



PNRR: TAR LAZIO “PIGLIA” TUTTO

È di questi giorni la notizia che il Consiglio dei Ministri sta per varare una norma che, sostituendo l'art. 48 c. 4 d.l. n. 77/2021, attribuisce al TAR Lazio, sede di Roma, la competenza inderogabile ai sensi dell'art. 135 c.p.a. per tutte le procedure afferenti agli investimenti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal PNRR e dal PNC e dai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione europea.

Non solo. Secondo la nuova norma spetteranno solo al TAR Lazio anche tutti i giudizi che riguardano le procedure di localizzazione, progettazione, autorizzazione, approvazione e realizzazione delle opere finanziate in tutto o in parte con le risorse previste dal PNRR e le relative attività di espropriazione, occupazione e asservimento, nonché qualsiasi altro procedimento amministrativo connesso alla realizzazione delle suddette opere.

In sostanza, se si fa ricorso nell'ambito di qualsiasi opera finanziata con fondi PNRR o PNC va tutto a Roma, anche se l'opera da realizzare riguarda Trieste, Genova, Taranto o qualsiasi altra città in Italia. E ciò, anche se la procedura di gara è interamente gestita da un'Autorità amministrativa periferica o territoriale e se il Ministero non ha fatto altro che approvare i fondi PNRR stanziati a livello europeo. Stesso discorso per le opere finanziate con il Piano nazionale complementare, che è pur sempre uno sviluppo del PNRR.

Addirittura, per essere sicuro che nessuna opera finanziata da fondi PNRR e PNC sfugga al TAR Lazio, il governo è in procinto di attribuirgli anche la competenza sulle impugnative relative alle attività accessorie all'opera PNRR o PNC (localizzazione, progettazione, autorizzazione, approvazione, realizzazione e espropriazione).

Insomma, tutte le attività, anche collaterali e marginali alla realizzazione dell'opera principale, rientrano nella competenza inderogabile di nuova introduzione, qualora realizzate nell'ambito PNRR.



Questa norma, che verrà approvata a giorni, non è funzionale alla riduzione del contenzioso, né all'efficienza della giustizia amministrativa che, per l'ennesima volta, vede tutte le competenze attribuite al TAR Lazio, già sobbarcato di procedimenti, che subisce la continua creazione di Sezioni bis, ter e quater, togliendo competenze ai TAR periferici per creare un unico centro decisionale.

In questo modo, il governo vuole rinunciare all'utilità di avere una giustizia capillare, veloce e vicina ai casi concreti, come quella garantita dai singoli TAR regionali, per attribuirli ai giudici del TAR Lazio che, non per loro colpa, sono già pieni di cause da decidere.

Alla luce di tale nuova normativa, è lecito chiedersi: perché l'operatore economico che partecipa ad una procedura di gara gestita da amministrazioni periferiche e territoriali con opere realizzate sul territorio e vantaggio del territorio debba necessariamente andare davanti al TAR Lazio per la sola ragione che rientra nell'ambito PNRR o al PNC? Ciò anche considerando che se la stessa identica opera non fosse finanziata con fondi PNRR o PNC, la relativa impugnazione andrebbe, invece, con certezza davanti al TAR periferico.

Quale è la ragione per cui la natura dei fondi va a radicare la competenza del giudice? A chi giova la concentrazione delle cause PNRR o PNC a Roma?

È evidente, in tal senso, che la risposta alle domande appena poste non può essere quella di evitare la diversità di vedute giurisdizionali tra TAR periferici sulle impugnazioni di atti nell'ambito PNRR e PNC e creare una sola uniforme giurisdizione in materia ed orientamenti univoci.

Un tale ragionamento, infatti, è smentito dal fatto che l'eventuale appello è pur sempre centralizzato al Consiglio di Stato, organo di secondo grado che ha il precipuo compito di uniformare, per quanto possibile, orientamenti e vedute giurisdizionali.

Ugualmente, la ragione non può essere quella della celerità nella decisione o dello smaltimento delle cause, considerando che il TAR Lazio, più di altri TAR, si trova



congestionato di contenziosi anche a causa delle competenze funzionali di cui all'art. 135 c.p.a.

Non è perciò chiaro quale sia l'utilità di attribuire ulteriori contenziosi ad una macchina giurisdizionale già satura di casi da decidere, come è il TAR Lazio.

Invece, sembra essere evidente l'effetto negativo e non benefico di questa scelta a favore di un'altra competenza inderogabile.

Infatti, è innegabile che andare al TAR Lazio rappresenta una ulteriore spesa per gli operatori economici, rispetto che non rivolgersi al TAR periferico del luogo in cui la procedura amministrativa di gara è stata gestita.

E così, l'attribuzione al TAR Lazio della competenza per tutte le opere PNRR e PNC rappresenta solo un altro ostacolo posto agli imprenditori per invogliarli a non presentare ricorso, legittimando un vero e proprio diniego di giustizia.

Già l'art. 48 comma 4 d.l. n. 77/2021 prevede che, una volta stipulato il contratto per opere PNRR o PNC, il ricorrente, seppur vincitore nel merito del giudizio, non può più ottenere il subentro nel contratto se esso è stato stipulato. Ciò avviene in virtù del richiamo all'art. 125 comma 3 c.p.a., norma dedicata alle infrastrutture strategiche. Rimane in piedi solamente il possibile risarcimento del danno per equivalente.

Disposizione ulteriormente rafforzata nella bozza del decreto legge di prossima approvazione, dove il rispetto degli obiettivi e delle tempistiche PNRR sono espressamente qualificati come un'esigenza imperativa che giustifica la conservazione degli effetti del contratto come da art. 121 comma 2 c.p.a.

Quindi stipulato il contratto, sono "finiti i giochi" per il ricorrente, considerando inverosimile che per bandi milionari o miliardari come quelli PNRR o PNC la stazione appaltante verrà condannata a risarcire al ricorrente l'importo a base di gara.

Ulteriormente. L'art. 48 comma 4 d.l. n. 77/2021 era già stato modificato di recente con l'ampliamento delle procedure a cui si applica questa normativa e con l'inserimento del seguente periodo: "*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”.

Questa norma va di pari passo con l’art. 12 *bis* d.l. n. 68/2022, dal titolo “*Accelerazione dei giudizi amministrativi in materia di PNRR*” che prevede, tra l’altro, come, “*Nella decisione cautelare e nel provvedimento di fissazione dell’udienza di merito, il giudice motiva espressamente sulla compatibilità della misura e della data dell’udienza con il rispetto dei termini previsti dal PNRR*”, richiedendo al giudice di motivare non solo sul *fumus* e sul *periculum* relativi al caso concreto, ma soprattutto sulla compatibilità della misura con il rispetto dei termini previsti dal PNRR e con l’interesse pubblico alla realizzazione dell’opera. Un onere motivazionale specifico che addossa al giudice una grande responsabilità qualora decida di accogliere l’istanza cautelare.

Ma guardando la normativa nel suo complesso, e considerando che nelle opere PNRR e PNC la maggior parte delle volte l’istanza cautelare è volta a sospendere la procedura amministrativa per evitare la stipula del contratto, è evidente che il legislatore delegato ha posto (volutamente) il giudice nell’alternativa di respingere la domanda cautelare, quindi legittimando l’Amministrazione alla stipula immediata del contratto e di conseguenza sbarrando la strada al possibile subentro del ricorrente ex art. 125 comma 3 c.p.a., o accogliere la domanda cautelare, sospendendo la procedura ma assumendosi la responsabilità di motivare sulla coerenza della misura cautelare con le tempistiche e le scadenze del PNRR.

Ed in questo scenario, non è chiaro il motivo per cui solo il TAR Lazio dovrebbe essere posto nelle condizioni di scegliere nell’uno o nell’altro modo in virtù di una non meglio giustificata competenza inderogabile.

Per essere ancora più chiari, da una parte le norme sembrano spingere verso il respingimento delle istanze cautelari e dalla stipula immediata dei contratti per opere finanziate con fondi PNRR o PNC, dall’altra sembrano sottendere che sia “colpa” del giudice (o della giustizia amministrativa generalmente intesa) se poi le opere non vengono portate a compimento nei termini. O, ancora più gravemente,



che siano i ricorsi al TAR a sospendere la corretta e puntuale esecuzione delle opere.

Un ragionamento del legislatore che, però, non tiene conto che, a volte, anche le pubbliche amministrazioni stazioni appaltanti sbagliano nell'aggiudicare le gare.

E su tale tematica, bisognerebbe che il legislatore si soffermasse, valorizzando più la qualità e le modalità con cui vengono utilizzati i fondi PNRR e PNC, piuttosto che trovare il modo più veloce per legittimare ciò che afferma la stazione appaltante.

Anche perché, spesso, le opere realizzate con fondi PNRR e PNC sono complesse e riguardano progetti ad alto livello specialistico, dove il rischio di commettere un errore in sede di valutazione dei requisiti di partecipazione e qualificazione è, per forza di cose, più alto che nelle procedure "ordinarie". Quindi, anche i giudici dovrebbero essere messi nelle condizioni di avere il tempo e la serenità di ponderare la soluzione più giusta per il singolo caso.

Tuttavia, nonostante la complessità delle procedure PNRR e PNC, sembra quasi che il diritto costituzionale ad agire in giudizio e vedersi riconosciuto quanto effettivamente spetta è sacrificato sull'altare della celerità nel completamento delle opere e nel ricevere i fondi PNRR e PNC.

In altre parole, l'interesse pubblico alla realizzazione dell'opera sembra essere sempre presuntivamente vincente rispetto a quello privato, per il solo fatto che si tratta di opere finanziate con fondi PNRR e PNC.

Difatti, basta vedere le norme processuali in materia di PNRR per capire che sono i fondi e le scadenze dettate dall'Unione Europea a regolare la giustizia amministrativa, avvilendo interessi legittimi e diritti dei privati.

Un *trend* legislativo che deve essere invertito per evitare di porre in un angolo la Costituzione e le fondamenta del diritto amministrativo.

Non a caso, anche all'inaugurazione dell'anno giudiziario della giustizia amministrativa, il nuovo Presidente del Consiglio di Stato appena insediatosi, ha affermato *"Ritengo, pertanto, che non siano necessarie ulteriori riforme"*



processuali che incidano sul contraddittorio tra le parti, rischiando altrimenti di ledere il diritto alla difesa, garantito dagli articoli 24 e 111 della Costituzione”. Affermazioni seguite dalla Presidente del Consiglio Nazionale Forense, Maria Masi, che nella stessa occasione ha detto: *“L’avvocatura non manca e non mancherà di dare il proprio contributo, ma ha anche il dovere di manifestare sincera preoccupazione per gli annunciati provvedimenti e decreti d’urgenza che, a cominciare dall’accentramento delle competenze, incideranno in misura non trascurabile sulle funzioni della magistratura e dell’avvocatura in nome dell’economia”.*

Con comunicato del 30.01.2023, UNAA ha condiviso questi pensieri.

Avv. Daniela Anselmi

Avv. Federico Smerchinich