



CONFINDUSTRIA

**Rassegna giurisprudenza
n. 7/2022**



Sommario

Abstract.....	2
1. Il TAR Puglia blocca i lavori per il nodo ferroviario di bari (progetto PNRR) per impatto ambientale eccessivo.....	3
2. Prime applicazioni delle norme in materia di ricorsi relativi al PNRR	6
3. Non va sospesa la delibera che approva, con fondi PNRR, la variante al tracciato ferroviario Bari-Lecce.....	12

Abstract

Questo numero della Rassegna è dedicato al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Quest'ultimo, infatti, oltre ad avere un impatto sull'indirizzo politico e sul programma di governo, influenza anche le attività giurisdizionali e, in particolare, la giustizia amministrativa. Nella Rassegna si prendono in considerazione, quindi, alcune prime pronunce della giustizia amministrativa sul Piano.

La prima pronuncia riguarda il nodo ferroviario di Bari: il TAR Puglia ritiene che l'amministrazione debba selezionare il progetto idoneo meno impattante da un punto di vista ambientale e paesaggistico. Pertanto, sospende per sei mesi l'efficacia dei provvedimenti già adottati per la realizzazione dell'investimento, in quanto fissa l'udienza a gennaio 2023, e contestualmente ordina alla Regione di riesaminare il progetto. La fissazione dell'udienza a un termine così dilatato rischia di scontrarsi tuttavia coi tempi del PNRR: dal caso emerge come i tempi della giustizia (su cui pure il PNRR mira a intervenire) possano non risultare compatibili con quelli per l'erogazione dei fondi.

Proprio a seguito di questa pronuncia, il Governo è intervenuto con alcune disposizioni *ad hoc*, introdotte dal DL n. 85 del 2022, per l'accelerazione dei giudizi amministrativi relativi a opere o interventi finanziati con il Piano.

Il tassello successivo è una pronuncia del TAR Lazio, con una delle prime applicazioni delle norme in materia di ricorsi relativi al PNRR. In particolare, il giudice amministrativo ha affermato che, in assenza di una diversa disposizione transitoria e non attenendo agli aspetti della giurisdizione o della competenza, l'art. 3 del DL n. 85 del 2022 si applica anche alle fasi non ancora concluse dei procedimenti in corso riguardanti interventi finanziati in tutto o in parte con le risorse previste dal PNRR.

Il Consiglio di Stato, infine, torna sulla questione del nodo ferroviario di Bari, stabilendo che l'individuazione del tracciato di un'opera pubblica, tanto più se strategica, rientra in una discrezionalità assai ampia dell'Amministrazione, sindacabile in sede giurisdizionale solo *ab externo* per macroscopica illogicità.

Per assicurare la ripresa dei lavori, è stato applicato proprio il nuovo DL, che sembra dunque rivelarsi adeguato all'obiettivo di assicurare il rispetto delle scadenze PNRR.

In conclusione, le pronunce esaminate in questo numero della Rassegna confermano come la giustizia amministrativa avrà un ruolo determinante nell'attuazione del Piano e, pertanto, sarà importante monitorarne gli sviluppi. Il tema dei ricorsi presso la magistratura, infatti, (insieme alla debolezza degli apparati amministrativi) potrebbe rappresentare un ostacolo tutt'altro che secondario per l'efficace impiego delle risorse provenienti dall'Unione europea.

1. Il TAR Puglia blocca i lavori per il nodo ferroviario di Bari (progetto PNRR) per impatto ambientale eccessivo

Le prime due sentenze in rassegna risultano collegate tra loro e con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Quest'ultimo, infatti, oltre ad avere ricadute sull'attività di Parlamento e Governo, condiziona ed è condizionato dal potere giudiziario e, in particolare, dalla giustizia amministrativa. Il TAR Puglia, con ordinanza n. 295 del 2022, ha "bocciato" la prima infrastruttura pugliese finanziata dal PNRR, sospendendo l'efficacia dei provvedimenti e ordinando contestualmente alla Regione di riesaminare il progetto per individuare quello "*idoneo meno impattante da un punto di vista ambientale e paesaggistico*". L'udienza è stata fissata tra sei mesi, nel gennaio 2023, tempi che potrebbero non essere compatibili con quelli per l'erogazione dei fondi del PNRR. Nel merito, stando all'ordinanza del TAR, l'assenza di alternative localizzative e/o progettuali non sarebbe stata adeguatamente motivata dai pareri tecnici, nonostante alcune alternative sembrerebbero essere emerse nel corso del procedimento.

Il TAR Puglia ha bloccato il progetto del Nodo ferroviario di Bari, infrastruttura prevista fin dal 2001. L'approvazione definitiva arriva dal CIPE nel 2015 e prevede una spesa complessiva di 406 milioni di euro; di questi più della metà - 205 milioni di euro - trovano fonte nel PNRR. Il nodo ferroviario rappresenta un'infrastruttura essenziale.

Tuttavia, il 1° luglio, la terza sezione del TAR Puglia ha sospeso il progetto nella zona di Lama San Giorgio, perché ha accolto l'istanza cautelare di un comitato, composto da cittadini che vivono in una fascia compresa nei 6 metri dai binari. L'istanza è stata presentata anche dal Comune di Noicattaro contro Regione Puglia, Città metropolitana di Bari, Soprintendenza, Ministeri di Cultura, Infrastrutture e Transizione ecologica e RFI.

Alla base dell'istanza il fatto che l'area dei binari ricadrebbe in una zona con alberi secolari, sulla quale è insito anche un parco archeologico, che però non era stato considerato degno di tutela dalle istituzioni locali. Sul punto, il TAR ha optato per un orientamento diverso e ha sospeso la delibera regionale, compreso il parere della Soprintendenza che confermava l'autorizzazione paesaggistica alla realizzazione dell'opera, ritenendo che vi fossero sostanziali violazioni nel rilascio dell'autorizzazione paesaggistica.

Il provvedimento regionale (deliberazione della Giunta 15 febbraio 2022, n. 130) è stato adottato ai sensi della disposizione in forza della quale le opere pubbliche o di pubblica utilità possono essere realizzate in deroga alle prescrizioni previste dalle norme per i beni paesaggistici, purché in sede di autorizzazione paesaggistica o in sede di accertamento di compatibilità paesaggistica si verifichi che tali opere siano comunque compatibili con gli obiettivi di qualità e non abbiano alternative localizzative e/o progettuali (ci si riferisce, in particolare, all'art. 95 delle Norme tecniche di attuazione del Piano Paesaggistico territoriale della Regione Puglia).

La Giunta regionale ha deliberato di rilasciare, per le motivazioni riportate nel parere tecnico, per l'“*Infrastruttura strategica Nodo di Bari: Bari Sud (tratta Bari Centrale-Bari Torre a Mare)*”, in accordo con il parere della Soprintendenza, il rinnovo dell'autorizzazione paesaggistica.

Il parere tecnico motiva in ordine all'assenza di alternative localizzative e/o progettuali, affermando che il progetto definitivo oggetto di richiesta di rinnovo dell'autorizzazione paesaggistica è parte di un più vasto complesso progettuale relativo all'evoluzione del Nodo ferroviario di Bari. La progettazione dell'opera costituisce il punto di arrivo di un lungo percorso di confronto con le Istituzioni competenti, che ha portato alla definizione di un sistema di possibili alternative e all'approvazione di un progetto preliminare e poi del progetto definitivo: quest'ultimo ha introdotto alcune varianti, al fine di ottemperare alle prescrizioni formulate dal CIPE in sede di approvazione del progetto definitivo.

Nel parere si afferma anche che sono state attuate tutte le verifiche tese a ottimizzare il consumo di suolo e a individuare contesti caratterizzati dal minor pregio possibile in termini di valore paesistico-ambientale. La stretta correlazione tra le opere di progetto e le aree stesse non permettono elevati margini di scelta, per cui non risulta possibile individuare alternative localizzative.

Il TAR rileva che le tutele previste dalla pianificazione paesaggistica nell'area di progetto non consentono di individuare soluzioni ammissibili senza il ricorso a procedure in deroga e che, al contempo, il parere tecnico allegato alla delibera non motiva dettagliatamente in ordine a specifiche “alternative localizzative e/o progettuali”, che sembrerebbero essere emerse nel corso del procedimento, rispetto alle quali non vi è una specifica presa di posizione negli atti difensivi della Regione Puglia e di RFI.

Per quanto la soluzione finale sembra dover essere comunque in deroga, a giudizio del TAR l'amministrazione dovrà selezionare il progetto idoneo meno impattante da un punto di vista ambientale e paesaggistico. Pertanto, il TAR stesso sospende per sei mesi l'efficacia dei provvedimenti già adottati per la realizzazione dell'investimento, in quanto fissa l'udienza nel gennaio 2023, e contestualmente ordina alla Regione di riesaminare il progetto per individuare quello “idoneo meno impattante da un punto di vista ambientale e paesaggistico”.

L'ordinanza, “bocciando” la prima infrastruttura in Puglia finanziata dal PNRR, finisce dunque per sospendere per sei mesi l'efficacia dei relativi provvedimenti. La fissazione dell'udienza a gennaio 2023 rischia di scontrarsi coi tempi del PNRR: in questo caso, si vede come i tempi della giustizia potrebbero non essere compatibili con quelli per l'erogazione dei fondi del PNRR.

La pronuncia merita attenzione anche perché, nel sospendere decisioni assunte da pubbliche amministrazioni per vizi procedurali, fa (potenzialmente) sorgere dubbi sull'adeguatezza degli interventi introdotti dal Governo per assicurare l'esecuzione delle opere strategiche di interesse nazionale nei tempi prestabiliti dal PNRR, con una serie di misure di semplificazione. Dall'efficacia di tali misure, tuttavia, dipende anche l'esecuzione di una parte significativa del Piano finalizzata all'esecuzione di opere infrastrutturali.



Proprio a seguito di questa pronuncia, il Governo è intervenuto con alcune disposizioni *ad hoc*, introdotte dal DL n. 85 del 2022, per l'accelerazione dei giudizi amministrativi relativi a opere o interventi finanziati con il Piano (sulle quali si veda *infra*, la nota successiva).

2. Prime applicazioni delle norme in materia di ricorsi relativi al PNRR

Anche a seguito dell'ordinanza del TAR Puglia sopra esaminata, il DL n. 85/2022 ha introdotto disposizioni volte ad accelerare i giudizi amministrativi relativi a opere o interventi finanziati con il PNRR. Sulla base del DL n. 85, il TAR Lazio (n. 10163 del 2022) ha affermato che, in assenza di una diversa disposizione transitoria e non attenendo agli aspetti della giurisdizione o della competenza, l'art. 3 del DL si applica anche alle fasi non concluse dei procedimenti in corso riguardanti interventi finanziati in tutto o in parte con le risorse previste dal PNRR. Ai sensi della disposizione, alle controversie in questione si applicano gli artt. 119, co. 2 e 120, co. 9 e 10, c.p.a., inerenti al dimezzamento dei termini, al termine di deposito della sentenza e alla redazione della sentenza nella forma semplificata. Nel merito della pronuncia, il caso riguarda il ricorso proposto da un'amministrazione comunale per l'annullamento della nota con cui il MIUR ha escluso la domanda di contributo presentata per progetti relativi a opere pubbliche di messa in sicurezza, ristrutturazione, riqualificazione o costruzione di edifici di proprietà dei Comuni destinati ad asili nido, scuole dell'infanzia e a centri polifunzionali per i servizi alla famiglia. In particolare, la candidatura del Comune è stata esclusa dal Ministero, perché proponeva la demolizione e ricostruzione di un edificio che ospitava una scuola primaria. Secondo il TAR, l'Avviso non prevedeva l'esclusione dal suo raggio applicativo degli interventi aventi a oggetto scuole primarie, almeno qualora si tratti di realizzare centri polifunzionali. Anzi, secondo il TAR è corretta l'impostazione del Comune secondo cui tra gli obiettivi del PNRR va individuato quello di offrire servizi territoriali anche innovativi rivolti alla famiglia.

Cosa prevede il DL n. 85 del 2022

Il TAR Lazio (n. 10163 del 2022) ha affermato che, in assenza di una diversa disposizione transitoria e non attenendo agli aspetti della giurisdizione o della competenza, l'art. 3 del decreto-legge 7 luglio 2022, n. 85, si applica anche alle fasi non concluse dei procedimenti in corso riguardanti "interventi finanziati in tutto o in parte con le risorse previste dal PNRR". Ai sensi della disposizione, alle controversie sul PNRR si applicano gli artt. 119, comma 2 e 120, commi 9 e 10, del Codice del processo amministrativo (c.p.a.), inerenti al dimezzamento dei termini, al termine di deposito della sentenza e alla redazione della sentenza in forma semplificata.

Si ricorda che il DL n. 85, rispetto ai contenziosi PNRR, contiene misure di accelerazione dei giudizi amministrativi. Esso prevede che, al fine di consentire il rispetto dei termini del Piano stesso, qualora risulti che il ricorso ha ad oggetto qualsiasi procedura amministrativa che riguardi interventi finanziati in tutto o in parte con le risorse previste dal Piano, in caso di accoglimento della istanza cautelare, il TAR, con la medesima ordinanza, fissa la data di discussione del merito alla prima udienza successiva alla scadenza del termine di trenta

giorni dalla data di deposito dell'ordinanza, disponendo il deposito dei documenti necessari e l'acquisizione delle eventuali altre prove occorrenti.

In caso di rigetto dell'istanza cautelare da parte del TAR, ove il Consiglio di Stato riformi l'ordinanza di primo grado, la pronuncia di appello è trasmessa al TAR per la fissazione dell'udienza di merito. In tale ipotesi, il termine di trenta giorni decorre dalla data di ricevimento dell'ordinanza da parte della segreteria del TAR.

Nel caso in cui l'udienza di merito non si svolga entro i termini previsti, la misura cautelare perde efficacia, anche qualora sia diretta a determinare un nuovo esercizio del potere da parte della pubblica amministrazione. 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.

Le pubbliche amministrazioni sono tenute a rappresentare che il ricorso ha ad oggetto una procedura amministrativa che riguarda interventi finanziati in tutto o in parte con le risorse previste dal PNRR.

La disposizione ha l'obiettivo di rendere i procedimenti che si svolgono davanti al TAR e al Consiglio di Stato più rapidi e compatibili con il rispetto degli obiettivi del PNRR. In particolare, nel caso di accoglimento delle istanze cautelari di sospensione, si prevede un'accelerazione di tutte le fasi del giudizio. La norma si applica anche ai giudizi in corso e introduce un vero e proprio rito speciale, con l'obiettivo di garantire il pieno impiego di tutte le risorse stanziate.

Fatto e diritto del caso concreto

Venendo al caso concreto in rassegna, nel ricorso si espone che l'articolo 1, comma 59, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, ha stanziato risorse pari a 100 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2021 al 2023 e a 200 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2024 al 2034 per il finanziamento di 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.

Le risorse sono destinate 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, allo scopo di rimuovere gli squilibri economici e sociali ivi esistenti e a progetti volti alla riconversione di spazi delle scuole dell'infanzia attualmente inutilizzati, con la finalità del riequilibrio territoriale.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 30 dicembre 2020 sono state individuate le modalità per la presentazione delle candidature, definite le procedure di trasmissione dei progetti da parte degli enti locali e disciplinati i criteri di riparto e le modalità di utilizzo delle risorse.

Con decreto ministeriale 22 marzo 2021, il Direttore generale del Ministero dell'interno ha approvato l'avviso pubblico per la presentazione delle richieste di contributo per progetti relativi a opere pubbliche di messa in sicurezza, ristrutturazione, riqualificazione o costruzione di edifici di proprietà dei comuni destinati ad asili nido, scuole dell'infanzia e a centri polifunzionali per i servizi alla famiglia.

Il Comune di Valdobbadiene, in data 20 maggio 2021, ha presentato la candidatura relativa all'intervento per la costruzione di un centro polifunzionale per la famiglia.

Con decreto interdipartimentale del 2 agosto 2022 è stata approvata la graduatoria provvisoria degli enti ammessi a finanziamento. Ai sensi dell'articolo 1, comma 3, del decreto del 2 agosto 2022, infatti, gli enti locali sono risultati assegnatari in via provvisoria del finanziamento, salvo il buon esito dei controlli sulle dichiarazioni rese dagli stessi enti e disposti dal Ministero dell'istruzione.

Il Comune di Valdobbadiene è risultato utilmente collocato nella graduatoria provvisoria relativa ai centri polifunzionali per la famiglia, ma l'ammissione al finanziamento era comunque subordinata alla previa verifica dei requisiti e della documentazione caricata dall'ente locale sull'apposito sistema informativo.

All'esito dell'istruttoria e delle verifiche effettuate sulla documentazione prodotta, Il Ministero comunicava al Comune la non ammissione al finanziamento, poiché l'intervento candidato proponeva la demolizione e ricostruzione di un edificio destinato a ospitare una scuola primaria, in contrasto con quanto previsto dalla disposizione che prevedeva, invece, la possibilità di partecipare alla selezione in parola solo in caso di interventi aventi a oggetto edifici di proprietà dell'ente locale che, in aggiunta, fossero destinati ad asili nido o scuole dell'infanzia o a centri polifunzionali per la famiglia. Pertanto, sempre nell'opinione del Ministero, l'avviso pubblico non prevedeva la possibilità di ammettere al finanziamento edifici aventi originariamente altra destinazione (per esempio, scuola primaria).

A tale comunicazione il Comune di Valdobbadiene dava riscontro con una nota del febbraio 2022, con la quale, tra l'altro, rappresentava che il progetto prevede la demolizione di una ex scuola elementare, dismessa da oltre vent'anni, per la nuova costruzione di un Centro polifunzionale per la famiglia su un'area di proprietà comunale, sottolineando l'incongruenza delle motivazioni di non ammissione al finanziamento addotte dal Ministero e ritenendo che dalla documentazione prodotta emergesse con evidenza che l'esclusione era stata determinata da un errore di valutazione.

Il Ministero confermava l'esclusione del progetto dal finanziamento, ribadendo quanto previsto dall'articolo 3, comma 1, dell'Avviso, ossia la possibilità di ammissione esclusivamente di interventi aventi ad oggetto edifici di proprietà dell'ente locale già destinati ad asili nido o scuole dell'infanzia o a centri polifunzionali per la famiglia. Il Comune di Valdobbadiene presentava quindi ricorso.

Il TAR ha ritenuto di richiedere in udienza al Ministero lo stato della procedura, al fine di valutare l'impatto di una sua eventuale decisione di accoglimento sui tempi del PNRR. La

risposta è stata che le graduatorie definitive sono ancora in fase istruttoria, per cui non pare possano nutrirsi dubbi sulla assenza di impatto della pronuncia sul rispetto dei termini previsti dal PNRR.

Dalle disposizioni degli articoli 2 e 3 dell'avviso pubblico, il Comune desume la facoltà di presentare progetti per la costruzione *ex novo* di "centri polifunzionali per la famiglia" a prescindere dall'esistenza pregressa di tali opere. Pertanto, sarebbe illegittimo il provvedimento di esclusione emanato dal Ministero.

Nella prospettazione del Ministero, invece, l'intervento proposto non poteva essere ammesso al finanziamento in ragione del fatto che è proposta la demolizione e ricostruzione di un edificio che ospita una scuola primaria, seppur dismessa e, pertanto, in asserito contrasto con quanto previsto dall'Avviso secondo il quale gli edifici candidati nell'ambito della procedura *de qua* dovevano essere (già) destinati ad asili nido, scuole dell'infanzia o centri polifunzionali per la famiglia.

Sicché, nel momento in cui ha presentato la candidatura per la procedura in oggetto, il ricorrente aveva piena conoscenza dei requisiti necessari ai fini della partecipazione alla selezione in oggetto.

Il TAR ritiene che il motivo di ricorso sia fondato e che debba essere accolto. L'Avviso, infatti, non prevede l'esclusione dal suo raggio applicativo degli interventi aventi a oggetto scuole primarie o altri edifici o beni immobili di proprietà degli enti locali, almeno qualora si tratti di realizzare centri polifunzionali. Anche alla luce dell'art. 12 delle preleggi non si può attribuire a un testo normativo altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla "intenzione del legislatore" da accertarsi attraverso la verifica sistematica e quella logica.

Nel caso in rassegna, non sono plausibili interpretazioni diverse da quella prospettata dal Comune, considerando che l'articolo 2 comma 1, dell'Avviso dispone che "*possono presentare richiesta di contributo gli enti locali per il finanziamento di 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 o destinati o da destinare a centri polifunzionali per la famiglia*". La disposizione si riferisce a "costruzione di edifici di proprietà dei comuni destinati ad asili nido e scuole dell'infanzia o destinati o da destinare a centri polifunzionali per la famiglia" ed il concetto di "costruzione" e la precisazione "da destinare" vale a disgiungere la realizzazione di centri polifunzionali dallo *status quo ante* dell'immobile, con l'unico vincolo che si tratti di immobili di proprietà pubblica.

In identica direzione orienta il successivo art. 3 dell'Avviso che sancisce chiaramente che sono ammissibili (anche) interventi di "costruzione" di centri polifunzionali per la famiglia, e tale locuzione disegna una fattispecie che prescinde dalle caratteristiche dell'immobile antecedentemente all'intervento.

Sul piano finalistico, è poi corretta l'impostazione del Comune secondo cui tra gli obiettivi del PNRR va individuato quello di offrire servizi territoriali anche innovativi rivolti alla famiglia, risultando di minor rilievo la situazione immobiliare antecedente.

Inoltre, l'art. 3 del DPR 380/2001 riconduce gli interventi di demolizione e ricostruzione di una preesistenza al concetto di "nuova costruzione" laddove:

- l'intervento si realizzi nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico;
- vengano alterati sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e previsti incrementi di volumetria.

E, nel caso in rassegna, sussiste tale ipotesi, secondo quanto sostenuto senza contestazione dal Comune.

Infine, il TAR nota come l'interpretazione restrittiva offerta dal Ministero non pare coerente con le complessive finalità del PNRR e con le relative esigenze di celerità, laddove "imprigiona" le proposte nello *status quo ante*, che non è detto sia funzionale alla velocità e all'efficacia dell'intervento, nonché alle finalità di innovazione recate da detto Piano.

La pronuncia e il DL n. 85 del 2022

Il TAR, preliminarmente, afferma che il DL n. 85/2022 è applicabile alla controversia.

La procedura oggetto di ricorso rientra, infatti, nella materia di cui all'art. 3, comma 1, del DL, 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 questioni di giurisdizione o di competenza, si applica anche alle fasi non concluse dei procedimenti in corso. L'udienza di merito della causa, infatti, si è celebrata il 12 luglio 2022 e, quindi, la fase squisitamente decisoria della stessa deve osservare le nuove norme.

In particolare, le norme del DL n. 85/2022 applicabili al caso sono quelle di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 3. La prima disposizione afferisce alle parti necessarie del processo e non pone criticità, essendo stata rispettata già per la naturale dinamica della causa. La seconda disposizione prescrive invece che "*ai procedimenti disciplinati dal presente articolo si applicano, in ogni caso, gli articoli 119, secondo comma, e 120, nono comma, del codice del processo amministrativo, di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.*".

In particolare, l'art. 119, comma 2, c.p.a. prevede che tutti i termini processuali ordinari siano dimezzati (salvo, nei giudizi di primo grado, quelli per la notificazione del ricorso introduttivo, del ricorso incidentale e dei motivi aggiunti). Invece, l'art. 120, comma 9, stabilisce che il giudice deposita la sentenza con la quale definisce il giudizio entro quindici giorni dall'udienza di discussione.

Il TAR rende quindi la pronuncia nei ristretti termini previsti, mentre i termini per le parti di deposito delle memorie e delle repliche (ora dimezzati) sono rimasti fermi.

Ritiene altresì applicabile la previsione relativa alla redazione della sentenza in forma semplificata. L'interpretazione è confermata dalla *ratio* acceleratoria delle norme in questione e dai *Principi generali* del c.p.a., in particolare dagli obblighi di sinteticità degli atti e di ragionevole durata del processo.

L'assunto di fondo è che, in linea di principio, il legislatore considera prevalenti, nei processi relativi a interventi urgenti, le esigenze di celerità rispetto a quelle di piena e diffusa esplicazione dei presupposti di fatto e diritto della decisione. In ogni caso, trattando una questione avente caratteri di novità, la sentenza viene redatta nelle forme ordinarie, avvalendosi il TAR della facoltà derogatoria.

3. Non va sospesa la delibera che approva, con fondi PNNR, la variante al tracciato ferroviario Bari-Lecce

Il Consiglio di Stato, con l'ordinanza n. 3601 del 2022, interviene sulla questione della variante al tracciato ferroviario del nodo di Bari (prima nota di questa Rassegna, p. 2). In particolare, stabilisce che l'individuazione del tracciato di un'opera pubblica, tanto più se strategica, rientra in una discrezionalità assai ampia dell'Amministrazione, sindacabile in sede giurisdizionale solo per macroscopica illogicità. Quando si tratta di intervenire su un'opera che già esiste (il tracciato originario) e, nello specifico, di provvedere al completamento di lavori già avanzati, l'esistenza di alternative progettuali o di localizzazione ad un'infrastruttura strategica va vista in relazione al caso concreto: pertanto, le alternative possibili non sono libere, ma, di contro, limitate dall'esistente.

Il Consiglio di Stato rileva che è stata impugnata la deliberazione del 15 febbraio con la quale la Giunta regionale della Puglia ha rilasciato il "rinnovo" dell'autorizzazione paesaggistica per l'opera pubblica denominata "*Infrastruttura strategica ai sensi della legge 443/2001. Nodo di Bari: Bari Sud (tratta Bari Centrale - Bari Torre a Mare)*". Il contenzioso riguarda una porzione di più ampi lavori, ovvero un tratto intermedio, che va da Bari Torre a Mare a Triggiano, del tracciato complessivo già realizzato.

Il progetto ha la qualifica di "*infrastruttura strategica*" e questo ha reso applicabile il procedimento speciale di approvazione dell'opera previsto dal Codice degli appalti allora vigente: di conseguenza, il 23 dicembre 2009 fu avviata la procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA).

L'opera fu approvata con deliberazione del CIPE del 2012: ciò vale come accertamento di compatibilità ambientale e apposizione del vincolo preordinato all'esproprio sulle aree interessate. Il progetto definitivo fu poi approvato con deliberazioni del 2014 della Giunta regionale della Puglia e del 2015 del CIPE.

Il 16 giugno 2020, RFI, ritenendo di non poter concludere i lavori nel termine di validità dell'autorizzazione paesaggistica già concessa, ne ha chiesto il rinnovo con apposita istanza. Parallelamente, l'opera è stata inserita nel PNRR e, ai sensi del DL n. 85 del 2022, si prevede per i ricorsi contro tali atti un percorso processuale speciale.

Con delibera del 2022 il richiesto rinnovo è stato accordato e il ricorso di I grado è rivolto contro quest'ultimo atto.

Il TAR ha ritenuto infatti (come ricordato nella prima nota della Rassegna, p. 2), che il provvedimento impugnato "*non motiva dettagliatamente in ordine a specifiche alternative localizzative e/o progettuali*" e aggiunge che "*sembrerebbero essere emerse*" alternative progettuali, prospettate nel giudizio dai ricorrenti e dal Comune, rispetto alle quali non vi

sarebbe una specifica presa di posizione dell'ente. Prescrive quindi il riesame e sulla base dell'ordinanza, i lavori sono stati fermati.

Contro quest'ordinanza, sono stati proposti tre distinti appelli cautelari, ovvero: *i)* l'appello cautelare di RFI; *ii)* l'appello delle amministrazioni statali, ovvero Presidenza del Consiglio, Ministeri della cultura, delle infrastrutture, della transizione ecologica e della difesa, Sovrintendenza speciale al PNRR e CIPE; *iii)* appello della Regione Puglia.

Il Consiglio di Stato afferma che gli appelli cautelari sono fondati e vanno accolti, nei limiti dell'esame previsto per la fase cautelare, e quindi, quanto alla fondatezza o infondatezza, in termini di mero *fumus*. Dopo aver dichiarato infondati una serie di altri motivi, il Consiglio di Stato ritiene fondato quello col quale si contesta la sussistenza del *fumus*, sostenendo l'infondatezza nel merito del ricorso accolto in I grado.

A giudizio del Consiglio di Stato, poiché il rinnovo dell'autorizzazione paesaggistica riguarda una porzione dell'opera complessiva, per le altre parti già avviata e conforme a un progetto definitivo già approvato, non si comprende per quale motivo la procedura di autorizzazione dovrebbe essere ripresa *ex novo*.

Inoltre, all'opera in commento, che è infrastruttura strategica ed è ulteriormente connotata da un forte interesse pubblico in quanto finanziata nell'ambito del PNRR, è applicabile l'art. 125 comma 2 c.p.a., per cui *"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"*.

In questo caso, l'interesse alla prosecuzione della procedura è da ritenere prevalente, considerato appunto che l'interesse privato è, per stessa ammissione dei ricorrenti, di tipo proprietario, non tocca altri valori costituzionali e riguarda terreni già occupati.

Ancora, il Consiglio di Stato ritiene che l'esistenza di alternative progettuali o di localizzazione vada vista in relazione al caso concreto, in cui si tratta di intervenire su un'opera che già esiste (il tracciato originario) e, nello specifico, di provvedere al completamento di lavori già avanzati. È evidente quindi che le alternative possibili non sono libere ma, di contro, limitate dall'esistente: l'individuazione del tracciato di un'opera pubblica, tanto più se strategica, rientra in una discrezionalità assai ampia dell'amministrazione, sindacabile in sede giurisdizionale solo per macroscopica illogicità.

Questa illogicità non c'è: le presunte alternative progettuali sono prospettate dall'ordinanza in senso meramente possibilistico e dubitativo (*"sembrerebbero essere emerse"*) e si riferiscono a una variante che era stata modificata già nel 2008, e quindi non risulta più attuale. Non si comprende allora - secondo il Consiglio di Stato - in che consisterebbe la manifesta illogicità ravvisata nella delibera impugnata.



Si dà dunque atto che, con la pubblicazione di questa ordinanza, perde *in toto* efficacia il decreto cautelare monocratico e, quindi, non vi è ostacolo giuridico alla ripresa dei lavori.