

**SARTORI E FONTANA
ASSOCIATI**

•

Studio legale e tributario

Piazza Renato Simoni, 1 – 37122 Verona

Tel. 045.576818 – Fax 045.8106376

E-mail: studio@sartoriefontana.it**TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE****PER IL LAZIO - ROMA****RICORSO**

Proposto da

- **Comune di Villa Bartolomea**, c.f. 82000850238, con sede in Villa Bartolomea (VR), Corso Fraccaroli n. 70, in persona del Sindaco *pro tempore*, signor Andrea Tuzza, rappresentato e difeso, giusta mandato allegato al presente atto (**All. I**, procura alle liti) e in forza della delibera n. 24 del 3.03.2022 della Giunta comunale (**doc. n. 1**), e della determinazione n. 121 del 9.03.2022 dell'Ufficio Tecnico, Edilizia Pubblica, Edilizia Privata (**doc. n. 2**), dall'**Avv. Rinaldo Sartori** (c.f. SRTRLD68B10B296S - PEC: rinaldo.sartori@pec.sicon.it - fax n. 045.8106376), come da mandato allegato al presente atto, ed elettivamente domiciliato presso lo studio del medesimo, in Verona, Piazza R. Simoni n. 1,

contro

- **Ministero dell'Istruzione** (c.f. 00658760236), in persona del Ministro *pro tempore*, con sede in Roma, Viale Trastevere n. 76/a, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato;

con notifica a

- **Ministero dell'Interno** (c.f. 97149560589), in persona del Ministro *pro tempore*, con sede in Roma, Piazza del Viminale n. 1;

- **Ministero dell'Economia e delle Finanze** (c.f. 80415740580), in persona del Ministro *pro tempore*, con sede in Roma, Via XX Settembre n. 97;

- **Presidenza del Consiglio dei Ministri** (c.f. 80188230587), in persona del Presidente *pro tempore*, con sede in Roma, Piazza Colonna n. 370;
tutti rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura dello Stato;

nonché nei confronti di

- **Comune di Sant'Alessio con Vialone**, C.F./P.IVA 00493580187, in persona del Sindaco *pro tempore*, con sede in Sant'Alessio con Vialone (PV), Via Vittoria n. 18;

per l'annullamento

- a) del provvedimento del Ministero dell'Istruzione - Unità di Missione per il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza Registro Ufficiale U.005501 del 31.01.2022, avente ad oggetto la comunicazione di non ammissione a finanziamento del Comune di Villa Bartolomea, in relazione all'avviso pubblico di cui al D.M. 22 marzo 2021, per la presentazione delle *“richieste di contributo per progetti relativi ad opere pubbliche di messa in sicurezza, ristrutturazione, riqualificazione o riconversione di edifici di proprietà dei comuni ad asili nido, scuole dell'infanzia e a centri polifunzionali per i servizi alla famiglia”* (doc. n. 3), a firma del Direttore Generale, Simona Montesarchio, notificato telematicamente in data 2.02.2022;
- b) in quanto occorra, delle note di chiarimento del Ministero dell'Istruzione del 15.04.2021 Prot. 9186 (doc. n. 4) e del 12.05.2021 Prot. 10708 (doc. n. 5), nelle parti indicate e precisate nel testo del presente atto;
- c) nonché di tutti gli atti e/o provvedimenti prodromici, consequenziali, connessi, anche non conosciuti.

*** ***** ***

I. Fatto.

I.1. Istituzione del Fondo Asili nido e scuole dell'infanzia. Art. 1, legge n. 160/2019, commi 59, 60 e 61.

1. Con l'art. 1, comma 59, della Legge n. 160 del 27.12.2019, è stato istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'Interno, il fondo «*Asili nido e scuole dell'infanzia*» per il finanziamento degli interventi relativi ad opere pubbliche di messa in sicurezza, ristrutturazione, riqualificazione o costruzione di edifici di proprietà dei comuni destinati ad asili nido e scuole dell'infanzia, con una dotazione pari a 100 milioni di Euro per ciascuno degli anni dal 2021 al 2023.

2. Tale fondo, siccome disciplinato dal successivo comma 60, è finalizzato, in particolare, ai seguenti interventi:

“a) progetti di costruzione, ristrutturazione, messa in sicurezza e riqualificazione di asili nido, scuole dell'infanzia e centri polifunzionali per i servizi alla famiglia, con priorità per le strutture localizzate nelle aree svantaggiate del Paese e nelle periferie urbane, con lo scopo di rimuovere gli squilibri economici e sociali ivi esistenti;

b) progetti volti alla riconversione di spazi delle scuole dell'infanzia attualmente inutilizzati, con la finalità del riequilibrio territoriale”.

3. L'individuazione delle modalità e delle procedure di trasmissione dei progetti di costruzione, ristrutturazione e riqualificazione, nonché l'individuazione dei criteri di riparto e le modalità di utilizzo delle risorse, è rinviata all'emanazione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottarsi di concerto con i Ministri dell'interno, dell'economia e delle finanze, per le pari opportunità e la famiglia, nonché dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

I.2. Decreto del Presidente del Consiglio 30 dicembre 2020.

4. Con Decreto del 30 dicembre 2020 del Presidente del Consiglio dei Ministri sono state definite, in via sperimentale per il quinquennio 2021-2025 (**doc. n. 6**), le modalità e le procedure di presentazione delle richieste di contributo per i sopramenzionati progetti.

5. Per quanto d'interesse nel presente contenzioso, si mette in evidenza, fin da ora, che **l'art. 2, comma 2**, del predetto decreto prevede che parte delle risorse stanziata sia destinata al **finanziamento di progetti di costruzione, ristrutturazione, messa in sicurezza e riqualificazione di : “c) centri polifunzionali per servizi alla famiglia, per 15 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2021 al 2023 ..omissis .., a favore di progetti destinati a strutture localizzate nelle aree svantaggiate del Paese..., con lo scopo di rimuovere gli squilibri economici e sociali ivi esistenti”.**

6. Vengono, poi, definiti, all'art. 3, gli interventi ammissibili a finanziamento: - **“per gli interventi di costruzione, ristrutturazione, messa in sicurezza e riqualificazione di asili nido, scuole dell'infanzia e centri polifunzionali per la famiglia, di cui al comma 2 dell'art. 2, sono considerate ammissibili le seguenti tipologie di progetti:**

a) asili nido;

b) scuole dell'infanzia;

c) centri polifunzionali per la famiglia”;

7. Ai fini dell'assegnazione del finanziamento, all'art. 5, vengono indicati i criteri di valutazione dei diversi progetti, prevedendo che siano stilate graduatorie distinte per gli interventi e per i gruppi di enti di cui all'art. 2, rispettivamente ai commi 2 e 3, del decreto, sulla base dei punteggi indicati e assegnati a ciascun

progetto oggetto di domanda di contributo, indicando altresì l'importo assegnato ed il comune beneficiario.

8. All'art. 4, poi, si prevede che, con decreto del Ministero dell'interno (Direzioni competenti), sia approvato l'avviso con l'indicazione dei termini e del modello di presentazione della domanda informatizzato.

I.3. Approvazione avviso pubblico. D.M. 22 marzo 2021.

9. Con decreto del Direttore Centrale per la Finanza Locale del Ministero dell'Interno, di concerto con il Direttore Generale per i fondi strutturali per l'istruzione, l'edilizia scolastica e la scuola digitale del Ministero dell'Istruzione e del 22 marzo 2021 (**doc. n. 7**) è stato approvato l'avviso pubblico per la presentazione delle richieste di contributo per progetti relativi ad opere pubbliche di messa in sicurezza, ristrutturazione, riqualificazione o **costruzione di edifici di proprietà dei comuni destinati ad asili nido e a scuole dell'infanzia e a centri polifunzionali per i servizi alla famiglia.**

10. In particolare, all'art. 4 del predetto avviso si prevede che gli enti interessati ad ottenere il finanziamento siano tenuti a presentare la propria candidatura utilizzando la piattaforma informativa del Ministero dell'Istruzione, nell'apposita pagina dedicata all'edilizia scolastica, entro il 21 maggio 2021, inserendo, a pena di esclusione, i dati elencati, ivi incluso, tra l'altro, anche: *“6) indicazione della presentazione della candidatura per una delle seguenti finalità: 1. interventi di costruzione, ristrutturazione, messa in sicurezza e riqualificazione di asili nido; 2. interventi di costruzione, ristrutturazione, messa in sicurezza e riqualificazione di scuole dell'infanzia; 3. interventi di costruzione, ristrutturazione, messa in sicurezza e riqualificazione di centri polifunzionali per la famiglia; 4. interventi di riconversione di spazi delle scuole dell'infanzia attualmente inutilizzati, specificando in questo caso se si intende realizzare centri polifunzionali per la famiglia o servizi integrativi per l'infanzia”.*

*

I.4. Domanda presentata dal Comune di Villa Bartolomea e iter procedimentale. Progetto per la realizzazione di un nuovo centro polifunzionale per la famiglia.

11. Con la candidatura trasmessa in data 19.05.2021 il Comune di Villa Bartolomea chiedeva il finanziamento della somma di Euro 903.331,75 per la

realizzazione di un nuovo centro polifunzionale per la famiglia (doc. n. 8), specificamente collocato nel centro storico della frazione di Carpi.

12. Nella candidatura presentata tramite la piattaforma del Ministero dell'Istruzione si precisava che il progetto riguardava interventi di *“costruzione, ristrutturazione, messa in sicurezza e riqualificazione di asili nido, scuole dell'infanzia e centri polifunzionali per la famiglia, di cui al comma 2 dell'art. 2”*.

13. Successivamente, con Decreto Dipartimentale n. 94222 del 2 agosto 2021 (doc. n. 9) venivano approvati:

- l'elenco degli enti partecipanti all'Avviso pubblico, di cui all'allegato 1 al decreto;
- la graduatoria di cui all'allegato 2 al decreto, divisa per tipologie di interventi ed enti di cui all'articolo 2, rispettivamente ai commi 2 e 3, del DPCM 30 dicembre 2020 e relativa a tutti gli enti partecipanti e non rinunciatari, redatta sulla base dei criteri automatici previsti dall'avviso pubblico del 22 marzo 2021;
- la graduatoria, di cui all'allegato 3 del decreto, con l'individuazione degli enti assegnatari, in via provvisoria, del finanziamento, con la divisione per tipologie di interventi ed enti, salvo il buon esito dei controlli sulle dichiarazioni rese dagli stessi enti e disposti dal Ministero dell'istruzione.

14. Il Comune di Villa Bartolomea risulta inserito nell' allegato 3 del predetto decreto tra gli enti ai quali veniva assegnato, in via provvisoria, il finanziamento.

15. In particolare l'Ente risultava al quarto posto della predetta graduatoria relativa al tipo di intervento *“Centri Polifunzionali per la famiglia”* con un punteggio pari a 95 e con un importo richiesto di Euro 903.331,75.

16. Ciononostante, con comunicazione datata 31.01.2022, Reg. Uff. n. 5501 (doc. n. 3), il Ministero dell'Istruzione comunicava al Comune di Villa Bartolomea che l'intervento inizialmente inserito nella graduatoria provvisoria non poteva essere ammesso al finanziamento.

17. In particolare il Ministero rilevava che, all'esito delle verifiche effettuate sulla documentazione caricata sul sistema informativo, è emerso quanto segue: *“L'intervento generale si compone di due stralci funzionali:*

– Stralcio A (finanziato a carico dell'Amministrazione): demolizione e costruzione centro per l'aggregazione della comunità e piazza;

– Stralcio B (candidato all'Avviso in oggetto): realizzazione del centro polifunzionale per le famiglie, ambulatorio medico (di 27 mq.), completamento piazza e riqualificazione parco.

Inoltre, nella dichiarazione di conformità urbanistica l'area di destinazione è classificata in parte in zona A – Centro storico e corti rurali e in parte in zona E – Rurale. Dalla relazione di progetto si evince che una parte dell'area sulla quale è prevista la realizzazione del progetto generale risulta essere di proprietà privata per il 3,27% del totale (109 mq.) – e sarà oggetto di esproprio nello stralcio A.

Si evidenzia che, secondo quanto previsto dall'articolo 3, comma 1, dell'avviso pubblico sono ammissibili a contributo esclusivamente interventi di interventi di costruzione, ristrutturazione, messa in sicurezza e riqualificazione di centri polifunzionali per la famiglia, mentre non sono ammessi interventi su edifici pubblici aventi altra destinazione e, inoltre, l'area deve essere interamente di proprietà dell'ente locale e destinata urbanisticamente alla finalità specificata (centro polifunzionale per la famiglia).

Inoltre, con avviso di chiarimento del 15 aprile 2021, prot. n. 9186 (quesito n. 8), pubblicato sul sito al seguente link https://www.istruzione.it/edilizia_scolastica/asil-nido-e-centri-polifunzionali.shtml, è stato precisato che l'edificio oggetto di intervento deve essere già destinato a centro polifunzionale per la famiglia, e con successiva nota di chiarimento del 12 maggio 2021, prot. n. 10107 (quesito n. 2) e sulla base dell'Avviso pubblico l'area su cui deve essere realizzato l'intervento deve essere pubblica e urbanisticamente conforme”.

18. Ciò premesso il Comune di Villa Bartolomea, ritenendo che il provvedimento di non ammissione sia gravemente illegittimo sotto diversi profili, si è determinato a ricorrere avverso tale provvedimento per i motivi di seguito esposti.

*** ***** ***

II. Diritto.

II.1.1. Notificazione ai controinteressati.

Per mero scrupolo difensivo, il presente ricorso viene notificato, ex art. 41, 2 c., CPA, ai soggetti controinteressati, individuati sulla base della graduatoria degli enti partecipanti all'Avviso pubblico, approvata con decreto del 2.08.2021 (cfr. doc. n. 9).

Al ricorrente non è invero dato sapere chi siano gli enti ammessi alla graduatoria definitiva, in quanto allo stesso non è stata data alcuna comunicazione in merito all'avvenuta approvazione della stessa o alla sua pubblicazione.

Tanto che, alla data di notifica del presente ricorso, sul sito del Ministero dedicato al contributo per Asili nido, Scuole dell'infanzia e Centri Polifunzionali risulta, tuttora, pubblicata esclusivamente la graduatoria degli enti ammessi in via provvisoria al finanziamento.

Va, infatti, evidenziato che il Decreto ministeriale del 30.12.2020, all'articolo 5, commi quinto e sesto, prevede che *"5. Le graduatorie, distinte per gli interventi e per i gruppi di enti di cui all'art. 2, commi 2 e 3, sono redatte sulla base dei punteggi indicati e assegnati a ciascun progetto oggetto di domanda di contributo e indicano altresì l'importo assegnato ed il comune beneficiario. A parità di punteggio precede il progetto la cui candidatura sia pervenuta per prima temporalmente.*

6. Nel caso in cui le risorse assegnate ad uno degli interventi di cui all'art. 2, commi 2 e 3, siano superiori alle richieste pervenute, si procede con lo scorrimento delle graduatorie ripartendo in eguale misura le risorse non assegnate tra le graduatorie redatte e che presentano progetti non finanziati, con precedenza alle graduatorie dei progetti destinati a strutture localizzate nelle aree svantaggiate del Paese e di progetti destinati a strutture localizzate nelle periferie urbane presentati dai comuni capoluoghi di provincia".

Ora, viste queste disposizioni, potrebbe accadere che l'ammissione al contributo del ricorrente, possa comportare l'elisione o, più verosimilmente, la riduzione delle erogazioni in favore di altri, se venisse in ipotesi ecceduto il *budget* complessivamente disponibile: pur trattandosi di pregiudizio solo virtualmente derivante dall'annullamento, si ritiene di procedere alla notificazione al primo ente comunale non inserito nella graduatoria degli enti ammessi al finanziamento in via provvisoria, di cui all'allegato 3 del Decreto di approvazione delle graduatorie del 2.08.2021 (cfr. doc. 7).

Sulla base di quanto sopra, e raffrontato l'allegato 2 del soprarichiamato Decreto del 2.08.2021, il primo Ente escluso dalla graduatoria provvisoria può essere individuato nel Comune di Sant'Alessio con Vialone (PV) (collocato al n. 26 e non inserito nella graduatoria di cui all'allegato 3, che ricomprende i primi venticinque

entri comunali inseriti nell'elenco di cui all'allegato 2), con riserva di eventuale ulteriore integrazione del contraddittorio, se ritenuto necessario.

*

II.1.2. Violazione della legge n. 241/1990. Mancata comunicazione di avvio del procedimento.

È di tutta evidenza che il provvedimento di non ammissione al finanziamento costituisce un atto destinato ad incidere in modo esiziale sia su una posizione o aspettativa del Comune inserito nella graduatoria provvisoria, sia sul cospicuo finanziamento conseguibile, sulla scorta di valutazioni che abbiamo visto, e vedremo essere, demandate al discrezionale discernimento dell'ufficio ministeriale.

Questa fattispecie impone di dare avviso al destinatario dell'avvio del procedimento ai sensi dell'art. 7 della legge sul procedimento amministrativo.

Invero, *“è principio generale dell'agere amministrativo che vada comunicato agli interessati l'inizio del procedimento, soprattutto quando si tratti di casi di revoca o annullamento di precedenti provvedimenti favorevoli, con la conseguenza che è illegittimo, per violazione di legge, l'atto di revoca di un finanziamento o di un sussidio, non preceduto dalla preventiva comunicazione ex art. 7, l. n. 241 del 1990”* (Cons. Stato Sez. V Sent., 16.06.2009, n. 3861, T.A.R. Campania Napoli Sez. VII, 15.03.2006, n. 2965).

Nel caso all'esame, l'inserimento nella graduatoria ancorché definitiva, subordinata in realtà alla sola verifica di requisiti d'ammissione - che, peraltro, nella parte in cui sono contestati, non hanno carattere formale, oggettivo o immediatamente percepibile, ma richiedono un giudizio articolato in valutativi - ha posto il Comune di Villa Bartolomea in una posizione di giuridica aspettativa tutelata anche in termini procedimentali, con la necessità di instaurare un contraddittorio sull'eventuale provvedimento sfavorevole, prima della sua adozione, in modo da rispettare i canoni costituzionali del giusto procedimento.

Il mancato rispetto di questi presupposti determina l'illegittimità dell'atto di esclusione e il suo annullamento.

*

II.2 Illegittimità del provvedimento di non ammissione per difetto di motivazione e/o violazione delle norme di legge. Illegittimità delle note di chiarimento. Tassatività delle cause di esclusione.

II.2.a. Come anticipato nella parte in fatto, il decreto ministeriale del 30.12.2020 e il successivo avviso pubblico del 22.03.2021 hanno stabilito le tipologie di interventi/richieste ammissibili, dettando anche i criteri di valutazione ed ammissibilità delle candidature per il riparto dei fondi stanziati.

Tuttavia il Ministero dell'Istruzione, nel provvedimento di non ammissione (doc. 3), nonché, in parte, nelle note di chiarimento (cfr. docc. 4 e 5), pare aver introdotto una interpretazione restrittiva dei requisiti di ammissibilità al contributo previsti dall'avviso, aggiungendo ulteriori criteri non previsti nel Decreto e nell'avviso pubblico, in violazione del principio di tassatività delle cause di esclusione.

Ciò vale con riferimento, in particolare, sia alla questione relativa alla proprietà pubblica delle aree oggetto di intervento, sia con riferimento alla destinazione urbanistica delle stesse, che, a dire del Ministero, dovrebbero essere *“destinate urbanisticamente alla finalità specificata (centro polifunzionale per la famiglia)”*.

Al riguardo, nel provvedimento gravato, il Ministero deduce che: *“Inoltre, con avviso di chiarimento del 15 aprile 2021, prot. n. 9186 (quesito n. 8), pubblicato sul sito al seguente link https://www.istruzione.it/edilizia_scolastica/asili-nido-e-centri-polifunzionali.shtml, è stato precisato che l'edificio oggetto di intervento deve essere già destinato a centro polifunzionale per la famiglia, e con successiva nota di chiarimento del 12 maggio 2021, prot. n. 10107 (quesito n. 2) e sulla base dell'Avviso pubblico l'area su cui deve essere realizzato l'intervento deve essere pubblica e urbanisticamente conforme”*.

Appare di tutta evidenza l'illegittimità del provvedimento di esclusione per difetto di motivazione e/o violazione delle norme di legge, in quanto la decisione di non ammissibilità appare riconducibile all'asserita e pretesa mancanza di requisiti non richiesti dalle norme di legge e dall'avviso pubblico.

Al riguardo si osserva che, in generale, *“le clausole di un bando di concorso”* (nel nostro caso dell'avviso pubblico) *“non possono essere assoggettate ad un procedimento ermeneutico in funzione integrativa, diretto ad evidenziare in esse pretesi significati impliciti o inespressi, ma vanno interpretate secondo il*

significato immediatamente evincibile dal tenore letterale della parole e dalla loro connessione (cfr. art. 12, comma 1, disp. prel. c.c.) (Cons. Stato, Sez. IV, 19 giugno 2019, n. 4150). L'interpretazione letterale è preferibile anche a garanzia dell'affidamento dei destinatari, affinché i vizi del procedimento ermeneutico non conducano a un effetto, indebito, di integrazione delle regole di gara aggiungendo significati del bando (e nel nostro caso, dell'avviso pubblico) in realtà non chiaramente e sicuramente rintracciabili nella sua espressione testuale (cfr. T.A.R. Lazio Roma, Sez. III, 7 giugno 2019, n. 7395). In questo senso, non è consentito introdurre surrettiziamente, attraverso i chiarimenti modifiche della *lex specialis*, atteso che i chiarimenti forniti dalla stazione appaltante, aventi ad oggetto il contenuto del bando e degli atti allegati, sono ammissibili purché non modifichino la disciplina dettata per lo svolgimento della gara, cristallizzata nella *lex specialis*, avendo i medesimi una mera funzione di illustrazione delle regole già formate e predisposte dalla disciplina di gara, senza alcuna incidenza in termini di modificazione o integrazione delle condizioni di gara, deducendo, pertanto che il tenore letterale non può naufragare nel modificare le condizioni partecipative (Cons. Stato, Sez. V, 17 gennaio 2018, n. 279).

Detto ciò, non è chi non veda che la stessa disposizione madre della legge n. 160/2019 si esprime in termini chiari ed esaustivi dal punto di vista testuale, menzionando i contributi per interventi su edifici di proprietà comunale:

“Per il finanziamento degli interventi relativi ad opere pubbliche di messa in sicurezza, ristrutturazione, riqualificazione o costruzione di edifici di proprietà dei comuni”.

Vista la chiarezza del dispositivo di legge, e in mancanza di altre integrazioni fuor di contesto, l'attenzione del legislatore e la sua volontà si sono indiscutibilmente concentrati sugli specifici edifici, di proprietà dell'ente, che beneficiano o intendono beneficiare dei finanziamenti di cui al bilancio di previsione, non su altri.

Nello stesso avviso pubblico si riecheggia il testo del comma 59, dianzi menzionato (cfr. artt. 1 e 2, che ne riporta esattamente il contenuto), e non viene richiesto che l'intero intervento progettato, anche relativo ad altri comparti e non oggetto di finanziamento, sia collocato su aree di proprietà comunale.

Quanto sopra trova, peraltro, conferma nella risposta al quesito n. 6, di cui alle note di chiarimento del 15.04.2021, riportata nel seguito: *“gli immobili oggetto di riqualificazione possono essere oggetto di concessione all’Amministrazione (e quindi non di proprietà)? No, l’articolo 1, comma 59, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 prevede che gli edifici debbano essere di proprietà degli enti locali”*.

Deve pertanto ritenersi ultroneo e illegittimo il provvedimento ministeriale in contestazione, che estende il requisito anche ad aree estranee alla richiesta di ammissione al contributo e destinate, nel caso in esame, alla realizzazione di una piazza, considerato che la minuscola area di proprietà privata (e peraltro oggetto della procedura di esproprio) appartiene a stralcio autonomo di progetto (stralcio A), peraltro finanziato esclusivamente dal Comune.

*

II.2.b. Analoghe considerazioni valgono, sotto questi profili di censura, anche per quanto rilevato nel provvedimento di non ammissione in merito alla destinazione urbanistica, laddove si rileva che: *“l’area deve essere ... destinata urbanisticamente alla finalità specificata (centro polifunzionale per la famiglia)”*. Sul punto l’avviso pubblico, all’art. 3, comma quarto, si limita a prevedere che: *“4. Non sono ammissibili: 5) progetti non redatti in conformità alle norme tecniche vigenti o che non rispettano tutti gli standard di sicurezza previsti dalla normativa vigente”*.

Nel caso in esame, invece, il Ministero appare aver introdotto un ulteriore requisito relativo alla destinazione dell’area alla realizzazione di un centro polifunzionale. Tale opzione trova conferma anche nella risposta alle richieste di chiarimento, 12.05.2021 (doc. n. 5), in cui al quesito n. 2 si vorrebbe introdurre surrettiziamente tale requisito (*“l’area deve essere...già urbanisticamente destinata alla finalità prevista”*), con pari violazione anche del principio di legalità e tassatività dei motivi di esclusione dalla misura.

Trattasi infatti di un requisito non richiesto dal D.M. del 30.12.2020, e, tanto meno, dall’avviso pubblico.

Tanto che il Ministero non formula alcuna eccezione e/o deduzione in merito alla conformità del progetto alle norme tecniche vigenti.

Al riguardo, anche il quesito n. 8, inopinatamente richiamato dalle note di chiarimento del 15.04.2021 (doc. n. 4), introduce una causa di esclusione non prevista dall'avviso pubblico, laddove richiede che l'edificio oggetto dell'intervento di riqualificazione debba essere *“già destinato a centro polifunzionale”*.

Premesso che l'intervento oggetto della richiesta di contributo riguarda una costruzione *ex novo* di un centro (e non una riqualificazione, come si dedurrà al successivo paragrafo II.4.2), l'avviso pubblico non richiede, ai fini dell'ammissibilità, che l'area oggetto di intervento sia già destinata a centro polifunzionale, avente le caratteristiche di cui all'art. 3 dell'avviso pubblico.

La comunicazione impugnata e la stessa risposta fornita dal Ministero al predetto quesito n. 8 risultano illegittime, nella parte in cui, in violazione del principio di tassatività delle cause di esclusione, introducono una lettura diversa e un nuovo requisito, a pena di inammissibilità.

A fronte di quanto sopra esposto, si chiede l'annullamento del provvedimento gravato, con l'adozione delle conseguenti statuizioni.

*

II.3. Proprietà in capo al Comune dell'immobile interessato dall'intervento di cui alla richiesta di contributo. Difetto d'istruttoria, violazione di legge e degli artt. 1 e 2 dell'avviso pubblico, illogicità e insufficienza della motivazione.

Nella comunicazione di non ammissione il Ministero deduce che *“una parte dell'area oggetto di intervento”* risulta essere di proprietà privata per il 3,27% del totale (109 mq.) e, pertanto, l'intervento non sarebbe ammissibile, in quanto l'area deve essere interamente di proprietà dell'ente comunale. Osservazione, sia consentito, del tutto priva di riscontri, sussistendo anzi elementi di segno contrario. Da un lato, infatti, la comunicazione del ministero pone a fondamento della esclusione del progetto comunale l'art. 3, comma 1 (*“Si evidenzia che, secondo quanto previsto dall'art. 3 comma 1 dell'avviso pubblico, ...l'area deve essere interamente di proprietà comunale”*).

Questo rilievo dà conto di un primo vizio motivazionale, posto che, in realtà, l'art. 3 comma 1 delinea gli interventi ammissibili a sostegno, non il tema della proprietà, che è trattato agli artt. 1 e 2. E però, questi ultimi trattano proprio di *“interventi di messa in sicurezza, ristrutturazione, riqualificazione o costruzione*

di edifici di proprietà dei comuni destinati ad asili nido e scuole dell'infanzia e a centri polifunzionali per i servizi alla famiglia”, talché il provvedimento avversato si pone anche in palese antinomia con queste previsioni dell'avviso.

Per altro verso, anche per i principi di tassatività di cui al paragrafo precedente, invero, tra le condizioni di ammissibilità non campeggia la proprietà dei beni generalmente ricompresi in un progetto di costruzione, che possono essere anche diversi da quelli oggetto della domanda di contributo, ma si richiede che siano di proprietà comunale esclusivamente quelli cui si riferisce la disciplina disegnata dalla legge n. 160/2019 (art. 1, comma 59), e ammissibili a finanziamento, il che è anche in linea con le finalità della normativa e con i poteri conferiti al ministero erogante.

Si deduce, pertanto, l'illegittimità del provvedimento gravato - per difetto di istruttoria e/o travisamento dei fatti, oltre che per motivazione insufficiente e violazione degli artt. 1 e 2 del D.M. del 30.12.2020 e dell'art. 3 dell'avviso pubblico - nella parte in cui la comunicazione di non ammissione del Ministero testualmente dichiara che: *“Dalla relazione di progetto si evince che una parte dell'area sulla quale è prevista la realizzazione del progetto generale risulta essere di proprietà privata per il 3,27% del totale (109 mq.) – e sarà oggetto di esproprio nello stralcio A...omissis e, inoltre, l'area deve essere interamente di proprietà dell'ente locale e destinata urbanisticamente alla finalità specificata (centro polifunzionale per la famiglia) ...omissis ... e con successiva nota di chiarimento del 12 maggio 2021, prot. n. 10107 (quesito n. 2) e sulla base dell'Avviso pubblico l'area su cui deve essere realizzato l'intervento deve essere pubblica e urbanisticamente conforme”.*

Va, innanzitutto, sottolineato che - come si evince, in parte, anche dallo stesso provvedimento gravato - l'intervento di realizzazione del nuovo centro servizi a Carpi di Villa Bartolomea è suddiviso in 2 stralci, descritti nella relazione tecnica illustrativa del progetto, riportata per estratto nel seguito (**doc. n. 10**):

A) ***“il primo stralcio (stralcio A) prevede la realizzazione delle opere propedeutiche di demolizione, realizzazione dei relativi spazi esterni prospicienti da destinarsi a piazza pubblica”, completamente finanziato a carico dell'amministrazione comunale;***

B) “il secondo stralcio di cui al presente progetto (stralcio B) sarà oggetto di richiesta di finanziamento tramite il bando ministeriale denominato “Avviso pubblico per la presentazione delle richieste di contributo...””.

Con la candidatura del progetto (stralcio B) a tale bando si intende portare a completamento l'intero intervento mediante la realizzazione del centro polifunzionale per le famiglie, il completamento dell'ambito piazza destinato ad attività pubbliche e ricreative e la riqualificazione del parco lungo via Guido Casara da destinare ad area giochi”.

In particolare l'area oggetto di progetto è suddivisa nelle seguenti proprietà:

- Comune di Villa Bartolomea 96,73% della superficie pari a metri quadri catastali 3.223,00 mq.;

- altri Privati: 3,27% della superficie pari a metri quadrati catastali 109,00;

e nello specifico ha ad oggetto i mappali individuati al C.T. del Comune di Villa Bartolomea, al Foglio 16, mappali nn. 136, 137, 146 (parte) e 319, e il terreno identificato al medesimo C.T., al Fogli 16, mappale n. 592 (parte), intestato a privati.

Al riguardo, nella soprarichiamata relazione tecnica, si evidenziava che *“L'ambito di progetto, al livello della progettazione attuale, necessita di una procedura di esproprio per pubblica utilità al fine di ottenere la porzione di terreno a geometria triangolare ad oggi di proprietà privata censita catastalmente al foglio 16, particella 592. Tale operazione si rende di necessaria importanza al fine di migliorare la qualità spaziale e geometrica dell'ambito destinato a piazza pubblica e di impostare la strada che nel futuro servirà la lottizzazione retrostante. Si fa presente che la procedura di esproprio e indennizzo per pubblica utilità sarà interamente finanziata a carico dell'amministrazione comunale nell'ambito della realizzazione dello stralcio A”* (cfr. doc. n. 10, pag. 4).

Da quanto sopra emerge chiaramente che l'area di proprietà privata (oggetto della procedura di esproprio) riguarda esclusivamente lo stralcio A del progetto, che non rientra tra gli interventi oggetto della richiesta di contributo.

Ed infatti la realizzazione del centro polifunzionale, ricompresa, invece, nello stralcio B, è progettata sul mappale n. 136, che come detto, è di proprietà interamente pubblica (cfr. **doc. n. 11**, visura catastale).

È, quindi, documentale che la progettazione della costruzione del nuovo centro polifunzionale è collocata interamente su area di proprietà pubblica, in conformità a quanto previsto dal D.M. e dall'avviso pubblico.

Si aggiunga, poi, che gli stralci A e B del progetto sono funzionali, indipendenti e realizzabili in forma autonoma.

In particolare l'area oggetto di esproprio, inserita nello stralcio A, non è funzionale alla realizzazione dell'edificio adibito a centro polifunzionale per la famiglia.

Per altro aspetto, si vorrà notare una palese contraddizione tra premesse e conclusioni della stessa comunicazione di esclusione, visto che nelle prime, il Ministero dà conto dell'indicata ripartizione e della concentrazione del contributo sullo stralcio B (candidato all'avviso), mentre poi conclude nel senso qui criticato: *“L'intervento generale si compone di due stralci funzionali: – Stralcio A (finanziato a carico dell'Amministrazione): demolizione e costruzione centro per l'aggregazione della comunità e piazza; – Stralcio B (candidato all'Avviso in oggetto): realizzazione del centro polifunzionale per le famiglie, ambulatorio medico (di 27 mq.), completamento piazza e riqualificazione parco ... omissis”*.

In conclusione, e per i motivi tutti di cui sopra, si chiede l'annullamento del provvedimento gravato, con ammissione al finanziamento del progetto di realizzazione del centro polifunzionale, oggetto di richiesta.

*

II. 4. Illegittimità del provvedimento di non ammissione per difetto di motivazione e/o violazione delle norme di legge. Travisamento dei fatti. Difetto di istruttoria.

II.4.1. Nel provvedimento di non ammissione il Ministero dell'Istruzione afferma, da un lato, che l'area, oggetto di intervento, deve essere *“destinata urbanisticamente alla finalità specificata (centro polifunzionale per la famiglia)”* e, dall'altro lato, che non sarebbero ammessi interventi su *“edifici pubblici aventi altra destinazione”*, richiamando le note di chiarimento del 15.04.2021 e del 12.05.2021 predisposte dallo stesso Ministero.

La scrivente difesa deduce, innanzitutto, l'illegittimità del provvedimento gravato per difetto e/o carenza di motivazione, oltre che per travisamento dei fatti.

Ed infatti la motivazione appare del tutto generica e priva di riferimento alle norme dell'avviso e/o del Decreto ministeriale asseritamente violate, né è dato in

realtà conoscere a quali delle varie disposizioni locali, regolatrici della destinazione urbanistica, o a quali documenti, il provvedimento intenda riferirsi. Tanto che, dalla lettura di tale provvedimento, non appare comprensibile quale sia il percorso logico-giuridico seguito dall'amministrazione per giungere alla decisione adottata. Al riguardo, si osserva che, come confermato dalla sentenza n. 2457/2017 del Consiglio di Stato, *“l'obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi è inteso dalla consolidata giurisprudenza di questo Consiglio di Stato secondo una concezione sostanziale/funzionale, nel senso che esso è da intendersi rispettato quando l'atto reca l'esternazione del percorso logico-giuridico seguito dall'amministrazione per giungere alla decisione adottata e il destinatario è in grado di comprendere le ragioni di quest'ultimo e, conseguentemente, di utilmente accedere alla tutela giurisdizionale, in conformità ai principi di cui agli artt. 24 e 113 della Costituzione”*.

Si chiede, quindi, l'annullamento del provvedimento gravato.

II.4.2. In ogni caso, per mero scrupolo difensivo, si esamineranno nel seguito le singole censure prospettate nel provvedimento di non ammissione, effettuando un tentativo di ricostruzione ed interpretazione congetturale delle deduzioni formulate dal Ministero.

In particolare nella comunicazione di non ammissione si afferma testualmente che *“secondo quanto previsto dall'articolo 3, comma 1, dell'avviso pubblico sono ammissibili a contributo esclusivamente interventi di interventi di costruzione, ristrutturazione, messa in sicurezza e riqualificazione di centri polifunzionali per la famiglia, mentre non sono ammessi interventi su edifici pubblici aventi altra destinazione e, inoltre, l'area deve essere .. omissis .. destinata urbanisticamente alla finalità specificata (centro polifunzionale per la famiglia).*

Inoltre, con avviso di chiarimento del 15 aprile 2021, prot. n. 9186 (quesito n. 8), pubblicato sul sito al seguente link https://www.istruzione.it/edilizia_scolastica/asili-nido-ecentripolifunzionali.shtml, è stato precisato che l'edificio oggetto di intervento deve essere già destinato a centro polifunzionale per la famiglia, e con successiva nota di chiarimento del 12 maggio 2021, prot. n. 10107 (quesito n. 2) e sulla base dell'Avviso pubblico l'area su cui deve essere realizzato l'intervento deve essere pubblica e urbanisticamente conforme”.

Sicché il Ministero sembrerebbe escludere l'ammissibilità dell'intervento, in quanto, a suo dire, non sarebbero finanziabili interventi *“su edifici pubblici aventi altra destinazione”*, rinviando ai seguenti quesiti:

- **quesito n. 8 delle risposte alle richieste di chiarimento Prot. 9186 del 15.04.2021** (cfr. doc. n. 4):

“Se l'immobile non è mai stato accatastato, perciò non ha una specifica destinazione d'uso è possibile sfruttare questo Avviso per poter riqualificare tale immobile e adattarlo a Centro polifunzionale per la famiglia?”

Risposta

No, l'immobile da riqualificare deve essere già destinato a centro polifunzionale per la famiglia, avente le caratteristiche di cui all'art. 3 dell'avviso pubblico”.

- **quesito n. 2 delle risposte alle richieste di chiarimento Prot. n. 10107 12 maggio 2021** (cfr. doc. n. 5):

“Ai fini della costruzione di nuovi asili nido o scuole dell'infanzia è possibile utilizzare un'area privata previa procedura di esproprio?”

Risposta

Per la costruzione di nuovi asili nido, scuole dell'infanzia o centri polifunzionali per la famiglia, ferma restando la comprova delle esigenze didattiche, l'area deve essere di proprietà del comune, libera da vincoli, disponibile e già urbanisticamente destinata alla finalità prevista”.

Volendo, ora, ricostruire congetturalmente il percorso motivazionale per come esso si ricava, quanto meno, dal raffronto dei vari riferimenti sopra forniti, pare che l'attenzione del Ministero si sia appuntata sul fatto che l'edificio interessato dall'intervento non sia, di fatto, riconducibile in origine alla destinazione di centro polifunzionale.

Se così stanno le cose, allora non v'ha dubbio che il provvedimento di non ammissione appare (in una con le conferenti risposte ai quesiti, sopra citate) gravemente illegittimo per violazione del Decreto Ministeriale del 30.12.2020 e dell'avviso pubblico del 22.03.2021, nonché per difetto di istruttoria e/o travisamento dei fatti, in quanto, il Comune ricorrente ha chiesto il finanziamento per un intervento di nuova costruzione di un centro polifunzionale, menzionando espressamente l'art. 2 comma 2 del D.M. e non per il diverso intervento di

riqualificazione di un centro già esistente, come evidenziato dai documenti prodotti e su questo inquadramento della domanda non è stata mossa alcuna censura.

Se si dichiara di voler realizzare una costruzione *ex novo* (anche tramite previa demolizione) è evidente che non sia possibile o ammesso indagare, senza violare le disposizioni di riferimento, sulla destinazione d'origine.

Va evidenziato, a conferma di ciò, che la costruzione *ex novo* di centri polifunzionali è espressamente prevista dall'art. 3 del predetto decreto ministeriale e dall'art. 3 dell'avviso pubblico, laddove sono dichiarate ammissibili le candidature per i seguenti interventi: “1) **interventi di costruzione, ristrutturazione, messa in sicurezza e riqualificazione di ... centri polifunzionali per la famiglia**”.

Si rivela indicatore di un tanto, poi, anche il quesito n. 26 con le connesse risposte alle richieste di chiarimento (Prot. 9186 del 15.04.2021, cfr. doc. n. 4), citate dallo stesso Ministero, e testualmente riportato nel seguito:

“Quesito n. 26

È possibile partecipare al bando come costruzione (ex novo) di un centro polifunzionale per la famiglia su un'area di proprietà del Comune?

Risposta

***Sì, è possibile**”.*

Ciò che infine rende incontrovertibile l'avvenuto, indebito ampliamento del raggio d'azione delle disposizioni asseritamente pretermesse o il loro fraintendimento, sono il Decreto ministeriale del 30.12.2020 e l'avviso pubblico del 22.03.2021, che ...prevedono l'assegnazione del punteggio massimo di 15 punti in caso di assenza di strutture analoghe nel territorio comunale, cioè rientranti nell'area che rappresenta il bacino di utenza della struttura.

Tanto che il Comune ricorrente ha, infatti, allegato, al momento della presentazione della candidatura, la dichiarazione sostitutiva, a firma del responsabile dell'Ufficio tecnico, attestante l'assenza di Centri Polifunzionali o, più in generale, servizi rivolti alla famiglia nel territorio comunale di Villa Bartolomea, bacino d'utenza dei servizi indicati (doc. n. 12).

Vi è stato, quindi, da parte del Ministero, un grave travisamento dei fatti e una contraddizione manifesta, oltre che il difetto dell'*iter* motivazionale, considerato

che, nel provvedimento gravato, si parla del diverso intervento di riqualificazione e non di costruzione *ex novo*, classificazione della domanda, quest'ultima, che è pacifica tra le parti. In sostanza, si aggiunge che l'edificio oggetto di intervento dovesse essere già destinato a centro polifunzionale in correlazione ad un'altra e diversa fattispecie, ultronea e non oggetto di accesso alla candidatura.

Si chiede, pertanto, l'annullamento del provvedimento di non ammissione, con l'adozione di ogni conseguente statuizione.

II.4.3. Sempre in via subordinata si osserva che un ulteriore profilo di non ammissibilità sembrerebbe riconducibile alla destinazione urbanistica dell'area di intervento, laddove si afferma che: *“nella dichiarazione di conformità urbanistica l'area di destinazione è classificata in parte in zona A – Centro storico e corti rurali e in parte in zona E – Rurale”* e che *“con successiva nota di chiarimento del 12 maggio 2021, prot. n. 10107 (quesito n. 2) e sulla base dell'Avviso pubblico l'area su cui deve essere realizzato l'intervento deve essere pubblica e urbanisticamente conforme”*.

Ora, in disparte il fatto che l'area oggetto di costruzione del nuovo centro polifunzionale per la famiglia da finanziare è pubblica (come dedotto al precedente motivo di ricorso II.3) la stessa ha una destinazione urbanistica conforme.

In primis si osserva che la costruzione del centro interessa il solo mappale n. 136, come si può evincere anche dall'estratto di mappa catastale inserito nella Tavola B_DE2_01_Inquadramento (**doc. n. 13**).

Tale mappale, come indicato nel certificato di destinazione urbanistica (**doc. n. 14**), ha la seguente destinazione:

- nel PATI *“A.T.O. – Ambito Territoriale Omogeneo – 2, ambito urbano Spinimbecco-Carpi – con destinazione Centro storico”* (il certificato rinvia, ai fini dell'edificabilità, all'art. 26 delle Norme Tecniche del PATI);
- nel PRG vigente, avente valore ed efficacia di PI, come: *“Zona A - Centro storico e corti rurali”*, (il certificato richiama, ai fini dell'edificabilità, le specifiche prescrizioni del Norme di Attuazione del PRG: pagg. 36, 37 e 38).

Per quanto concerne le NT del PATI (**doc. n. 15**), l'art. 26, al comma 11, prevede che *“Il PI sulla base delle direttive che precedono può privilegiare il recupero a destinazione residenziale, favorendo comunque l'integrazione della residenza con*

funzioni commerciali (secondo le previsioni della LR n.15/2004), direzionali e turistiche ed a servizi, secondo criteri di sostenibilità in rapporto alle esigenze di tutela del tessuto edilizio storico e delle capacità infrastrutturali e di mobilità dei centri storici, nonché di integrazione della popolazione, per evitare o ridurre fenomeni di degrado edilizio e sociale”.

Anche per quanto concerne il PRG, l'area oggetto di intervento è ricompresa nella zona “A” /centro Storico e le disposizioni di cui alle pag. da 36 a 38 richiamate in certificato danno conto della disciplina generale relativa alla zona di interesse.

Sul punto, vi è anche da far presente che non è né comprensibile né condivisibile la tesi afferente ad una presunta “incompatibilità” *tout court* della zona urbanistica centro storico con questa o quella destinazione d'uso (in questo caso: centro polifunzionale, quindi a servizi), proprio perché questa categoria urbanistica, a differenza delle altre (residenziale, agricola, ecc.), rimanda non alle prospettive d'uso, ma ai caratteri storici dell'edificio, a prescindere dalle destinazioni, che non sono definibili a priori ma di cui si considera, dettando apposita disciplina, soltanto la compatibilità con il nucleo originario di un comune.

Ed infatti il D.M 1444/1968 classifica la zona A come “*le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi*”.

Va qui, osservato, pertanto, che la costruzione di un centro polifunzionale per servizi alla famiglia non può ritenersi, sempre a quanto è dato capire e attenendoci alle indicazioni dell'atto di esclusione gravato, *ex se* inconciliabile urbanisticamente con la zona A- centro Storico, come, peraltro, espressamente riconosciuto e comprovato dall'art. 26 del PATI, laddove l'Ente comunale si è prefissato l'obiettivo di integrare la residenza con i servizi “per evitare o ridurre fenomeni di degrado edilizio e sociale”.

Ed infatti il progetto di realizzazione del nuovo centro servizi di Carpi di Villa Bartolomea (il cui stralcio B costituisce la realizzazione del centro polifunzionale), “*costituisce un'opportunità per l'Amministrazione Comunale al fine di recuperare un bene immobile di proprietà pubblica ormai in disuso e in stato di fatiscenza e il*

parco prospiciente, oltre che dotare la frazione di Carpi dei servizi pubblici destinati alla collettività e alle famiglie, ad oggi non presenti nel territorio comunale. L'intervento si prefigura come un'importante occasione di rigenerazione urbana all'interno del tessuto urbano consolidato ed è volto inoltre alla rigenerazione sociale del contesto in cui è collocato al fine di creare nuovi spazi di ritrovo, di socialità e di favorire una nuova stagione economica per il paese, auspicando inoltre su un ripopolamento dell'abitato. La collocazione urbana dell'intervento infatti caratterizzerà l'ingresso principale al futuro piano di lottizzazione in previsione” (cfr. relazione tecnica, doc. n. 11).

Appare, quindi, evidente, al contrario di quanto affermato dal Ministero, che l'intervento risulta essere pienamente conforme alle disposizioni in vigore, nel rispetto della destinazione urbanistica dell'area oggetto di intervento, poi assoggettata al piano di recupero in vista di tale scopo.

Si chiede, quindi, l'annullamento del provvedimento di non ammissione, per i motivi di cui si è detto e si insiste per l'accoglimento del ricorso, con l'adozione delle conseguenti statuizioni.

*

Tutto ciò premesso, il Comune ricorrente, come sopra rappresentato e difeso,

chiede

- In via principale

- accogliere il ricorso in epigrafe, e, per gli effetti, annullarsi gli atti impugnati.

In ogni caso

Con la rifusione delle spese di lite in favore del Comune ricorrente.

Si allega:

I. mandato alle liti.

In via istruttoria

Si producono i documenti di cui a separato elenco.

Ai fini delle disposizioni relative al contributo unificato, si dichiara che il valore ammonta ad Euro 903.331,75 e il contributo unificato è pari ad Euro 650,00.

Verona - Roma, 1 aprile 2022.

Avv. Rinaldo Sartori