

Publicato il 27/12/2022

N. 17624/2022 REG.PROV.COLL.
N. 08370/2022 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 74 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 8370 del 2022, proposto da Comune di **Nerviano**, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Maria Cristina Colombo, Giovanni Crisostomo Sciacca, Mattia Casati, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Giovanni C. Sciacca in Roma, via di Porta Pinciana n. 6;

contro

Ministero dell'Istruzione, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Ministero dell'Istruzione – Unità di Missione per il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, non costituito in giudizio;

nei confronti

Comune di Caravaggio, non costituito in giudizio;

per l'annullamento,

- dell'esclusione comunicata in data 9 maggio 2022, trasmessa dal Ministero dell'Istruzione – Unità di missione per il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, dalla procedura di concessione di finanziamenti avviata mediante l'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;
- dell'avviso pubblico prot. n. 48048 del 2 dicembre 2022, adottato dal 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;
- della graduatoria relativa alla Regione Lombardia, pubblicata sul sito ufficiale del Ministero dell'Istruzione, i cui decreti di approvazione non risultano allo stato disponibili e rispetto ai quali il Comune si riserva sin d'ora la proposizione di ricorso per motivi aggiunti;
- di ogni altro atto presupposto, consequenziale o comunque connesso, ancorché non conosciuto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero dell'Istruzione;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 dicembre 2022 il dott. Giovanni Caputi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso in epigrafe vengono impugnati gli atti sopra enucleati con i quali il Ministero resistente ha disposto la non ammissione della proposta progettuale del Comune ricorrente al finanziamento di cui alla procedura bandita con l'Avviso Pubblico prot. n. 48048 del 02.12.2021.

2. Preliminarmente, occorre dare atto della applicabilità alla presente controversia del decreto legge n. 85/2022 (pubblicato in Guri n. 157 del 7.7.2022) poi assorbito dall'art. 12 bis del Decreto Legge del 16/06/2022 - N. 68, come convertito in L. n. 108/2022.

La procedura oggetto di ricorso rientra infatti nella previsione della disposizione in parola, trattandosi di *“interventi finanziati in tutto o in parte con le risorse previste dal PNRR”*.

Inoltre, trattandosi di novella processuale, in assenza di diversa esplicita disposizione e non attenendo a giurisdizione e competenza, essa disciplina anche le fasi non concluse dei procedimenti in corso (cfr. Decreto Presidente Cons. St. 15 luglio 2022, n. 3387; Tar Sardegna, Cagliari, sez. I, 13 gennaio 2011, n.16), ed a maggior ragione i procedimenti la cui data di deposito è successiva al 7 luglio 2022, nonostante il fatto che le notifiche siano sostanzialmente contestuali all'entrata in vigore della novella in parola.

3. Le norme del predetto art. 12 bis applicabili al caso di specie sono quelle di cui ai commi 4 e 5 del medesimo.

La prima disposizione riguarda le parti necessarie del processo e non pone criticità nel caso di specie, considerando anche che il contraddittorio è stato integrato per pubblici proclami.

La seconda disposizione prescrive invece: *“Ai procedimenti disciplinati dal presente articolo si applicano, in ogni caso, gli articoli 119, comma 2, e 120, comma 9, del codice del processo amministrativo, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.”*.

Si procede quindi a rendere la pronuncia nei ristretti termini previsti dall'art. 120, comma 9, c.p.a..

3.1. Ad avviso del Collegio, deve altresì ritenersi applicabile ai casi di cui all'art. 12 bis in parola la previsione relativa alla redazione, ordinariamente, della sentenza in forma semplificata, di cui al comma 10 del predetto art. 120 c.p.a..

Infatti, la norma in discorso è intimamente intrecciata con il precedente comma 9, e la sentenza cui fa riferimento la disposizione da ultimo indicata, che esplicitamente si applica ai giudizi PNRR, è logicamente quella di cui al successivo comma 10 che quindi deve essere parimenti applicato ai giudizi PNRR, risultando concettualmente impercorribile un'applicazione non convergente delle due norme alla medesima fattispecie, almeno in assenza di specifica disciplina di coordinamento.

L'interpretazione appena accennata è confermata dalla *ratio* acceleratoria delle norme in discorso e dai “*Principi generali*” (cfr. artt. 1-3) del c.p.a., in particolare dagli obblighi di sinteticità degli atti e di ragionevole durata del processo. Il Legislatore considera infatti, come linea di principio, che nei processi riguardanti interventi urgenti siano prevalenti le esigenze di celerità rispetto a quelle di diffusa esplicazione degli elementi di fatto e diritto della decisione.

4. In ogni caso, nella presente fattispecie, sussistono anche i presupposti di cui all'art. 74 c.p.a. per rendere la sentenza in forma semplificata.

5. Può quindi prescindere dalla ricostruzione cronologica delle circostanze di fatto della controversia e dalla trattazione delle pur serie eccezioni spiegate dall'amministrazione visto che il ricorso è manifestamente infondato nel merito.

6. Appare invero decisivo, ai fini della reiezione del ricorso, la circostanza che la *lex specialis* di gara prevedesse come obbligatoria la verifica di interesse culturale su alcuni degli immobili possibile oggetto di intervento e che tale previsione non possa considerarsi manifestamente irragionevole, alla luce in particolare delle esigenze di celerità e di rendicontabilità inerenti al PNRR.

Non può quindi aderirsi alla tesi del ricorrente secondo cui “*nessuno dei requisiti previsti dall'Avviso Pubblico chiedeva il preventivo espletamento della VIC ai fini dell'ammissione alla procedura*”.

Al contrario, ritiene il Collegio che l'art. 8 dell'Avviso Pubblico contempli chiaramente il predetto obbligo a pena di esclusione. Infatti, la previsione in parola, rubricata "*TERMINI E MODALITÀ DI PRESENTAZIONE DELLA DOMANDA E DOCUMENTAZIONE DA TRASMETTERE*", dispone che: "*Gli enti locali e territoriali interessati, tramite il legale rappresentante o loro delegato, devono far pervenire la propria candidatura entro le ore 15.00 del giorno 8 febbraio 2022, esclusivamente attraverso il sistema informativo predisposto, accedendo al seguente link del portale del Ministero dell'istruzione dedicato al Piano nazionale di ripresa e resilienza <https://pnrr.istruzione.it/> (..)*". Nel comma 4 dello stesso articolo 8 è poi previsto che: "*Per la presentazione della candidatura, gli enti dovranno compilare ogni sezione del formulario proposto sul sistema informativo, nonché allegare la scheda di progetto, con la relativa documentazione tecnica, e l'autodichiarazione relativa al rispetto dei principi previsti per gli interventi del PNRR, di cui agli allegati 2 e 3 al presente avviso, specificando, in particolare: (..)* ", tra l'altro, "*l'anno di costruzione dell'immobile o degli immobili oggetto di demolizione*".

Sul punto la *lex specialis* precisa altresì "*che gli edifici con data di costruzione precedente all'anno 1952 devono essere stati sottoposti a verifica di interesse culturale, il cui esito negativo va allegato alla candidatura*".

Le indicazioni di cui all'Avviso appaiono nitide e le locuzioni adoperate, *inter alia* "dovranno" e "devono", implicano che non possa derogarsi a quanto richiesto, di modo da rispettare i principi di autoresponsabilità e *par condicio*.

7. Nemmeno può ritenersi che l'Avviso presenti vizi di legittimità per i profili in esame, ossia (come dedotto dal ricorrente nel terzo motivo di ricorso) per richiedere un adempimento, l'ottenimento della VIC, qualora non già in possesso dell'Ente, difficilmente realizzabile entro il termine di presentazione del progetto.

A tale riguardo, ritiene preliminarmente il Collegio che la doglianza rivolta dal ricorrente alla regolamentazione di gara non sia tardiva, in quanto la disposizione contestata non era immediatamente escludente al momento della pubblicazione dell'Avviso. Pertanto, la lamentela in esame era da presentare in uno con il ricorso avverso il provvedimento di espulsione dalla procedura. Parimenti, l'eventuale ottenimento della VIC in corso di procedura, ma prima del provvedimento espulsivo, avrebbe potuto essere attentamente valutato dall'amministrazione alla luce di tutte le circostanze del caso di specie, considerando che si tratterebbe di un requisito comunque afferente ad una qualità eventualmente posseduta antecedentemente all'Avviso.

Tuttavia la contestazione di cui si discorre, seppure tempestiva, è infondata nel merito.

Infatti, si è già accennato al fatto che le esigenze di celerità e rendicontabilità del PNRR rendono tali prescrizioni non irragionevoli, per cui, sussistendo ampia discrezionalità della P.A. nella predisposizione degli atti di una procedura concorsuale, il bilanciamento degli interessi che ne deriva non appare sindacabile nella presente sede.

8. Per completezza, deve notarsi che risulta condivisibile quanto dedotto dalla difesa erariale in ordine alla non piena applicabilità del principio di tassatività delle clausole escludenti alle procedure PNRR, fatte salve quelle che siano direttamente preordinate alla stipula di contratti pubblici che devono seguire la relativa disciplina.

Le procedure del genere di quella in esame appaiono infatti del tutto peculiari, in quanto rispondenti ad uno specifico quadro regolatorio ed a precisi e stringenti obiettivi, traguardi e pietre miliari imposti dall'Unione Europea, a fronte del riconoscimento di vantaggi finanziari al Paese.

Gli atti della procedura in esame sono quindi legittimi anche alla luce del fatto che gli stessi possono *“incidere sul raggiungimento degli obiettivi, riverberare effetti sui pagamenti in favore dello Stato membro da parte*

della Commissione europea (in particolare art.24 “Regole concernenti il pagamento, la sospensione e la risoluzione degli accordi riguardanti i contributi finanziari e i prestiti” in combinato disposto coll’art.20, del richiamato Regolamento (UE) 2021/241”), come sottolineato dalla Sezione tra l’altro nella sentenza n. 12663 del 2022.

Rimane ovviamente fermo, ma tale eventualità è assente nella presente fattispecie, che non può predicarsi l’effetto espulsivo di una previsione della *lex specialis* qualora non sussista univocità in tale senso, o quantomeno qualora l’ermeneusi della stessa, secondo i noti criteri letterale teleologico e sistematico, non conduca a detto approdo, come chiarito nella giurisprudenza della Sezione (e.g. ed *i.a.* sentenze nn. 10163/2022, 11879/2022, 12401/2022 e 12487/2022).

9. In merito al secondo motivo di ricorso, alla cui stregua l’obbligo contenuto nell’articolo 12 del D.lgs n. 42 del 2004 sarebbe posto in capo ai competenti organi del Ministero e non ai singoli enti pubblici, deve rilevarsi che la disposizione in parola testualmente (art. 12 cit., comma 2) prevede che *“I competenti organi del Ministero, d’ufficio o su richiesta formulata dai soggetti cui le cose appartengono e corredata dai relativi dati conoscitivi, verificano la sussistenza dell’interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico nelle cose di cui al comma 1, sulla base di indirizzi di carattere generale stabiliti dal Ministero medesimo al fine di assicurare uniformità di valutazione”*.

Ne discende che la verifica d’interesse culturale può essere effettuata sia “d’ufficio” sia ad istanza (“su richiesta”) dei soggetti cui le cose appartengono.

Pertanto, nelle ipotesi in cui un Comune, o un altro ente di quelli previsti dalla norma stessa, ritenga di presentare una proposta di intervento sui detti beni lo stesso dovrà preventivamente acquisire l’esito negativo della verifica di interesse culturale.

Nel caso di specie, il Comune si è assunto l'alea del mancato tempestivo ottenimento della VIC e, ancor prima, non ha ritenuto di programmare l'intervento in tempo utile, pertanto non può dolersi fondatamente della rigorosa previsione dell'Avviso Pubblico di cui si discorre.

10. In definitiva il ricorso deve essere respinto in tutte le sue articolazioni.

11. Vista la parziale novità della questione è giustificata la compensazione delle spese tra tutte le parti in causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 dicembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Sapone, Presidente

Silvia Piemonte, Referendario

Giovanni Caputi, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Giovanni Caputi

IL PRESIDENTE
Giuseppe Sapone

IL SEGRETARIO