

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO

SEDE DI ROMA

RICORSO

del **Comune di Fiuggi**, con sede in Fiuggi (FR), Piazza Trento e Trieste, c.f. e p.iva 00127790608, in persona del Sindaco p.t. Avv. Alioska Baccarini, rappresentato e difeso giusta del. G.C. n. 70/2022 e determina d'incarico n. 190/2022 ed in virtù di procura da intendersi in calce dall'Avv. Aldo Ceci (CCELDA72A20H501Z), elett.te dom.to in Roma, Piazza Martiri di Belfiore n. 4, presso lo Studio dell'Avv. Maria Rosa Suraci (p.e.c.: avvaldo.ceci@pecavvocatifrosinone.it - telefax 0775.434969);

contro

Ministero dell'Istruzione, Unità di Missione per il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, in persona del Ministero p.t. (c.f. 80185250588), dom.to ex lege presso l'Avvocatura dello Stato;

e nei confronti

Comune di Valmontone (Roma), in persona del Sindaco p.t. (c.f. 02512330586 - p.iva 01068101003);

Comune di Fara in Sabina (VT), in persona del Sindaco p.t. (c.f. 00102420577 - p.iva 00102420577);

Comune di Tuscania (VT), in persona del Sindaco p.t. (c.f. 00171510563 - p.iva 00171510563);

Comune di Castel Madama (Roma), in persona del Sindaco p.t.
(c.f. 01012960587 - p.iva 00952261006);

Comune di Castel Nuovo di Porto (Roma), in persona del Sindaco p.t.
(c.f. 03044240582 – p.iva 01153141005);

Comune di Monte San Giovanni Campano (FR), in persona del Sindaco p.t.
(c.f. 80002470609 – p.iva 80002470609);

Comune di Pomezia (Roma) in persona del Sindaco p.t. (c.f. 02298490588 –
p.iva 05400000724);

Roma Capitale, in persona del Sindaco p.t. (c.f. 02438750586 - p.iva
01057861005);

Comune di Marino (Roma), in persona del Sindaco p.t. (c.f. 02927790580 –
p.iva 01135971008);

Comune di Ardea (Roma), in persona del Sindaco p.t. (c.f. 80108730583 –
p.iva 02300511009);

Comune di Nettuno (LT), in persona del Sindaco p.t. (c.f. 02910820584 –
p.iva 01133581007);

Città Metropolitana di Roma Capitale, in persona del Presidente p.t., (c.f.
80034390585 – p.iva 06214441005);

per l'annullamento

previa adozione di misure cautelari

della Comunicazione prot. n. 322121 del 12.05.2022 del Ministero

dell'Istruzione, Unità di Missione PNRR, di esclusione dalla procedura di cui all'Avviso Pubblico prot. n. 48048 del 2 dicembre 2021 per la presentazione di candidature per la realizzazione di nuovi edifici scolastici pubblici mediante sostituzione edilizia da finanziare nell'ambito del PNRR, Missione 2 – Rivoluzione verde e transizione ecologica – Componente 3 – Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici – Investimento 1.1: “Costruzione di nuove scuole mediante sostituzione di edifici, finanziato dall'Unione Europea – Next Generation EU. CUP: C11B21010510006 (doc. n. 02); della graduatoria dei progetti ammessi per la Regione Lazio, meramente pubblicata sul portale istituzionale ed in attesa di approvazione (doc. n. 03); nonché di ogni atto presupposto, connesso e conseguente.

FATTO

Il Ministero dell'Istruzione, nell'ambito delle risorse disponibili e relativa ripartizione geografica di cui al D.M. n. 343 del 2.12.2021, ha pubblicato l'Avviso pubblico prot. n. 48048 del 2 dicembre 2021, avente ad oggetto: *“la presentazione di candidature per la realizzazione di nuovi edifici scolastici pubblici mediante sostituzione edilizia, da finanziare nell'ambito del PNRR, Missione 2 – Rivoluzione verde e transizione ecologica – Componente 3 – Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici – Investimento 1.1: “Costruzione di nuove scuole mediante sostituzione di edifici”, finanziato dall'Unione europea – Next Generation EU”* (doc. n. 04) per un importo complessivo su base nazionale di €

800.000.000,00, di cui € 57.022.685,47 assegnati a progetti provenienti dagli Enti locali nella Regione Lazio (doc. n. 05).

In particolare, con tale Avviso, il Ministero dell'Istruzione precisava che: *“Con la predetta misura si intende procedere alla sostituzione di parte del patrimonio edilizio scolastico obsoleto con l’obiettivo di creare strutture sicure, moderne, inclusive e sostenibili per favorire: i) la riduzione di consumi e di emissioni inquinanti; ii) l’aumento della sicurezza sismica degli edifici e lo sviluppo delle aree verdi; iii) la progettazione degli ambienti scolastici tramite il coinvolgimento di tutti i soggetti coinvolti con l’obiettivo di incidere positivamente sull’insegnamento e sull’apprendimento degli studenti; iv) lo sviluppo sostenibile del territorio e di servizi volti a valorizzare la comunità”*.

Entro il termine fissato dell’8.02.2022, il Comune di Fiuggi presentava la propria candidatura (CUP C11B21010510006) per la demolizione della scuola secondaria di primo grado S.M.S. “L. Da Vinci” in Via Pisciarelllo n. 12/14, proponendo, come previsto dall’Avviso medesimo, la demolizione dei corpi di fabbrica n. “1” e n. “3”, posti in zona scoscesa e gravata da vincolo idrogeologico e la loro ricostruzione mediante accorpamento in altra zona, avente idonea destinazione d’uso, pianeggiante e priva di vincoli, e la realizzazione di un nuovo plesso scolastico di circa 3.500 mq, destinato ad una popolazione scolastica di 375 studenti e per un costo oggetto di finanziamento di € 8.300.304,00 (doc.ti n.ri 06 e 07).

Sin da subito, è bene precisare come il plesso scolastico predetto, essendo

stato realizzato in epoche differenti (nel 1972 il corpo "1", nel 1980 il corpo "3" e nel 1980 il corpo "2") e mediante fabbricati funzionalmente e costruttivamente distinti, è incluso nel sistema nazionale dell'anagrafe dell'edilizia scolastica (SNAES) nell'ambito dell'Anagrafe Regionale dell'Edilizia Scolastica (ARES) del Lazio, con **tre distinti codici identificativi dei singoli edifici e tre distinte "scheda di edificio"**, riferiti, rispettivamente: ai corpi n. "1" (cod. 0600352894) e n. "3" (cod. 0600350477), oggetto dell'intervento ed al corpo n. "2" (cod. 0600353485), non oggetto dell'intervento (doc. n. 08).

Quest'ultimo, infatti, risultava, da ultimo, oggetto di manutenzione straordinaria, sulla scorta di distinti finanziamenti pubblici e, quindi, già adeguato alla normativa di settore, destinato a funzioni complementari alla didattica (palestra ed auditorium) e, per tanto, non proposto per la demolizione e, nell'ipotesi progettuale, conservato per futuri usi collettivi, come da scheda tecnica presentata (cfr. doc. n. 07).

Nonostante ciò, la tempestività della domanda e la completezza della stessa, l'intervento del Comune di Fiuggi veniva escluso dalla procedura in esame, mediante la nota prot. n. 322121 del 12.05.2022, indicata in epigrafe, sulla scorta della seguente motivazione: *"L'intervento prevede la demolizione solo di unità strutturali e/o porzioni di edificio e, pertanto, non risulta ammissibile ai sensi della lett. a), comma 1, dell'art. 5 dell'avviso. Alla luce di quanto sopra esposto, con*

la presente si dichiara che l'intervento CUP C11B21010510006 è escluso dalla procedura indicata in oggetto" (cfr. doc. n. 02).

Solo in seguito, tramite accesso nel portale informatico dedicato, il Comune resistente prendeva atto della pubblicazione di una graduatoria informale riferita a tutti i progetti finanziati per i comuni della Regione Lazio, contenente la seguente precisazione: *"Si precisa che l'efficacia delle graduatorie è subordinata alla registrazione, attualmente in corso, dei relativi decreti da parte degli organi di controllo"* (cfr. doc. n. 03).

A tale riguardo, è bene evidenziare come nell'ambito della Misura in oggetto della dotazione nazionale di € 800.000.000,00, la somma complessiva assegnata agli edifici scolastici nella Regione Lazio ammonta ad € 57.022.685,47, mentre l'importo complessivo degli interventi allo stato ammessi per i comuni ammonta ad € 51.344.186,93.

Per tale ragione, pur non ritenendo esservi controinteressati in senso proprio rispetto all'impugnativa proposta, il presente ricorso, per mero tuziorismo, viene notificato esclusivamente e "per quanto di necessità" anche a tutti gli Enti allo stato inclusi nella suddetta graduatoria, qui da intendersi parimenti impugnata per quanto di effettivo interesse del Comune di Fiuggi.

A fronte di quanto sopra, riservando ogni integrazione dell'impugnativa, l'esclusione del Comune di Fiuggi e tutti gli atti ad essa presupposti o conseguenti sono illegittimi, sulla scorta dei seguenti motivi di

DIRITTO

1) Violazione di legge (artt. 7, 10 e 10-bis e 21-octies della legge n. 241/90).

Eccesso di potere per violazione del principio di leale collaborazione tra istituzioni pubbliche.

L'esclusione impugnata è stata assunta senza il preavviso previsto dall'art. 10 bis della legge n. 241/90, che avrebbe consentito di rappresentare quanto su esposto in punto di fatto e di seguito chiarito in punto di diritto, circa la natura "autonoma" dei plessi scolastici interessati dalla domanda di finanziamento, in quanto ognuno indicato mediante distinto codice identificativo nell'Anagrafe Nazionale dell'Edilizia Scolastica, con la conseguente piena ammissibilità della domanda.

Ad avviso della parte ricorrente, l'art. 10-bis della legge n. 241/90, in quanto espressione di un principio generale dell'azione amministrativa, deve considerarsi applicabile anche nei rapporti tra pp.aa..

A tale riguardo, soccorre, altresì, il principio di leale collaborazione tra enti pubblici che avrebbe imposto al Ministero competente di comunicare al Comune la non ammissibilità della domanda e valutare le ragioni dal medesimo opposte a sostegno della propria candidatura.

Sul punto, appare davvero sintomatica la circostanza che per una procedura analoga, sempre inerente l'attuazione del PNRR, un altro Ministero (nel caso il Ministero della Cultura) prima di procedere all'esclusione del medesimo

Comune di Fiuggi dalla procedura di un differente avviso pubblico abbia, in quel caso correttamente, fatto precedere l'esclusione dal preavviso di diniego e poi valutato, in senso favorevole, le osservazioni comunali (doc. n. 09).

Tanto riprova l'obbligatorietà della partecipazione, qui pretermessa, e conferma il vizio censurato.

Nel caso, pertanto, l'omissione partecipativa rende insanabilmente illegittimi gli atti impugnati anche ex art. 21-octies, comma 2, ultimo periodo, legge n. 241/90 nel testo attualmente vigente.

* * * * *

2) Violazione di legge (art. 7 Legge n. 23/1996 - D.M. 2 dicembre 2021 n. 343 - artt. 4 e 5 dell'Avviso Pubblico del Ministero dell'Istruzione prot. n. 48048 del 2 dicembre 2021). Eccesso di potere per Errore nei presupposti di fatto, Difetto d'istruttoria, Violazione dei principi in materia di autotutela e Sviamento del vincolo del fine.

L'esclusione impugnata è errata anche "nel merito" essendo la domanda presentata dal Comune di Fiuggi assolutamente conforme alle previsioni dell'Avviso pubblico e pienamente ammissibile.

L'art. 4 dell'Avviso prevede che: *"1. Sono finanziabili esclusivamente proposte di sostituzione edilizia di edifici pubblici adibiti ad uso scolastico del primo e del secondo ciclo di istruzione censiti nell'Anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica, ad eccezione degli edifici pubblici di competenza degli enti ricompresi*

nelle Province autonome di Trento e di Bolzano che non risultano rilevati nella predetta Anagrafe, che prevedano entrambe le seguenti condizioni: a) la demolizione di **edificio/i** oggetto di sostituzione edilizia con ricostruzione in situ, salvo possibilità di delocalizzazione nel caso in cui l'area, su cui risulta presente l'edificio o uno degli edifici oggetto di demolizione, sia soggetta a rischio idrogeologico, a sopraggiunti vincoli di inedificabilità o per altre motivate esigenze; b) e la costruzione di un unico edificio che consegua un consumo di energia primaria inferiore di almeno il 20% rispetto al requisito NZEB (nearly zero energy building), previsto dalla normativa italiana. 2. Ogni ente può presentare una sola candidatura riferita **a uno o più edifici scolastici**, oggetto di demolizione [...]"

L'art. 5 dell'Avviso prevede che: "Le candidature per la realizzazione di nuovi edifici pubblici adibiti ad uso scolastico devono osservare tutte le seguenti condizioni: **a) la demolizione di uno o più edifici pubblici adibiti ad uso scolastico, censiti nell'Anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica, ad eccezione di quelli di competenza degli enti ricompresi nelle Province autonome di Trento e di Bolzano che non risultano rilevati nella predetta Anagrafe;** b) la costruzione di un unico edificio scolastico pubblico in situ, salvo esigenze di delocalizzazione derivanti da rischio idrogeologico, da sopraggiunti vincoli di inedificabilità o da altre motivate esigenze; c) l'area su cui deve essere realizzata la nuova edificazione, in caso di delocalizzazione, deve essere, a pena di esclusione alla data di scadenza del presente avviso, di proprietà pubblica, nella piena disponibilità

dell'ente locale, urbanisticamente consona all'edificazione, libera da vincoli, contenziosi in essere e da qualunque altro vincolo che possa costituire impedimento all'edificazione, e deve essere già destinata da strumento urbanistico a zone per impianti e attrezzature collettive (scuole) [...]".

A fronte di quanto sopra appare chiaro come, risultando ammessa anche la demolizione di più edifici e la loro ricostruzione mediante delocalizzazione ed accorpamento in zona idonea, come proposto dal Comune di Fiuggi e non contestato dal Ministero, l'oggetto del contendere attiene esclusivamente all'esatta qualificazione della nozione di "edificio scolastico".

Infatti, il Ministero ritiene che la proposta comunale riguarderebbe " ...la demolizione solo di unità strutturali e/o porzioni di edificio" e, come tale, non sarebbe ammissibile.

Tale motivazione, però, è viziata da un palese errore istruttorio e contrastante con le medesime previsioni dell'Avviso pubblico.

Infatti, ai fini della qualificazione quale "edificio scolastico", il medesimo Avviso rinvia all'Anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica quale elemento decisivo al riguardo.

Come noto, tale "albo" è stato introdotto dall'art. 7 della Legge n. 23/1996 e disciplinato dal D.M. del 16.06.1999 ed attualmente dall'Accordo in sede di Conferenza Unificata n. 11/CU del 6.02.2014 (doc. n. 10).

In particolare, allo stato, la suddetta anagrafe prevede due componenti: uno

centrale denominato "SNAES" e l'altro regionale denominata "ARES" "... che assicura la programmazione, a livello regionale, del patrimonio edilizio e la gestione del medesimo su base provinciale, comunale e di singola unità scolastica ...", attribuendo uno specifico codice numerico per ogni "edificio scolastico".

Ciò premesso, dall'ARES della Regione Lazio, si ricava per il Comune di Fiuggi la presenza di otto (8) edifici scolastici, di cui tre (media corpo "1", media corpo "2" e media corpo "3") riferibili al complesso in esame, con attribuzione ad ognuno di un differente codice numerico ed una differente "scheda di edificio" (cfr. doc. n. 08).

Dunque, ai sensi dell'Anagrafe nazionale degli edifici scolastici, espressamente richiamata quale "autovincolo" nell'Avviso pubblico in esame, gli edifici indicati dal Comune di Fiuggi (corpo n. "1" - cod. 0600352894 e corpo n. "3" - cod. 0600350477) rappresentano ognuno un edificio scolastico ai sensi della normativa di settore, nonostante gli stessi siano funzionalmente (ma non strutturalmente) destinati a servire un istituto comprensivo.

Gli stessi sono, inoltre, distinti da quello (corpo "2" – cod. 0600353485) non interessato dall'intervento e che rappresenta un altro "edificio".

Per tale ragione la domanda, che prevede l'integrale demolizione di due "edifici scolastici" come sopra definiti e non mere "unità strutturali e/o porzioni di edificio" come erroneamente indicato nel provvedimento di esclusione, è perfettamente ammissibile ai sensi dell'Avviso pubblico che,

per la qualificazione di “edificio scolastico”, rinvia espressamente alla all’Anagrafe dell’edilizia scolastica e consente “la demolizione di uno o più edifici” con la ricostruzione in un unico edificio in caso di delocalizzazione.

L’esclusione comminata a danno del Comune di Fiuggi - titolare di un progetto che in caso di ammissione si collocherebbe per vetustà degli edifici, localizzazione degli stessi e qualità architettonica, al massimo del punteggio attribuibile - è del tutto errata, in quanto frutto di una istruttoria assolutamente carente e priva di alcun confronto partecipativo, che ha condotto ad un provvedimento contrastante con le medesime previsioni dell’Avviso e, come tale, meritevole di pronta sanzione annullatoria.

* * * * *

ISTANZA CAUTELARE

Sussistono, a parere della parte ricorrente, le condizioni per la sospensione cautelare degli atti impugnati, ovvero, ricorrendone i presupposti, di definizione semplificata all’esito della c.d.c..

Quanto al *fumus boni juris* valga quanto esposto in precedenza con riferimento all’omissione partecipativa ed ai vizi di difetto di istruttoria emergenti *ictu oculi* sin dalla presente fase cautelare e che smentiscono documentalmente la censurata inammissibilità della domanda.

Quanto al *periculum in mora* lo stesso appare ampiamente sussistente, in relazione all’importo del finanziamento denegato, pari ad oltre €

8.000.000,00 ed alla finalità di realizzazione di un nuovo plesso scolastico comunale, quale bene primario della collettività, non altrimenti realizzabile con la finanza locale.

Sotto tale profilo, come già evidenziato in precedenza, va ribadito come le risorse destinate sulla base della ripartizioni territoriali dell'importo totale stabilite dal Ministero dell'Istruzione in favore degli Enti locali della Regione Lazio siano pari ad € 57.022.685,47 e, quindi, siano superiori a quelle complessivamente, allo stato, ammesse al finanziamento comunale e pari ad € 51.344.186,93.

Per tale ragione, l'ammissione, eventualmente anche "con riserva", del finanziamento del Comune di Fiuggi nella graduatoria dei progetti ammessi, non creerebbe, in ogni caso, alcun immediato pregiudizio per la procedura in esame e l'attuazione della medesima.

Al contrario, tenuto conto della tempistica vincolante per la progettazione (31.12.2022) e realizzazione degli interventi prevista dal medesimo Avviso, l'omesso accoglimento dell'istanza cautelare ovvero la sollecita definizione della controversia nel merito, comporterebbe per il Comune di Fiuggi la definitiva perdita della possibilità di ottenere il suddetto finanziamento e, quindi, di procedere alla realizzazione dell'importante opera pubblica proposta, destinata a servire ben 375 studenti della città, pari alla totalità della popolazione scolastica del ciclo di scuola media !

P.Q.M.

con espressa riserva di proporre motivi aggiunti a seguito della piena conoscenza di tutti gli atti e domande risarcitorie,

SI CHIEDE

che l'Ecc.mo Tribunale Amministrativo Regionale, contrariis rejectis, voglia:

i) in via preliminare sospendere i provvedimenti impugnati e disporre, eventualmente con riserva, l'ammissione della ricorrente alla procedura di cui in narrativa; ii) in via definitiva e nel merito annullare i provvedimenti impugnati. Con vittoria delle spese del giudizio.

Valore: Indeterminabile soggetto al CUSAG per € 650,00.

Roma, 4 luglio 2022

Avv. Aldo Ceci