

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

PER IL LAZIO

- ROMA-

RICORSO

con istanza cautelare e risarcitoria

per il

COMUNE DI LONIGO (C.F. 00412580243), in persona del Sindaco *pro tempore* dott. Pier Luigi Giacomello, rappresentato e difeso nel presente giudizio dall'avv. Giorgio Trovato (C.F. TRVGGRG71D08G224X, PEC giorgio.trovato@ordineavvocatipadova.it) del foro di Padova, con domicilio eletto presso il suo studio in Padova, Piazzale Stazione n. 7, come da procura alle liti che si deposita in atti;

contro

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, nella persona del Ministro *pro tempore*

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, nella persona del Ministro *pro tempore*

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, nella persona del Presidente *pro tempore*

notiziandone anche per quanto di ragione

in qualità di potenziali controinteressati

COMUNE DI CAVASO DEL TOMBA, nella persona del Sindaco *pro tempore*

COMUNE DI FELTRE, nella persona del Sindaco *pro tempore*

avverso e per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia

- della determinazione del Ministero dell'Istruzione – Unità di Missione per il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ad oggetto “D.M. 343 del 2 dicembre 2021 – avviso pubblico per la presentazione di proposte per la messa in sicurezza e/o realizzazione di palestre scolastiche, da finanziare nell’ambito del PNNR, Missione 4 – Istruzione e Ricerca – Componente 1 – Potenziamento dell’offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle Università – Investimento 1.3: *^Piano per le infrastrutture per lo sport nelle scuole^*, finanziato dall’Unione Europea – Next Generation EU. CUP: E21B22000910006.

Comunicazione di esclusione dalla procedura”, inviata a mezzo PEC al Comune di Lonigo in data 25.7.2022;

- per quanto di ragione e nei limiti dell’interesse della graduatoria finale degli interventi di nuova costruzione, demolizione e/o ricostruzione e/o ampliamento ammessi al finanziamento di cui sopra e relativi atti approvativi, non noti nei loro estremi;

- di ogni altro atto ai primi conseguenti, connessi e/o presupposti ivi specificamente compreso, per quanto di ragione, l’avviso pubblico di cui sopra concernente la “*presentazione di proposte per la messa in sicurezza e/o realizzazione di palestre scolastiche, da finanziare nell’ambito del PNNR, Missione 4 – Istruzione e Ricerca – Componente 1 – Potenziamento dell’offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle Università – Investimento 1.3: ^Piano per le infrastrutture per lo*

sport nelle scuole^, finanziato dall'Unione Europea – Next Generation EU”

e per la condanna

delle Amministrazioni statali intimate al risarcimento dei danni patiti e *patendi* dal Comune ricorrente in relazione ai provvedimenti di cui sopra

FATTO

I fatti di cui è causa sono presto riassunti.

a) In data 2 dicembre 2021 il Ministero dell'Istruzione approvava e quindi pubblicava “*l' avviso pubblico per la presentazione di proposte per la messa in sicurezza e/o realizzazione di palestre scolastiche, 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 1.3: ^Piano per le infrastrutture per lo sport nelle scuole*^, finanziato dall'Unione Europea – Next Generation EU” (doc. 1).

L'art. 4 di tale avviso definiva le “*proposte e candidature finanziabili*” includendo specificamente tra esse anche la “*nuova costruzione di edifici da destinare esclusivamente a palestre scolastiche a servizio di edifici scolastici esistenti*”

L'art. 5 definiva invece i “*criteri di ammissibilità*” delle proposte prevedendo in particolare al punto a), per quanto qui rileva, che “*per i nuovi edifici dovrà essere garantita una connessione diretta e protetta con gli edifici scolastici esistenti*”.

b) Il Comune di Lonigo, sito nella Provincia di Vicenza, partecipava al predetto avviso pubblico presentando la relativa candidatura con riferimento al progetto di realizzazione di una

nuova palestra a servizio della scuola primaria "A. Giusti" sita nella frazione di Almisano, per una spesa complessiva preventivata pari a € 2.900.000 (*doc. 2*).

c) Con nota prot. 36634 del 25.5.2022 (*doc. 3*) il Ministero dell'Istruzione comunicava all'Ente locale odierno ricorrente la necessità di rendere taluni chiarimenti sul progetto candidato al finanziamento; richiesta alla quale il Comune di Lonigo dava puntuale riscontro in data 31.5.2022 (*doc. 4*) specificando in particolare, per quanto qui interessa, che *"il presente progetto riguarda nello specifico la costruzione di una nuova palestra scolastica **direttamente connessa** con l'edificio scolastico sede della Scuola Primaria A. Giusti – Codice meccanografico Istituto: VIIC818008; Codice meccanografico PES: VIEE81801A la quale ospita 5 sezioni per un totale di 98 bambini"*

d) A fronte di questa nota di chiarimenti con determinazione del 25.7.2022 (*doc. 4*) il Ministero dell'Istruzione – Unità di Missione per il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza comunicava però del tutto inaspettatamente l'esclusione del Comune dalla procedura ciò sul presupposto, come si legge nella motivazione del provvedimento *de quo*, che *"l'intervento è inammissibile ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett. a) dell'avviso in quanto non è prevista una connessione diretta e protetta tra la palestra e gli edifici scolastici esistenti ospitanti la popolazione scolastica beneficiaria"*.

e) Con nota del 29.7.2022 a firma del Sindaco (*doc. 5*) l'Amministrazione comunale odierna ricorrente inoltrava immediatamente una richiesta di autotutela sulla determinazione di cui sopra deducendo in particolare che - diversamente da quanto erroneamente ritenuto dal Ministero - l'intervento oggetto della

richiesta di finanziamento prevede un collegamento diretto e protetto tra la nuova palestra e l'edificio scolastico sede della Scuola Primaria "A. Giusti" consistente *"in un corridoio in muratura **DIRETTO PROTETTO e COPERTO ad uso esclusivo della popolazione scolastica che consente un accesso diretto e esclusivo alla palestra**"*.

A migliore illustrazione dell'istanza venivano altresì riallegate alcune tavole progettuali, già presenti nel progetto presentato in sede di candidatura, ove tale collegamento risulta previsto in modo chiaro e inequivocabile.

Tale richiesta di autotutela non veniva tuttavia riscontrata in alcun modo da parte del Ministero e ciò nonostante i reiterati solleciti telefonici da parte degli uffici comunali nella persona del suo Segretario, del Responsabile del settore lavori pubblici e di altra funzionaria dell'ufficio lavori pubblici.

f) Nelle more il predetto Ministero procedeva peraltro a pubblicare sul suo sito web le graduatorie del concorso che relativamente alla tipologia *"interventi di nuova costruzione, demolizione e/o ricostruzione e/o ampliamento nella Regione Veneto – Comuni"* (doc. 6) vedono ai primi due posti, quali progetti ammessi a finanziamento, le candidature dei Comuni di Cavaso del Tomba e di Feltre (ai quali il presente ricorso viene quindi notificato quali possibili controinteressati).

Preso atto di un tanto, ritenendo la sua esclusione dalla procedura assolutamente illegittima ed essendo anche abbondantemente trascorso il termine di 30 giorni entro il quale il Ministero avrebbe dovuto riscontrare l'istanza di autotutela di cui sopra, il Comune di Lonigo impugna i provvedimenti meglio indicati

in epigrafe per i seguenti motivi di

DIRITTO

1. SULLA DETERMINAZIONE DI ESCLUSIONE DALLA PROCEDURA DEL PROGETTO DEL COMUNE RICORRENTE.

Violazione dell'art. 5, punto 1, lett. a) dell'avviso pubblico approvato con D.M. 2 dicembre 2021, n. 343. Eccesso di potere per erroneità del presupposto, sviamento, difetto di motivazione e palese irragionevolezza.

Il Ministero dell'Istruzione ha disposto l'esclusione dalla procedura del progetto presentato dal Comune ricorrente sul presupposto che quest'ultimo non risponderebbe ai requisiti di cui all'art. 5, comma 1, lett. a) dell'avviso pubblico che, per quanto qui interessa, stabiliva che *“per i nuovi progetti dovrà essere garantita una connessione diretta e protetta con gli edifici scolastici esistenti”*.

Come già accennato in punto di fatto tale esclusione risulta invero assolutamente illegittima ed anzi incomprensibile in quanto come inequivocabilmente evincibile anche dalle tavole allegate alla relativa candidatura:

- la palestra in questione è stata progettata su terreno di proprietà comunale immediatamente adiacente alla scuola primaria “A. Giusti” nell'ottica di servire primariamente gli alunni frequentanti questo Istituto Scolastico;

- il progetto prevede altresì, come richiesto dall'avviso pubblico, che la nuova palestra verrà connessa con l'edificio scolastico adiacente mediante un percorso dedicato protetto che collegherà direttamente, mediante un corridoio in muratura, l'ingresso posteriore della scuola esistente con l'accesso alla zona spogliatoi della nuova palestra;

- la scuola primaria “A. Giusti” risulta peraltro l’unico edificio scolastico esistente nelle immediate vicinanze del plesso sportivo in progettazione e quindi l’unico per il quale avrebbe potuto essere realisticamente garantita la connessione diretta e protetta di cui sopra.

Va invero registrato che sia nella relazione tecnica allegata alla richiesta di finanziamento che nei successivi chiarimenti resi a seguito della nota ministeriale del 25.5. l’Amministrazione comunale – ferma restando la pertinenzialità della nuova palestra alla scuola primaria “A. Giusti” – ha manifestato l’intenzione di mettere a disposizione il nuovo plesso sportivo anche per gli alunni di altre scuole presenti nel Capoluogo o in altre frazioni del Comune, garantendo il collegamento tra questi istituti scolastici e la nuova palestra attraverso il servizio di trasporto scolastico già attivo presso il Comune di Lonigo. Ciò, come si legge predetta nota di chiarimenti, *“in considerazione delle gravi carenze rilevate nella dotazione di strutture per l’educazione fisica e sportiva nelle scuole del Territorio Comunale”*.

Per mero scrupolo si osserva che, se fosse stata questa la ragione che ha indotto il Ministero ad assumere la decisione di escludere il progetto del Comune ricorrente (non potendo evidentemente tale progetto garantire un collegamento fisico diretto e protetto con ciascuno di questi istituti scolastici), tale determinazione risulterebbe ulteriormente violativa delle previsioni dell’avviso pubblico oltre che connotata da una palese irragionevolezza.

Anzitutto va infatti chiarito che la volontà di mettere a disposizione il nuovo plesso anche per gli alunni di altre scuole non

direttamente interessate dal progetto, oltre a rispondere ad un elementare principio di buona amministrazione, non appare in contrasto con le previsioni dell'avviso pubblico *de quo* essendo anzi tale eventualità espressamente contemplata all'art. 9, punto 2, del bando.

Per quanto poi riguarda i criteri di ammissibilità previsti dal medesimo avviso pubblico va ricordato che il già ricordato art. 5, comma 1, lett. a) si limitava a richiedere testualmente “**una connessione diretta e protetta con gli edifici esistenti**” ovvero a prevedere la sussistenza di un rapporto di pertinenzialità anche fisica della nuova palestra con un edificio scolastico già esistente, requisito quest'ultimo pienamente garantito da parte del progetto della ricorrente tramite il collegamento diretto previsto con la scuola primaria “A. Giusti”.

Tale disposizione non imponeva invece che nella eventualità in cui fosse previsto la possibilità di estendere l'uso dell'impianto anche ad altre istituti scolastici, ciascuno di questi istituti dovesse prevedere una connessione diretta con la palestra, ovvero che tutta la popolazione scolastica potenzialmente beneficiaria della palestra, anche se provenienti da istituti siti a km di distanza dalla scuola direttamente interessata dal progetto (!), dovesse godere di un collegamento diretto e protetto con la palestra stessa.

Ciò anche in ragione della palese irragionevolezza di una richiesta in tal senso.

Sotto questo profilo l'esclusione in contestazione risulta quindi il frutto di una lettura del tutto erronea dei requisiti di ammissibilità previsti dall'avviso pubblico che d'altro canto, proprio in ragione della loro natura “escludente”, avrebbero dovuto essere

insuscettibili di una interpretazione per così dire estensiva o analogica rispetto alla lettera della disposizione che, giova il ribadirlo, prevedeva come requisito minimale del progetto la sussistenza di una (sola) connessione diretta e protetta della palestra con un edificio scolastico esistente.

Dall'illegittimità dell'esclusione deriva ovviamente anche l'illegittimità della graduatoria finale degli interventi di nuova costruzione, demolizione e/o ricostruzione e/o ampliamento ammessi al finanziamento e ciò con specifico riferimento agli interventi interessanti la Regione Veneto.

2. SULL'AVVISO PUBBLICO DEL 2 DICEMBRE 2021

Eccesso di potere per manifesta irragionevolezza e violazione del principio di proporzionalità. Violazione delle disposizioni di cui al D.M. 18 dicembre 1975

Per quanto argomentato al punto che precede si è della ferma convinzione che la esclusione del Comune ricorrente dalla procedura sia stata dovuta a una mancata comprensione da parte del Ministero del progetto proposto o comunque ad un fraintendimento delle norme dell'avviso pubblico.

Per mero tuziorismo, nella eventualità in cui si ritenesse che l'avviso pubblico andasse interpretato nel senso di imporre un collegamento diretto e protetto della palestra non solo con l'istituto scolastico di pertinenza ma con ciascuna delle scuole potenzialmente interessate al suo utilizzo, si impugna anche il predetto avviso contestandone il suo palese contrasto non solo con il principio di ragionevolezza (risultando evidentemente impossibile garantire un collegamento diretto e protetto con scuole localizzate a km di distanza dal plesso sportivo) ma anche con le previsioni di cui

al D.M. 18 dicembre 1975 in tema di “*norme tecniche relative all’edilizia scolastica*”.

Ed invero, interpretata nei termini sopra ipotizzati, l’avviso pubblico in questione finirebbe di fatto per escludere la finanziabilità di progetti che prevedessero la realizzazione di palestre utilizzabili, oltre che dalla scuola di pertinenza attraverso il prescritto collegamento diretto e protetto, anche da altri istituti scolastici siti nel territorio comunale mediante un accesso indipendente.

Ciò tuttavia in palese contrasto con le previsioni del D.M. citato che - come specificamente previsto al punto 3.5.1. in tema di palestre - non solo consentono ma anzi **raccomandano** che tali plessi sportivi abbiano un accesso indipendente rispetto agli spazi più propriamente didattici della scuola che consentano a questa parte dell’edificio di poter funzionare indipendentemente dal resto dell’istituto scolastico e ciò proprio al fine di rendere tali impianti “*disponibili all’uso della comunità extra-scolastica oltre, naturalmente, **a quello delle altre scuole**”.*

Tale interpretazione dell’avviso pubblico, che qui si contesta, risulterebbe altresì in contrasto con le finalità del finanziamento descritto all’art. 1 del medesimo avviso come funzionale a “*favorire le attività sportive e i corretti stili di vita nelle scuole, riducendo il divario infrastrutturale esistente al riguardo, rafforzando le attività e le infrastrutture sportive*”, non corrispondendo certo a questa finalità un requisito di ammissibilità degli interventi che di fatto precluderebbe la possibilità di utilizzare le palestre di nuova realizzazione per istituti scolastici diversi da quelli di stretta pertinenza del plesso sportivo.

Da qui un evidente, ulteriore, profilo di illegittimità dei provvedimenti contestati, meglio indicati in epigrafe.

Sulla domanda cautelare

Il *fumus bonis juris* emerge chiaramente dalle censure sopra formulate.

In ordine al *periculum in mora* va da sé che, ove Codesto Ill.mo Tribunale non provvedesse a sospendere il provvedimento impugnato, l'Amministrazione comunale ricorrente si vedrebbe irrimediabilmente pregiudicata la possibilità di accedere all'importante finanziamento di cui sopra e così di realizzare un intervento particolarmente rilevante per il territorio anche in considerazione della carenza di palestre scolastiche nel territorio comunale.

Ciò anche tenendo conto del fatto che in ragione dei calcoli effettuati dagli uffici comunali sulla base dei criteri automatici di attribuzione dei punteggi di cui all'art. 9 dell'avviso pubblico la candidatura presentata dal Comune di Lonigo – ove riammessa – dovrebbe risultare assegnataria di un punteggio sufficiente ad una sua utile collocazione nella graduatoria.

Si rammenta peraltro che gli interventi oggetto del contributo di cui si controverte risultano inclusi nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) si ritiene pertanto che sussistano i presupposti perché la relativa tutela cautelare venga concessa nei termini di cui all'art. 12 bis del decreto legge n. 68/2022 come convertito in legge n. 108/2022

Sull'istanza risarcitoria

La ricorrente confida di conseguire il finanziamento richiesto anche per effetto dell'accoglimento dell'istanza cautelare sopra

proposta.

Solo in via subordinata, per l'eventualità in cui tale istanza venisse denegata e il successivo sviluppo dei fatti determinasse la definitiva compromissione dell'interesse della ricorrente a conseguire il contributo richiesto, si richiede sin d'ora che codesto Ecc.mo Tribunale voglia disporre a favore della ricorrente il risarcimento del danno per equivalente, da quantificarsi in un importo corrispondente a quello dello stesso contributo di cui si controverte.

* * *

Per i motivi sopra esposti, il COMUNE DI LONIGO, in persona del Sindaco *pro tempore, ut supra* rappresentato e difeso

chiede

che codesto Ecc.mo Tribunale voglia accogliere il presente ricorso e per l'effetto annullare, previa loro sospensione cautelare, i provvedimenti impugnati indicati in epigrafe, con ogni conseguente effetto e condannare le resistenti amministrazioni statali al risarcimento dei danni patiti e *patiendi* in relazione agli atti illegittimamente emessi.

Con rifusione di onorari e spese di giudizio e del contributo unificato.

Si dichiara che la controversia ha un valore indeterminabile e che il contributo unificato dovuto è pari a € 650,00

Padova, 26 settembre 2022

avv. Giorgio Trovato