

N. \_\_\_\_/\_\_\_\_ REG.PROV.CAU.  
N. 07649/2022 REG.RIC.



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

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Terza Bis)**

ha pronunciato la presente

**ORDINANZA**

sul ricorso numero di registro generale 7649 del 2022, proposto da

Comune di Nettuno, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Arturo Cancrini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, piazza di San Bernardo, 101;

***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 Pnrr, Ministero dell'Istruzione, Direzione Generale per Interventi in Materia Edilizia Scolastica, per la Gestione dei Fondi S, non costituiti in giudizio;

***per l'annullamento***

*previa sospensione dell'efficacia,*

- del provvedimento prot. n. 24140 del 21.4.2022 del Ministero dell'Istruzione –

Unità di Missione PNRR, recante “*Chiusura del procedi-mento per la decadenza dal finanziamento di cui al decreto del Ministro dell'istruzione 10 marzo 2020, n. 175. Provvedimento di decadenza dal finanziamento*”;

- ove occorra, per quanto di ragione, della comunicazione di avvio del procedimento di decadenza prot. n. 693 del 12.1.2022;

- di ogni atto presupposto, consequenziale o comunque connesso rispetto a quelli impugnati, ancorché non conosciuto

e, occorrendo, per la declaratoria di illegittimità

del silenzio serbato dall'Amministrazione intimata sull'istanza presentata dal Comune ricorrente il 5.11.2021, volta a ottenere la proroga del termine per l'aggiudicazione dei lavori di cui all'art. 2, comma 2, del Decreto del Ministero dell'Istruzione n. 175 del 10.3.2020

nonché per l'accertamento

dell'obbligo di provvedere in relazione alla medesima istanza, mediante l'adozione di un provvedimento espresso

e per la condanna

dell'Amministrazione rimasta inerte a provvedere alla sua adozione entro un termine non superiore a trenta giorni.

nonché per la nomina

di un commissario ad acta che si sostituisca all'Amministrazione in caso di ulteriore inosservanza anche dell'ordine di provvedere.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Vista la domanda di sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato, presentata in via incidentale dalla parte ricorrente;

Visto l'art. 55 cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Ritenuta la propria giurisdizione e competenza;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 2 agosto 2022 la dott.ssa Francesca Ferrazzoli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Rilevato che il Comune di Nettuno ha partecipato al Bando per la selezione di interventi per la formazione del Piano Regionale Triennale 2018-2020 e dei Piani Annuali di Edilizia Scolastica di cui al Decreto Interministeriale n. 47/2018;

Considerato che, con Decreto n. 175 del 10.3.2020, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 115 del 6 maggio 2020, il Ministero dell'Istruzione, disponendo lo scorrimento della graduatoria formatasi in relazione al primo bando, ha incluso gli interventi del Comune di Nettuno tra le opere finanziate, destinando il relativo finanziamento all'attuazione di un unico progetto denominato "Lavori di adeguamento sismico mediante demolizione e ricostruzione della Scuola Secondaria di 1° Grado e della Palestra di Via Olmata";

Atteso che l'importo complessivo dell'intervento era pari ad €6.130.160,00, di cui €5.687.727,67 da finanziarsi con i fondi ministeriali ed €442.432,33 in quota di co-finanziamento comunale derivante dai bonus economici del "Conto Termico", erogati dal Gestore dei Servizi Energetici – GSE S.p.A. per il miglioramento dell'efficienza e del risparmio energetico degli edifici e per la produzione di energia rinnovabile;

Visto l'art. 2, comma 2, del DM 175/2020 che ha previsto una tempistica di 18 mesi dalla pubblicazione in G.U.R.I. del Decreto per l'affidamento dei lavori relativi agli interventi di nuova costruzione o di importo pari o superiore alla soglia di rilevanza comunitaria, di cui all'articolo 35 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50. Ha precisato, altresì, che detti termini si intendono rispettati con l'avvenuta proposta di aggiudicazione dei lavori e che eventuali successive proroghe dei termini di aggiudicazione possono essere disposte con decreto del Direttore della Direzione generale competente del Ministero dell'istruzione;

Atteso che l'esponente ha riferito che l'espletamento di tutti gli adempimenti amministrativi e burocratici finalizzati a onorare i termini previsti dal DM –

adottato, lo si rammenta, in data 10.3.2020 e dunque proprio agli inizi del periodo di lockdown imposto dal diffondersi della pandemia da Covid-19 – è risultato *ab initio* gravemente rallentato e compromesso dalle drammatiche ripercussioni dell'emergenza sanitaria sulle attività delle pubbliche amministrazioni, non a caso oggetto di apposite deroghe nell'ambito della legislazione emergenziale;

Rilevato che il Comune ha incluso gli interventi *de quibus* prima nel Bilancio di Previsione 2020-2022 (seconda annualità), e poi nel Bilancio di Previsione 2021-2023 (prima annualità);

Vista la Deliberazione della Giunta Comunale n. 4 del 19.1.2021 con cui è stato adottato il Programma triennale OO.PP. 2021-2023 e la Deliberazione della Giunta Comunale n. 45 del 22.3.2021 con cui è stato approvato il Progetto di Fattibilità Tecnica ed Economica riguardante la demolizione e ricostruzione dell'edificio scolastico e della palestra;

Rilevato che, ai sensi dell'art. 32, comma 2, del D. Lgs. n. 50/2016, con Determinazione Dirigenziale n. 784 del 19.8.2021 (recante “*Determina a contrarre*”) sono stati approvati gli atti della procedura per l'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura relativi alla redazione del progetto definitivo e del coordinamento della sicurezza in fase di progettazione, secondo quanto stabilito dall'art. 24, commi 1, 2 e 3 del d.P.R. n. 207/2010;

Considerato che il bando di gara è stato quindi pubblicato in G.U.U.E. dalla Stazione Unica Appaltante in data 29.10.2021, con scadenza del termine per la presentazione delle offerte fissata al 25.11.2021. La procedura si trova attualmente in fase di valutazione delle offerte tecniche pervenute alla S.U.A., le cui operazioni hanno avuto inizio in data 28.3.2022;

Atteso che, nelle more della procedura di gara, in considerazione dell'approssimarsi della scadenza di cui all'art. 2, comma 2, del DM n. 175/2020 (6.11.2021), in data 5.11.2021 il Comune odierno ricorrente, secondo quanto previsto dall'art. 2, comma 4, del Decreto, ha formalizzato alla competente Direzione Generale per Interventi in Materia Edilizia Scolastica, per la Gestione dei Fondi Strutturali per

l'Istruzione e per l'Innovazione Digitale una richiesta di proroga del termine sopra citato, rappresentando in particolare i rallentamenti, ritardi e difficoltà burocratiche scaturenti dal prolungarsi della pandemia, che avrebbero gravemente infirmato il corretto e sollecito svolgimento delle attività amministrative;

Vista la *“comunicazione di avvio del procedimento per la decadenza dal finanziamento”*, trasmessa dal Ministero in data 12.1.2022, che non fa menzione della suddetta domanda di proroga;

Visto il provvedimento prot. n. 24140, recante *“Chiusura del procedimento per la decadenza dal finanziamento di cui al decreto del Ministro dell'istruzione 10 marzo 2020, n. 175. Provvedimento di decadenza dal finanziamento”*, adottato in data 21.4.2022 dal Ministero, motivato esclusivamente sul mancato rispetto del termine di 18 mesi per l'aggiudicazione dei lavori di cui all'art. 2, comma 2, del Decreto, senza dare conto dell'istanza di proroga formalizzata dal Comune odierno esponente;

Vista la memoria del Ministero;

Rilevato che, ai sensi dell'art. 48, comma 4, del decreto legge n. 77/2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 108/2021, e modificato dall'art. 3, comma 7, del decreto legge n. 85/2022, *“In caso di impugnazione degli atti relativi alle procedure di affidamento di cui al comma 1 e nei giudizi che riguardano le procedure di progettazione, autorizzazione, approvazione e realizzazione delle opere finanziate in tutto o in parte con le risorse previste dal PNRR e relative attività di espropriazione, occupazione e di asservimento, nonché in qualsiasi procedura amministrativa che riguardi interventi finanziati in tutto o in parte con le risorse previste dal PNRR, si applica l'articolo 125 del codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104. In sede di pronuncia del provvedimento cautelare si tiene conto della coerenza della misura adottata con la realizzazione degli obiettivi e il rispetto dei tempi di attuazione del PNRR”*;

Visto l'art. 125, comma 2, c.p.a. che prevede che: *“In sede di pronuncia del provvedimento cautelare, si tiene conto delle probabili conseguenze del provvedimento stesso per tutti gli interessi che possono essere lesi, nonché del preminente interesse nazionale alla sollecita realizzazione dell'opera, e, ai fini dell'accoglimento della domanda cautelare, si valuta anche la irreparabilità del pregiudizio per il ricorrente, il cui interesse va comunque comparato con quello del soggetto aggiudicatore alla celere prosecuzione delle procedure”*;

Atteso che la *ratio* della predetta disciplina processuale speciale è quella di favorire l'iter di realizzazione delle opere anche a fronte dell'instaurazione di eventuali contenziosi e anche nel caso in cui gli esiti dello stesso siano favorevoli al ricorrente;

Considerato che, pertanto, ai fini della decisione dell'istanza di sospensiva, il giudice deve tenere conto delle probabili conseguenze del provvedimento cautelare su tutti gli interessi coinvolti, tenendo in debita considerazione anche gli interessi propri della stazione appaltante e valutando, altresì, il preminente interesse nazionale alla realizzazione dell'opera, nonché la coerenza della misura cautelare con la realizzazione degli obiettivi e il rispetto dei tempi di attuazione del PNRR;

Rilevato che, di conseguenza, nella comparazione dei diversi interessi in gioco assume un ruolo fondamentale la prosecuzione dell'iter realizzativo e che l'interesse del ricorrente appare recessivo rispetto a quello nazionale, anche in considerazione del fatto che questi può comunque usufruire, nel caso di esito favorevole del giudizio, della tutela per equivalente, cioè del riconoscimento di una somma di denaro a titolo risarcitorio;

Rilevato che, nella fattispecie in esame, ad una sommaria delibazione, propria di questa fase del giudizio, sembrerebbero pertanto insussistenti i presupposti di legge ed in particolare il pregiudizio grave ed irreparabile per come sopra evidenziato; peraltro il ricorrente ha omissso, in violazione dell'onere sullo stesso incombente, di dare conto del pregiudizio che subirebbe in relazione alla concreta situazione patrimoniale dell'Ente e della eventuale impossibilità di dare corso alle opere

attingendo alle proprie risorse, da debitamente indicare in modo da consentire il riscontro, in termini di irreparabilità, dell'impatto discendente dal gravato provvedimento;

Rilevato, ad ogni modo, che la condotta del Comune - che non ha proceduto in alcun modo a riscontrare la nota del 12 gennaio 2022 con la quale le era stato comunicato l'avvio del procedimento di revoca del finanziamento, né ha sollecitato un riscontro alla propria istanza di proroga dei termini, così inducendo l'Amministrazione a ritenere rinunciata detta istanza – non appare improntata ai principi di leale collaborazione;

Ritenuto, peraltro, che le questioni poste con il ricorso richiedono approfondimenti in sede di merito che può essere fissato al 6 dicembre 2022;

Ritenuto che occorra, comunque, ai sensi degli artt. 27, comma 2, e 49 cod. proc. amm., disporre l'integrazione del contraddittorio nei confronti di tutti i controinteressati, "*per pubblici proclami*" sul sito web dell'amministrazione, con le seguenti modalità:

a) pubblicazione di un avviso sul sito web istituzionale del Ministero resistente dal quale risulti:

1. l'autorità giudiziaria innanzi alla quale si procede ed il numero di registro generale del ricorso;
2. il nome dei ricorrenti e l'indicazione dell'amministrazione intimata;
3. gli estremi dei provvedimenti impugnati e un sunto dei motivi di ricorso;
4. l'indicazione dei controinteressati, genericamente indicati come i soggetti ricoprenti le posizioni utili in ciascuna delle graduatorie impugnate;
5. l'indicazione che lo svolgimento del processo può essere seguito consultando il sito [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it) attraverso le modalità rese note sul sito medesimo;
6. l'indicazione del numero della presente ordinanza con il riferimento che con essa è stata autorizzata la notifica per pubblici proclami;

7. il testo integrale del ricorso;

b) In ordine alle prescritte modalità, il Ministero ha l'obbligo di pubblicare sui propri siti istituzionali - previa consegna, da parte ricorrente - il testo integrale del ricorso e della presente ordinanza, in calce al quale dovrà essere inserito un avviso contenente quanto di seguito riportato:

1. che la pubblicazione viene effettuata in esecuzione della presente ordinanza (di cui dovranno essere riportati gli estremi);

2. che lo svolgimento del processo può essere seguito sul sito [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it) dalle parti attraverso le modalità rese note sul sito medesimo.

Si prescrive, inoltre, che il Ministero:

1. non rimuova dal proprio sito, sino alla pubblicazione della sentenza definitiva di primo grado, tutta la documentazione ivi inserita in base a quanto sopra;

2. rilasci alla parte ricorrente un attestato, nel quale si confermi l'avvenuta pubblicazione, nel sito, del ricorso, degli eventuali motivi aggiunti, della presente ordinanza e dell'elenco nominativo dei controinteressati integrati dai su indicati avvisi, reperibile in un'apposita sezione del sito denominata "atti di notifica"; in particolare, l'attestazione di cui trattasi recherà, tra l'altro, la specificazione della data in cui detta pubblicazione è avvenuta;

3. assicuri che sull'home page del suo sito venga inserito un collegamento denominato "*Atti di notifica*", dal quale possa raggiungersi la pagina sulla quale sono stati pubblicati il ricorso eventuali motivi aggiunti e la presente ordinanza.

Si dispone, infine, che dette pubblicazioni dovranno essere effettuate, pena l'improcedibilità del ricorso, nel termine perentorio di giorni 30 (trenta) dalla comunicazione della presente ordinanza, con deposito della prova del compimento di tali prescritti adempimenti presso la Segreteria della Sezione entro il successivo termine perentorio di giorni 10 (dieci) dal primo adempimento.

Considerato che, in assenza di specifiche tariffe che disciplinano la materia, si ritiene di potere fissare l'importo, che parte ricorrente dovrà versare all'Amministrazione, secondo le modalità che saranno comunicate dalla predetta, in



€100,00 (euro cento/00) per l'attività di pubblicazione sul sito;

Ritenuto di compensare le spese della presente fase di giudizio;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Bis):

- respinge l'istanza cautelare;
- dispone gli incumbenti di cui in motivazione;
- fissa l'udienza di merito al 6 dicembre 2022.

Spese compensate.

La presente ordinanza sarà eseguita dall'Amministrazione ed è depositata presso la segreteria del Tribunale che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 2 agosto 2022 con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente

Claudia Lattanzi, Consigliere

Francesca Ferrazzoli, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Francesca Ferrazzoli**

**IL PRESIDENTE**

**Elena Stanizzi**

**IL SEGRETARIO**