

LA MANCATA PROROGA DEL TERMINE E LA DECADENZA DAL FINANZIAMENTO PNRR: PIÙ PROBLEMI CHE SOLUZIONI

Posted on 6 Marzo 2023 by Filippo Maria Salvo

Categories: [In Evidenza](#), [News](#), [Osservatorio altre giurisdizioni](#), [Osservatorio Recovery](#)

Tag: [pnrr](#)

di Filippo Maria Salvo

Con **sentenza 1 marzo 2023, n. 3467, il TAR Lazio, sez. III Bis**, ha accolto il ricorso presentato dal Comune di Spezzano della Sila avverso il provvedimento adottato dal Ministero dell'Istruzione, recante il diniego di proroga di aggiudicazione dell'intervento di "*Adeguamento sismico, impiantistico, antincendio abbattimento delle barriere architettoniche*" della Scuola cittadina.

[TAR-Lazio-III-bis-1-marzo-2023-decadenza-PNRRDownload](#)

Connesso e conseguente a detto provvedimento di diniego di proroga era, poi, il successivo provvedimento (pure annullato dal TAR nella medesima sentenza) di decadenza dal finanziamento ottenuto dal Comune.

La vicenda processuale.

Fondamentalmente, la vicenda processuale è riassumibile in brevi righe. Nell'ambito delle procedure finanziate a mezzo del **PNRR**, il Comune di Spezzano aveva ottenuto un finanziamento per porre in essere l'intervento di cui sopra. In base alla *lex specialis*, tale intervento doveva necessariamente essere aggiudicato entro il termine previsto dal D.M. Istruzione 11 gennaio 2021, n. 14.

Senonché, a causa di ragioni giudicate oggettivamente valide dal TAR Lazio, quali il "*...forte rallentamento delle attività dovuto al riacuirsi dell'emergenza pandemica; - del concomitante impegno dell'Amministrazione in altri due avviati interventi di edilizia scolastica finanziati con D.M. n.42/2020, riguardanti altrettanti plessi del centro urbano, da cui è stato peraltro necessario far traslocare temporaneamente la popolazione scolastica, con tutte le connesse operazioni di svuotamento dei locali; - della carenza di personale del settore di riferimento del Comune*", l'amministrazione comunale non era riuscita ad aggiudicare i lavori anzidetti entro il termine previsto dalla normativa di riferimento.

Ne era conseguita **una richiesta di proroga** del suddetto termine, da parte del Comune, richiesta che, però, era rimasta inevasa da parte del Ministero, tanto che il Comune medesimo era stato costretto a domandare al TAR Lazio una sentenza di **accertamento dell'obbligo di provvedere**

sull'istanza di proroga (sentenza emessa, poi, dal TAR Lazio, Sezione II, il 5 dicembre 2022, assunta al n. 16158).

In seguito al pronunciamento del TAR Lazio sull'**obbligo di conclusione del procedimento di proroga**, il Ministero aveva, poi, adottato una nota con la quale aveva negato tale provvedimento ed aveva anche dichiarato la decadenza dal finanziamento.

Avverso tale provvedimento è, dunque, insorto il Comune di Spezzano della Sila, con il ricorso concluso con la sentenza qui in nota.

La proroga del termine come forma di autotutela decisoria.

Nell'accogliere il ricorso presentato dal Comune, il TAR Lazio ha osservato come le ragioni sottese al diniego di proroga non potevano ritenersi congrue, dovendosi, al contrario, ritenersi illegittime per genericità e per carenza di istruttoria.

Tale pronuncia impone, in primo luogo, di ricostruire il concetto di "proroga" e di collocarlo nell'ambito delle categorie concettuali proprie del diritto amministrativo.

Secondo la dottrina di riferimento, la proroga rappresenta un provvedimento sussumibile nella categoria concettuale dell'autotutela decisoria confermativa (Alessio Liberati, "L'autotutela amministrativa", pag. 26, ed. Giuffrè. Luigi Levita "L'attività discrezionale della pubblica amministrazione, pag. 105, ed. Halley).

Pur essendo collocabile nell'alveo dell'autotutela decisoria, il procedimento che scaturisce all'esito di una domanda di "proroga" (del precedente provvedimento) è normalmente ritenuto meritevole di istruzione e di conseguente risposta espressa, da parte del TAR Lazio (v., tra le altre, TAR Lazio, II, 5 dicembre 2022, n. 16163).

Tale linea interpretativa seguita dal Tribunale romano viene fatta discendere da una **lettura "sostanzialistica" del rapporto che si instaura tra amministrazione ed amministrato, nell'ambito della riedizione del potere (autotutela decisoria)**. In quest'ottica, il TAR ritiene convincente l'indirizzo espresso da parte della più recente giurisprudenza amministrativa, secondo cui l'obbligo di provvedere conseguente ad istanza di proroga sussiste *"non solo nei casi previsti dalla legge, ma anche nelle ipotesi che discendono da principi generali ovvero dalla peculiarità della fattispecie e, ai sensi dell'art. 2 della l. n. 241 del 1990, allorché ragioni di giustizia ovvero rapporti esistenti tra Amministrazioni ed amministrati impongano l'adozione di un provvedimento soprattutto al fine di consentire all'interessato di adire la giurisdizione per la tutela delle proprie ragioni"* (Cons. Stato, V, 13 ottobre 2020, n. 1182, richiamata in motivazione dalla già citata TAR Lazio, II, 16163/2022).

La mancata proroga e la decadenza dal finanziamento PNRR: problemi e contrasti.

Sulla scorta delle suesposte considerazioni, il TAR Lazio ha, dunque, ritenuto illegittimi i provvedimenti adottati dal Ministero dell'Istruzione a scapito del Comune ricorrente e li ha, conseguentemente annullati.

La sentenza in nota, tuttavia, non risolve dubbi interpretativi inerenti il profilo della giurisdizione competente a pronunciarsi in merito alla legittimità/illegittimità del provvedimento di diniego della proroga e della conseguente decadenza dal finanziamento.

Invero, su questa fattispecie si era pronunciato il **TAR Lazio (sempre la sezione III Bis, con sentenza 21 dicembre 2022, n. 17259)**, affermando il principio per cui il diniego di proroga e la conseguente decadenza dal finanziamento sono materie devolute al GO.

[TAR-Lazio-III-Bis-21-dicembre-2022-GODownload](#)

Nel dettaglio, con la summenzionata sentenza il TAR aveva affermato il principio per cui la questione attiene alla decadenza dal finanziamento PNRR per mancato rispetto dei termini, nonché alla proroga dei termini per evitare la decadenza doveva essere attribuita **alla cognizione del giudice ordinario, stante il fatto che questo è il giudice competente a conoscere "ogni fattispecie che attenga al venir meno dell'agevolazione non per vizi dell'atto amministrativo di assegnazione ma per i comportamenti posti in essere dal beneficiario nella fase attuativa dell'intervento"**.

A tale conclusione il TAR era pervenuto riportandosi a consolidata giurisprudenza (Cass. Sez. Un., ord. 21 novembre 2020, n. 25577), che, invero, pareva incontrastata.

La sentenza da ultimo emessa dal TAR Lazio sembra, invece, porsi in aperto contrasto con la citata giurisprudenza, valorizzando l'aspetto "pubblicistico" del rapporto che si instaura tra amministrazione concedente ed amministrazione concessionaria del finanziamento.

Tale considerazione lascia, in definitiva, aperte più domande di quante ne risolva la sentenza annotata; la qual cosa non aiuta a fare chiarezza in un ambito giuridico-economico di fondamentale importanza per la "ripartenza" del Sistema-Paese.