



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

DECISIONE

sul ricorso in appello numero di registro generale 5844 del 2008, proposto da:
Piccolotto Giuseppe, rappresentato e difeso dall'avv. Alessandra Ibba, con
domicilio eletto presso Francesco Marascio in Roma, via G.B. Martini n.2;

contro

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Comitato Interministeriale per la
Programmazione Economica, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del
Territorio, Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Ministero delle
Infrastrutture, Ministero dei Trasporti, Ministero dell'Economia e delle Finanze,
rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliati per legge in
Roma, via dei Portoghesi n. 12;
Commissione Speciale di Valutazione Impatto Ambientale presso il Ministero
dell'Ambiente;

Regione Veneto, rappresentata e difesa dall'avv. Alfredo Biagini, con domicilio
eletto presso il suo studio in Roma, via di Porta Castello n. 33;
Pedemontana Veneta Spa, rappresentata e difesa dagli avv.ti Vittorio

Domenichelli, Luigi Manzi, Guido Zago, con domicilio eletto presso l'avv. Luigi Manzi in Roma, via F. Confalonieri n. 5;

sul ricorso in appello numero di registro generale 5790 del 2008, proposto da: Zen Patrizio, Lucatello Renato, Ronchetti Bruno, Toso Matteo, Contarin Marco, Marin Camillo, Sonda Damiano, Ferronato Ruggero, Bizzotto Luigi, Tolio Caterina, Scotton Giovanni, Anzolin Giuseppe, Morosin Donatella, Morosin Agostino, Morosin Angiolina, Pontarollo Piera Giovanna, Mussato Tranquillo, Zanellato Silvio, Prenol Stefano, Cortese Matilde, Cortese Severino, Soster Pellegrina, Bisinella Franco, Zilio Francesco, Ferraro Imerio, Dussin Giuseppina, Capovilla Daniela, Signori Evelino, Toso Adriano, Costi Corrado, Perin Giuliano, Chiavacci Giancarlo, Perin Ivano, Gallina Marisa, Meneghello Dino, Begliorgio Giorgio, Coletti Attilio, Minato Lino, Fogal Cirillo, Bertapelle Antonia, Pigato Mariolina, Pigato Claudio, Gasparotto Gilberto, Chiavacci Roberto, Azienda Agricola Bisinella Marino, Edilmontelliana Snc di Scandiuzzi Geom. Antonio e Pietro, Zanotto Elia Snc di Zarpellon Maria e Figli, Fac Srl, rappresentati e difesi dagli avv.ti Ludovica Bernardi, Luigi Garofalo, con domicilio eletto presso Ugo Petronio in Roma, via Ruggero Fauro, n. 43;

contro

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Ministero delle Infrastrutture, Ministero dei Trasporti, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, Commissione Speciale Valutazione Impatto Ambientale del Ministero dell'Ambiente; Regione Veneto, rappresentata e difesa dall'avv. Alfredo Biagini, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via di Porta Castello n. 33;

Pedemontana Veneta Spa, rappresentata e difesa dagli avv.ti Vittorio Domenichelli, Luigi Manzi, Guido Zago, con domicilio eletto presso l'avv. Luigi Manzi in Roma, via Federico Confalonieri n. 5;

e con l'intervento di

ad opponendum:
Consorzio Stabile Sis S.C.P.A., rappresentato e difeso dagli avv. Patrizio Leozappa, Pierluigi Piselli, Giuseppe Rusconi, con domicilio eletto presso l'avv. Patrizio Leozappa in Roma, via Bocca di Leone n. 78;

per la riforma:

della sentenza del Tribunale Amministrativo per il Veneto, Sezione I, n. 00599/2008, resa tra le parti, concernente APPROVAZIONE PER COMPATIBILITA' AMBIENTALE DI PROGETTO SUPERSTRADA A PEDAGGIO.

Visti i ricorsi in appello con i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 ottobre 2009 il consigliere Manfredo Atzeni e uditi per le parti gli avvocati Biagini , Manzi e Gerardis;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

Con ricorso al Tribunale Amministrativo per il Veneto Zen Patrizio, Lucatello Renato, Ronchetti Bruno, Toso Matteo, Contarin Marco, Marin Camillo, Sonda Damiano, Ferronato Ruggero, Bizzotto Luigi, Tolio Caterina, Scotton Giovanni, Anzolin Giuseppe, Morosin Donatella, Morosin Agostino, Morosin Angiolina, Pontarollo Piera Giovanna, Mussato Tranquillo, Zanellato Silvio, Prenol Stefano,

Cortese Matilde, Cortese Severino, Soster Pellegrina, Bisinella Franco, Zilio Francesco, Ferraro Imerio, Dussin Giuseppina, Capovilla Daniela, Signori Evelino, Toso Adriano, Costi Corrado, Perin Giuliano, Chiavacci Giancarlo, Perin Ivano, Gallina Marisa, Meneghello Dino, Begliorgio Giorgio, Coletti Attilio, Minato Lino, Fogal Cirillo, Bertapelle Antonia, Pigato Mariolina, Pigato Claudio, Gasparotto Gilberto, Chiavacci Roberto, Azienda Agricola Bisinella Marino, Edilmontelliana Snc di Scandiuzzi Geom. Antonio e Pietro, Zanotto Elia Snc di Zarpellon Maria e Figli, Fac Srl, Piccolotto Giuseppe impugnavano delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (C.I.P.E.) in data 29.3.2006 (deliberazione n. 96/06) con la quale è stato approvato il progetto preliminare della “Superstrada a pedaggio Pedemontana Veneta” ed è stata riconosciuta la compatibilità ambientale dell’opera nonché ogni atto presupposto, quali, in particolare:

la delibera della G.R. in data 16.1.2004 n. 2; la delibera della G.R. in data 6.2.2004 n. 274; la delibera della G.R. in data 3.12.2004 n. 3858; la delibera della G.R. in data 29.12.2004 n. 4358; la delibera della G.R. in data 19.7.2005 n. 1838; la delibera della G.R. in data 2.11.2005 n. 3250 e dell’allegato parere della Commissione regionale VIA in data 28.10.2005 n. 132; la delibera della G.R. in data 14.3.2006 n. 656; in parte qua, l’Intesa Generale-Quadro tra Governo e Regione Veneto, sottoscritta in data 24.10.2003; la delibera del CIPE n. 121/2001; il parere del Presidente della Regione Veneto in data 20.2.2006 n. 2918/45.99; il parere della Commissione speciale di valutazione di impatto ambientale del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio in data 13.2.2006; il parere del Ministero dell’ambiente, trasmesso al CIPE con nota in data 14.3.2006 n. GAB/2006/2305/B05; il parere del Ministero per i beni culturali espresso con nota in data 15.3.2006 n. BAP/S=2/34.19.04/5249/06; gli atti, non conosciuti,

dell'istruttoria sull'opera svolta dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; nonché ogni altro atto connesso, presupposto o conseguente.

Deducevano ventidue motivi, riassunti nella sentenza in epigrafe come segue.

1) Eccesso di potere per contraddittorietà con precedenti atti della P.A. (conferenza di servizi 30 marzo 2001); violazione di legge: violazione dell' art 145 comma 75 della legge 23.12.2000 n 388.

Dopo avere richiamato la disposizione –retro riportata- che consentiva di realizzare l'arteria stradale come superstrada, e la conferenza di servizi del 30 marzo 2001, in seno alla quale si era manifestata l'opzione per tale tipo di arteria stradale, i ricorrenti richiamano pure le motivazioni addotte a sostegno di tale soluzione dal Ministero dell'ambiente in sede di Conferenza di servizi che, tenuto conto del contesto urbanistico e territoriale di ubicazione, affermava che l'inserimento di una nuova arteria stradale deve consentire il massimo alleggerimento del traffico di attraversamento dei centri urbani al fine di diminuire l'inquinamento acustico e atmosferico, sostenere lo sviluppo locale consentendo la mobilità con il minore consumo del suolo e integrazione con la viabilità esistente, non deve interferire con valori paesaggistici, storici e naturalistici, consentendo velocità di progetto meno elevate e caratteristiche geometriche meno rigide e quindi più adattabili ai vincoli territoriali, possibilità di integrazione con la viabilità preesistente, tipologie di svincolo meno intrusive, una più efficace azione di drenaggio del traffico di medio-breve percorrenza con effetto di alleggerimento del traffico nei centri e una maggiore flessibilità nella determinazione dei livelli tariffari del pedaggio e della loro applicazione.

La scelta a favore di una superstrada veniva confermata dallo stesso Comitato Interministeriale per la programmazione economica (CIPE), in sede di approvazione del programma triennale delle infrastrutture strategiche e di

preminente interesse nazionale da assoggettare alla legge obiettivo e alle procedure semplificate dalla stessa prevista, definendola “asse stradale pedemontano”.

Nonostante, quindi, la chiara decisione dell’Amministrazione cui era deputato il potere di scegliere tra le due opzioni, il CIPE, contraddicendo propri ed altrui precedenti provvedimenti, e senza fornire motivazione alcuna, approvava un progetto preliminare che, se pur nel solo titolo, viene definito “superstrada”, a tutti gli effetti, progettuali, gestionali e finanziari, e nelle stesse dichiarazioni del soggetto proponente, è invece una vera e propria autostrada, come emerge dalla stessa relazione descrittiva della proposta, dal SIA - Quadro Progettuale.

Che l’opera sia una vera e propria autostrada emerge ancor più dalle caratteristiche fisiche e funzionali di tracciato alla luce del DM 5 novembre 2001 e delle pregresse definizioni e caratteristiche indicate dalla Regione Veneto, quanto ai raggi di curvatura adottati nel progetto che dovranno essere tali da consentire velocità sempre ricadenti nell’intervallo tipico delle autostrade, nonché ai limiti minimi di larghezza della sommità piana del corpo stradale.

Il provvedimento CIPE del 29 marzo 2006 è quindi illegittimo per contraddittorietà con il DM 5 novembre 2001, con le predette definizioni regionali, con la precedente scelta della Conferenza di servizi, con la deliberazione dello stesso CIPE del 23 dicembre 2001, nonché per violazione dell’art. 145 comma 75 della legge 388/2000 che demanda alla conferenza di servizi l’indicazione della tipologia di tale opera.

2) Violazione dell’art 1 comma 75 della legge 23.12.2000 n. 388 sotto altro profilo, e dell’art 3 l. 241/90; difetto di motivazione.

Si sostiene ancora che il progetto preliminare dell’opera pubblica in questione, così come approvato, configura una vera e propria autostrada, ad onta dell’espressione usata (superstrada), sottolineandosi inoltre che con esso non si prevede (come in precedenza stabilito nei menzionati atti, il massimo riutilizzo dei sedimi stradali

esistenti, né sono adeguati i tratti di libera percorrenza ivi contemplati, in violazione della norma caladata e, in particolare, che viene in tal modo favorito il traffico di attraversamento e non, invece, degli utenti residenti nel territorio circostante.

La società promotrice, invero, di fatto effettua un intervento di duplicazione di taluni tracciati, accostando la nuova opera ad altre strade preesistenti, ovvero spostandoli o modificandoli, in tal modo allargando di molto l'ingombro e le interferenze complessive.

Tali inconvenienti riguardano: la strada statale 246 nel tratto chiamata "Schiavonesca – Marosticana" e nel tratto detto "Gasparona" che viene demolita e ricostruita e traslata accanto alla Pedemontana; la strada statale 246 Montecchio - Trissino valle dell'Agno dove la tratta variante di Montecchio da poco ultimata viene sdoppiata in due carreggiate distinte tra le quali si inserisce la pedemontana; la strada Provinciale 248, in corrispondenza al Comune di Montebelluna, per le cui esigenze la Regione Veneto, dopo l'avvio della procedura della Pedemontana, si è attivata tramite Veneto Strade SPA per la progettazione, il finanziamento di una tangenziale est - ovest separata dalla Pedemontana ma corrente a fianco. Né vengono chiarite le ragioni a sostegno di simili scelte.

3) Violazione dell'art 145 comma 75 della legge 23.12.2000 n 388 sotto altro profilo, sul rilievo che la norma richiamata viene violata, altresì, in ordine alla previsione di tratti di libera percorrenza per il traffico locale. In effetti, si tratta di un progetto chiuso, verosimilmente in vista della convenienza per il promotore.

4) Violazione di legge per omessa applicazione dell'art. 97 Cost. e del principio di buon andamento dell'amministrazione

Parte del tracciato della superstrada a pedaggio Pedemontana si colloca sul sedime della strada provinciale Gasparona che viene "spostata" per diventare parte della viabilità di accesso che risulterebbe a sua volta sottoposta a pedaggio.

In tal modo viene utilizzato un bene del demanio provinciale oggi di libera fruizione da parte della collettività per finalità diverse da quelle che gli sono proprie per natura e per legge ai sensi degli art. 822 e 824 c.c. e per di più imponendo un pedaggio a carico dei fruitori.

5) Violazione dell'art. 2 del D. Lgs. 190/2002 come modificato dal D. Lgs 189/2005; eccesso di potere per difetto di presupposto ed erroneità del presupposto; incompetenza e difetto assoluto di potere in capo alla regione veneto quanto alla progettazione dell'opera.

Si sostiene che, trattandosi di opera di preminente interesse nazionale agli effetti della legge n. 443/2001 (come comprovato dalla previsione, ab origine, dal finanziamento statale e dal protocollo di intesa generale del 24 ottobre 2003 tra Governo e Regione Veneto), la stessa non poteva essere progettata dalla Regione, bensì da organi dello Stato o da essi delegati (ANAS). Così anche quanto alla predisposizione del bando di gara al fine dell'affidamento della concessione di costruzione e gestione.

6) Falsa applicazione dell'art. 11 della L.R. 9 agosto 2002 , n. 15; incompetenza della Regione Veneto.

La norma invocata prevede, al comma 3, che “Nel caso di un progetto proposto a cura di un soggetto pubblico o privato non coincidente con l'Amministrazione competente alla sua approvazione, il proponente sottopone all'Amministrazione competente il progetto d'intervento...”.

Ora, poiché –secondo quanto dedotto nel mezzo precedente- l'Amministrazione competente all'approvazione del progetto in questione è lo Stato e non la Regione Veneto, il soggetto promotore della finanza di progetto (cioè, Pedemontana Veneta S.p.A.) avrebbe dovuto presentare il progetto allo Stato e non - come invece ha erroneamente fatto- alla Regione Veneto, mentre quest'ultima, vistasi presentare un progetto per la cui approvazione sapeva di essere incompetente,

avrebbe dovuto dichiararsi tale e non -come invece ha erroneamente fatto- procedere all'adozione degli atti successivi, arrogandosi una competenza che è invece attribuita allo Stato.

L'incompetenza si manifesta anche –soggiungono i ricorrenti- sotto un ulteriore profilo, concernente l'acquisizione, da parte della Giunta regionale, del parere del Nucleo di Valutazione e Verifica degli investimenti pubblici della Regione Veneto (N.U.V.V.), organo consultivo istituito dalla D.G.R. 9 febbraio 2001 n. 250 e disciplinato, nel modus operandi, dalla circolare regionale 20 luglio 2001 n. 13. Ed invero, essendo incompetente la Regione, nemmeno ha competenza nel procedimento in questione il nucleo di valutazione che per di più si è espresso in composizione irregolare, essendosi lo stesso pronunciato senza la presenza del “componente: segretario regionale bilancio e finanza”.

7) Violazione dell'art. art. 11, co. 3 della L.R. n. 15/2002; violazione del principio della libera concorrenza e della massima partecipazione alle gare; eccesso di potere per contraddittorietà con precedenti atti della P.A.

Non è stato, nella fattispecie, osservato il disposto della norma invocata, per la quale, entro novanta giorni dalla pubblicizzazione della proposta, altri soggetti possono presentare proposte concorrenti“. Ed invero, fermo restando quanto rilevato a proposito dell'incompetenza della Regione, è da evidenziare che i possibili concorrenti non hanno potuto fruire dell'intero predetto termine, essendo stata la relativa scadenza fissata al 28 aprile 2004, laddove la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea era avvenuta in data 4 febbraio 2004, e quella nel B.U.R.V. e sul Gazzettino di Venezia è avvenuta in data 13 febbraio 2004, mentre la pubblicazione sul Sole 24 ore è avvenuta solo il successivo 17 marzo 2004. In tal modo non si è consentito ai possibili altri soggetti concorrenti di fruire per l'intero del termine di 90 giorni, per presentare proposte concorrenti,

in aperta violazione del principio della libera concorrenza e della massima partecipazione dei soggetti alle gare bandite da soggetti pubblici.

8) Violazione dell'art. 37 bis della legge n. 109/94.

L'art. 37 bis della L. 109/94, dopo aver stabilito che i soggetti promotori “possono presentare alle amministrazioni aggiudicatrici proposte relative alla realizzazione di lavori pubblici o di lavori di pubblica utilità, inseriti nella programmazione triennale di cui all'articolo 14 comma 2, ovvero negli strumenti di programmazione formalmente approvati dall'amministrazione aggiudicatrice sulla base della normativa vigente, fissa il contenuto di dette proposte, prevedendo che, oltre che uno studio di fattibilità, un progetto preliminare, una bozza di convenzione, un piano economico e finanziario, una specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione, ecc., le proposte devono contenere le garanzie offerte dal promotore all'amministrazione aggiudicatrice. Ciò premesso, affermano i ricorrenti che non risulta, nella fattispecie, che tali garanzie siano state prestate dal soggetto promotore Pedemontana Veneta S.p.A.

Di tanto non vi è traccia ne' nella DGRV n. 2 del 16 gennaio 2004 (relativa alla pubblicizzazione della proposta), né nella DGRV n. 1532 del 26 maggio 2004 (nella quale la Giunta prende atto che “Alla scadenza dei 90 giorni previsti per la fase di pubblicizzazione non sono pervenute proposte concorrenti” e dispone “che la valutazione della proposta presentata in data 31.12.2003 da Pedemontana Veneta S.p.A.(...) avvenga con successivo provvedimento della Giunta Regionale (...) previo parere del Nucleo di Valutazione e verifica degli Investimenti (NUVV), ne' nella D.G.R.V n. 3858 del 3 dicembre 2004 (relativa alla dichiarazione di pubblico interesse della proposta). Nelle premesse di tutti i citati atti regionali, invero, vengono menzionati gli allegati alla proposta del promotore , ma -tra questi- non compare la prestazione delle idonee garanzie.

9) Violazione dell'art. 37 bis della L. n. 109/94 e successive modifiche sotto altro profilo; violazione della normativa nazionale ed europea sul finanziamento delle opere pubbliche - violazione dei principi di veridicità e universalità del bilancio, e degli art. 1 e 23 della L. n. 30.12.2004 n. 311, in relazione al meccanismo di finanziamento predisposto.

Poiché il costo presunto per la realizzazione dell'opera ammontava a un importo di 1.989,688 M/euro, non disponendo la Regione dell'ingentissima somma richiesta quale contributo (anche considerando il finanziamento statale previsto dall'art. 50 comma 1 lett. g), della l. 448/98 e dall'art. 73 comma 2 della L. 448/01), veniva adottato un complicatissimo ed ingegnoso meccanismo, in base al quale si prevede, nell'immediato, un contributo in conto opere pari a 243,75 euro + IVA e, successivamente, un contributo in conto gestione, non definito inizialmente e via via determinato in relazione ai futuri volumi di traffico.

L'ingegnoso meccanismo, ideato al fine di non dover iscrivere a debito le somme relative al non quantificato contributo in conto esercizio, viene descritto nell'allegato A alla DGRV n. 3858 del 3 dicembre 2004 (recante dichiarazione di pubblico interesse della proposta del promotore) e dall'art. 14 della convenzione riportata nell'allegato B della medesima deliberazione.

Si sostiene che, dall'analisi di detto meccanismo, (che, come ha rilevato anche l'Autorità di Vigilanza sui Lavori Pubblici in data 17 ottobre 2005 non è di facile lettura e non è conveniente per l'Ente pubblico), si ricava che il contributo in conto gestione, essendo genericamente legato a non ben quantificati e addirittura discordanti flussi di traffico, in relazione ad erogazioni da distribuire in un periodo di trenta anni, non trova alcuna copertura di bilancio, prendendo come parametro di riferimento, per la quantificazione di tale contributo, i futuri ipotetici flussi di traffico (in ordine alla cui consistenza si registrano discordanze).

La descritta indeterminatezza dell'onere finanziario pubblico contrasta con i principi di veridicità del bilancio e viola il Patto di stabilità comunitario, di cui all'art. 1 comma 23 della legge 30.12.2004, n. 311 (legge finanziaria 2005) in quanto, nella sostanza, non vengono evidenziate delle spese, previste solo in convenzione, in modo che queste non concorrano al superamento del limite di incremento di spesa consentito dalla citata norma.

10) Violazione della L.R. n. 15/2002 sotto vari profili, sostanzialmente sostenendosi che il versamento degli esuberi di somme derivanti dall'incasso del pedaggio avverrebbe in via posticipata, in violazione dell'art. 7, comma 2 della disposizione invocata, come si evince dall'all. G alla bozza di convenzione approvata con D.G.R. 3858 del 3.12.2004.

11) Violazione della normativa comunitaria e nazionale in materia di opere pubbliche; eccesso di potere per contraddittorietà, illogicità e difetto di istruttoria, sul rilievo che: a) per la valutazione dei futuri flussi di traffico da prendere a base del contributo in conto gestione, non viene precisato se le cifre indicate si riferiscano ai veicoli reali o equivalenti, né si indica chi "certificherà" i flussi di traffico; b) che, essendo i meccanismi di finanziamento in conto gestione legati ai flussi di traffico e conseguentemente ai ricavi e non ai costi sostenuti dal concessionario, e il previsto sistema di adeguamento della tariffa del pedaggio pari al tasso di inflazione aumentato del 10%, tale fattore è straordinariamente sovradimensionato; c) del tutto illogico è poi che il conguaglio per le somme in conto gestione sia dovuto al netto delle imposte e detrazioni.

12) Violazione dell'art. 20 comma 3 del D. Lgs. 20.08.2002 n. 190, sull'assunto che, essendo la risposta alla richiesta di integrazioni al progetto della commissione VIA pervenuta ben oltre il termine di 30 giorni previsto dalla disposizione richiamata, il parere doveva intendersi come negativo.

Infatti, nella specie la richiesta di integrazioni, formulata dal Presidente della Commissione VIA “ai sensi dell’ art. 20, commi 2 e 3, del Decreto Legislativo 20 agosto 2002 n. 190”, reca la data del 07 dicembre 2006, mentre l’integrazione è stata trasmessa dal soggetto proponente al Ministero dell’Ambiente solo in data 11.01.1996 e per di più acquisita al gruppo istruttore solo il successivo 13.01.2006. Il termine di 30 giorni non è stato assolutamente rispettato e pertanto la Commissione non avrebbe potuto esprimersi essendo decaduta dal potere. La stessa comunque non ha motivato perché ha disatteso il parere negativo (perché tale deve ritenersi) della Commissione speciale VIA.

13) Violazione dell’art 3 l. 241/90; eccesso di potere per difetto di motivazione, contraddittorietà con precedenti atti della p.a. e difetto di istruttoria.

Si assume che il provvedimento di cui alla nota del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio del 14 marzo 2006 prot. GAB/2006/2305/B05 con il quale il Predetto Ministro avrebbe dato parere positivo sul progetto, non conosciuto ai ricorrenti, per quanto si può sapere, è privo di motivazione in ordine alle ragioni per le quali il Ministro ha deciso di disattendere le conclusioni e le motivazioni in merito alla pregressa scelta contenuta nel parere - memoria depositata in sede di conferenza di servizi. Tantomeno il CIPE, in sede di approvazione del progetto preliminare, ha motivato le ragioni del parere favorevole ad una scelta progettuale che lo stesso aveva chiesto precedentemente di rivedere e che invece, quantomeno nell’opzione “superstrada”, è rimasta la medesima. In particolare, non è stato indicato perché non sono stati seguiti i criteri con i quali si chiedeva di rivedere l’idea progettuale.

Ne deriva la contraddittorietà, il difetto di motivazione e difetto di istruttoria del provvedimento - nota del Ministero dell’ambiente e della Tutela del territorio- e quindi del Provvedimento del CIPE che sulla base della legittimità di tale parere si fonda.

14) Eccesso di potere per difetto di motivazione; violazione dell'art 3 della legge n. 241/90; eccesso di potere per contraddittorietà, difetto di presupposto sotto vari profili e genericità; violazione dell'art 3 del D. Lgs. n. 190/2002. Si sostiene che, al provvedimento del Presidente della Regione Veneto del 20 febbraio 2006 protocollo n. 112918, recante parere favorevole in merito alla localizzazione urbanistica delle opere, risulta allegato il verbale della riunione tenutasi il 18.2.2006 tra i rappresentanti della Regione e quelli delle province di Vicenza e Treviso e di tutti i Comuni interessati alle opere, donde si evince l'omessa specificazione dell'oggetto e dello scopo della convocazione del Comune di Thiene, il quale non è stato, così, messo in grado di esprimere consapevolmente il proprio avviso. Inoltre, né il Presidente della G.R. né il CIPE specificano le ragioni del perché hanno disatteso i pareri negativi di taluni E.L., segnatamente i comuni di Sarcedo, Povegliano, Riese Pio X e S. Zenone degli Ezzelini, che avevano proposto percorsi alternativi.

15) Eccesso di potere per difetto di presupposto e difetto di motivazione; violazione dell'art. 10 della legge 27.5.1999 n. 144 e dell'art 3 della l. 241/90.

Non è stato preso in considerazione il parere reso dai due consulenti (tecnico e finanziario) incaricati ai sensi dell'art. 10.1 della legge n. 144/99 al fine di esaminare la sostenibilità economica e finanziaria dell'affidamento in concessione di costruzione e gestione della tratta autostradale Pedemontana Veneta. Risulta, infatti, che, nonostante che tali consulenti siano stati regolarmente nominati ed abbiano reso il loro parere sulla sostenibilità economica e finanziaria, questo parere non sia stato in alcun modo valutato né dalla regione né dai Ministeri né tantomeno dal CIPE prima della approvazione del progetto preliminare, nonostante la loro importanza.

E l'importanza di detto parere, per la redazione del quale sono state spese ingenti somme, deriva non solo dal fatto che lo stesso è stato previsto specificamente per

tale opera e su richiesta dello stesso Legislatore, ma anche alla luce delle conclusioni e suggerimenti che gli stessi hanno dato, che contrastano apertamente con l'idea progettuale e gestionale del proponente poi approvata.

16) Violazione dell'art. 2 del D. Lgs. 20.8.2002 n. 190, sul rilievo che i pareri resi dal Ministero dell'Ambiente e il Ministero dei B.A.C. sono stati resi con nota del 14 e del 15 marzo 2006, ben oltre il termine di 90 giorni fissato dalla norma che si assume violata.

17) Eccesso di potere per travisamento sotto il profilo della omessa considerazione e valutazione di luoghi, difetto di istruttoria, contraddittorietà con precedenti atti, violazione dell'art 1, 6 e 27 della legge regionale 16 agosto 1984 n. 40.

Si sostiene l'incongruenza e la contraddittorietà dell'opera realizzanda, che in alcuni tratti sembra attraversare l'area denominata "civiltà delle rogge", sita nei territori dei comuni di Bassano del Grappa, Cartigliano e Rosà (di estensione pari a 2,5 kmq., confinante a N con la SS 248 "Gasparona"), dove il "piano rurale comprensoriale", istituito d'intesa con la Regione, prevede norme di salvaguardia, in particolare inibendo la costruzione di strade che non siano rurali, laddove il progetto de quo ipotizza l'ubicazione di una complanare e di una rotatoria. Di ciò nulla si dice nel SIA (studio di impatto ambientale, che si accompagna al progetto preliminare), né vengono previste soluzioni alternative.

18) (quanto al SIA) Violazione dell'art 18 del D.Lgs. n. 190 /2002, degli art. 1, 2, 3, 4, 5, 6 e allegato II del DPCM 27.12.1988 sotto molteplici profili, degli art. 3 e 6 del DPCM 10.8.1988 n. 377 sotto vari profili, dell'art. 5 DPR 8.09.1997; eccesso di potere per difetto di istruttoria, contraddittorietà con tali atti, per difetto di motivazione sotto molteplici profili, per travisamento dei fatti, contraddittorietà con il D.M. 2.4.2002 n. 60 sotto molteplici profili, violazione dell'art 3 della legge 241/90 sotto molteplici profili.

Si sostiene che, nonostante che l'art. 18 invocato imponga che il progetto preliminare comprenda il SIA in relazione all'intera infrastruttura, il tracciato del raccordo di accesso al casello di Loria non è compreso nella sua interezza nella cartografia, ovvero il SIA medesimo contiene diverse imprecisioni al riguardo.

19) Violazione dell'art 18 del D. Lgs. n. 190 /2002, degli artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6 e allegato II del DPCM 27.12.1988, dell'art. 3 e 6 del DPCM 10.8.1988 n. 377 sotto vari profili, dell'art. 5 del DPR. 8.09.1997; eccesso di potere per difetto di istruttoria, contraddittorietà con tali atti e con il DM 2.4.2002 n. 60, difetto di motivazione sotto molteplici profili, travisamento dei fatti; violazione dell'art 3 della legge 241/90 sotto molteplici profili.

Si lamentano tutta una serie di carenze del SIA -da redigere, ai sensi dell'art. 18 del D. Lgs. n. 190/2002, “nel rispetto delle finalità indicate nell'art. 6 del DPCM 377/88...”, nonché “ai sensi delle norme tecniche di cui al DPCM 27.12.1988- in ordine alle ricadute dell'entrata in esercizio della “Pedemontana” quanto alle emissioni nell'atmosfera, all'inquinamento acustico, al rischio idraulico. Le rilevazioni e le simulazioni effettate in proposito sarebbero, invero, carenti per più aspetti, siccome non effettuate secondo i crismi: non sarebbero state valutate, a tali effetti (oltre alle carreggiate), le complanari; non sarebbe stata considerata la fascia serale (contemplata nella direttiva 49/2002/CE); non sono stati censiti i “recettori sensibili” (al rumore) presso ospedali, scuole, parchi; i punti di simulazione collocati troppo lontani (a 500 m.); sminuito il rischio idraulico, non sarebbe stato adeguatamente valutata l'incidenza dell'opera sulla salute pubblica, ecc.

20) Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di presupposto (negli atti che si impugnano, ivi compreso il parere reso dal Ministro dell'Ambiente nonché quello prodromico della commissione speciale VIA 2006), omessa valutazione dell'analisi costi – benefici, da parte della regione Veneto – NUVV e da parte del CIPE;

violazione delle leggi 448/1997, 144/1999, 388/2000; della l. 109/1994 e relativo regolamento; delle leggi 878/1986, 144/1999, 350/2004).

Si lamenta che, negli studi resi nel 2000 dai consulenti incaricati, erano ipotizzate dieci soluzioni progettuali (quanto ai tratti di libera percorrenza, agli accessi, ecc.), con soluzioni innovative, da cui il CIPE si discosta senza effettuare valutazioni comparative; che nel SIA sarebbero state largamente sovrastimati i benefici derivanti dalla realizzazione dell'infrastruttura in rapporto alle previsioni di risparmio di tempo nella percorrenza e volumi di traffico plausibilmente tratti dalle previsioni del promotore. Ora, né il CIPE ha rilevato dette lacune, né vi è traccia di sue autonome valutazioni economiche.

21) Violazione dell'art. 18 del decreto legislativo n. 190/2002 e del DPCM 27/12/1988, art. 6 c. 2; eccesso di potere per contraddittorietà con altri atti della P.A.

Si sostiene che le prescrizioni apposte dal CIPE, che postulano una serie di approfondimenti, al progetto preliminare approvato, richiamano pressoché integralmente la valutazione della commissione. Ora, dire che le stesse debbono precedere il progetto definitivo equivale a dire che andavano inserite nel progetto preliminare, il che non è, ciò che dimostra il livello del tutto insufficiente e inadeguato degli studi di impatto ambientale fin allora effettuati.

22) Eccesso di potere per difetto di presupposto e per difetto di motivazione; illegittimità derivata; violazione dell'art. 3 della legge n. 241/90, sull'assunto che dall'illegittimità del SIA e del parere della commissione speciale VIA discende l'illegittimità del parere del Ministero dei B.A.C. e del Ministero dell'Ambiente.

Chiedevano quindi l'annullamento dei provvedimenti impugnati.

Con la sentenza in epigrafe il Tribunale Amministrativo per il Veneto, Sezione I, respingeva il ricorso.

Avverso la predetta sentenza insorgono il sig. Giuseppe Piccolotto e, con separato appello, Zen Patrizio, Lucatello Renato, Ronchetti Bruno, Toso Matteo, Contarin Marco, Marin Camillo, Sonda Damiano, Ferronato Ruggero, Bizzotto Luigi, Tolio Caterina, Scotton Giovanni, Anzolin Giuseppe, Morosin Donatella, Morosin Agostino, Morosin Angiolina, Pontarollo Piera Giovanna, Mussato Tranquillo, Zanellato Silvio, Prenol Stefano, Cortese Matilde, Cortese Severino, Soster Pellegrina, Bisinella Franco, Zilio Francesco, Ferraro Imerio, Dussin Giuseppina, Capovilla Daniela, Signori Evelino, Toso Adriano, Costi Corrado, Perin Giuliano, Chiavacci Giancarlo, Perin Ivano, Gallina Marisa, Meneghello Dino, Begliorgio Giorgio, Coletti Attilio, Minato Lino, Fogal Cirillo, Bertapelle Antonia, Pigato Mariolina, Pigato Claudio, Gasparotto Gilberto, Chiavacci Roberto, Azienda Agricola Bisinella Marino, Edilmontelliana Snc di Scandiuzzi Geom. Antonio e Pietro, Zanotto Elia Snc di Zarpellon Maria e Figli, Fac Srl chiedendo il suo annullamento o riforma.

Il sig. Piccolotto chiede anche la sospensione della sentenza appellata.

Alla camera di consiglio del 26 luglio 2008 è stata decisa la riunione al merito dell'istanza cautelare.

Si sono costituiti in giudizio l'Avvocatura Generale dello Stato per le Amministrazioni statali, la Regione Veneto in persona del Presidente e Pedemontana Veneta Spa in persona del legale rappresentante chiedendo il rigetto dell'appello.

Alla pubblica udienza del 27 ottobre 2009 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. La controversia riguarda la deliberazione con la quale il C.I.P.E. ha approvato il progetto preliminare della superstrada a pedaggio Pedemontana Veneta, con gli atti presupposti.

Gli appelli in epigrafe possono essere riuniti onde definirli con unica decisione in quanto riguardano la stessa sentenza di primo grado e sono affidati a questioni comuni.

I profili d'inammissibilità proposti dalle parti resistenti possono essere superati per giungere alla decisione di merito, essendo condivisibili le approfondite argomentazioni svolte nella sentenza di primo grado e quindi gli appelli infondati.

2. Gli appellanti lamentano in primo luogo il fatto che il progetto approvato disattendendo quanto previsto dall'art. 145, comma 75, della legge 388/2000, che prevede la realizzazione di una superstrada, prevede la realizzazione di una superstrada a pedaggio, con caratteristiche costruttive tali da renderla del tutto assimilabile ad un'autostrada.

La tesi non è condivisibile.

Gli stessi appellanti rilevano che l'opera in questione è di notevole importanza, in quanto inclusa nel programma delle infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale approvato dal C.I.P.E. con delibera n. 96/06 in data 29 marzo 2006.

Sulla base di questa premessa, rileva il collegio come non possa essere ritenuta illogica, e tanto meno in diretto contrasto con l'art. 97 della costituzione, la scelta di impostare l'opera nei termini più ampi compatibili con la classificazione come superstrada, onde soddisfare al meglio l'interesse pubblico, così evidenziato.

L'argomentazione relativa al mancato riuso dei tracciati esistenti deve poi essere respinta in quanto costituisce esercizio di discrezionalità tecnica l'individuazione dei mezzi più idonei per rispettare tale direttiva; gli appellanti, inoltre, non individuano alcun profilo di manifesta erroneità nelle scelte dell'Amministrazione, nella parte in cui individuano un tracciato differente da quelli esistenti.

3. Gli appellanti sostengono che le determinazioni inerenti la realizzazione dell'arteria di cui si discute, in quanto opera di interesse nazionale, spettano allo Stato, per cui illegittimamente sarebbero state assunte dalla Regione Veneto.

Gli appellanti ammettono che lo Stato ha trasferito le risorse necessarie per la realizzazione dell'opera, affermando peraltro che il trasferimento delle risorse non comporta anche la delega delle funzioni.

Anche a questo riguardo, deve essere condivisa l'opinione dei primi giudici i quali, citando un precedente dello stesso Tribunale, rilevano come lo Stato trasferendo alla Regione le risorse necessarie per il finanziamento dell'opera abbia implicitamente trasferito anche le funzioni necessarie, essendo manifestamente illogico, se non privo di senso, un meccanismo organizzativo nel quale l'ente competente si riserva le funzioni necessarie, trasferendo ad un ente terzo le risorse finanziarie, senza la legittimazione ad utilizzarle.

4. La sentenza di primo grado deve essere condivisa anche nella parte in cui nega ai ricorrenti la legittimazione ad impugnare gli atti del procedimento, articolato come project financing, mediante il quale è stato individuato il soggetto esecutore dell'opera.

Gli appellanti sostengono debba essere riconosciuto il loro interesse strumentale ad impugnare gli atti di cui si tratta, in quanto il loro annullamento inciderebbe sulla realizzazione dell'opera.

La tesi non può essere condivisa.

L'interesse dedotto dagli appellanti è quello relativo alla realizzazione dell'opera in termini che incidano nella misura più limitata possibile sul territorio.

Riguardo a questo interesse, è irrilevante il soggetto che eseguirà l'opera, trattandosi di scelta che non incide sulla sua configurazione.

A questo riguardo l'interesse dedotto dagli appellanti risulta pari a quello di ogni altro consociato, per cui non può essere riconosciuta la sua differenziazione.

Giustamente, quindi, la sentenza appellata ha dichiarato tali censure inammissibili. Quanto alle doglianze relative al piano finanziario dell'opera, gli appellanti non hanno dimostrato la sua manifesta illogicità.

Deve quindi essere affermato, con i primi giudici, che l'Amministrazione ha operato nell'ambito demandato alle sue scelte discrezionali.

5. La sentenza di primo grado deve essere condivisa, anche laddove rimarca il carattere ordinatorio del termine di trenta giorni, fissato dall'art. 20, secondo e terzo comma, del D. Lgs. 2002, n. 190, per dare risposta alla richiesta di integrazione documentale presentata dalla commissione speciale VIA.

E' vero che la norma recita che decorso il termine suddetto il parere si intende negativo; peraltro, avverso l'interpretazione strettamente letterale, proposta dagli appellanti, deve essere rilevato che la norma in discussione non prescrive affatto che decorso il suddetto termine l'opera non possa essere realizzata, come ritengono gli appellanti.

Deve quindi essere affermato che una volta decorso il suddetto termine chi ha interesse alla realizzazione dell'opera può porre in essere azioni sollecitatorie; inoltre, è consentito alla commissione ammettere una produzione tardiva.

Deve poi essere rilevato che, in punto di fatto, la difesa erariale rilevi come la suddetta documentazione sia stata trasmessa tempestivamente.

In base alle stesse considerazioni, anche il termine di novanta giorni di cui al quarto comma dello stesso art. 20 deve essere considerato ordinatorio.

6. La censura relativa alla irregolare convocazione del Comune di Thiene per la riunione del 18/2/2006 deve essere disattesa in quanto gli appellanti non possono far valere in via sostitutiva una lesione che avrebbe, nel caso, colpito il suddetto Comune.

7. Gli appellanti lamentano violazione degli artt. 1, 6 e 27 della legge regionale del Veneto 16 agosto 1984, n. 40, sulla istituzione di parchi e riserve naturali regionali, in quanto il progetto interessa l'area denominata "Civiltà delle Rogge".

Ai sensi del richiamato art. 6 nell'area in questione, ricadente in P.T.C.P., non è consentita l'apertura di nuove strade, per cui non sarebbe consentito collocarvi il tracciato della nuova arteria.

Al riguardo, deve essere osservato come per ammissione degli stessi appellanti nel territorio di cui si tratta non è prevista l'apertura di nuove strade, ma il solo allargamento di strade esistenti, oltre tutto per limitati tratti, per cui le disposizioni in parola non risultano violate.

8. Quanto alle censure concernenti lo studio d'impatto ambientale, non possono essere condivise le censure relative al mancato recepimento di alcune osservazioni. Invero, l'Amministrazione non può essere onerata dell'obbligo di discutere dialetticamente tutte le proposte pervenute una volta che l'impostazione conclusiva sia logica e coerente e, soprattutto, l'incidenza di un'eventuale insufficienza dei chiarimenti forniti dall'Amministrazione deve essere dimostrata chiarendo come le osservazioni cui si fa riferimento evidenziano l'illogicità di taluni aspetti del progetto.

Gli appellanti si limitano, invece, a richiamare il dato per cui la doglianza deve essere respinta.

9. Le censure relative alla completezza dello studio devono essere respinte.

Invero, appare condivisibile l'assunto della difesa erariale, la quale rileva come il progetto approvato abbia carattere preliminare per cui giustamente l'Amministrazione lo ha approvato con prescrizioni che dovranno essere recepite nel progetto definitivo.

Di conseguenza, non appare illogica la scelta dell'Amministrazione di ritenere lo studio sufficiente in questa fase del procedimento, fermo restando l'obbligo di correggere i punti critici nel progetto definitivo.

Ad avviso del collegio, non è consentito, nell'ambito della valutazione d'impatto ambientale riguardante, come prescritto, un progetto preliminare nel rimandare la valutazione di taluni punti al progetto definitivo.

E' invece consentito orientare, in termini adeguatamente specifici, la progettazione definitiva, fermo restando che dovrà poi essere accertato il rispetto delle suddette prescrizioni.

Deve anche essere rilevato come gli stessi appellanti diano per scontata la collocazione, nell'area, di una superstrada, per cui non è dato comprendere l'incidenza delle manchevolezze rilevate in relazione alla realizzazione di una superstrada a pedaggio invece che di una superstrada a percorrenza libera.

Rientra, poi, palesemente nell'ambito demandato alla discrezionalità dell'Amministrazione la scelta dei progetti alternativi meritevoli di approfondimento e di confronto con il progetto base, e la scelta conclusiva; anche in questo caso, gli appellanti non dimostrano adeguatamente l'illogicità di tali scelte.

10. Rileva, in conclusione, il collegio che le Amministrazione competenti, in proprio o per delega statale:

a) hanno impostato il progetto in questione come superstrada a pedaggio, in tal modo prevedendo un'opera del massimo impatto possibile per una superstrada, ma restando nei limiti propri di tale categoria;

b) hanno correttamente impostato la procedura di valutazione di impatto ambientale, individuando delle criticità, riguardo alle quali sono state impartite delle prescrizioni, che nemmeno viene affermato siano insufficienti a superarle;

c) hanno compiuto numerose scelte, rientranti nella sfera della loro discrezionalità, di cui non viene dimostrata l'illogicità.

Gli appelli devono, di conseguenza, essere respinti.

Le spese devono essere integralmente compensate, in ragione della complessità della controversia.

P.Q.M.

il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione VI, riunisce e respinge gli appelli in epigrafe.

Compensa integralmente spese ed onorari del giudizio fra le parti costituite.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 27 ottobre 2009 con l'intervento dei Signori:

Giovanni Ruoppolo, Presidente

Paolo Buonvino, Consigliere

Rosanna De Nictolis, Consigliere

Domenico Cafini, Consigliere

Manfredo Atzeni, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Il Segretario

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 28/12/2009

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

Il Dirigente della Sezione