

TRANSIZIONE ECOLOGICA, FONDI DEL PNRR E SCRUTINIO GIURISPRUDENZIALE DELLA DISCREZIONALITA' TECNICA DELLA P.A.: IL RISCHIO DI UN "ETERNO RITORNO"

DI LUCIANO BUTTI

Secondo il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (sentenza 23 novembre 2022, n. 1576), una nuova importante infrastruttura ferroviaria finanziata dal PNRR per la Regione Puglia non si deve, almeno per il momento, realizzare.

Si tratta della variante di tracciato della rete ferroviaria lungo la linea Bari - Lecce nella tratta compresa tra Bari Centrale e Bari Torre a Mare, per uno sviluppo di 10,130 km. La mancata o gravemente ritardata realizzazione potrà avere ripercussioni – oltre che sui finanziamenti del PNRR - su un ben più vasto complesso progettuale relativo all'evoluzione del nodo ferroviario di Bari e volto alla riorganizzazione e miglioramento, quanto mai necessari, del trasporto ferroviario nella Regione Puglia.

Secondo l'opinione del Tar, Regione Puglia, Ministero della Cultura, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, Ministero della Transizione Ecologica, Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per la Città Metropolitana di Bari, Soprintendenza Speciale per il PNRR, ed ancora il CIPE (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica), nonché il Ministero dell'Economia e delle Finanze, R.F.I. Rete Ferroviaria Italiana e infine il Ministero della Difesa hanno espresso una posizione condivisa quanto alla positività dell'opera, ma non adeguatamente motivata.

Le autorizzazioni rilasciate, comprese ovviamente tutte quelle paesaggistiche, sono state infatti ritenute illegittime dal Tar per una serie di motivi.

In particolare, la Giunta regionale avrebbe omesso di valutare “*le alternative localizzative e/o progettuali*” all'intervento assentito. L'autorizzazione è stata infatti rilasciata ai sensi dell'art. 95 delle NTA (Norme Tecniche di Attuazione) del PPTR in forza del quale “*Le opere pubbliche o di pubblica utilità possono essere realizzate in deroga ..., purché in sede di autorizzazione paesaggistica o in sede di accertamento di compatibilità paesaggistica si verifichi che dette opere ... non abbiano alternative localizzative e/o progettuali*”.

Per opporsi al ricorso, non è servito agli Enti resistenti ed a R.F.I. dimostrare di aver attuato “*tutte le verifiche tese ad ottimizzare il consumo di suolo e ad individuare contesti caratterizzati dal minor pregio possibile in termini di valore paesistico-ambientale*”. Né è servito far presente “*la stretta*

correlazione tra le opere di progetto e le aree”, con la conseguente assenza di “*elevati margini di scelta*”, e pertanto di “*alternative localizzative*”.

La mancanza di una dettagliata analisi di (anche soltanto potenziali) “*alternative localizzative e/o progettuali*” ha portato il Tar a dichiarare illegittime le numerose autorizzazioni rilasciate ed a bloccare pertanto opere lungamente attese ed ora finalmente finanziate dal PNRR. Secondo il Tar, la Regione avrebbe dovuto motivare specificamente per quale ragione di tipo tecnico, economico o di altro genere una variante di percorso che era stata ipotizzata diversi anni prima “non è più in concreto praticabile”. Ed a questa valutazione (anche eventualmente di non attualità della stessa variante) non potrebbe sostituirsi il Giudice amministrativo, alla luce del principio della separazione dei poteri.

Motivando *ad abundantiam* la propria decisione – rispetto al dato formale della mancata esplicita valutazione di ogni possibile alternativa di percorso – il Tar ha “chiamato in causa” anche le recenti modifiche costituzionali in tema di ambiente, con le seguenti, testuali, parole:

“In ogni caso, anche se la soluzione finale dovesse comunque essere in deroga alle NTA del PPTR ai sensi dell’art. 95 ..., l’Amministrazione resistente dovrà in ogni caso selezionare il (e specificamente motivare sul punto in ordine al) progetto idoneo meno impattante da un punto di vista ambientale e paesaggistico, anche alla luce della rilevanza costituzionale attribuita espressamente al bene ambiente dalla novella costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost. (cfr. legge costituzionale n.1/2022)”.

Come è noto, i provvedimenti amministrativi devono essere compiutamente motivati in relazione ad ogni aspetto in qualche modo emerso nell’istruttoria; si può pertanto comprendere – in linea teorica e di principio – la posizione assai rigorosa assunta dal Tribunale amministrativo regionale della Puglia.

Le prospettive dell’appello appaiono però tutt’altro che certe, considerato anche che già in sede cautelare il Consiglio di Stato aveva rovesciato la decisione provvisoria e cautelare del Tar, che aveva sospeso i provvedimenti impugnati.

Va del resto ricordato che le opere assentite dagli Enti amministrativi insistono su un precedente tracciato. Mentre costituisce affermazione consolidata nella giurisprudenza amministrativa quella secondo la quale “*In caso discrezionalità tecnica il sindacato del giudice amministrativo, essendo pur sempre un sindacato di legittimità e non di merito, è limitato al riscontro del vizio di illegittimità per violazione delle regole procedurali e di quello di eccesso di potere per manifesta illogicità, irrazionalità, irragionevolezza, arbitrarietà ovvero se fondato su di un altrettanto palese e manifesto travisamento dei fatti*” (così, ad esempio, Consiglio di Stato, sez. I, parere 30 novembre 2020, n. 1958).

Ora, proprio esercitando questa ampia discrezionalità tecnica, tutte le amministrazioni statali e regionali competenti avevano condiviso l’idea secondo la quale la nuova infrastruttura ferroviaria – fondamentale non solo per la modernizzazione della Regione Puglia, ma anche per la transizione ecologica, che richiede lo spostamento del traffico dalla strada alla rotaia - avrebbe dovuto ricalcare il vecchio tracciato preesistente.

Su richiesta di alcuni residenti, tutto ora dovrebbe ripartire analizzando nel dettaglio una piuttosto vaga alternativa progettuale, che – spiega il Tar – non può essere il Tribunale a valutare, pena violazione del principio di separazione dei poteri.

Peraltro, come sopra indicato, le Amministrazioni procedenti avevano valutato l'assenza, nel caso specifico, di “*elevati margini di scelta*”, e pertanto di “*alternative localizzative*” concretamente realizzabili. Pretendere ora che, come richiesto dal Tar, si ricominci da capo la valutazione di dettaglio delle possibili alternative sembra negare il riconoscimento di quella (ampia) discrezionalità tecnica che, in questa materia, spetta all'Autorità amministrativa.

Ma vi è di più. Se anche si tornasse indietro, rivalutando un possibile tracciato alternativo, e se per ipotesi tale tracciato venisse scelto, altri residenti e magari un altro Comune potrebbero poi contestare la nuova decisione, magari sostenendo che potrebbe esistere, e andrebbe quindi valutato in dettaglio, un ulteriore tracciato diverso dai primi due. Così ritornando indefinitamente, in una sorta di “*eterno ritorno*”, alla fase iniziale della procedura.

Né si può pensare che il significato ultimo della riforma introdotta dalla legge costituzionale n. 1/2022, che ha modificato gli artt. 9 e 41 della Costituzione, sia quello di mortificare il ruolo degli Enti amministrativi responsabili per la pianificazione del territorio e per i pareri paesaggistici, facendo in modo che le decisioni di questi enti non diventino pressoché mai definitive. Al contrario, il senso ultimo della riforma costituzionale è invece quello di spingere l'intero Sistema-Paese nella direzione della transizione ecologica, uno dei cui pilastri è costituito proprio dallo sviluppo del trasporto ferroviario, particolarmente nelle aree che, come l'Italia meridionale, sono prive di moderne infrastrutture. E ciò, prima di tutto, “nell'interesse delle generazioni future”, che saranno le più colpite dagli effetti del cambiamento climatico. Ora, se ciò è vero, e salvo il caso di macroscopiche inadeguatezze dell'istruttoria, la valutazione del merito tecnico delle opere da realizzare per la transizione ecologica sembra dover spettare alle autorità amministrative preposte, soprattutto qualora, come in questo caso, la grande maggioranza di tali Autorità ha espresso un intento condiviso, nella direzione della realizzazione di una infrastruttura ecologicamente avanzata.