti per raggiungere il *budget* complessivo necessario a realizzare il proprio asilo nido, senza ottenere una duplicazione di risorse per gli stessi costi.

**II.2.3. Irragionevolezza manifesta rispetto all'impianto del PNRR; violazione dell'art. 97 Cost. sotto il profilo del buon andamento.**

L'atto gravato appare, infine, in contrasto con l'impostazione stessa del sistema di ripresa e resilienza, e col principio di buon andamento.

Imporre ai diversi interventi a livello nazionale l'esclusività dei finanziamenti PNRR si risolve in un inaccettabile depotenziamento della stessa efficacia del dispositivo di ripresa e resilienza disegnato a livello europeo (unica fonte sulla quale graverebbe la realizzazione degli ambiziosi obiettivi di crescita) e in una sostanziale deresponsabilizzazione dei beneficiari di detti aiuti (che non si attiverrebbero più per trovare finanziamenti complementari) .

Quanto al Piano nazionale italiano in particolare, poi, non si può trascurare che il raggiungimento del target di 264.480 nuovi posti da attivare per i servizi educativi nella fascia 0-6 anni entro dicembre 2025, a cui l'Italia si è impegnata con l'Unione europea, risulta già a forte rischio (v. la ricostruzione operata in premessa dell'ultima graduatoria approvata sull'Avviso 02.12.2021, quella di cui al decreto direttoriale n. 74 del 26.10.2022, - **docc. 33 e 34**).

L'esclusione del Comune di Cimadolmo dai finanziamenti, perciò, non va certo nella direzione giusta, con buona pace del principio di buon andamento.

\* \* \*

**III. In subordine, e nei limiti dell'interesse: impugnazione dell'Avviso del 2.12.2021 limitatamente all'art. 5, co. 2, lett. I) per:**

- a) **Violazione di legge: violazione e/o falsa applicazione del Regolamento (UE) 2021/241 (artt. 5 e 9 e dei Considerando 20 e 62); violazione e/o falsa applicazione delle Circolari n. 21 del 14.10.2021 e n. 33 del 31.12.2021; violazione dei principi di trasparenza, imparzialità e buon andamento (artt. 3, 97 Cost. e art. 1 l. 241/1990);**

**b) Eccesso di potere per carenza di istruttoria e motivazione insufficiente, contraddittoria o perplessa. Illogicità. Ingiustizia manifesta**

**III.1.** I due motivi di ricorso che precedono presuppongono che codesto Tribunale intenda come noi intendiamo la clausola di cui all'art. 5, co. 2, lett. i), dell'Avviso 02.12.2021, sulla base della quale il Ministero ha operato la sua illegittima esclusione. Presuppongono, in altri termini, che anche codesto Tribunale la ritenga compatibile con le fonti europee che essa richiama.

Pur convinti di ciò, e pur confortati dalla giurisprudenza che da subito ha preso a escludere che le Unità di missione possano dare un'interpretazione del PNRR restrittiva ed eccessivamente rigorosa (cfr. i precedenti della sez. III-bis, 28.10.2022, n. 13993, id., 27.10.2022, n. 13883, id., 21.10.2022, n. 13510), non possiamo escludere che codesto Tribunale voglia leggere la clausola dell'Avviso nel senso di escludere da finanziamento qualunque proposta già finanziata *pro parte* con fondi statali e/o europei, indipendentemente dal fatto che le singole voci di spesa risultino o meno doppiamente finanziate.

**III.2.** Questo terzo mezzo di gravame si riferisce a questa denegata ipotesi; ipotesi nella quale per forza di cose detta clausola dovrà ritenersi illegittima per violazione di quelle stesse regole europee e di quelle stesse circolari richiamate nei due motivi che precedono, oltre che per irragionevolezza, illogicità e violazione del principio di proporzionalità rispetto alla disciplina e alla *ratio* del PNRR.

In questa subordinata prospettiva, le disposizioni che nei due motivi precedenti erano violate dal provvedimento impugnato verrebbero violate dall'Avviso. I vizi del provvedimento impugnato sarebbero vizi dell'Avviso.

Sicché, per dovere di sintesi, si può rinviare a quanto già argomentato nel secondo motivo di ricorso in ordine al portato del divieto di c.d. doppio

finanziamento nel diritto europeo (in particolare all'art. 9 regolamento (UE) 2021/241), così come interpretato anche dalle circolari ministeriali n. 21 del 14.10.2021 e n. 33 del 31.12.2021, e all'illogicità della decisione di escludere l'addizionalità dei finanziamenti rispetto alla *ratio* del dispositivo di ripresa e resilienza e del relativo Piano nazionale, nonché all'esigenza di conseguire *target* e *milestone* ivi inseriti.

**III.3.** Dall'annullamento della clausola di cui all'art. 5, co. 2, lett. i) dell'Avviso 02.12.2021 deriverebbe comunque l'annullamento dell'esclusione operata nei confronti della candidatura del Comune di Cimadolmo.

\* \* \*

## **6. Istanza cautelare**

**6.1.** Si confida di avere adeguatamente illustrato il *fumus boni iuris* del ricorso.

**6.2.** Quanto al *periculum*, bastano poche considerazioni.

Non si tratta di un'opera qualsiasi, ma dell'asilo nido pubblico che le comunità locali, soprattutto ma non solo quella di Cimadolmo, attendono da troppo tempo e ora, solo ora, hanno l'occasione di vedere realizzate. Non serve infatti molta immaginazione per comprendere che per un piccolo Comune come Cimadolmo attingere o non attingere a finanziamenti per 305.000 euro – ciò che manca oggi a finanziare l'opera – fa tutta la differenza del mondo.

Difficilmente il Comune riuscirà a recuperare *aliunde* le risorse necessarie, e ciò potrà rendere inutile l'accesso al primo finanziamento (Avviso 22.03.2021). Si consideri infatti che già al momento della partecipazione al primo bando, quando la differenza da coprire era stimata in “soli” € 195.000,00, le opzioni al vaglio del Comune erano due: la rinegoziazione di mutui esistenti (**doc. 35**) e/o l'alienazione di un'area golenale sulle rive del Piave oggi aperta alla fruizione pubblica (**doc. 36 e 37**). Opzioni entrambe complicate, poi anche superate dall'aumento dei costi (la differenza da coprire è aumentata a 305.000 euro).

In questo quadro, in assenza del finanziamento richiesto nel 2022 nell'ambito del PNRR, il Comune di Cimadolmo rischia seriamente di dover abbandonare il progetto e di perdere anche i finanziamenti già conseguiti. Specie considerando le attuali scadenze imposte dal PNRR, stando alle quali il Comune dovrebbe aggiudicare i lavori **entro marzo 2023** (art. 24, co. 6-bis, d.l. 152/2021).

**6.4.** Per tali ragioni, si chiede all'intestato Tribunale di voler disporre le misure cautelari più consone alla fattispecie, o quantomeno di volersi disporre a una sollecita definizione del giudizio nel merito *ex art. 55, co. 10, c.p.a.*

Infatti, lasciando le cose come stanno fino a sentenza, cioè senza un intervento cautelare di codesto Tribunale, accadrà né più né meno quanto segue: le strutture ministeriali proseguiranno con la definizione e l'erogazione dei finanziamenti del PNRR per evitare di mancare le rigide scadenze pattuite con l'Europa, ed esauriranno il *budget* ad oggi accessibile al Comune ricorrente.

Ci permettiamo di opinare che anche le Amministrazioni resistenti potrebbero avere interesse a un pronunciamento cautelare o a una sollecita definizione del ricorso. Risponde infatti a un interesse generale che non vengano disposte ammissioni a finanziamento ed erogazioni che in caso di accoglimento del presente ricorso dovrebbero essere ricalcolate rischiando di ritardare ulteriormente il raggiungimento di *target* e *milestone*, condizione dell'ottenimento dei finanziamenti europei.

\* \* \*

## **7. Istanza di autorizzazione alla notifica per pubblici proclami**

Secondo le graduatorie approvate, sono molti gli enti che hanno avuto accesso ai finanziamenti. Risulta perciò di particolare difficoltà la notificazione del ricorso nei modi ordinari.

Ai fini dell'art. 41 c.p.a., il presente ricorso viene notificato ad alcuni Comuni, possibili controinteressati in quanto ammessi al finanziamento ed estratti

dall'elenco di cui all'Allegato 1, categoria "Asili nido", del decreto direttoriale n. 74 del 26.10.2022.

A fronte del punteggio ottenuto dal Comune di Cimadolmo, pari a 52 punti, gli enti destinatari di notifica sono i Comuni di Villa Bartolomea (VR) (CUP B71B21008530006 – punti 57), Costabissara (CUP I35E21000110006 – punti 50), Arcugnano (CUP F15E22000460006 – punti 42), Parma (CUP I91B22000480006 – punti 52), Alba (CN) (CUP B81B22001190006 – punti 42). Qualora non si ritenessero sufficienti le notifiche già eseguite al controinteressati, essendo la notificazione del ricorso nei modi ordinari particolarmente complessa per il numero degli enti ulteriormente potenziali controinteressati, in caso, da chiamare in giudizio, si chiede l'autorizzazione ad effettuare la notificazione del ricorso introduttivo agli ulteriori eventuali controinteressati per pubblici proclami con modalità telematiche sul sito dell'Amministrazione, ai sensi degli artt. 41, co. 4, 49, co. 3 e 52, co. 2, c.p.a..

\* \* \*

Tutto ciò premesso, il **Comune di Cimadolmo**, *ut supra* rappresentato e difeso  
**chiede**

che il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio-Roma voglia *contrariis reiectis*:

- **in via preliminare**, se del caso, in accoglimento dell'istanza esposta sub §7, autorizzare all'integrazione del contraddittorio mediante notifica del ricorso per pubblici proclami;
- **in via cautelare**, sospendere gli effetti degli atti e provvedimenti impugnati e/o disporre ai sensi dell'art. 55, co. 10, c.p.a.;
- **nel merito**, **annullare** gli atti e provvedimenti impugnati *e, per l'effetto, condannare* le Amministrazioni resistenti ad inserire il Comune di

Cimadolmo nella graduatoria degli ammessi al finanziamento di cui all'Avviso 02.12.2021 e a pagare le dovute provvidenze.

- **In ogni caso**, spese ed onorari tutti di causa integralmente rifusi, ivi compreso il contributo unificato.

All'atto dell'iscrizione a ruolo, si produrranno documenti come da separato elenco.

Il sottoscritto difensore dichiara di voler ricevere le comunicazioni mediante

- fax al n. 0438/402221
- pec all'indirizzo emiliocaucci@pec.ordineavvocatitreviso.it

\* \* \*

*Ai sensi e per gli effetti dell'art. 13 d.P.R. n. 115/2002, il contributo unificato dovuto per l'iscrizione a ruolo del presente ricorso ammonta ad € 650,00.*

San Vendemiano (TV), 5 gennaio 2023

avv. Emilio Caucci