

Ecc.mo

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

PER IL LAZIO – ROMA

RICORSO

nell'interesse della **PROVINCIA DI TERAMO** (C.F. 80001070673), con sede legale in Teramo (64100), alla via Giannina Milli, n. 2, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa, come da procura allegata sottoscritta digitalmente ed in forza della deliberazione n. 147 del 5 luglio 2022, dagli avv.ti Carlo Costantini (C.F.: CSTCRL62A10G482C) e Elio Leonetti (C.F.: LNTLEI77C18L182C), con domicilio digitale eletto all'indirizzo PEC del secondo elio.leonetti@legal.chiomenti.net (per le comunicazioni di segreteria: elio.leonetti@legal.chiomenti.net; carlocostantini@pec.it – fax: 06/46622622);

– *ricorrente* –

CONTRO

- **MINISTERO DELL'ISTRUZIONE**, in persona del Ministro *pro tempore*;
- **MINISTERO DELL'ISTRUZIONE – UNITÀ DI MISSIONE PER IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*;

– *Amministrazione resistente* –

NOTIZIANDONE ANCHE PER QUANTO DI RAGIONE

IN QUALITA' DI POTENZIALI CONTROINTERESSATI

- **COMUNE DI VILLALFONSINA**, nella persona del Sindaco *pro tempore*;
- **COMUNE DI VASTO**, nella persona del Sindaco *pro tempore*;
- **COMUNE DI FARA SAN MARTINO**, nella persona del Sindaco *pro tempore*;
- **COMUNE DI L'AQUILA**, nella persona del Sindaco *pro tempore*;
- **COMUNE DI MONTESILVANO**, nella persona del Sindaco *pro tempore*;
- **COMUNE DI ROSETO DEGLI ABBRUZZI**, nella persona del Sindaco *pro tempore*;
- **COMUNE DI GRAZZANISE**, nella persona del Sindaco *pro tempore*;
- **PROVINCIA DI MATERA**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*;
- nonché a tutti gli altri enti potenzialmente controinteressati inseriti nella

graduatoria pubblicata sul sito internet <https://pnrr.istruzione.it/avviso/nuove-scuole/> in relazione ai quali si formula, in calce al presente ricorso, istanza ex art. 41 comma 4 c.p.a. di autorizzazione alla notifica per pubblici proclami;

per l'annullamento,

previa adozione di ogni più opportuna misura cautelare,

– del provvedimento prot. n. 30694, a firma del Direttore Generale – Coordinatore dell'Unità di Missione del Ministero dell'Istruzione – Unità di Missione per il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, del 9 maggio 2022 (**doc. 1**), avente ad oggetto “*D.M. 2 dicembre 2021, n. 343 – 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 – 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: E42C21001810006. Comunicazione di esclusione dalla procedura*”, inviata a mezzo PEC alla Provincia di Teramo in pari data;

– di ogni altro atto al primo conseguente, connesso e/o presupposto e, in particolare, se e per quanto occorrer possa:

– dell'avviso pubblico prot. n. 48048 del 2 dicembre 2021 di cui sopra (**doc. 2**), predisposto in attuazione del Decreto del Ministro dell'Istruzione del 2 dicembre 2021, n. 343 (**doc. 3**) del suo allegato 1 (**doc. 4**) nonché dello stesso Decreto n. 343/2021, nelle parti di cui in esposizione;

– della graduatoria degli enti assegnatari (**doc. 5**), pubblicata sul sito internet <https://pnrr.istruzione.it/avviso/nuove-scuole/>.

FATTO

1. Con il presente ricorso la Provincia di Teramo (di seguito la “**Provincia**”) impugna l'illegittimo provvedimento di esclusione dalla procedura indicata in epigrafe, disposto in data 9 maggio 2022 dal Ministero dell'Istruzione per asserita mancanza di requisiti minimi di ammissibilità richiesti dall'avviso pubblico (doc. 1 – di seguito “**Provvedimento di esclusione**”).

2. Al riguardo, è utile premettere che in attuazione del Decreto del Ministro

dell'istruzione 2 dicembre 2021, n. 343 (di seguito “**Decreto 343**”), è stato approvato l'Avviso pubblico n. 48048 del 2 dicembre 2021 (di seguito “**Avviso pubblico**”), a firma del Direttore Generale del Ministero dell'Istruzione – Unità di missione per il Piano nazionale di ripresa e resilienza, “*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 – 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. 2**).

3. In base all'art. 1 del Decreto 343, la finalità dell'iniziativa è quella di “*garantire la realizzazione di scuole innovative dal punto di vista architettonico e strutturale, altamente sostenibili e con il massimo dell'efficienza energetica, inclusive e in grado di garantire una didattica basata su metodologie innovative e una piena fruibilità degli ambienti didattici, mediante sostituzione edilizia di edifici pubblici vetusti, non adeguati sismicamente e non efficienti*”.

Tale iniziativa, come rilevato, si colloca nel contesto della di una specifica misura del PNRR che, come indicato dall'art. 1 dell'Avviso pubblico, è finalizzata “*alla sostituzione di parte del patrimonio edilizio scolastico obsoleto con l'obiettivo 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 dei servizi volti a valorizzare la comunità*”.

4. Come verrà più diffusamente illustrato nella parte in diritto, l'Avviso pubblico, per quanto di interesse:

- da un lato, prevede che sono finanziabili esclusivamente “*proposte di sostituzione edilizia di edifici pubblici adibiti ad uso scolastico (...) che prevedano entrambe le seguenti condizioni: a) la demolizione di edificio/i oggetto di sostituzione edilizia con ricostruzione in situ (...); 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*” (cfr. art. 4, comma 1);

- dall'altro, dispone che:

“Le candidature per la realizzazione di nuovi edifici pubblici adibiti ad uso scolastico devono osservare tutte le seguenti condizioni: (...) la demolizione di uno o più edifici pubblici adibiti ad uso scolastico, censiti nell’Anagrafe nazionale dell’edilizia scolastica” (cfr. art. 5, comma 1, lett. a), e che;

“(...) non sono ammesse a finanziamento: (...) proposte relative a edifici oggetto di demolizione terminati dopo il 1995 (...)” (cfr. art. 5, comma 2, lett. f).

5. Entro il termine di scadenza previsto dall’Avviso pubblico, la Provincia procedeva ad inviare la propria candidatura, presentando un apposito progetto per la demolizione e ricostruzione *in situ* dell’edificio scolastico ove ha sede il Liceo Scientifico “A. Einstein” di Teramo (**doc. 6** – scheda tecnica – nel seguito anche il “**Progetto**”).

In particolare, il sito è inserito in un più ampio ambito urbano adibito ad accogliere infrastrutture scolastiche di grado superiore in cui coesistono diverse istituzioni scolastiche di proprietà dello stesso ente provinciale (ovvero l’Istituto Professionale di Stato per l’Industria e l’Artigianato “E. Marino” di Teramo, l’Istituto Tecnico Industriale “E. Alessandrini” di Teramo e lo stesso il Liceo Scientifico “A. Einstein” di Teramo). Tuttavia, la Provincia ha potuto presentare la propria candidatura solo in relazione al predetto istituto scolastico, in quanto unico a non essere già finanziato con altre fonti di finanziamento e quindi ammissibile a finanziamento ai sensi dell’art. 1 comma 6 del Decreto 343.

Più nel dettaglio nel Progetto della Provincia veniva indicato che il compendio immobiliare specifico nell’ambito di quale si sarebbe realizzato l’intervento si compone di cinque distinti corpi di fabbrica “*strutturalmente indipendenti*” (cfr. pag. 7, doc. 6), ovvero:

1. un corpo composto principalmente da aule ed uffici, realizzato nella metà degli anni ‘60, per complessivi 2.010,00 mq (di tre piani fuori terra);
2. un corpo composto da aule e laboratori, realizzato nella metà degli anni ‘60, unitamente al corpo 1, per complessivi 950 mq (di due piani fuori terra e un piano seminterrato);
3. un corpo di fabbrica, realizzato con progetto di ampliamento alla fine degli anni ‘80, composto da locali destinati ad aule e uffici, per complessivi 438 mq (di tre piani fuori terra);

4. un corpo composto di aule, realizzato alla fine degli anni '90 di 540 mq (di tre piani fuori terra);
5. e, infine, un corpo destinato ad aule e palestra, anch'esso realizzato alla fine degli anni '90, di complessivi 1.365,00 mq (di due piani fuori terra e un piano seminterrato).

Dal Progetto sono stati espressamente stralciati i corpi di fabbrica nn. 4 e 5, la cui costruzione è terminata dopo il 1995. Nel Progetto veniva espressamente indicato che tali corpi sono “giuntati strutturalmente e quindi indipendenti” (cfr. pag. 7, **doc. 6**). Ciò significa che tali “corpi” sono strutturalmente indipendenti rispetto all'edificio scolastico che, in base al Progetto, sarebbe stato interessato dall'intervento di demolizione integrale e ricostruzione.

Pertanto, come illustrato nel Progetto, l'intervento di sostituzione edilizia proposto dalla Provincia interessava l'“edificio più datato” (costituito dai corpi nn. 1, 2 e 3) la cui estensione complessiva consta di uno sviluppo complessivo su tre piani di 3.080,00 mq con una volumetria pari a 11.242,00 mc, che, secondo quanto previsto dalla proposta progettuale presentata, sarebbe stato integralmente demolito e ricostruito *in situ*.

6. Sennonché, del tutto inaspettatamente, in data 9 maggio 2022 perveniva a mezzo PEC alla Provincia il Provvedimento di esclusione in epigrafe, a firma del Direttore generale del Ministero dell'Istruzione – Unità di missione per il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, dott.ssa Simona Montesarchio (**doc. 1**), avente il seguente tenore:

“all'esito delle verifiche sulla veridicità delle dichiarazioni rese in sede di candidatura e sul possesso dei requisiti minimi di ammissibilità rispetto alla documentazione caricata su sistema informativo, è emerso quanto segue.

L'intervento prevede la demolizione di sole n. 2 unità strutturali e/o porzioni di edificio. Pertanto, non risulta ammissibile ai sensi dell'art. 5, comma 1, lettera a), dell'avviso pubblico che richiede la demolizione integrale di edifici pubblici adibiti ad uso scolastico.

Alla luce di quanto esposto, con la presente si dichiara che l'intervento con CUP E42C21001810006 è escluso dalla procedura indicata in oggetto per mancanza di requisiti minimi di ammissibilità richiesti espressamente dall'avviso pubblico”.

Il provvedimento veniva adottato senza alcun previo contraddittorio procedimentale,

sicché la Provincia non ha avuto alcuna possibilità di fornire le proprie osservazioni e chiarimenti in ordine alle ragioni sottese al mancato accoglimento della propria candidatura.

7. A fronte di quanto precede, in data 8 giugno 2022 la Provincia inviava a mezzo PEC al Ministero un'istanza con la quale formulava rilievi nei confronti dell'intervenuta esclusione dalla procedura e chiedeva un intervento in autotutela volto ad ottenere la riammissione alla procedura (**doc. 7**), onde evitare di intraprendere la più onerosa strada del ricorso giurisdizionale. Tale istanza, tuttavia, è rimasta priva di riscontro.

8. Tanto premesso, in assenza di qualunque riscontro da parte del Ministero in merito alla predetta istanza, al fine di tutela la propria posizione la Provincia si vede oggi costretta a proporre il presente gravame, al fine di ottenere, previa emissione di idonee misure cautelari, l'annullamento dell'illegittima estromissione dalla procedura e la conseguente riammissione alla stessa, onde ottenere l'inserimento nella graduatoria degli enti assegnatari del finanziamento (doc. 5), previa valutazione del proprio progetto da parte del Ministero.

Il provvedimento impugnato è infatti affetto da plurimi vizi di legittimità, che si procede di seguito ad illustrare.

DIRITTO

1. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA *LEX SPECIALIS* DELLA PROCEDURA SELETTIVA, COSTITUITA DALL'AVVISO PUBBLICO PROT. N. 48048 DEL 2 DICEMBRE 2021, PREDISPOSTO IN ATTUAZIONE DEL DECRETO DEL 2 DICEMBRE 2021, N. 343 – VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI TASSATIVITÀ DEI REQUISITI DI ESCLUSIONE AVENTI NATURA ESCLUDENTE – VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI AFFIDAMENTO, DI TUTELA DELLA PARITÀ DI TRATTAMENTO TRA I CONCORRENTI E DELLA MASSIMA PARTECIPAZIONE – ECCESSO DI POTERE PER MANIFESTA ILLOGICITÀ ED IRRAGIONEVOLEZZA, CARENZA DI ISTRUTTORIA E MOTIVAZIONE – VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ E DELL'ART. 97 COST. – VIOLAZIONE DELL'ART. 12. DELLA LEGGE 241/1990

1.1. Come si legge nel provvedimento impugnato, il progetto presentato dalla Provincia di Teramo è stato escluso dalla procedura per un'asserita mancanza dei requisiti minimi di ammissibilità richiesti espressamente dall'Avviso pubblico. In particolare, l'intervento proposto dalla Provincia, prevedendo *“la demolizione di sole n. 2 unità strutturali e/o porzioni di edificio”*, non risulterebbe ammissibile ai sensi dell'art. 5, comma 1, lettera

a), dell'Avviso pubblico nella misura in cui tale disposizione richiederebbe *“la demolizione integrale di edifici pubblici adibiti ad uso scolastico”*.

1.2. In primo luogo, si evidenzia che la predetta clausola dell'Avviso pubblico richiamata nel provvedimento impugnato, non contempla un requisito di ammissibilità che imponga la demolizione integrale degli edifici scolastici.

Ed infatti l'art. 5, comma 1, lettera a), dell'Avviso pubblico si limita a prescrivere, tra i *“Criteri di ammissibilità”*, che il progetto deve osservare, tra le altre, la seguente condizione:

“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”.

Sicché, piuttosto che prescrivere la *“demolizione integrale degli edifici”*, tale disposizione prevede che la demolizione possa riguardare *“uno o più edifici”*, in tal modo intendendo consentire ai concorrenti di presentare una candidatura avente ad oggetto la demolizione di uno o più edifici adibiti ad uso scolastico. In altri termini, da tale clausola non è possibile dedurre l'obbligatorietà della *“demolizione integrale di edifici pubblici adibiti ad uso scolastico”* ma piuttosto la possibilità che la demolizione possa riguardare *“uno o più edifici”*.

Sotto tale profilo, pertanto, il Provvedimento di esclusione si rivela palesemente illegittimo per violazione della *lex specialis*, la quale nella fattispecie è stata erroneamente interpretata ed applicata, in grave danno della Provincia ricorrente, con conseguente violazione del principio generale di tassatività dei requisiti di ammissione aventi natura escludente.

Com'è noto tale principio è applicabile anche alle procedure selettive per l'erogazione dei finanziamenti pubblici, come si evince anche da autorevole giurisprudenza secondo cui: *“E' invero ius receptum in giurisprudenza (ex plurimis, Cons. Stato, III, 6 marzo 2019, n. 1547) il principio a mente del quale dev'essere “privilegiata, a tutela dell'affidamento delle imprese, l'interpretazione letterale del testo della lex specialis, dalla quale è consentito discostarsi solo in presenza di una sua obiettiva incertezza, atteso che è necessario evitare che il procedimento ermeneutico conduca all'integrazione delle regole di gara palesando significati del bando non chiaramente desumibili dalla*

sua lettura testuale” (Cons. Stato, Sez. V, 31 marzo 2021, n. 2710).

Ciò al fine di garantire che le procedure concorsuali si svolgano secondo obiettivi principi di certezza e di trasparenza (id est, di verificabilità), i quali impongono di ritenere di stretta interpretazione le clausole della lex specialis di gara.

Il bando, costituendo la lex specialis del concorso, deve dunque essere interpretato in termini strettamente letterali, con la conseguenza che le regole in esso contenute vincolano rigidamente l’operato dell’amministrazione pubblica, obbligata alla loro applicazione senza alcun margine di discrezionalità, in ragione sia dei principi dell’affidamento e di tutela della parità di trattamento tra i concorrenti, che sarebbero pregiudicati ove si consentisse la modifica delle regole di gara cristallizzate nella lex specialis medesima, sia del più generale principio che vieta la disapplicazione del bando, quale atto con cui l’amministrazione si è originariamente autovincolata nell’esercizio delle potestà connesse alla conduzione della procedura selettiva (Consiglio di Stato sez. VI, 02/03/2021, n.1788; Consiglio di Stato, sez. III, 15/02/2021, n. 1322; Consiglio di Stato, sez. III, 24/11/2020, n. 7345). (...).

Tale principio di carattere generale comporta la tassatività delle cause di esclusione delle procedure concorsuali e deve essere applicato anche alla erogazione dei contributi, assimilabile ad una procedura concorsuale, in base alla disciplina dell’art. 12 della legge n. 241 del 1990, e regolata da un bando, sussistendo le medesime esigenze di certezza e di rispetto del principio della massima partecipazione delle procedure concorsuali (cfr. Cons. St., sez. III, 6 marzo 2019, n. 1547)” (Cons. St., Sez. III, 7 giugno 2021 n. 4295).

In sostanza, in violazione di tali autorevoli insegnamenti, nel caso di specie, il Ministero ha posto a base del provvedimento di esclusione una erronea interpretazione ed applicazione della *lex specialis* che, discostandosi in maniera consistente dal tenore letterale della stessa, si è tradotta in una illegittima integrazione delle regole di gara fissate dall’Avviso pubblico.

1.3. Fermo quanto precede, il progetto presentato dalla Provincia risulta in ogni caso pienamente conforme alle previsioni dell’Avviso pubblico, atteso che – al contrario di quanto erroneamente rilevato dal Ministero – **l’intervento di demolizione e ricostruzione proposto non può essere inteso come parziale, essendo invece integrale.**

Ed infatti l’**edificio** interessato dall’intervento, realizzato tra gli anni ’60 e ’80 e composto da tre corpi di fabbrica (tutti inclusi nell’intervento di demolizione, che non riguarda sole

due unità, come erroneamente indicato nel Provvedimento di esclusione), rappresenta un **unico organismo edilizio**.

Diversamente, i due fabbricati realizzati dopo il 1995 – che conformemente alle previsioni dell’avviso pubblico non hanno formato oggetto di candidatura e non sono stati inclusi nell’intervento – **sono da intendersi come edifici diversi**. In questo senso nel progetto presentato dalla Provincia era stato infatti espressamente precisato che *“il corpo 4 e il corpo 5 sono di più recente costruzione (fine anni '90)”* e che *“sono giunti strutturalmente **e quindi indipendenti**”*. Sicché è stato indicato che **“l’edificio più datato da demolire e ricostruire consta di uno sviluppo complessivo su tre piani di mq 3.080,00 con una volumetria pari a mc 3.157,44”**.

Pertanto, era stato adeguatamente rappresentato che l’*“edificio”* interessato dall’intervento costituisca un organismo edilizio unico, essendo strutturalmente indipendente rispetto agli ulteriori due corpi di fabbrica, realizzati oltre 30 anni dopo. Tali due ulteriori “corpi” sono dunque qualificabili come edifici e/o fabbricati distinti rispetto a quello più vetusto interessato dall’intervento di demolizione integrale e ricostruzione *in situ* proposto dalla Provincia.

Fermo quanto sopra esposto, la piena conformità del Progetto all’Avviso pubblico e ai requisiti minimi di ammissibilità dallo stesso prescritti emerge anche rispetto alle seguenti definizioni contenute nel predetto Avviso (**doc. 4** – Allegato 1):

- ***“Edificio pubblico adibito ad uso scolastico: una qualsiasi costruzione coperta, isolata da strade, da spazi vuoti, o da muri di separazione verso altre costruzioni non scolastiche, e che disponga di uno o più accessi sulla strada”***;
- ***“Demolizione: abbattimento di tutte le unità strutturali e/o corpi di fabbrica che compongono l’edificio o gli edifici oggetto di sostituzione edilizia”***.

Ed infatti, nell’ambito dell’intervento proposto l’edificio oggetto di sostituzione edilizia rappresenta un organismo edilizio unico e strutturalmente indipendente e quindi si pone in coerenza con la sopra richiamata definizione *“edificio pubblico adibito ad uso scolastico”*. Inoltre, come rilevato, per tale edificio il Progetto prevede l’abbattimento di tutte le unità strutturali che lo compongono, con la conseguenza che la demolizione proposta non può essere intesa come parziale essendo invece pienamente conforme alla definizione di demolizione contenuta nell’Avviso pubblico. Gli altri due fabbricati, realizzati dopo il 1995 (e pertanto non oggetto di intervento), come visto innanzi, sono

infatti da intendersi come edifici distinti.

1.4.1. Ma vi è di più.

Il provvedimento di esclusione è illegittimo per manifesta illogicità ed irragionevolezza anche nella misura in cui l'interpretazione della *lex specialis* fornita dal Ministero nel provvedimento stesso condurrebbe al paradosso di ritenere che la Provincia non avrebbe potuto essere ammessa ad alcun finanziamento per il complessivo compendio immobiliare di interesse. E ciò in virtù della sola circostanza che, alla fine degli anni '90, all'originario edificio scolastico erano stati affiancati due nuovi fabbricati, come visto strutturalmente indipendenti rispetto all'edificio più vetusto.

Ed infatti l'Avviso pubblico è chiaro nell'indicare che non sono ammesse a finanziamento “proposte relative a edifici oggetto di demolizione terminati dopo il 1995 (...)” (cfr. art. 5, comma 2, lett. f).

Pertanto, conformemente a tale previsione, i due edifici più recenti non avrebbero comunque potuto essere ammessi ad alcun finanziamento. Specularmente, nel caso in cui la Provincia avesse presentato un progetto inclusivo di tali edifici sarebbe stata inevitabilmente esclusa dalla procedura per carenza del suddetto requisito minimo di ammissibilità.

Tale interpretazione – e la conseguente conclusione che Provincia non avrebbe comunque potuto essere ammessa ad alcun finanziamento per il complessivo compendio immobiliare di interesse – desumibile dal provvedimento impugnato, ne denota l'illegittimità per eccesso di potere sotto più profili, atteso che, sarebbe manifestamente illogica ed irragionevole, nonché contraria al principio di proporzionalità dell'azione amministrativa.

Non avrebbe alcun senso, infatti, penalizzare un ente locale (e specularmente le future comunità studentesche e la collettività) per la mera circostanza che in passato si è proceduto ad affiancare all'edificio scolastico originariamente realizzato due nuovi fabbricati strutturalmente indipendenti.

Una siffatta conclusione, e l'interpretazione dell'Avviso pubblico che ad essa potrebbe condurre, non solo non sarebbe funzionale a nessuna ragione di pubblico interesse, ma giungerebbe perfino a frustrare le esigenze sottese ai principi generali di affidamento, di *par condicio* dei partecipanti e di massima partecipazione che governano le procedure ad evidenza pubblica, comprese quelle preordinate all'erogazione di finanziamenti.

In particolare, ferma restando, nello specifico, la lesione del legittimo affidamento della Provincia di Teramo, una siffatta restrizione della partecipazione si risolverebbe infatti anche in pregiudizio dell'interesse pubblico al finanziamento dei progetti più meritevoli sotto il profilo tecnico, rischiando così di determinare l'esclusione dal contributo per progetti di elevato livello qualitativo, in violazione, pertanto, del principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost.. Inoltre, una siffatta interpretazione ed applicazione delle disposizioni della procedura si porrebbe in palese contrasto anche con le stesse finalità sottese all'iniziativa in questione, espressamente enunciate – come visto sopra – tanto dal Decreto 343 quanto dall'Avviso pubblico.

L'assenza di qualsivoglia ragione idonea a giustificare tale interpretazione del requisito di ammissione addotta dal Ministero (ovvero dell'art. 5, comma 1, lett. a dell'Avviso pubblico) denota quindi anche l'inutilità del pregiudizio che verrebbe inferto alla Provincia ricorrente rispetto al perseguimento di fini di interesse pubblico, il che si pone in palese violazione anche del principio di proporzionalità dell'azione amministrativa.

1.4.2. Alla luce di quanto sopra esposto, una diversa interpretazione della *lex specialis* e, in particolare, delle previsioni contenute negli artt. 4, comma 1 e 5, commi 1, lett. a) e 2, lett. f) dell'Avviso pubblico e delle definizioni “*Edificio pubblico adibito ad uso scolastico*” e “*Demolizione*” contenute nell'Allegato 1 dello stesso, risulterebbe illegittima. In quest'ottica, in via subordinata, tali previsioni, unitamente per quanto occorrer possa al presupposto Decreto 343 in attuazione del quale è stato predisposto l'Avviso pubblico, vengono qui impugnate qualora fossero intese nel senso di essere riferite a tutti gli edifici facenti parte di un complessivo compendio immobiliare, pur se strutturalmente indipendenti e costituenti distinti organismi edilizi.

In primo luogo, occorre infatti considerare che i requisiti di ammissione o di partecipazione alle procedure selettive devono essere previsti in maniera chiara ed esplicita dai bandi e seguiti dalla precisazione “a pena di inammissibilità”, in modo da non indurre in errore i partecipanti e che, conseguentemente, non è consentita un'interpretazione che conduca ad introdurre *ex post* requisiti di ammissione non chiaramente previsti dalla *lex specialis*. Ciò a tutela del legittimo affidamento e della buona fede dei concorrenti che, in base all'interpretazione letterale delle clausole di gara, non avendo riscontrato l'esistenza di siffatti requisiti di ammissione, non si sono avvalsi di eventuali strumenti apprestati dall'ordinamento per procurarsi o per rendersi

conformi agli stessi (in tal senso, si veda *ex multis* Consiglio di Stato, sez. III, 20 ottobre 2017 n. 4859).

In questo senso si consideri inoltre che l'art. 12. della l. 241/1990, con riferimento ai provvedimenti attributivi di vantaggi economici, indica espressamente che “1. *La concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi”.*

Nello specifico, poi, i requisiti non possono essere desunti in via interpretativa dalle clausole dell'Avviso pubblico, essendo ciò precluso dallo stesso dato letterale delle previsioni in questione e dalla terminologia utilizzata, poiché una cosa è un edificio pubblico adibito ad uso scolastico e altra cosa è un complessivo compendio immobiliare in cui sono inclusi più edifici strutturalmente indipendenti e facenti parte di organismi edilizi distinti.

Nella medesima prospettiva, per completezza difensiva, si rappresenta che la previsione di cui all'art. 5, comma 1, lett. a) (“*la demolizione di uno o più edifici pubblici adibiti ad uso scolastico, censiti nell'Anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica*”), nonché il sopra richiamato art. 4, comma 1, risulterebbero illegittimi ove interpretati nel senso di ritenere che l'intervento di demolizione proposto in sede di candidatura debba essere esteso a tutti gli edifici ricompresi nell'ambito di un unico codice identificativo dell'Anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica, pur laddove – come nel caso di specie – gli edifici iscritti in tale Anagrafe siano strutturalmente indipendenti.

Analogamente, la previsione di cui all'art. 5, comma 2, lett. f) secondo cui non sono ammesse a finanziamento “*proposte relative a edifici oggetto di demolizione terminati dopo il 1995 e/o che presentino un indice di rischio sismico maggiore o uguale a 0.8, anche se riferito ad una sola unità strutturale, o posseggano classe energetica A*” sarebbe illegittima ove interpretata nel senso di ritenere che l'intervento di demolizione proposto in sede di candidatura dovesse necessariamente riguardare una pluralità di edifici, pur se strutturalmente indipendenti.

1.4.3. Fermo quanto precede, in ogni caso, le espressioni contenute nelle suddette previsioni (artt. 4, comma 1, e 5, commi 1, lett. a, e 2, lett. f dell'Avviso pubblico e

definizioni “*Edificio pubblico adibito ad uso scolastico*” e “*Demolizione*” contenute nell’Allegato 1), quand’anche fossero considerate non univoche, dovrebbero comunque essere interpretate ed applicate nella prospettiva della massima partecipazione alla procedura, atteso che, come noto, “*le clausole della lex specialis suscettibili di legittimare una interpretazione non univoca dei requisiti di partecipazione, non possono che essere lette in una prospettiva unitaria ed ispirata al principio generale del favor participationis*” (Cons. St., sez. III, 26 aprile 2021 n. 3356).

Il rispetto di tale principio generale, dunque, postula nel caso di specie l’ammissibilità a finanziamento anche di progetti che, come quello presentato dalla Provincia, attengano ad un edificio scolastico vetusto, al quale siano stati successivamente affiancati fabbricati strutturalmente indipendenti più recenti.

2. ECCESSO DI POTERE PER TRAVISAMENTO, FALSA ED ERRATA RAPPRESENTAZIONE DELLA REALTÀ, DIFETTO DI ATTIVITÀ ISTRUTTORIA – VIOLAZIONE DELL’ART. 6, COMMA 1, LETT. B) DELLA LEGGE 241/1990.

Come sopra rilevato, il Ministero non solo ha erroneamente interpretato le disposizioni della procedura ma ha anche altrettanto erroneamente travisato il contenuto del Progetto presentato dalla Provincia (peraltro, come sopra anticipato, rilevando che l’intervento prevedesse la demolizione di due corpi di fabbrica anziché tre come chiaramente indicato nel Progetto e in tal modo manifestando un’evidente superficialità nell’istruttoria condotta).

Al riguardo, si evidenzia che il Ministero è giunto a ravvisare l’asserita carenza di un requisito per l’ammissione al finanziamento senza aver neppure dato all’ente richiedente la possibilità di fornire spiegazioni e chiarimenti in ordine al contenuto del Progetto. In questo senso, si rileva che, ove fosse stata interpellata, la Provincia avrebbe fornito chiarimenti volti ad esplicitare la portata del Progetto, con particolare riferimento configurazione dello stesso ed alla indipendenza strutturale dell’organismo edilizio interessato dall’intervento edilizio (composto dai corpi 1, 2 e 3) rispetto agli altri due fabbricati.

Pertanto, sotto questo profilo, il Ministero è incorso anche nella violazione del principio generale del c.d. soccorso istruttorio desumibile dall’art. 6, comma 1, lett. b), legge

241/90, che il responsabile del procedimento avrebbe potuto (ed anzi dovuto) attivare anche in forza del principio generale di collaborazione.

3. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 10 BIS DELLA LEGGE N. 241/1990 E DEL PRINCIPIO DI CONTRADDITTORIO E PARTECIPAZIONE AL PROCEDIMENTO.

Ferma restando la sopra rilevata insussistenza di ragioni idonee a giustificare l'esclusione del Progetto dalla procedura, l'intervenuto rigetto dell'istanza presentata dalla Provincia si rivela illegittimo anche perché non è stato preceduto dal preavviso di cui all'art. 10 *bis* legge 241/90 con l'esposizione delle ragioni ostative alla concessione del contributo.

L'omissione ha quindi privato indebitamente la Provincia della facoltà di partecipazione al procedimento negandole ogni forma di contraddittorio, ed impedendole anche di rappresentare la situazione edilizia complessiva e la conformazione dell'edificio più datato interessato dall'intervento di demolizione integrale e ricostruzione, rispetto a quelli realizzati dopo il 1995, diversamente, non ricompresi nell'intervento.

Ne consegue che i provvedimenti impugnati si rilevano illegittimi non solo sotto il profilo sostanziale ma anche, e prima ancora, sotto il profilo formale e procedurale.

L'illegittimità del Provvedimento di esclusione, per vizi propri e derivati dall'illegittimità degli atti presupposti, si estende dunque anche alla graduatoria, pubblicata sul sito internet <https://pnrr.istruzione.it/avviso/nuove-scuole/> (la cui efficacia è subordinata alla registrazione dei relativi decreti da parte degli organi di controllo), recante l'elenco dei beneficiari del finanziamento, nella quale di fatto la Provincia di Teramo non ha potuto essere inclusa per effetto del provvedimento impugnato.

Istanza di adozione delle opportune misure cautelari ex art. 55 c.p.a.

Nel caso di specie, sussistono tutti i presupposti per la concessione della sospensione cautelare degli effetti dei provvedimenti impugnati.

Quanto al *fumus*, si richiamano i motivi di gravame sopra esposti dai quali si evince la manifesta illegittimità del provvedimento impugnato e degli atti presupposti.

Inoltre, si evidenzia che nella fattispecie in esame sussiste indubbiamente anche il

periculum in mora, essendo agevolmente prevedibile che la perdita, nelle more della definizione del giudizio di merito, dell'ingente finanziamento pubblico, pari ad Euro 7.392.000,00, sia tale da pregiudicare definitivamente la realizzazione di un progetto, cui la collettività e la stessa Provincia aspirava. In questo senso si consideri che, come indicato nello stesso progetto presentato al Ministero, attualmente l'edificio scolastico *“risulta del tutto inidoneo ad ospitare il grande numero di richieste di iscrizione ma ancor più risulta inidoneo dal punto di vista strutturale e dei consumi energetici”* (cfr. pag. 9, doc. 6). In particolare, preme rilevare che l'esito delle verifiche di vulnerabilità sismica effettuate dalla Provincia sull'edificio oggetto di intervento, ed allegate al progetto presentato, hanno restituito *“un quadro preoccupante della risposta dell'edificio”* (cfr. **doc. 8** – verifica vulnerabilità sismica). Ciò nell'ambito di un territorio che, come noto, nell'ultimo decennio è stato interessato da fenomeni sismici di rilevante entità.

La perdita del finanziamento precluderà pertanto alla Provincia di sostituire un vetusto edificio scolastico per realizzarne uno rispondente alle vigenti normative antisismiche, altamente efficiente dal punto di vista energetico (per effetto dell'intervento l'edificio si attesterebbe in classe A) e con spazi nuovi e idonei alle attuali linee guida di progettazione. Ciò, con grave danno, oltre che per la Provincia, anche e soprattutto per le giovani generazioni teramane presenti e future e per la collettività.

Pertanto, certamente sussiste il requisito del *periculum in mora*, avuto riguardo al possibile esaurimento, nelle more del giudizio di merito, delle risorse disponibili ed alla conseguente definitiva compromissione delle possibilità di avvio dell'iniziativa volta alla demolizione e ricostruzione dell'edificio scolastico oggetto del progetto presentato.

Nelle more della definizione nel merito, si chiede quindi che l'Ill.mo TAR voglia adottare una misura cautelare idonea a tutelare l'interesse della Provincia di Teramo, inclusa la riammissione con riserva alla procedura ai fine del riesame del profilo che ha condotto all'esclusione del Progetto e della successiva valutazione complessiva dello stesso e conseguente ammissione alla graduatoria, nonché, ove occorra, all'accantonamento delle risorse corrispondenti al contributo spettante alla Provincia medesima.

Va da sé che alla luce di quanto innanzi esposto, un'ordinanza propulsiva di un riesame consentirebbe di (ri)valutare adeguatamente in tempo utile la posizione della Provincia ricorrente che, diversamente, in attesa della definizione del merito si vedrebbe irrimediabilmente penalizzata.

Istanza risarcitoria

Si formula fin d'ora istanza risarcitoria per l'ipotesi in cui nelle more del giudizio, per qualunque ragione, le risorse oggi disponibili non lo fossero più alla data della sentenza che dovesse accogliere il ricorso.

Il lucro cessante della domanda risarcitoria corrisponde all'importo del contributo illegittimamente negato. A ciò deve aggiungersi, inoltre, il danno emergente, consistente nelle spese sostenute dalla Provincia in funzione della candidatura fino alla comunicazione di esclusione alla procedura. Al riguardo, ci si riserva di dettagliare le voci di danno nel corso del giudizio.

Istanza all'Ill.mo Presidente ex art 41, comma 1, C.P.A. per l'autorizzazione alla notifica per pubblici proclami

La Provincia di Teramo non è stata inserita nella graduatoria relativa all'avviso pubblico "*prot. n. 48048 del 2 dicembre 2021 – 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", del Piano nazionale di ripresa e resilienza, finanziato dall'Unione europea – Next Generation EU*" pubblicata sul sito internet <https://pnrr.istruzione.it/avviso/nuove-scuole/>, la cui efficacia è subordinata alla registrazione dei relativi decreti da parte degli organi di controllo.

Pertanto, l'accoglimento del ricorso determinerebbe l'annullamento del provvedimento impugnato con la conseguente riammissione alla procedura, configurandosi dunque come potenzialmente pregiudizievole nella sfera giuridica di un numero di enti locali attualmente non esattamente individuabile.

Tuttavia, la suddetta graduatoria contempla un numero molto elevato di enti, con conseguente impossibilità di procedere con la notifica nei modi ordinari.

Ai fini dell'art 41 c.p.a., il presente ricorso viene notificato ad alcuni possibili controinteressati, estratti dalla suddetta graduatoria, per i quali nella colonna "*Stato*" risulta che l'intervento è "*FINANZIATO*". In particolare, si è proceduto alla notifica a tutti i comuni indicati nella graduatoria relativa alla Regione Abruzzo (Comune di Villalfonsina, Comune di Vasto, Comune di Fara San Martino, Comune di L'Aquila,

Comune di Montesilvano, Comune di Roseto Degli Abruzzi) e ad una provincia indicata all'apposita graduatoria relativa alla Regione Basilicata (Provincia di Matera), non essendovi una graduatoria relativa alle Province della Regione Abruzzo.

Inoltre, il ricorso viene notificato all'ente locale risultante dalle graduatorie che ha presentato il progetto non ammesso al finanziamento che ha ottenuto il punteggio più alto in valore assoluto in tutte le graduatorie regionali (nella specie il Comune di Grazzanise con punteggio pari a 48, con un progetto di valore pari a Euro 15.000.000,00). Ciò in quanto ai sensi dell'art. 1, comma 5, del Decreto 343 *“Le risorse ripartite su base regionale e non assegnabili agli enti locali a seguito delle procedure selettive, in considerazione di importi superiori dei progetti candidati in ordine di graduatoria ovvero per carenza di fabbisogno sono utilizzate per finanziare i progetti che, su base nazionale, hanno ottenuto i punteggi più alti in valore assoluto, nel rispetto della percentuale del 40% riservata alle regioni del Mezzogiorno ai sensi del comma 1”*.

Pertanto, ai fini dell'integrazione del contraddittorio *ex art. 49 c.p.a.*, ove ritenuta necessaria dall'Ill.mo Presidente, si chiede di potersi avvalere della notifica per pubblici proclami a norma dell'art. 41, comma 4, c.p.a. secondo cui *“Quando la notificazione del ricorso nei modi ordinari sia particolarmente difficile per il numero delle persone da chiamare in giudizio il presidente del Tribunale o della Sezione cui è assegnato il ricorso può disporre, su richiesta di parte, che la notificazione sia effettuata per pubblici proclami prescrivendone le modalità”*.

Si ritiene, al riguardo, che il mezzo più idoneo a consentire la conoscenza e la conoscibilità del gravame ai controinteressati sia la pubblicazione sul sito *web* del Ministero dell'Istruzione di idoneo avviso, secondo le prescrizioni e le modalità che l'Ill.mo Presidente riterrà di impartire.

P.Q.M

Si chiede all'Ecc.mo TAR adito di:

- in via cautelare: sospendere ai sensi dell'art. 55 c.p.a. il provvedimento di esclusione impugnato nonché gli atti presupposti, adottando qualsiasi misura ritenuta congrua a tutelare in via interinale gli interessi della Provincia di Teramo, secondo quanto sopra esposto;
- nel merito: (i) annullare i provvedimenti impugnati, con ogni statuizione conseguente; (ii) condannare il Ministero dell'Istruzione, in persona del legale

rappresentante *pro tempore*, al risarcimento di tutti i danni subiti dalla Provincia di Teramo a causa dell'illegittimo procedimento di esclusione dalla procedura.

Con vittoria di spese, diritti ed onorari di giudizio.

Ai fini del pagamento del contributo unificato si dichiara che ai sensi dell'art. 13, comma 6-bis, del d.P.R. 115/2002, il contributo unificato è dovuto nella misura di Euro 650,00.

Roma, 8 luglio 2022

Avv. Carlo Costantini

Avv. Elio Leonetti