

GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA E PROVVEDIMENTI PNRR

Posted on 28 Luglio 2022 by Luca Bartolucci

Categories: [In Evidenza](#), [Osservatorio altre giurisdizioni](#), [Osservatorio Recovery](#), [Tutti i contributi](#)

Tags: [appalti](#), [Bari](#), [consiglio di stato](#), [fondi europei](#), [gara](#), [gare](#), [giustizia amministrativa](#), [infrastruttura](#), [infrastrutture](#), [pnrr](#), [snodo ferroviario](#), [TAR](#)

Prime pronunce su gare e atti connessi al Piano. Snodo ferroviario di Bari

Premessa: PNRR e giustizia amministrativa

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, oltre ad avere ricadute su Parlamento e Governo, influenza anche il potere giudiziario e, in particolare, la giustizia amministrativa.

Sembra interessante, a tal proposito, analizzare il collegamento tra una pronuncia del Tar Puglia, il decreto-legge n. 85 del 2022 e una ulteriore pronuncia del Tar Lazio, sulle prime applicazioni delle norme in materia di ricorsi relativi al PNRR. Infine, un ulteriore tassello è una ordinanza del Consiglio di Stato, che interviene sulla questione già affrontata dal Tar Puglia.

In particolare, con l'ordinanza n. [295 del 2022](#), il Tar Puglia ha "bocciato" la prima infrastruttura in Puglia finanziata dal PNRR, sospendendo per sei mesi l'efficacia dei provvedimenti e ordinando contestualmente alla Regione Puglia 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.

Laddove, infatti, la milestone del PNRR "scade", ad esempio, a fine 2022, si capisce come simili pronunce che rinviano a un tempo che va oltre il termine stabilito in sede euro-nazionale siano incompatibili con i tempi del Piano.

Proprio a tal fine, è stato adottato il DL n. 85 del 2022, che contiene anche norme per l'accelerazione dei giudizi amministrativi relativi a opere o interventi finanziati con il Piano nazionale di ripresa e resilienza.

L'ordinanza del Tar Puglia sulla variante al tracciato ferroviario Bari-Lecce

Nel merito, 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 si prevede una spesa complessiva di 406 milioni di euro e di questi più della metà arrivano dal PNRR (205 milioni di euro).

Il 1° luglio il Tar Puglia ha sospeso il progetto perché ha accolto l'istanza cautelare di un comitato, composto da cittadini che vivono in una fascia compresa nei sei metri della fascia dei binari (ma 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).

La ragione dell'istanza è stata evidenziata dal fatto l'area dei binari ricadesse in una zona nel territorio del Comune di Noicattaro con alberi secolari, sul quale è insito anche un parco archeologico, che però non era stato considerato degno di tutela dalle istituzioni locali. Tuttavia, il Tar ha optato per un orientamento diverso e ha – di fatto – sospeso la delibera regionale, compreso il parere della Soprintendenza archeologica che confermavano l'autorizzazione paesaggistica alla realizzazione dell'opera. Il Tar ha infatti ritenuto che ci fossero delle sostanziali violazioni nel rilascio dell'autorizzazione paesaggistica.

Il provvedimento regionale 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 delle norme per i beni paesaggistici e gli ulteriori contesti, 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.

Senza scendere troppo nel dettaglio, basti dire come il Tar abbia rilevato 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 il parere tecnico allegato alla delibera non motivi dettagliatamente in ordine a specifiche "alternative localizzative e/o progettuali", alternative 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, l'Amministrazione resistente dovrà in ogni caso selezionare il progetto idoneo meno impattante da un punto di vista ambientale e paesaggistico.

Pertanto, il Tar Puglia ha sospeso per sei mesi l'efficacia dei provvedimenti, ordinando contestualmente alla Regione Puglia di riesaminare il progetto per individuare quello "idoneo meno impattante da un punto di vista ambientale e paesaggistico".

L'udienza fissata nel gennaio 2023, in particolare, rischia di scontrarsi coi tempi del PNRR: in questo caso, si vede come i tempi della giustizia (su cui pure il PNRR mira ad intervenire), potrebbero non essere compatibili con quelli per l'erogazione dei fondi del PNRR e per il rispetto di milestones e target. Laddove, infatti, la milestone del PNRR "scade", ad esempio, a fine 2022, simili pronunce -che rinviando a un tempo che va oltre il termine stabilito – sono incompatibili con i tempi del Piano.

Il DL n. 85 del 2022 e le norme sull'accelerazione dei giudizi amministrativi relativi a opere o interventi finanziati con il PNRR

Anche a tal fine, è stato adottato il DL n. 85 del 2022, che contiene, tra le altre, norme per l'accelerazione dei giudizi amministrativi relativi a opere o interventi finanziati con il PNRR.

Si prevede che, al fine di consentire il rispetto dei relativi termini, 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, incluse le procedure di approvazione e realizzazione delle opere e le attività di espropriazione e occupazione. 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 stanziare.

Il Tar Lazio e le prime applicazioni delle norme in materia di ricorsi relativi al PNRR

Il tassello successivo è rappresentato dal Tar Lazio ([10163 del 2022](#)), che rappresenta una delle prime applicazioni delle norme in materia di ricorsi relativi al PNRR.

Il Tar Lazio, in particolare, 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 n. 85 del 2022 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, c.p.a., inerenti al dimezzamento dei termini, al termine di deposito della sentenza ed alla redazione della sentenza nella forma semplificata.

Il Consiglio di Stato interviene sulla variante al tracciato ferroviario Bari-Lecce

Infine, sulla vicenda del Tar Puglia è intervenuto il Consiglio di Stato ([05671/2022](#)): contro l'ordinanza del Tar Puglia, infatti, sono stati proposti tre distinti appelli cautelari, da parte di Rfi, delle amministrazioni statali (Presidenza del Consiglio, Ministeri della cultura, delle infrastrutture, della transizione ecologica e della difesa, Sovrintendenza speciale al PNRR e CIPE) e della Regione Puglia.

Dopo aver rilevato che l'opera è stata inserita nel PNRR e che ai sensi del decreto-legge n. 85 del 2022 si prevede per i ricorsi contro gli atti relativi un percorso processuale speciale, il Consiglio di Stato accoglie gli appelli cautelari, che risultano fondati.

In particolare, l'opera è una infrastruttura strategica ed è connotata da un forte interesse pubblico in quanto finanziata nell'ambito del PNRR. A questa è dunque 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". L'interesse alla prosecuzione della procedura è da ritenersi prevalente, considerato che l'interesse privato è di tipo proprietario, non tocca altri valori costituzionali e riguarda terreni già occupati.

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 e si tratta 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 *ab externo* per macroscopica illogicità.

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

Con la pubblicazione di questa ordinanza perde efficacia il decreto cautelare monocratico e quindi non vi è ostacolo giuridico alla ripresa dei lavori.