



TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO

– ROMA –

RICORSO

con istanza cautelare incidentale ex art. 55 c.p.a.

nell'interesse del **COMUNE DI LIVINALLONGO DEL COL DI LANA**, c.f. 00144460250, con sede in Livinallongo Del Col Di Lana (BL), via Pieve, n. 41, in persona del Sindaco e legale rappresentante *pro tempore* Leandro Grones, nato a Agordo (BL), il 05.11.1967, C.F. GRNLDR67S05A083U, domiciliato per la carica presso la sede comunale, rappresentato e difeso, giusta procura in calce al presente atto, la cui copia per immagine conforme all'originale viene unita telematicamente al presente atto ai fini della notifica, dall'**Avv. Giuseppe Farina** del Foro di Padova (C.F.: FRNGPP79L12A516J; PEC: *giuseppe.farina@ordineavvocatipadova.it*; Fax: 049.7299159) elettivamente domiciliato presso lo studio lo Studio del suddetto procuratore in Padova, Via Enrico degli Scrovegni, n. 29.

Il procuratore dichiara di voler ricevere le notificazioni e le comunicazioni relative al presente procedimento a mezzo p.e.c. all'indirizzo:

giuseppe.farina@ordineavvocatipadova.it;

nonché a mezzo fax al n. 049.7299159

– *ricorrente* –

contro

- il **MINISTERO DELL'ISTRUZIONE E DEL MERITO** (CF: 80185250588), in persona del Ministro *pro tempore*, con sede in Roma (RM), Viale Trastevere, 76/A, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato (CF: 80224030587);
- il **MINISTERO DELL'ISTRUZIONE E DEL MERITO - UNITÀ DI MISSIONE PER L'ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA** (CF: 80185250588), in persona del Ministro *pro tempore*, con sede in Roma (RM), Viale Trastevere, 76/A, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato (CF: 80224030587);
- la **PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI** (CF: 80188230587), in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, con sede in Roma (RM), Palazzo Chigi, Piazza Colonna 370, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato (CF: 80224030587);



- la **PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI – DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI EUROPEI**, (CF: 80188230587), in persona del Ministro per gli Affari Europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR, *pro tempore*, con sede in Roma (RM), Palazzo Chigi, Piazza Colonna 370, rappresentato e difeso *ex lege* dall’Avvocatura generale dello Stato (CF: 80224030587);
- il **MINISTERO DELL’ECONOMIA E DELLE FINANZE** (CF: 80415740580), in persona del Ministro *pro tempore*, con sede in Roma (RM), Palazzo delle Finanze, Via XX settembre 97, rappresentato e difeso *ex lege* dall’Avvocatura Generale dello Stato (CF: 80224030587);

– *resistenti* –

e notiziandone, per quanto occorrer possa,

- il **COMUNE di CENESELLI**, (C.F.83000950291), in persona del Sindaco in carica, con sede in P.zza Guglielmo Marconi, 1, Ceneselli (RO);
- il **COMUNE di CEREА**, (CF. 00659890230), in persona del Sindaco in carica, con sede in Via XXV Aprile 52, Cerea (VR);
- il **COMUNE di VILLA BARTOLOMEA**, (C.F. 82000850238), in persona del Sindaco in carica, con sede nel Corso Fraccaroli 70, Villa Bartolomea (VR);
- il **COMUNE di ROMA – ROMA CAPITALE** (CF. 02438750586), in persona del Sindaco in carica, con sede in Piazza del Campidoglio 1, Roma (RM).

– *controinteressati*–

IN VIA PRINCIPALE, PER L’ANNULLAMENTO, PREVIA SOSPENSIONE DELL’EFFICACIA, E COMUNQUE PREVIA ADOZIONE DELLE IDONEE

MISURE CAUTELARI AI SENSI DELL’ART. 55 C.P.A.:

- del provvedimento del Ministero dell’Istruzione e del Merito - Unità di Missione del PNRR, reg. ufficiale U.0029958 del 28.02.2024, a firma del Direttore Generale Coordinatrice dell’Unità di Missione, avente ad oggetto “*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. Comunicazione di decadenza dal finanziamento per mancato rispetto della milestone europea di aggiudicazione dei lavori CUP: E95E22000070006” (doc. 1);*



- della nota del Ministero dell'Istruzione e del Merito – Unità di Missione del PNRR, reg. ufficiale U.0019702 del 14.02.2024, a firma del Direttore Generale Coordinatrice dell'Unità di Missione, avente ad oggetto *“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. Comunicazione di avvio della decadenza dal finanziamento di cui alla M4C111.1. CUP: E95E22000070006” (doc. 2);*
- dell’art. 13, comma 4, dell’Avviso pubblico reg. ufficiale n. 48047 del 2 dicembre 2021 *“per la presentazione di candidature per la realizzazione di 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”, nella parte in cui dispone che “in nessun caso può precedersi alla rimodulazione dei milestone e target associati all’intervento oggetto del presente avviso” (doc. 3);*
- dell’art. 10 dell’accordo di concessione di finanziamento, nella parte in cui stabilisce che l’Unità di missione del PNRR del Ministero dell’istruzione procede a dichiarare la decadenza dell’ente locale dal finanziamento concesso in caso di *“mancata aggiudicazione dei lavori da parte dell’ente locale entro il termine del 31 maggio 2023 e/o eventuale diverso termine previsto dal Piano nazionale di ripresa e resilienza” (doc. 17);*
- per quanto occorrer possa, delle Linee guida per il monitoraggio e la rendicontazione, reg. ufficiale 61603 del 03.04.2023 e, in particolare, dell’art. 4, che disciplina i termini di attuazione del progetto, dell’art. 9, ove prevede che *“in ogni caso le modifiche, sia di tipo economico sia afferenti alla realizzazione dell’opera, non possono modificare le previsioni relative alle milestone e ai target associati agli interventi, e devono garantire il rispetto della tempistica concordata, in coerenza con il cronoprogramma di investimento”* e dell’art. 10, laddove disciplina la revoca del finanziamento in caso di mancato raggiungimento delle milestone **(doc. 27);**
- di ogni altro atto presupposto richiamato nei predetti atti o comunque presupposto, connesso e/o conseguente a quelli sopra indicati, anche se non conosciuti

NONCHÉ, IN VIA SUBORDINATA,



PER LA CONDANNA

del Ministero dell'Istruzione e del Merito al risarcimento del danno *ex art. 30 c.p.a.*, in ragione della responsabilità per i ritardi del procedimento di ammissione al finanziamento derivanti dall'accertata violazione, da parte dello stesso Ministero, della *milestone* nazionale M4C1-00-ITA-1 di "Approvazione della classifica degli interventi" entro il primo trimestre del 2022 (31 marzo 2022), nonché in ragione dell'inerzia e della condotta non collaborativa tenuta dal ministero rispetto al mancato tempestivo riscontro della motivata richiesta di proroga avanzata dal Comune di Livinallongo del Col di Lana in data 19.06.2023.

FATTO

Occorre preliminarmente far luogo ad una breve narrazione dei fatti che hanno condotto all'adozione dei qui avversati provvedimenti.

A. Il Ministero dell'Istruzione e del Merito – Unità di Missione per il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (d'ora in poi solo "MIM" o "Ministero") pubblicava, in attuazione del decreto del Ministro dell'Istruzione 2 dicembre 2021, n. 343, e nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza "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", l'avviso pubblico reg. ufficiale n. 48047 del 2 dicembre 2021 "*per la presentazione di candidature per la realizzazione di 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*" (doc. 3).

In particolare, detto avviso prevedeva, per gli enti locali interessati a ricevere il suddetto finanziamento, di far pervenire la propria candidatura entro e non oltre il termine delle ore 15.00 del **28 febbraio 2022**, esclusivamente attraverso il sistema informativo appositamente predisposto.

Tale termine, infatti, era stabilito al precipuo scopo di rispettare l'obiettivo della *milestone* nazionale M4C1-00-ITA-1 concernente la "Approvazione della classifica degli interventi" (*rectius*: approvazione delle graduatorie) entro il primo trimestre del 2022 (Q1 del 2022) e, quindi, entro il **31 marzo 2022**.



Inoltre, per quel che interessa in questa sede, sempre l'avviso in parola, all'art. 6 comma 3, stabiliva che *“i lavori relativi alla tipologia di intervento proposto devono essere aggiudicati entro il 20 giugno 2023 e terminati entro e non oltre il 31 dicembre 2025”*.

B. In relazione quest'ultimo profilo, con successiva nota reg. ufficiale n. 9008 del 16 febbraio 2022, il MIM chiariva *“che la data ultima per l'aggiudicazione dei lavori per asili nido e scuole dell'infanzia è il 20 marzo 2023, come riportato correttamente all'art. 7 dell'Atto d'obbligo, e non il 20 giugno 2023, come riportato all'art. 6, comma 3, dell'avviso pubblico”* (**doc. 4**).

C. Con deliberazione n. 13 del 23.02.2022, il Comune di Livinallongo del Col di Lana, (d'ora in poi “Comune”, “Ente locale” o “Amministrazione comunale”), preso atto del contenuto del suddetto avviso pubblico, al fine di candidarsi per ricevere il citato finanziamento nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e resilienza per il ricavo di un polo per l'infanzia, formalizzava l'interesse dell'Amministrazione Comunale nel portare avanti la candidatura del progetto denominato *“Asilo Nido “Soroglina, la coa dei pichi”* in Comune di Livinallongo del Col di Lana (BL) (**doc. 5**).

D. Il Comune, pertanto, presentava entro il suindicato termine del 28 febbraio 2022 la propria candidatura per ricevere il finanziamento per un progetto di nuova costruzione dell'Asilo Nido *“Soroglina, la coa dei Pichi”*, CUP: E95E22000070006, nella località Cernadoi nel Comune di Livinallongo del Col di Lana, per un valore di € 5.758.700 (**doc. 6**).

E. Con successivo avviso pubblico reg. ufficiale n. 12213 del 3 marzo del 2022, il MIM fissava, esclusivamente per la *“realizzazione di asili nido e servizi integrativi, comprese le sezioni primavera” – allegato 2.1*”, il nuovo termine per l'inoltro di ulteriori candidature alle ore 15.00 del giorno **31 marzo 2022** (**doc. 7**).

F. Il MIM, con ulteriore avviso pubblico reg. ufficiale n. 18898 del 31 marzo del 2022, sempre con riferimento alla sola *“realizzazione di asili nido e servizi integrativi, comprese le sezioni primavera” – allegato 2.1*”, prorogava nuovamente il termine per l'inoltro delle candidature alle ore 17.00 del giorno **1° aprile 2022** e, con successivo avviso pubblico reg. ufficiale n. 23992 del 15 aprile del 2022, fissava altresì un nuovo ulteriore termine per l'inoltro delle candidature degli enti locali delle sole Regioni del Mezzogiorno alle ore 15.00 del giorno **31 maggio 2022** (**docc. 8 e 9**).

Il MIM, quindi, con le suddette proroghe ha a tutti gli effetti accumulato un ritardo di **ben tre mesi**, sottraendo di fatto tale tempo ai soggetti attuatori affinché potessero rispettare le proprie scadenze assegnate.



G. Con decreto del Direttore Generale n. 57 dell'8 settembre 2022, **pubblicato quindi ben 6 mesi dopo la presentazione della candidatura ad opera del ricorrente Comune (28 febbraio 2022)**, veniva finalmente approvata, tra le altre, la graduatoria All. 1 relativa ai finanziamenti degli asili nido per la fascia di età 0-2 anni, suddivisa per regioni, all'interno della quale, figurava, in particolare, tra gli interventi approvati con lo stato ammesso con "riserva", anche il progetto di € 5.758.700 presentato del Comune di Livinallongo del Col di Lana (**doc. 10**).

H. Il MIM, con nota acquisita al protocollo comunale n. 7697 del 09.09.2022, comunicava quindi al Comune l'ammissione con riserva del progetto da quest'ultimo presentato e richiedeva altresì, al fine di poter concludere l'istruttoria nel rispetto delle tempistiche e degli obiettivi del PNRR, di riscontrare le osservazioni effettuate dal medesimo Ministero in relazione al progetto presentato entro e non oltre il 16 settembre 2022, pena l'esclusione dalla procedura (**doc. 11**). Il Comune, pertanto, riscontrava tempestivamente la suddetta nota mediante caricamento della relativa documentazione all'interno del sistema informativo.

I. Con successivo decreto del Direttore Generale n. 74 del 26 ottobre 2022, **pubblicato quindi ben 7 mesi dopo la presentazione della candidatura ad opera dell'Amministrazione comunale (28 febbraio 2022)**, veniva dato atto dello scioglimento delle riserve indicate nelle graduatorie approvate con il precedente decreto del Direttore Generale n. 57 dell'8 settembre 2022 su alcuni interventi, delle rinunce intervenute, nonché della rimodulazione e rettifica di alcuni importi (**doc. 12**).

Per quanto concerne il Comune di Livinallongo del Col di Lana, il progetto rimaneva approvato con lo stato di ammesso con "riserva", come da comunicazione e richiesta di chiarimenti del MIM del 26.10.2023 (**doc. 13**), ma il predetto decreto del Direttore Generale n. 74 del 26 ottobre 2022 informava che *"all'interno degli allegati da 1 a 4 sono riportati alcuni interventi con lo stato "riserva", per i quali l'Unità di missione per il PNRR presso il Ministero dell'istruzione procederà ad una ulteriore istruttoria per accertare il possesso dei requisiti minimi di ammissibilità, come definiti dall'avviso pubblico prot. n. 48047 del 2 dicembre 2021"*.

Il Comune, pertanto, riscontrava tempestivamente anche la suddetta nota del MIM del 26.10.2023, mediante caricamento dei chiarimenti richiesti e della relativa documentazione all'interno del sistema informativo (**doc. 14**).

L. Con ulteriore decreto del Direttore Generale n. 110 del 29 dicembre 2022, **pubblicato ben 9 mesi dopo la presentazione della candidatura ad opera dell'Amministrazione comunale**,



veniva finalmente sciolta la riserva relativa al progetto presentato dal Comune di Livinallongo del Col di Lana, con ammissione del predetto Comune al finanziamento rimodulato per un importo di € 2.419.100,01 (**doc. 15**), come da precedente comunicazione del MIM del 25.11.2022, successivamente rettificata in data 28.11.2022 (**doc. 16**).

M. In data 19.01.2023 il Comune ed il MIM sottoscrivevano così l'accordo di concessione di finanziamento, il quale, per quel che interessa in questa sede, all'art. 10 rubricato "*Meccanismi sanzionatori*", stabiliva che "*l'Unità di missione del PNRR del Ministero dell'istruzione procede a dichiarare la decadenza dell'ente locale dal finanziamento concesso nei seguenti casi:*

- *mancata aggiudicazione dei lavori da parte dell'ente locale entro il termine del 31 maggio 2023 e/o eventuale diverso termine previsto dal Piano nazionale di ripresa e resilienza...*" (**doc. 17**).

N. Orbene, il suddetto termine del **20 marzo 2023**, previsto per l'aggiudicazione dei lavori, **visti gli evidenziati ritardi relativi alla scadenza definitiva dei termini per la presentazione delle candidature e alla successiva pubblicazione delle graduatorie definitive di ammissione ai finanziamenti**, imputabili esclusivamente al MIM, veniva da quest'ultimo più volte prorogato.

In particolare:

- con l'art. 5, comma 2, del D.L. 198/2022 (mille proroghe), il termine veniva prorogato al 31 maggio 2023;
- con il successivo avviso pubblico reg. ufficiale n. 72461 del 10 maggio 2023, il termine veniva altresì prorogato al 20 giugno 2023 (**doc. 18**);
- **ed infine, con l'art. 7 del D.L. 51/2023, il termine veniva ulteriormente prorogato al 30 giugno 2023.**

O. Il Comune di Livinallongo del Col di Lana, con nota prot. 1514 del 24.02.2023, avanzava proposta di delocalizzazione della costruzione oggetto della richiesta di finanziamento, a causa di un'estesa infestazione di bostrico, insetto xilofago, nel popolamento forestale presente a monte dell'area originariamente individuata, che poteva rendere frequenti gli schianti boschivi e, conseguentemente, insicura e insidiosa la zona coinvolta (**doc. 19**).

L'Amministrazione comunale, in particolare, chiedeva dunque di realizzare l'opera in un'altra area di proprietà pubblica, identificata al Fg. 55 particelle 68 e 87 in loc. Arabba.



Ebbene, tale richiesta veniva accolta dal Ministero dell'Istruzione e del Merito -Unità di Missione del PNRR, giusta nota acquisita al protocollo comunale n. 2575 del 28 marzo 2023 **doc. 20**).

P. Con successiva deliberazione della Giunta Comunale n. 58 del 05.06.2023 veniva quindi approvato il progetto di fattibilità tecnica ed economica dei lavori nell'importo di € 2.419.100,01 di cui €1.950.584,44 per lavori ed € 468.515,57 per somme a disposizione dell'Amministrazione (**doc. 21**).

Q. Con successiva determinazione n. 153 del 06.06.2023 del Responsabile dell'Ufficio Tecnico Comunale veniva stabilito di procedere all'aggiudicazione dei lavori mediante procedura negoziata ai sensi degli artt. 36 e 63 del D.lgs 18.4.2006, n. 50, dell'art. 1 del D.L. 16.7.2020, n. 76 convertito dalla legge 11.9.2020, n. 120, e dell'art. 51 del D.L. 31.5.2021, n. 7 dalla legge 20.7.2021, n. 108 di adottare, quale criterio di aggiudicazione dell'appalto, quello del «prezzo più basso», ai sensi dell'art. 1, comma 3, della L. 120/2020, con esclusione automatica dalla gara, ai sensi dell'art. 97, comma 8, del D.lgs 50/2016, delle offerte che presentavano una percentuale di ribasso pari e superiore alla soglia di anomalia individuata ai sensi dell'art. 97, comma 2, del medesimo D.lgs. 50/2016 (**doc. 22**).

R. Con determinazione n. 168 del 19.06.2023, a firma del responsabile dell'Area Tecnica, veniva approvato il verbale di gara per l'affidamento della progettazione definitiva-esecutiva e dell'esecuzione dei lavori riguardanti il progetto denominato "Asilo Nido "Soroglina, la coa dei pichi" in Comune di Livinallongo del Col di Lana (BL), redatto e trasmesso dalla C.U.C. Unione Montana Agordina, agli atti dell'ufficio in intestazione, dal quale risultava che entro il termine fissato per la presentazione delle offerte (ore 23:59 del giorno 15.06.2023) nessuna istanza era pervenuta e con il quale si dichiarava quindi deserta la predetta procedura (**doc. 23**).

S. Il Comune, pertanto, con nota prot. n. 5322 del **19.06.2023** - e dunque trasmessa **prima** della scadenza del termine ultimo per l'aggiudicazione dei lavori, infine fissato al **30.06.2023** con l'art. 7 del D.L. 51/2023 - comunicava al Ministero dell'Istruzione e del Merito -Unità di Missione del PNRR che la gara esperita in data 16.06.2023 di appalto dei lavori relativi al progetto denominato "Asilo Nido "Soroglina, la coa dei pichi" **era andata deserta, stante la mancata partecipazione di tutti gli operatori invitati.**

In particolare, in relazione a quest'ultimo profilo, l'Amministrazione comunale aveva modo di specificare:



“Si ritiene che la mancata partecipazione derivi dall’attuale andamento del mercato dei lavori edili, che vede le imprese in forte difficoltà a causa della scarsità di manodopera e dell’andamento dei prezzi. L’elevato numero di opere in appalto riduce inoltre l’appetibilità di talune opere pubbliche ed in particolare quelle in zone periferiche e disagiate, quali la nostra. Ad evidenza di ciò si rileva che per lo scrivente Comune, l’appalto in questione è il terzo consecutivo andato deserto nel giro di pochi mesi, per tre opere differenti. Nei precedenti decenni non si ha memoria di gare andate deserte”.

Con la medesima nota, dunque, il Comune, considerata la mancata aggiudicazione dei lavori, richiedeva allo stesso MIM, al fine di poter semplificare l’intervento per aumentarne l’attrattività, mantenendo comunque fermi i requisiti minimi previsti con l’accordo di finanziamento, una **motivata**, per le **sudette ragioni evidenziate**, proroga di almeno un mese per l’affidamento dei predetti lavori, rispetto alla scadenza prefissata al 20.06.2023 (**doc. 24**). Come si vedrà, alla suddetta istanza di proroga del termine non sarà mai stato dato alcun riscontro da parte del MIM.

Tuttavia, lo stesso MIM frattanto disponeva, ancora una volta, una rimodulazione dei termini previsti dall’Avviso, in particolare aggiornando la *milestone* relativa **all’avvio dei lavori**, che, **rispetto all’originaria scadenza del 30 novembre 2023, veniva differita al 31 dicembre 2023 (doc. 25).**

T. Pertanto, mentre il MIM ha sempre mostrato una certa elasticità dei termini intermedi (le milestone appunto), anche successivi a quello di aggiudicazione dei lavori (come quello di avvio dei lavori), tuttavia, alla suddetta richiesta di proroga del Comune ricorrente concernente proprio il termine per l’aggiudicazione dei lavori (a sua volta termine intermedio, ovviamente) **non è mai pervenuto** alcun riscontro da parte del Ministero dell’Istruzione e del Merito -Unità di Missione del PNRR, il quale, invece, con provvedimento reg. ufficiale U.0019702 del 14.02.2024, a firma del Direttore Generale Coordinatrice dell’Unità di Missione, **comunicava direttamente, a distanza di ben 8 mesi dalla suddetta comunicazione comunale del 19.06.2023, recante l’istanza di proroga**, l’ avvio del procedimento di decadenza dal finanziamento di cui alla M4C1I1.1. CUP: E95E22000070006, fissando altresì al Comune di Livinallongo del Col di Lana il termine del 21.02.2024 per caricare su ReGiS l’ eventuale provvedimento di aggiudicazione dei lavori e la relativa notifica (doc. 2).

In particolare, nella citata comunicazione di avvio del procedimento di decadenza, **nella quale non si fa riferimento alcuno alla suddetta richiesta di proroga**, si legge: “con riferimento



all'investimento indicato in oggetto, si rappresenta che la milestone europea per l'aggiudicazione dei lavori era fissata al 30 giugno 2023 e che la stessa era fissata a pena di decadenza dal finanziamento dall'art. 10, comma 1, dell'Accordo di concessione sottoscritto".

U. Orbene, preso atto, con grande stupore, del suddetto provvedimento, con successive osservazioni del 21.02.2024, il Comune di Livinallongo del Col di Lana ribadiva al Ministero dell'Istruzione e del Merito -Unità di Missione del PNRR sostanzialmente il contenuto della predetta nota comunale prot. n. 5322 del 19.06.2023, comunicando altresì di essere ancora in attesa - **da ben 8 mesi, stante il mancato riscontro della predetta istanza comunale del 19.06.2023** - dell'assegnazione di un termine per procedere all'espletamento della nuova procedura di gara e per il successivo affidamento dei lavori (**doc. 26**).

V. Nonostante la predetta comunicazione contenente le osservazioni al precedente provvedimento del 14.02.2024, con provvedimento reg. ufficiale U.0029958 del 28.02.2024, a firma del Direttore Generale Coordinatrice dell'Unità di Missione, il Ministero dell'Istruzione e del Merito - Unità di Missione del PNRR comunicava la decadenza dal finanziamento per mancato rispetto della milestone europea di aggiudicazione dei lavori CUP: E95E22000070006 (doc. 1).

Z. Ebbene, il predetto provvedimento è illegittimo e lesivo dell'interesse del ricorrente Comune di Livinallongo del Col di Lana e andrà annullato alla luce dei seguenti motivi in

DIRITTO

A. IN VIA PRINCIPALE, AZIONE DI ANNULLAMENTO EX ART. 29 C.P.A. AVVERSO IL PROVVEDIMENTO REG. UFFICIALE U.0029958 DEL 28.02.2024 DEL MIM- UNITÀ DI MISSIONE DEL PNRR, DI DECADENZA DAL FINANZIAMENTO CUP: E95E22000070006.

1. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL DECRETO MINISTERIALE 2 DICEMBRE 2021, N. 343, LADDOVE RICHIAMA IL DECRETO MINISTERIALE 8 GENNAIO 2021, N. 13.

VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI LEALE COLLABORAZIONE TRA PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI DI CUI ALL'ART. 97 COST., NONCHÉ VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 18 DELL'AVVISO PUBBLICO N. 48047 DEL 2 DICEMBRE 2021.

2. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 10 DELL'ACCORDO DI CONCESSIONE. ECCESSO DI POTERE PER ERRONEA



RAPPRESENTAZIONE DEI FATTI, NONCHÉ PER ERRATA MOTIVAZIONE, CONTRADDITTORIETÀ CON PROPRIE PRECEDENTI DETERMINAZIONI, INGIUSTIZIA MANIFESTA E DISPARITÀ DI TRATTAMENTO.

- 3. ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI ISTRUTTORIA E PER DIFETTO DI MOTIVAZIONE.**
- 4. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL PRIMO PERIODO DELL'ART. 10-BIS L. 241/1990.**
- 5. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL QUARTO PERIODO DELL'ART. 10-BIS L. 241/1990. ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI ISTRUTTORIA E DIFETTO DI MOTIVAZIONE. VIOLAZIONE DELL'ART. 10 L. 241/1990.**
- 6. SULL'ART. 13, COMMA 4, DELL'AVVISO PUBBLICO DEL 2 DICEMBRE 2021, SULL'ART. 10 DELL'ACCORDO DI CONCESSIONE E SUGLI ARTT. 4. 9 E 10 DELLE LINEE GUIDA PER IL MONITORAGGIO E LA RENDICONTAZIONE. ILLEGITTIMITÀ PER ECCESSO DI POTERE PER IRRAGIONEVOLEZZA, SPROPORZIONE, CONTRADDITTORIETÀ ED INGIUSTIZIA MANIFESTA**

In via principale, il Comune di Livinallongo del Col di Lana odierno ricorrente propone azione di annullamento *ex art. 29 c.p.a.* avverso il provvedimento reg. ufficiale u.0029958 del 28.02.2024 del MIM - Unità di Missione del PNRR, a firma del Direttore Generale coordinatrice dell'Unità di Missione, recante la decadenza dal finanziamento CUP: E95E22000070006 di € 2.419.100,01, per mancato rispetto del termine per l'aggiudicazione dei lavori.

Ed infatti, il suddetto provvedimento di decadenza è illegittimo e lesivo degli interessi dell'odierno ricorrente Comune di Livinallongo del Col di Lana, in quanto adottato in violazione delle suindicate norme ministeriali, in violazione del principio di leale collaborazione tra pubbliche amministrazioni e dell'art. 18 dell'avviso pubblico del 2 dicembre 2021, nonché affetto dai sopra dedotti vizi procedimentali.

Ma andiamo con ordine.

*



Come anticipato in fatto, il termine ultimo previsto per l'aggiudicazione dei lavori relativi alla realizzazione di asili nido e scuole di infanzia, finanziati 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", è stato più volte oggetto di proroga da parte del MIM.

D'altra parte, dalla complessiva disciplina contenuta anche nei vari Decreti ministeriali relativi agli interventi finanziati con risorse del PNRR emerge chiaramente come la proroga del termine di aggiudicazione dei lavori sia nella disponibilità del Direttore della Direzione Generale del MIM competente.

Un tanto, innanzitutto, si evince ad esempio dall'art. 2, comma 8, del Decreto ministeriale dell'8 gennaio 2021, n. 13 ("*Eventuali successive proroghe dei termini di aggiudicazione possono essere disposte con decreto del Direttore della Direzione generale competente del Ministero dell'istruzione*"), espressamente richiamato anche dal Decreto ministeriale 2 dicembre 2021, n. 243, quest'ultimo, attuato proprio con l'avviso pubblico reg. ufficiale n. 48047 del 2 dicembre 2021 "*per la presentazione di candidature per la realizzazione di 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" (doc. 3), oggetto del finanziamento di cui è causa.

Inoltre, la circostanza che la proroga del termine di aggiudicazione dei lavori relativi agli interventi ricadenti nell'ambito del PNRR sia nella disponibilità del Direttore della Direzione Generale del MIM competente trova conferma pure nel sopra citato avviso pubblico reg. ufficiale n. 72461 del 10 maggio 2023, con il quale, proprio il Direttore Generale, ha prorogato il termine di aggiudicazione dei lavori per la realizzazione di asili nido e scuole di infanzia fissato negli accordi di concessione sottoscritti dai Comuni al 20 giugno 2023 (doc. 18), così come trova conforto anche nella recente giurisprudenza di codesto Onorevole Tribunale Amministrativo per il Lazio (TAR Lazio, Sez. III-bis, 1 marzo 2023, n. 3467).

A tutto ciò, si aggiunge altresì il fatto che, essendo la concessione della proroga nella disponibilità del MIM, quest'ultimo è anche tenuto a provvedere sulle richieste motivate di proroga al medesimo avanzate.



Difatti, in tal senso, si è espressa la Sezione III-bis di codesto Onorevole Tribunale Amministrativo per il Lazio, la quale, nella **sentenza n. 16158, del 5 dicembre 2022**, ha **accertato l'obbligo del MIM di provvedere sulla richiesta di proroga avanzata da un Comune rimasta inevasa.**

Ad ogni modo, il tempestivo riscontro ministeriale ad un'istanza di proroga avanzata da un Comune è pure dovuto e imposto, oltre che dal generale principio di leale collaborazione tra le pubbliche amministrazioni, in base a quanto si evince dall'art. 18 dell'avviso pubblico reg. ufficiale n. 48047 del 2 dicembre 2021, rubricato "*Azioni di supporto ed accompagnamento*", atteso che la predetta disposizione sancisce espressamente che "**il Ministero dell'istruzione, in base alle richieste di supporto pervenute, attiverà azioni di assistenza e affiancamento**".

*

Venendo ora al caso di specie, come si è anticipato in fatto, il Comune, con nota prot. n. 5322 del 19.06.2023, cioè **prima** della scadenza del termine ultimo per l'aggiudicazione dei lavori, infine fissato al **30.06.2023** con l'art. 7 del D.L. 51/2023, ha comunicato al MIM - Unità di Missione del PNRR che la gara esperita in data 16.06.2023 di appalto dei lavori relativi al progetto denominato "Asilo Nido "*Soroglina, la coa dei pichi*" **era andata deserta**, stante la mancata partecipazione di tutti gli operatori invitati.

In particolare, in relazione a quest'ultimo profilo, l'Amministrazione comunale ha avuto modo di specificare che: "Si ritiene che la mancata partecipazione derivi dall'attuale andamento del mercato dei lavori edili, che vede le imprese in forte difficoltà a causa della scarsità di manodopera e dell'andamento dei prezzi. L'elevato numero di opere in appalto riduce inoltre l'appetibilità di talune opere pubbliche ed in particolare quelle in zone periferiche e disagiate, quali la nostra. Ad evidenza di ciò si rileva che per lo scrivente Comune, l'appalto in questione è il terzo consecutivo andato deserto nel giro di pochi mesi, per tre opere differenti. Nei precedenti decenni non si ha memoria di gare andate deserte".

Con la medesima nota, dunque, il Comune, vista la non avvenuta aggiudicazione dei lavori per le suddette ragioni, ha richiesto allo stesso MIM, al fine di poter semplificare l'intervento per aumentarne l'attrattività, mantenendo comunque fermi i requisiti minimi previsti con l'accordo di finanziamento, una **motivata** proroga, **suddette ragioni evidenziate**, di almeno un mese per l'affidamento dei predetti lavori, rispetto alla scadenza prefissata al 20.06.2023 dall'avviso pubblico reg. ufficiale n. 72461 del 10 maggio 2023.



Ed infatti, in assenza di un provvedimento espresso del MIM rispetto alla suddetta richiesta, il Comune di certo non avrebbe potuto semplificare l'intervento al fine di renderlo più attrattivo sul mercato, così come non avrebbe potuto neppure affidare i lavori dopo la scadenza prefissata al 20.06.2023 dal predetto avviso, in assenza della garanzia di conservazione della copertura finanziaria da parte del MIM.

Ergo: il Comune di Livinallongo, viste le risultanze della gara per l'affidamento dei lavori per la costruzione dell'asilo nido, altro non poteva fare se non comunicare **tempestivamente, in data 19.06.2023** (e dunque **entro** la scadenza del termine ultimo per l'aggiudicazione dei lavori, fissato al **30.06.2023** con l'art. 7 del D.L. 51/2023) al MIM l'esito **negativo della predetta gara, richiedendo contestualmente una proroga del termine per l'aggiudicazione dei lavori.**

Tuttavia, come si è detto, dopo l'invio della suddetta richiesta di proroga del 19.06.2023 **non è mai pervenuto alcun riscontro da parte del MIT-Unità di Missione del PNRR**, il quale, invece, con nota reg. ufficiale U.0019702 del **14.02.2024**, a firma del Direttore Generale Coordinatrice dell'Unità di Missione, ha direttamente comunicato, **a distanza di ben 8 mesi dalla suddetta comunicazione comunale del 19.06.2023**, l'avvio del procedimento di decadenza dal finanziamento di cui alla M4C1I1.1. CUP: E95E22000070006, fissando altresì al Comune il termine del 21.02.2024 per caricare su ReGiS l'eventuale provvedimento di aggiudicazione dei lavori e la relativa notifica (doc. 2).

In particolare, in detta comunicazione di avvio del procedimento, **nella quale non si fa nemmeno riferimento alcuno alla suddetta richiesta di proroga**, si legge: *“con riferimento all'investimento indicato in oggetto, si rappresenta che la milestone europea per l'aggiudicazione dei lavori era fissata al 30 giugno 2023 e che la stessa era fissata a pena di decadenza dal finanziamento dall'art. 10, comma 1, dell'Accordo di concessione sottoscritto [...]Pertanto, essendo decorso il suddetto termine coincidente con una milestone europea e avendo verificato che codesto ente locale non ha caricato sul sistema ReGiS la documentazione comprovante l'avvenuta aggiudicazione e la relativa notifica, si avvia il procedimento finalizzato alla decadenza del finanziamento concesso”*.

Ebbene, preso atto, con grande stupore, di tale comunicazione, con successive osservazioni del 21.02.2024, il Comune di Livinallongo ha ribadito al MIM sostanzialmente il contenuto della predetta nota comunale prot. n. 5322 del 19.06.2023, comunicando altresì di essere ancora in attesa - **da ben 8 mesi, stante il mancato riscontro della predetta istanza comunale del**



19.06.2023 - dell'assegnazione di un termine per procedere all'espletamento della nuova procedura di gara e per il successivo affidamento dei lavori.

Nonostante ciò, con provvedimento reg. ufficiale U.0029958 del 28.02.2024, a firma del Direttore Generale Coordinatrice dell'Unità di Missione, il MIM - Unità di Missione del PNRR ha comunicato la decadenza dal finanziamento, senza però pronunciarsi **né sull'istanza di proroga comunale del 19.06.2023, né tantomeno sulla comunicazione comunale del 21.02.2024 contenente le osservazioni al procedimento di decadenza avviato il 14.02.2024.**

*

Ciò che lascia poi letteralmente di stucco è l'irrazionalità, contraddittorietà ed ingiustizia del comportamento del Ministero intimato il quale, nei confronti del Comune odierno ricorrente, predica la perentorietà di un termine intermedio - quello di **aggiudicazione dei lavori** - proprio mentre lo stesso Ministero ha trattato gli altri termini intermedi in modo alquanto elastico, disponendo a più riprese la proroga tanto di quelli **anteriori** alla predetta aggiudicazione dei lavori (in particolare quello relativo alla **formazione della graduatoria**, cfr. ancora docc. 7, 8 e 9), la proroga dello stesso termine di aggiudicazione dei lavori (cfr. ancora doc. 18) e persino la proroga di quelli **successivi alla stessa aggiudicazione dei lavori, come è accaduto per quello di avvio dei lavori, che rispetto alla originaria scadenza del 30 novembre 2023 è stato differito al 31 dicembre 2023** (cfr. ancora doc. 25).

E pure a fronte di tale lampante contraddittorietà ed ingiustizia, che trasmoda nella disparità di trattamento a scapito del Comune ricorrente, le doglianze di quest'ultimo prendono corpo e misura negli specifici motivi di ricorso che saranno di seguito sviluppati.

*

1. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL DECRETO MINISTERIALE 2 DICEMBRE 2021, N. 343, LADDOVE RICHIAMA IL DECRETO MINISTERIALE 8 GENNAIO 2021, N. 13.

VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI LEALE COLLABORAZIONE TRA PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI DI CUI ALL'ART. 97 COST., NONCHÉ VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 18 DELL'AVVISO PUBBLICO N. 48047 DEL 2 DICEMBRE 2021.

Alla luce di quanto sopra, in primo luogo, appare con tutta evidenza come il descritto *modus operandi* del MIM sia illegittimo e foriero di pregiudizi per l'odierno ricorrente Comune di Livinallongo.



Ed infatti, il MIM, nella persona del Direttore Generale competente, stante la facoltà, come si è detto sopra, di prorogare il termine ultimo di aggiudicazione dei lavori relativi all'intervento *de quo*, avrebbe dovuto prontamente valutare e riscontrare la **motivata** richiesta di proroga avanzata dal Comune in data 19.06.2023 (cfr. sul punto **TAR Lazio, Sez. III-bis, 5 dicembre 2022, n. 16158**) e non, come invece ha fatto, trasmettere direttamente, a distanza di ben 8 mesi dalla predetta comunicazione comunale, l'avvio del procedimento di decadenza dal finanziamento (14 febbraio 2024) e il successivo provvedimento finale (28 febbraio 2024).

Invero, senza un tempestivo riscontro da parte del MIM, il Comune, vista la gara andata deserta per ragioni non imputabili allo stesso Ente locale, di certo non avrebbe potuto semplificare l'intervento per aumentarne l'attrattività, mantenendo comunque fermi i requisiti minimi previsti con l'accordo di finanziamento, atteso che a mente dell'art. 9 dell'Accordo di concessione del finanziamento "le modifiche ai progetti devono essere autorizzate da parte dell'Unità di Missione del PNRR del Ministero dell'istruzione, che si riserva la facoltà di non riconoscere ovvero di non approvare spese relative a variazioni delle attività del progetto non autorizzate, previa acquisizione della documentazione tecnica da parte del soggetto attuatore" (comma 2) e "le modifiche al progetto non comportano necessariamente una revisione del presente accordo, ma devono essere espressamente autorizzate dal Ministero dell'Istruzione e del Merito" (comma 5; cfr. doc. 17); né, in assenza di una risposta ministeriale, l'Amministrazione comunale avrebbe comunque potuto aggiudicare i lavori dopo la scadenza prefissata al 20.06.2023 dal citato avviso pubblico reg. ufficiale n. 72461 del 10 maggio 2023, stante l'assenza di garanzia della copertura finanziaria.

Ad ogni modo, come si è accennato sopra, la necessità di un tempestivo riscontro ministeriale era (ed è) in ogni caso imposta pure dal principio di leale collaborazione, il quale è applicabile anche ai rapporti intercorrenti tra le pubbliche amministrazioni.

Difatti, in relazione al suddetto principio, è stato osservato che:

"Tale principio, di per sé immanente ai principi costituzionali di buon andamento, di cui all'art. 97 comma 2 della Carta, è stato da ultimo sancito anche a livello di normativa primaria dall'art. 1, comma 2 bis, L. 241/1990.

In particolare, la disposizione citata, introdotta dal cd. Decreto Semplificazioni (D.L. n. 76 del 2020, conv. in L. 11 settembre 2020, n. 120), a mente del quale "i rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati al principio della collaborazione e buona fede", esplicita un principio generale che impone una leale collaborazione anche all'interno del



procedimento amministrativo, collaborazione che risulta mancata nella fattispecie in esame, in ragione della scansione procedimentale sopra esposta.

La detta previsione, ancorché sancita nei rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione, deve intendersi valere anche nei rapporti tra amministrazioni pubbliche, laddove una delle stesse sia in posizioni di richiedente e quindi sostanzialmente aspirante ad un beneficio erogato da altra amministrazione” (TAR Campania, Napoli, Sez. III, 25 gennaio 2022, n. 480).

Orbene, nel caso di specie, il Comune di Livinallongo, a seguito della motivata richiesta di proroga contenuta nella nota comunale del 19.06.2023, si trovava senz’altro nella posizione di “*aspirante ad un beneficio* (la proroga del termine di aggiudicazione) *erogato da altra amministrazione*” (il MIM), ciò che imponeva una leale collaborazione tra le predette amministrazioni, che invece, come si è detto, non vi è stata.

E tale leale collaborazione, identificabile in un tempestivo e proficuo confronto tra le amministrazioni coinvolte, in ogni caso, come si è visto, era (ed è) imposta pure dall’art. 18 dell’avviso pubblico reg. ufficiale n. 48047 del 2 dicembre 2021, rubricato “*Azioni di supporto ed accompagnamento*”, atteso che la disposizione in parola prevede espressamente che “**il Ministero dell’istruzione, in base alle richieste di supporto pervenute, attiverà azioni di assistenza e affiancamento**”.

Per tutte le suddette ragioni, si ritiene, pertanto, sotto un primo profilo, che il mancato e tempestivo riscontro alla nota comunale del 19.06.2023, con la quale l’Amministrazione comunale ha richiesto la proroga di un mese del termine per l’aggiudicazione dei lavori, renda illegittimo, a valle, il provvedimento di decadenza dal finanziamento e ciò in quanto era dovere del MIM, stante la sopra dimostrata disponibilità del termine per l’aggiudicazione dei lavori *de quo* e, comunque, in ossequio al principio di leale collaborazione tra amministrazioni e all’art. 18 dell’avviso pubblico reg. ufficiale n. 48047 del 2 dicembre 2021, **a rispondere prontamente alla predetta richiesta** e non invece comunicare, peraltro solamente **a distanza di ben 8 mesi dalla predetta comunicazione comunale**, l’avvio del procedimento di decadenza dal finanziamento del 14 febbraio 2024 e il successivo provvedimento finale di decadenza del 28 febbraio 2024.

Una **tempestiva** risposta ministeriale, infatti, avrebbe consentito al Comune di essere edotto:



- a) circa l'effettiva possibilità di semplificare il progetto, mantenendo comunque fermi i requisiti minimi previsti con l'accordo di finanziamento, al fine di renderlo più attrattivo sul mercato;
- b) del tempo effettivo che rimaneva a disposizione del medesimo, alternativamente **10 giorni o un mese**, per provvedere alla successiva tempestiva aggiudicazione dei lavori;
- c) della possibilità di poter aggiudicare comunque i lavori entro il 30 giugno 2023, con un intervento semplificato.

Tutto ciò non è avvenuto e, di conseguenza, i provvedimenti qui impugnati sono illegittimi e pertanto andranno annullati.

*

2. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 10 DELL'ACCORDO DI CONCESSIONE. ECCESSO DI POTERE PER ERRONEA RAPPRESENTAZIONE DEI FATTI, NONCHÉ PER ERRATA MOTIVAZIONE, CONTRADDITTORIETÀ CON PROPRIE PRECEDENTI DETERMINAZIONI, INGIUSTIZIA MANIFESTA E DISPARITÀ DI TRATTAMENTO.

2.1. Ad ogni modo, pure a prescindere da quanto appena sopra esposto, che già di per sé evidenzia un *modus operandi* del MIM del tutto illegittimo, non può nemmeno essere sottaciuto un ulteriore vizio sostanziale del provvedimento di decadenza del finanziamento del 28.02.2024.

Come si è già accennato in fatto, nella comunicazione di avvio del procedimento di decadenza dal finanziamento del 14.02.2024 si legge: *“con riferimento all'investimento indicato in oggetto, si rappresenta che la milestone europea per l'aggiudicazione dei lavori era fissata al 30 giugno 2023 e che la stessa era fissata a pena di decadenza dal finanziamento dall'art. 10, comma 1, dell'Accordo di concessione sottoscritto”*.

Parimenti, il successivo provvedimento del 28.02.2024 motiva la decadenza del Comune dal finanziamento di € 2.419.100,01 con la seguente argomentazione: *“considerato che le milestone europee non sono derogabili e che l'articolo 10, comma 1, dell'accordo di concessione prevede che tale termine sia definito a pena di decadenza dal finanziamento, si dichiara la decadenza dell'intervento con CUP E95E22000070006 dal finanziamento originariamente concesso per l'intervento presentato da codesto ente locale nell'ambito della 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”.

Ebbene, il citato art. 10 dell’Accordo di concessione prevede, tra gli elencati “*Meccanismi sanzionatori*”, che “*l’Unità di missione del PNRR del Ministero dell’istruzione procede a dichiarare la decadenza dell’ente locale dal finanziamento concesso nei seguenti casi:*

• *mancata aggiudicazione dei lavori da parte dell’ente locale entro il termine del 31 maggio 2023 e/o eventuale diverso termine previsto dal Piano nazionale di ripresa e resilienza...*”.

Ora, è di tutta evidenza come il suddetto articolo dell’Accordo di concessione:

- a) **non faccia affatto riferimento ad alcun termine di decadenza relativo alla milestone europea;**
- b) **confermi la possibilità di prevedere, da parte del MIM, un diverso termine per l’aggiudicazione dei lavori rispetto a quello del 20 marzo 2023 che, pertanto, diviene derogabile e/o prorogabile (come di fatto è successo).**

Alla luce di ciò, la motivazione adotta dal MIM nel provvedimento di decadenza qui impugnato, contrariamente a quanto sostenuto dall’Amministrazione odierna resistente, non trova affatto conforto nell’art. 10 dell’Accordo di concessione.

Tale circostanza dimostra dunque che il termine del 30 giugno 2023, relativo alla *milestone* europea, non è un termine essenziale imposto ai Comuni, a pena di decadenza dal finanziamento, ma solamente un termine **intermedio** previsto dagli accordi tra Commissione europea e Stato Italiano al fine dell’erogazione della rata dei fondi del PNRR.

Ed infatti, si ritiene che i termini essenziali per i Comuni siano invece quelli della conclusione dei lavori entro il 31 dicembre 2025 e del relativo collaudo entro il 30 giugno 2026 e, quindi, i termini finali (e non intermedi) dell’intera “Missione”.

D’altra parte, ciò che conta è il raggiungimento del risultato finale, ossia la conclusione dei lavori dei progetti ammessi al finanziamento entro i suindicati termini.

Ne consegue che il suddetto provvedimento di decadenza dal finanziamento risulta altresì viziato per eccesso di potere per erronea rappresentazione dei fatti, nonché per errata motivazione.

2.2. E la conferma dell’argomentazione sin qui esposta circa la non perentorietà dei termini intermedi si trae proprio dal comportamento del Ministero intimato, il quale, come si è sopra ricordato, ha trattato gli altri termini intermedi in modo alquanto elastico, disponendo a più riprese la proroga tanto di quelli **anteriori** alla predetta aggiudicazione dei lavori (in particolare



quello relativo alla **formazione della graduatoria**, cfr. ancora docc. 7. 8 e 9), la proroga dello stesso termine di aggiudicazione dei lavori (cfr. ancora doc. 18) e persino la proroga di quelli **successivi alla stessa aggiudicazione dei lavori, come è accaduto per quello di avvio dei lavori, che rispetto alla originaria scadenza del 30 novembre 2023 è stato differito al 31 dicembre 2023 (cfr. ancora doc. 25).**

Ma allora non v'è chi non veda l'irrazionalità, contraddittorietà ed ingiustizia del comportamento del Ministero intimato, il quale nei confronti del Comune odierno ricorrente predica la perentorietà di un termine intermedio - quello di **aggiudicazione dei lavori** - proprio mentre **lo stesso Ministero ha consentito più volte la proroga di tutti gli altri termini intermedi.**

Un atteggiamento, dunque, del MIM, contraddittorio ed ingiustamente vessatorio nei confronti del Comune ricorrente, che risulta iniquamente penalizzato senza motivo alcuno e in assenza di qualsivoglia interesse pubblico.

E pure sotto questo profilo emerge con tutta evidenza l'illegittimità del provvedimento di decadenza del finanziamento qui impugnato.

*

3. ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI ISTRUTTORIA E PER DIFETTO DI MOTIVAZIONE.

Il provvedimento di decadenza dal finanziamento è inoltre illegittimo sotto altro profilo.

Ed infatti, dalla lettura del contenuto del suddetto provvedimento, così come dal precedente provvedimento di avvio del procedimento, emerge con tutta evidenza come il MIM non abbia affatto esaminato e preso in considerazione **né l'istanza di proroga comunale del 19.06.2023, né tantomeno la nota del Comune ricorrente del 21.02.2024 recante le osservazioni nel procedimento di decadenza avviato con la comunicazione ministeriale del 14.02.2024.**

Ebbene, tale segnalata circostanza, ad avviso dello scrivente, è sintomatica **della radicale inesistenza di istruttoria rispetto al contenuto delle comunicazioni comunali del 19.06.2023 e del 21.02.2024.**

Invero, il MIM - fermo restando, come si è detto nel precedente paragrafo, l'obbligo del medesimo di riscontrare tempestivamente l'istanza di proroga del 19.06.2023 - avrebbe quantomeno dovuto dare atto nei provvedimenti impugnati di aver ricevuto ed esaminato le richieste formulate dal Comune.



Ma così non è stato, atteso nei provvedimenti qui gravati non vi è nemmeno traccia della presa d'atto della ricezione delle suddette comunicazioni comunali.

Il provvedimento del 28.02.2024, pertanto, è viziato pure dall'eccesso di potere per difetto di istruttoria, nonché per il conseguente difetto di motivazione.

*

4. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL PRIMO PERIODO DELL'ART. 10-BIS L. 241/1990.

Sotto ulteriore profilo, va evidenziato che il provvedimento di decadenza dal finanziamento impugnato è altresì illegittimo, in ragione del fatto che non è stato comunque preceduto dal preavviso di rigetto *ex art. 10-bis L. 241/1990* dell'istanza di proroga del 19.06.2023; difatti, come è stato *supra* rimarcato, il MIM non ha mai riscontrato detta istanza di proroga, ma ha ritenuto di comunicare direttamente l'avvio del procedimento di decadenza dal finanziamento in data 14.02.2024.

Si ritiene, infatti, che a seguito della presentazione, da parte del Comune, dell'**istanza** di proroga del 19.06.2023, il MIM avrebbe quantomeno dovuto comunicare un motivato preavviso di rigetto *ex art. 10-bis* della L. 241/1990, a tenore del quale "*nei procedimenti ad istanza di parte il responsabile del procedimento o l'autorità competente, prima della formale adozione di un provvedimento negativo, comunica tempestivamente agli istanti i motivi che ostano all'accoglimento della domanda*".

Ciò non è avvenuto, atteso che il primo atto successivo alla predetta istanza di proroga del 19.06.2023 è la comunicazione del MIM di avvio del procedimento di decadenza dal finanziamento del 14.02.2024.

Tanto basta per risultare integrata pure la violazione del primo periodo dell'art. 10-bis della L. 241/1990.

Ed è appena il caso di ricordare che detto vizio non può nemmeno beneficiare della speciale sanatoria prevista dall'art. 21 *octies* della legge n. 241/1990, atteso che, a seguito della nota novella introdotta dall'art. 12, comma 1, lett. i, L.120/2020, detta sanatoria non trova applicazione per i casi di violazione dell'art. 10-bis della legge. 241/1990. Oggi, infatti, il comma 2 del citato art. 21 *octies* della legge n. 241/1990, così recita: "2. *Non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. Il provvedimento*



amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. La disposizione di cui al secondo periodo non si applica al provvedimento adottato in violazione dell'articolo 10-bis."

*

5. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL QUARTO PERIODO DELL'ART. 10-BIS L. 241/1990 E DELL'ART. 10 L. 241/1990. ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI ISTRUTTORIA E DIFETTO DI MOTIVAZIONE.

Nella denegata e non creduta ipotesi in cui, invece, si ritenesse che la comunicazione del MIM del 14.02.2024 integri un preavviso di rigetto *ex art. 10-bis* della L. 241/1990, il provvedimento del provvedimento di decadenza dal finanziamento del 28.02.2024 sarebbe in ogni caso illegittimo pure per le seguenti ragioni.

Come è noto, l'art. 10-*bis* della L. 241/1990 nel prescrivere nei procedimenti avviati ad istanza di parte l'obbligatorietà della preventiva comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento della domanda, con diritto per il privato di presentare osservazioni e documenti nei successivi dieci giorni, precisa che "qualora gli istanti abbiano presentato osservazioni, del loro eventuale mancato accoglimento il responsabile del procedimento o l'autorità competente sono tenuti a dare ragione nella motivazione del provvedimento finale di diniego indicando, se ve ne sono, i soli motivi ostativi ulteriori che sono conseguenza delle osservazioni".

D'altra parte, la novella legislativa si insinua nel solco tracciato dall'ormai consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui "*Nel procedimento amministrativo, infatti, il dovere di esame delle memorie prodotte dall'interessato, se pure non comporta l'obbligo di confutazione analitica delle allegazioni presentate, richiede comunque che il provvedimento finale sia corredato da una motivazione che renda, nella sostanza, percepibili le ragioni in base alle quali l'Amministrazione procedente ha ritenuto di non poter accogliere, in tutto o in parte, le osservazioni formulate dall'interessato (cfr. Tar Veneto, sent. n.1177 del 2019).*" (**T.A.R. Veneto, Sez. III, 15 settembre 2020, n. 812**); ed ancora **T.A.R. Campania, Salerno, Sez. II, 10 novembre 2020, n. 1632**, secondo cui "*in relazione all'onere di specifica motivazione del mancato accoglimento delle osservazioni presentate dall'istante ex art. 10 -bis della L. n. 241/90, il dominante indirizzo giurisprudenziale, dal quale il Collegio non intende discostarsi, precisa che l'amministrazione, nel provvedimento negatorio, deve dar conto di aver esaminato*



le osservazioni presentate e di ritenerle inidonee a confutare le ragioni ostative esposte con il preavviso di diniego (TA.R. Roma, sez. III, 09/06/2020, n.6259). In virtù di quanto previsto dall'art. 10 -bis della Legge n. 241/1990, ancorché l'Amministrazione non abbia l'obbligo di introdurre nel provvedimento conclusivo del procedimento amministrativo una puntuale e analitica confutazione delle singole argomentazioni svolte dalla parte privata, deve però necessariamente, ai fini della sua giustificazione, esplicitare quantomeno una motivazione complessivamente e logicamente resa a sostegno dell'atto stesso, non potendo esimersi da ciò (Consiglio di Stato sez. II, 20/02/2020, n.1306; TAR Napoli, Sez. III, 02.03.2020, n. 947)".

Nella fattispecie, come si è già in parte precisato al superiore motivo *sub* 2), le osservazioni comunali del 21.02.2024, con le quali il Comune ha richiamato sostanzialmente il contenuto della precedente istanza di proroga del 19.06.2023, **non sono state esaminate e prese in considerazione dal MIM.**

Un tanto risulta proprio dal provvedimento di decadenza dal finanziamento impugnato, ove non solo non v'è alcuna controdeduzione in ordine alle osservazioni presentate dal Comune, ma nemmeno vi è traccia della ricezione delle suddette osservazioni, quasi non fossero neppure state inviate dal Comune, e ciò nonostante che l'apporto partecipativo del Comune effettivamente vi sia stato.

Alla luce di ciò, appare comunque integrata pure la violazione delle garanzie partecipative del privato espressamente riconosciute dall'art. 10-bis della L. 241/1990, oltre che dell'art. 10 della stessa legge n. 241/1990 che, a sua volta impone l'esame delle osservazioni presentate a seguito della comunicazione di avvio del procedimento di cui all'art. 7 della legge n. 241/1990.

*

6. SULL'ART. 13, COMMA 4, DELL'AVVISO PUBBLICO DEL 2 DICEMBRE 2021 E SULL'ART. 10 DELL'ACCORDO DI CONCESSIONE E SUGLI ARTT. 4. 9 E 10 DELLE LINEE GUIDA PER IL MONITORAGGIO E LA RENDICONTAZIONE. ILLEGITTIMITÀ PER ECCESSO DI POTERE PER IRRAGIONEVOLEZZA, SPROPORZIONE, CONTRADDITTORIETÀ ED INGIUSTIZIA MANIFESTA.

Ferme le censure dedotte nei motivi che precedono, già di per sé dirimenti ai fini della risoluzione della controversia, per ragioni di tuziorismo il Comune odierno ricorrente ritiene di dedurre, altresì, l'illegittimità dell'art. 13, comma 4, dell'Avviso pubblico reg. ufficiale n. 48047 del 2 dicembre 2021, nella parte in cui dispone che *"in nessun caso può precedersi alla rimodulazione dei milestone e target associati all'intervento oggetto del presente avviso"*.



Ed infatti, la citata disposizione è anzitutto illegittima, irragionevole, contraddittoria e manifestamente ingiusta per tutte le considerazioni già sviluppate al paragrafo 2, a cui si rinvia, relative alla circostanza che, ai fini del raggiungimento della “Missione”, rileva obiettivamente il risultato finale, mentre non può attribuirsi pari rilevanza al rispetto dei termini intermedi, cioè i *Milestone*: detta equiparazione tra obiettivo finale e *Milestone* si appalesa, infatti, illogica e sproporzionata, avuto riguardo, proprio, agli obiettivi finali prefissati.

Ma ciò che è più grave ed iniquo è, ovviamente, la previsione della comminatoria della decadenza del contributo in ragione del mancato rispetto di un termine intermedio, trattandosi, all’evidenza, di una sanzione inutile e sproporzionata rispetto all’obiettivo da perseguire.

E, ancora una volta, la conferma dell’illegittimità di tale previsione proviene dalla condotta serbata dallo stesso Ministero intimato, il MIM, il quale, a più riprese, consapevole della sostanziale iniquità della previsione della decadenza del contributo in ragione del mancato rispetto di un termine intermedio, più volte ha disatteso esso stesso, a proprio piacimento, detta previsione.

Ed infatti, sotto questo ultimo profilo, si è già osservato che il MIM, laddove ha voluto, ha proprio disposto, in aperto contrasto con il contenuto letterale della disposizione della *lex specialis* in commento, la rimodulazione dei termini della *milestone* relativa alla **formazione della graduatoria** (cfr. ancora docc. 7, 8 e 9), della stessa *milestone* di **aggiudicazione dei lavori** (cfr. ancora doc. 18) e della *milestone* relativa alla **comunicazione di avvio dei lavori** (cfr. ancora doc. 25).

Solo con riguardo alla *milestone* che ha riguardato il Comune ricorrente, quella di aggiudicazione dei lavori al 30.6.2023, del tutto inopinatamente il Ministero intimato ha abbandonato la elasticità sin qui dimostrata con riguardo al rispetto dei termini intermedi, per abbracciare un approccio oltremodo rigido.

Ora, viene spontaneo porre la seguente alternativa: o tutte le *milestone* intermedie non sono rimodulabili (allora “potrebbe” anche avere un senso la citata disposizione), o, alternativamente, tutte le *milestone* intermedie sono in realtà rimodulabili (allora la citata disposizione è sostanzialmente inutile e/o derogabile).

Di certo vi è che la terza via - cioè quella di ritenere alcune milestone rimodulabili, ed altre, invece non rimodulabili, secondo l’arbitrario giudizio del Ministero - non è praticabile, pena la contraddittorietà l’ingiustizia e l’iniquità della medesima disposizione: *Tertium non datur*.

*



Le medesime considerazioni poc'anzi sviluppate si estendono altresì all'art. 10 dell'accordo di concessione di finanziamento, laddove stabilisce che l'Unità di missione del PNRR del Ministero dell'istruzione procede a dichiarare la decadenza dell'ente locale dal finanziamento concesso in caso di *“mancata aggiudicazione dei lavori da parte dell'ente locale entro il termine del 31 maggio 2023 e/o eventuale diverso termine previsto dal Piano nazionale di ripresa e resilienza”*, nonché, alle Linee guida per il monitoraggio e la rendicontazione, reg. ufficiale 61603 del 03.04.2023 e, in particolare, all'art. 4, che disciplina i termini di attuazione del progetto, all'art. 9, ove prevede che *“in ogni caso le modifiche, sia di tipo economico sia afferenti alla realizzazione dell'opera, non possono modificare le previsioni relative alle milestone e ai target associati agli interventi, e devono garantire il rispetto della tempistica concordata, in coerenza con il cronoprogramma di investimento”* e all'art. 10, laddove disciplina la revoca del finanziamento in caso di mancato raggiungimento delle *milestone*.

Alla luce di quanto sopra esposto e dei vizi rilevati, si confida nell'accoglimento della presente domanda di annullamento *ex art. 29 c.p.a.* dei provvedimenti impugnati, che per il Comune odierno ricorrente rappresenterebbe sostanzialmente una forma di risarcimento in forma specifica, atteso che la declaratoria di illegittimità del provvedimento di decadenza consentirebbe al medesimo Ente locale di riottenere il bene della vita anelato, ossia il finanziamento precedentemente accordato dal MIM.

B. IN VIA SUBORDINATA, AZIONE DI CONDANNA AL RISARCIMENTO DEL DANNO *EX ART. 30 C.P.A.*, IN RAGIONE DELLA RESPONSABILITÀ DEL MIM PER I RITARDI DEL PROCEDIMENTO DI AMMISSIONE AL FINANZIAMENTO DERIVANTI DALL'ACCERTATA VIOLAZIONE, DA PARTE DEL MEDESIMO MIM, DELLA *MILESTONE* NAZIONALE M4C1-00-ITA-1 DI “APPROVAZIONE DELLA CLASSIFICA DEGLI INTERVENTI” ENTRO IL PRIMO TRIMESTRE DEL 2022 (31 MARZO 2022), NONCHÉ IN RAGIONE DELL'INERZIA E DELLA CONDOTTA NON COLLABORATIVA TENUTA DAL MIM RISPETTO AL MANCATO TEMPESTIVO RISCONTRO DELLA MOTIVATA RICHIESTA DI PROROGA AVANZATA DAL COMUNE IN DATA 19.06.2023.

Nella denegata e non creduta ipotesi in cui dovesse essere riconosciuta l'inderogabilità del termine del 30 giugno 2023 e, comunque, la legittimità del provvedimento di decadenza dal



finanziamento reg. ufficiale u.0029958 del 28.02.2024 del MIM, l'odierno ricorrente propone, in via del tutto subordinata, azione di risarcimento del danno *ex art. 30 c.p.a.*

Ed infatti, indipendentemente dall'inderogabilità o meno del termine del 30 giugno 2023, dalla scansione procedimentale esposta in fatto emerge con tutta evidenza la responsabilità del MIM in relazione ai ritardi accumulati, rispetto alle originarie scadenze prefissate a livello statale, nel procedimento avviato con l'avviso pubblico reg. ufficiale n. 48047 del 2 dicembre 2021, ritardi che, di fatto, hanno compresso e ridotto sensibilmente i tempi a disposizione dei Comuni per provvedere a tutti gli adempimenti di propria competenza, compresi, quindi, quelli relativi alle fasi preliminari e allo svolgimento delle gare per l'aggiudicazione dei lavori.

*

B.1. In particolare, come si è già detto, il suddetto avviso pubblico del 2 dicembre 2021 prevedeva originariamente, all'art. 6 comma 3, il termine del 28 febbraio 2022 per la presentazione, da parte degli enti locali, delle candidature per la realizzazione di asili nido e scuole di infanzia, da finanziare nell'ambito dei fondi del PNRR.

Lo Schema di Accordo di concessione del finanziamento (all. 5 al suddetto avviso), all'art. 4, stabiliva altresì il seguente cronoprogramma:

Progettazione definitiva	Entro il 31 agosto 2022	Provvedimento di approvazione del progetto definitivo con verbale di verifica e validazione, previa acquisizione dei pareri previsti
Progettazione esecutiva	Entro il 30 novembre 2022	Provvedimento di approvazione del progetto esecutivo con verbale di verifica e validazione
Aggiudicazione dei lavori	Entro il 20 marzo 2023	Determina di aggiudicazione
Avvio dei lavori	Entro il 30 giugno 2023	Verbale di consegna dei lavori
Conclusione dei lavori	Entro il 31 dicembre 2025	Verbale di ultimazione dei lavori
Collaudo dei lavori	Entro il 30 giugno 2026	Certificato di collaudo

Inoltre, occorre aggiungere che il MIM aveva prefissato l'obiettivo della *milestone* nazionale M4C1-00-ITA-1 di "Approvazione della classifica degli interventi" (*rectius*: approvazione delle graduatorie) entro il primo trimestre del 2022 (Q1 del 2022) e, quindi, entro il 31 marzo 2022.

Il Comune di Livinallongo, pertanto, preso atto del citato avviso e del relativo cronoprogramma ha presentato, entro il suindicato termine del 28 febbraio 2022 la propria candidatura per ricevere il finanziamento per un progetto di nuova costruzione dell'Asilo Nido "Soroglina, la coa dei Pichi".

Senonché, il suddetto cronoprogramma è stato del **tutto disatteso** dal MIM, in quanto:

- a) con i successivi avvisi pubblici del **3 marzo 2022**, del **31 marzo 2022** e del **15 aprile 2022**, il MIM ha prorogato, esclusivamente per l'inoltro di ulteriori candidature per la "realizzazione di asili nido e servizi integrativi, comprese le sezioni primavera" – allegato 2.1", il termine del **28 febbraio 2023** rispettivamente al **31 marzo 2022**, al **1° aprile 2022** e al **31 maggio 2022** (docc.7, 8 e 9);
- b) solamente con i decreti del Direttore Generale n. 57 dell'**8 settembre 2022**, n. 74 del **26 ottobre 2022**, n. 110 del **29 dicembre 2022**, pubblicati quindi rispettivamente **ben 6, 7 e 9 mesi** dopo la presentazione della candidatura da parte del Comune (**28 febbraio 2022**) e ben oltre **5 mesi** dal termine del **31 marzo 2022** prestabilito dalla milestone nazionale M4C1-00-ITA-1, sono state approvate e successivamente rettificare le graduatorie relative all'ammissione del finanziamento (docc. 10, 12 e 15).

Ebbene, i sopra **evidenziati ritardi accumulati relativi alla scadenza definitiva dei termini per la presentazione delle candidature e alla successiva pubblicazione delle graduatorie definitive di ammissione ai finanziamenti**, imputabili esclusivamente a scelte discrezionali del MIM, hanno comportato, come evidenziato peraltro anche dalla Corte dei Conti (cfr. Corte dei Conti, Collegio controllo concomitante, Del. n. 20/2022), il **mancato rispetto** dell'obiettivo previsto dalla milestone nazionale M4C1-00-ITA-1 di "Approvazione della classifica degli interventi" (*rectius*: approvazione delle graduatorie) entro il primo trimestre del 2022 (Q1 del 2022) e, quindi, entro il **31 marzo 2022**.

In relazione a tale ultimo aspetto evidenziato, è opportuno sottolineare che il Collegio del controllo concomitante della Corte dei conti ha già avuto modo di affermare che "il rispetto delle milestone nazionali, pur non costituendo condizione per il pagamento semestrale dei fondi NGEU da parte dell'Unione europea, permette di avviare la gestione delle misure di investimento del PNRR verso un percorso di legalità, di efficacia e di efficienza. Infatti, questi traguardi nazionali rappresentano le necessarie tappe intermedie per il raggiungimento degli obiettivi qualitativi e quantitativi di livello europeo per cui solo il loro pieno rispetto permette di potere fare affidamento sul raggiungimento dell'obiettivo finale nei tempi stabiliti dalla Ue"



e che “la rimodulazione del cronoprogramma, pur essendo una facoltà dell’Amministrazione nell’esercizio della sua discrezionalità, è sintomo di una difettosa programmazione dei tempi di attuazione della misura di riferimento quando ... riguarda un lasso di tempo consistente ... e non risulta alcuna programmazione di interventi correttivi per recuperare il ritardo accumulato” (cfr. Corte dei Conti, Collegio controllo concomitante, Del. n. 13/2022).

L’inadempimento in cui è incorso il MIM, rispetto alla mancata osservanza della *milestone* nazionale M4C1-00-ITA-1, dunque, manifesta un chiaro ed evidente difetto nella programmazione dei tempi della misura complessiva in questione, nonché dimostra come l’aver optato per lo strumento del bando su base competitiva per l’allocazione delle risorse dell’investimento *de quo*, piuttosto che il ricorso ad una più semplice gestione centralizzata della misura, non sia stata di certo la soluzione più consona ed efficace.

Detto ciò, i sopra **evidenziati ritardi accumulati dal MIM**, oltre a comportare il mancato rispetto del suddetto traguardo nazionale, **hanno determinato, per ovvie ragioni, una rimodulazione del cronoprogramma interno e, di conseguenza, uno slittamento in avanti di parecchi mesi delle fasi della progettazione definitiva ed esecutiva delle opere pubbliche previste e dell’indizione delle gare per l’affidamento dei lavori.**

Il Comune di Livinallongo, pertanto, a causa dei suddetti ritardi relativi all’approvazione, a livello statale, degli interventi, si è trovato a far fronte a **scadenze molto ravvicinate con il termine, inizialmente previsto per il 20 marzo 2023, per l’aggiudicazione dei lavori**, termine che, non a caso, come si è detto, è stato sì prorogato (a fine giugno 2023), ma tale proroga è avvenuta solamente per qualche mese ed è risultata, per le sopra evidenziate circostanze relative all’esito negativo della gara, comunque insufficiente per provvedere a tutti gli impegnativi e suindicati adempimenti di competenza dell’Ente locale.

Alla luce di tutto quanto detto, appare evidente **come i gravi ritardi accumulati dal MIM rispetto ai tempi prestabiliti dalla *milestone* nazionale, che, a ben vedere, hanno compresso e ridotto sensibilmente i tempi a disposizione del Comune di Livinallongo per provvedere all’aggiudicazione della gara, siano elementi già di per sé idonei e sufficienti per accertare, nei confronti del Ministero, una responsabilità per illegittimo esercizio dell’attività amministrativa nell’ambito del procedimento relativo al finanziamento *de quo*.**

Ed infatti, se il MIM avesse rispettato la *milestone* nazionale M4C1-00-ITA, con approvazione dunque delle graduatorie entro l’originario termine del **31 marzo 2022**, il Comune **avrebbe avuto quasi un anno di tempo (dunque un congruo lasso di tempo) per**



svolgere tutte le operazioni relative all'aggiudicazione dei lavori, atteso che il termine originariamente stabilito per quest'ultime, come si è detto, era il 20 marzo 2023.

Ma ciò non è avvenuto, in quanto, a causa dei suddetti ritardi accumulati a livello statale, tutte le operazioni di gara hanno dovuto, per forza di cose, concentrarsi nei primi mesi dell'anno 2023 e tali ristrette tempistiche, per un piccolissimo Comune come Livinallongo, situato alle pendici delle dolomiti bellunesi, ad una altitudine di 1475 m. sul livello del mare (è uno dei comuni più "elevati" d'Italia), si sono rilevate, come era prevedibile, una irrisolvibile e irreversibile problematica.

Evidenti sono quindi gli effetti negativi derivanti dalle descritte responsabilità ministeriali.

Ma vi è di più.

Come si è già evidenziato nel primo motivo di ricorso sub A), n. 1, oltre ai suindicati e incontestabili ritardi relativi all'inosservanza della *milestone* italiana, **ad aggravare ulteriormente la descritta ed evidente responsabilità del MIM**, vi è pure l'**inerzia** e la **condotta non collaborativa** tenuta dal Ministero rispetto al mancato **tempestivo** riscontro della **motivata** richiesta di proroga avanzata dal Comune in data 19.06.2023.

Invero, come si è osservato, il MIM si è limitato, **a distanza di ben 8 mesi dalla predetta comunicazione comunale del 19 giugno 2023 e dal termine del 30 giugno 2023**, a comunicare, solamente in data 14 febbraio 2024, il provvedimento di avvio del procedimento di decadenza dal finanziamento, per di più senza far riferimento alcuno alla richiesta di proroga comunale.

*

B.2. Per tutte le suesposte ragioni, si ritiene che sussista in capo al ricorrente Comune di Livinallongo l'interesse e la legittimazione a richiedere, in ipotesi di mancato accoglimento della domanda principale di annullamento del provvedimento di decadenza, la condanna del MIM "*al risarcimento del danno ingiusto derivante dall'illegittimo esercizio dell'attività amministrativa*" ex art. 30, comma 2, c.p.a. o, comunque, al risarcimento del danno "*in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento*" ai sensi dell'art. 30, comma 4, c.p.a.

La suddetta e descritta condotta dilatoria del MIM, infatti, è produttiva di un danno ingiusto (ossia *contra ius* e *non iure*) nei confronti del Comune di Livinallongo (**la decadenza dal finanziamento di € 2.419.100,01 precedentemente accordato**), ossia di un danno



eziologicamente riconducibile in via diretta ed immediata *ex art.* 1223 c.c. **i)** agli **evidenziati ritardi imputabili esclusivamente a scelte discrezionali del Ministero che, come si è detto, hanno comportato il mancato rispetto** dell'obiettivo previsto dalla *milestone* nazionale M4C1-00-ITA-1 di "Approvazione della classifica degli interventi" entro il 31 marzo 2022, **ii)** nonché all'**inerzia** e alla **condotta non collaborativa** tenuta dal MIM rispetto al mancato **tempestivo** riscontro della **motivata** richiesta di proroga avanzata dal Comune in data **19.06.2023**.

Nella fattispecie, è evidente, dunque, la sussistenza del nesso causale tra il pregiudizio subito dalla ricorrente (**la decadenza dal finanziamento di € 2.419.100,01**) e la colposa condotta illegittima tenuta dal MIM, atteso che in assenza dei suddetti ritardi, come si è specificato sopra, il Comune avrebbe **avuto quasi un anno di tempo (dunque un congruo lasso di tempo) per svolgere tutte le operazioni relative all'aggiudicazione dei lavori (il termine originariamente stabilito per quest'ultime, come si è detto, era il 20 marzo 2023)**, con **altissima probabilità di rispettare gli originari termini**.

*

B.3. In punto di quantificazione del danno, visto che il finanziamento accordato al Comune di Livinallongo per la costruzione dell'asilo nido "*Soroglina, la coa dei pichi*" era di € **2.419.100,01**, si ritiene innanzitutto che il risarcimento, da parte del MIM, possa avvenire in forma "integrale" e per equivalente, così da poter destinare nuovamente tali risorse, indipendentemente dai progetti e/o interventi ricadenti nell'ambito del PNRR, all'indizione di una nuova gara (al di fuori del PNRR) per la realizzazione del progetto relativo alla predetta struttura.

Ma non solo.

A ciò si aggiungono pure le voci di danno relative al ritardo, rispetto al cronoprogramma dei lavori comunali, ricadente soprattutto sulla cittadinanza, a cui il Comune dovrà far fronte per la realizzazione dell'asilo, ai disservizi connessi alla mancata realizzazione opera, nonché all'immagine dell'Ente.

In relazione alle suddette voci di danno lo scrivente patrocinio si riserva la quantificazione delle medesime nel corso del giudizio.

*

B.4. In alternativa, qualora si reputasse non risarcibile il danno per l'ammontare sopra indicato, si ritiene che andrà quantomeno risarcito il danno che il Comune ha patito per aver impiegato tempo, mezzi e risorse per svolgere (inutilmente) tutte le attività richieste a livello statale ai fini



dell'ottenimento del finanziamento, nonché il danno, che subirà direttamente la cittadinanza, relativo all'impossibilità, stante la difficoltà nel reperire i fondi, della costruzione di un asilo nido a servizio della collettività.

Anche in questo caso lo scrivente patrocinio si riserva la quantificazione delle medesime nel corso del giudizio.

*

In definitiva, sussistendo tutti gli elementi tipici richiesti per proporre l'azione *ex art. 30*, comma 2, c.p.a., si confida che codesto Onorevole Tribunale Amministrativo per il Lazio, laddove non ritenga meritevole di accoglimento la domanda di annullamento del provvedimento di decadenza del finanziamento impugnato, **provveda quantomeno a condannare**, ai sensi dell'art. 30, comma 2, c.p.a. o, comunque, ai sensi dell'art. 30, comma 4, c.p.a, il MIM **a risarcire il danno** patito dal Comune in conseguenza della sopra descritta **illegittimità dell'attività amministrativa svolta (in particolare, la violazione della milestone italiana) e della complessiva condotta tenuta nell'ambito del procedimento relativo al riconoscimento del finanziamento de quo.**

C. ISTANZA CAUTELARE

Nel caso di specie sussistono i presupposti per la sospensione dei provvedimenti impugnati.

Quanto al *fumus boni iuris* si rinvia a quanto esposto ai superiori paragrafi e, in particolare ai motivi di ricorso dedotti *sub A*).

In punto di sussistenza del *periculum in mora* si espone invece quanto segue.

Il danno grave ed irreparabile che il ricorrente subisce a causa della decadenza dal finanziamento di € 2.419.100,01 per l'esecuzione dell'intervento di costruzione dell'asilo nido "Soroglina, la coa dei pichi" è dato dalla circostanza che la realizzazione della struttura in questione è funzionale alla tutela dei bisogni fondamentali dei nuclei familiari del Comune che, come comunicato dallo stesso nella nota del 19.06.2023, allo stato non è dotato di alcuna struttura similare.

In assenza di detto finanziamento, in altre parole, il Comune, stante l'evidente difficoltà di reperire risorse per il suindicato e rilevante ammontare, non potrà far fronte alle esigenze dimostrate dalla popolazione residente.

Inoltre, gli interventi finanziati dall'avviso pubblico reg. ufficiale n. 48047 del 2 dicembre 2021 sono ricompresi nell'ambito delle risorse del PNRR e, per l'effetto, il rispetto dei tempi, già



ristretti, previsti dal Piano per gli ulteriori traguardi, da parte del Comune, sarebbe ulteriormente pregiudicato dalla durata del presente giudizio.

Difatti, è d'uopo ricordare che, in base allo stesso accordo di concessione del finanziamento, **entro il 31 dicembre 2025** i lavori di costruzione dell'asilo nido dovranno essere ultimati ed entro il 30 giugno 2026 dovranno essere collaudati.

Di talché è concreto il rischio che, in assenza di una adeguata tutela cautelare, il ricorrente perda definitivamente il bene della vita anelato.

Per queste ragioni si rende opportuna la concessione di una misura cautelare che non solo disponga la sospensione del provvedimento di decadenza dal finanziamento qui impugnato ma che imponga al MIM di pronunciarsi sull'istanza di proroga avanzata dal Comune ricorrente in data 19.06.2023.

D'altra parte, la sospensione dei provvedimenti impugnati non arrecherebbe comunque alcun pregiudizio neppure al MIM, atteso che, come si apprende nell'ultimo decreto del Direttore Generale n. 110 del 29 dicembre 2022, di approvazione definitiva delle graduatorie, all'esito della procedura di ammissione degli interventi, sono avanzate *“risorse residue complessive pari a euro 203.903.860,20, di cui: - euro 13.259.370,78 per asili per le regioni del centro nord, di cui agli allegati 1 e 2, per carenza di fabbisogno disponibile e per mancanza, quindi, di ulteriori interventi in graduatoria”*, che *“possono essere ridestinate con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito per garantire target e obiettivi del PNRR”* (doc. 15).

A tutto ciò si aggiunge, infine, la circostanza che, recentemente, codesto Onorevole Tribunale Amministrativo per il Lazio, sede di Roma, in una fattispecie simile a quella oggetto di causa, ha concesso, nelle more della definizione del giudizio, la tutela interinale invocata dal Comune ricorrente (**TAR Lazio, Sez. III-bis, ordinanza 21 febbraio 2024, n. 691**).

Si confida, pertanto, nella sospensione in via cautelare dei provvedimenti impugnati ovvero nell'adozione delle misure cautelari ritenute idonee e opportune a preservare l'interesse della ricorrente l'interesse del ricorrente nelle more della definizione del giudizio nel merito, tra le quali **anche quelle aventi carattere propulsivo** che impongano all'Amministrazione il riesame *sub iudice* dell'istanza di proroga avanzata dalla ricorrente in data 19.06.2023.

Tutto ciò premesso e rilevato, il ricorrente Comune di Livinallongo del Col di Lana, *ut supra* rappresentato e difeso, salva ogni ulteriore deduzione e integrazione probatoria e con riserva



espressa di proporre motivi aggiunti avverso ulteriori atti lesivi della procedura, a mezzo dei sottoscritti procuratori, rassegna le seguenti

CONCLUSIONI

Voglia l'Ill.mo Tribunale Amministrativo Regionale adito:

In via cautelare:

disporre la sospensione degli effetti esecutivi degli impugnati provvedimenti amministrativi, sussistendo entrambi i presupposti cautelari del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*, ovvero adottare le misure cautelari ritenute idonee ai sensi dell'art. 55 c.p.a.;

Nel merito:

- in via principale, **annullare** per i motivi su espressi i provvedimenti impugnati in epigrafe;
- in via subordinata, **condannare** il Ministero dell'Istruzione e del Merito al risarcimento del danno *ex art.* 30 c.p.a, nella misura ritenuta più opportuna, in ragione della responsabilità per i ritardi del procedimento di ammissione al finanziamento derivanti dall'accertata violazione, da parte dello stesso Ministero, della milestone nazionale M4C1-00-ITA-1 di "Approvazione della classifica degli interventi" entro il primo trimestre del 2022 (31 marzo 2022), nonché in ragione dell'inerzia e della condotta non collaborativa tenuta dal ministero rispetto al mancato tempestivo riscontro della motivata richiesta di proroga avanzata dal comune in data 19.06.2023.

Con ogni conseguenza anche in ordine alla condanna alla rifusione delle spese e competenze di giudizio, ivi inclusa la restituzione del contributo unificato.

In via istruttoria si depositano per intanto i documenti dedotti in narrativa.

Ai sensi dell'art. 13, comma 6-*bis*, del D.P.R. n. 115/2002, lo scrivente patrocinio dichiara che il contributo unificato che verrà versato è pari a € 650,00.

Padova – Roma, 26 aprile 2024

Avv. Giuseppe Farina