

REALIZZAZIONE DI AUTOSTRADE E LEGITTIMAZIONE AD AGIRE DEI PROPRIETARI CONFINANTI

lunedì 07 aprile 2008

Ultimo aggiornamento lunedì 07 aprile 2008

TAR. Veneto, Sez. I, 12 marzo 2008, n. 599, Pres. f.f. rel. Italo Franco Ricorso n. 2497/2006
 REPUBBLICA ITALIANA IN NOME DEL POPOLO ITALIANO Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, prima
 Sezione, con l'intervento dei magistrati: Italo Franco Presidente f.f., relatore Fulvio Rocco
 Alessandra Farina Consigliere ha pronunciato la seguente SENTENZA

sul ricorso n. 2497/2006 proposto da Egidio Bizzotto, Giuseppina Dussin, Anna Maria Favaro, Giovanni Scotton, Agostino Morosin, Angiolina Morosin, Antonietta Tonello, Emma Morosin, Camillo Marin, Agnese Lanza, Luigina Giacomelli, Mario Sonda, Antonio Farronato, Carla Maria Fiorese, Giuseppe Artuso, Giorgio Porcellato, Mariangela Marcon, Diego Farronato, Giuseppina Bernardi, Antonia Bertapelle, Damiano Sonda, Egidio Geremia, Claudio Pigato, Davide Bergamo, Mariolina Pigato, Renato Lucatello, Ruggero Ferronato, Aldo Serraiotto, Delfina Serraiotto, Pio Pivato, Fabrizio Gazzola, Giuseppe Anzolin, Mario Serraiotto, Maria Alberton, Giancarlo Contro, Gianni Contro, Valeria Parolin, Donatella Morosin, Catterina Tolio, Imerio Ferraro, Valter Franco, Fabio Favretto, Piera Giovanna Pontarollo, Bruno Fiorese, Severino Cortese, Francesco Libondi, Guido Marchesan, Zeno Marchesan, Daniele Marchesan, Matilde Cortese, Leone Soster, Giuseppe Soster, Pellegrina Soster, Bruno Cremasco, Assunta Geremia, Gilberto Gasparotto, Francesco Zilio, Franco Bisinella, Marino Bisinella quale titolare della Azienda Agricola Bisinella Marino, Luca Piva, Anna Maria Pontarollo, Pierina Seganfredo, Livia Parolin, Luigino Favretto, Daniela Capovilla, Luigi Parolin, Flavia Maria Parolin, Elia Zanotto di Zarpellon Maria e Figli s.n.c., Mario Marchetto, Luigi Bizzotto, Perin s.a.s. di Perin Sergio e C., Emilio Lazzarotto, Gaetano Boin, Daniela Rosso, Giulio Miotti, Filippo Sernagiotto, Marino Pelizzari, Rosanna Caeran, Evelino Signori, Edi Zamuner, Iris Zanella, Roberto Chiavacci, Giancalro Chiavacci, Giuseppina Bresolin, Imelda Zanatta, Sergio Sernagiotto, Luigino Borsato, Pio Borsato, Guglielmo Borsato, Giuliana Ceccato, Silvio Zanellatto, Giuliano Perin, Ernesto Perin, Pierangela Piva, Lazzarotto Emilio, Bortolo Meda, Primo Bandiera, Renato Bandiera, Ivan Bandiera, Massimo Brunello, Flavio Brunello, Amelio Rocco, Maria Parolin, Francesca Dilani, Ovilia Favaro, Adriano Lazzarotto, Umberto Merlo, Bruna Ganeu, Marco Zanatta, Egidio Barichello, Ivo Zanatta, Girolamo Sernagiotto, Silvio Andrighetti, Federico Baldo, Corrado Costi, Stefano Prenol, Giuseppe Prenol, Antonio Giusti, Lidia Baldo, Giovanni Calesso, Remo Gerusalem, Alessandro Calesso, Mario Calesso, Emilia De Bortoli, FAC s.r.l. in persona del legale rappresentante pro tempore, Ivano Pigatto, Eudilio Zanatta, Giorgio Begliorgio, Maria Luisa Begliorgio, Ginetta Borsato, Luigi Piccolotto, Edilmontelliana s.n.c. di Scandiuzzi geom. Antonio e Pietro, Dino Meneghello, Giosuè Battistella, Giovanna Marchi, Marco Toso, Rino Toso, Bruno Piva, Lino Minato, Giovanni Cellotto, Giancarlo Fantelli, Mario Piva, Amabile Toso, Tiziano Carlesso, Domenico Dal Pasto, Davide Marchesan, Oscar Barichello, Adriano Toso, Giuseppe Piccolotto, Matteo Toso, Gianni Crespan, Dino Canil, Tranquillo Mussato, Luigino Canil, Giuliano Giotto, Andrea Giotto, Paolo Pizzolato, Dino Salvadori, Claudio Dalla Costa, Francesco Michielin, Erminio Scarpel, Antonio Piva, Marco Contarin, Angelo Silvestri, Patrizio Zen, Tiziana Casarin, Attilio Coletti, Edda Gerusalem, Paola Tonellato, Amerigo Martinbianco, Imelda Favero, Guido Ceron, Giancarlo Ceron, Girolamo Ceron, Marisa Gallina, Luigi Mazzocato, Teresa Mazzocato, Federica Mazzolato, Pietro Barichello, Pinuccio Tomasi, Maurizio Bonotto, Mario Andrighetti, Teresina Gasparetto, Gino Perin, Ivano Perin, Alice Gobbato, Cirillo Fogal, Lino Piva, Pietro Bordignon, Marco Boin, Giuseppe Gazzola, Raffaello Giordan, Giovanni Carlesso, Gemma Porcellato, Ivo Turcato, Elide Porcellano, Giampaolo Giotto, Sergio Giacomini, Carlo De Zen, Giulio Rambullo, Michele Toffolon, Luigi Piva, Mario Zancanaro, Rino Piva, Paola Campeol, Rosanna Campeol, Gioconda Pepe, Claudio Campeol, Beyfin s.p.a. Divisione Sveg in persona del legale rappresentante pro tempore, Danillo Rizzato, Secondo Rizzato, Andreino Cimolin, Giuseppe Nocera, Sonia Filippin, Bruno Ronchetti, Gianpaolo Filippin e Silvana Fioraso, rappresentati e difesi dagli avv. Alfiero Farinea, Angelo Pozzan e Francesco Egitto, con elezione di domicilio presso lo studio degli stessi in Mestre-Venezia, via Torre Belfredo 55/a, come da procure a.l. a margine del ricorso; contro

-la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente del Consiglio pro tempore; il Comitato interministeriale per la programmazione economica, in persona del presidente in carica; il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare; il Ministero per i beni e le attività culturali; il Ministero delle infrastrutture; il Ministero dei Trasporti; il Ministero dell'economia e delle finanze e la Commissione speciale di valutazione di impatto ambientale del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, in persona dei rispettivi Ministri in carica, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliataria ex lege presso la sua sede in Piazza San Marco, 63, Venezia; la Regione Veneto in persona del Presidente pro tempore della Giunta Regionale, rappresentato e difeso dall'avv. Alfredo Biagini, con elezione di domicilio presso lo studio dello stesso in Venezia, Santa Croce 467g, come da procura a.l. a margine della memoria di costituzione, e nei confronti di Pedemontana Veneta S.p.a. in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv. Vittorio Domenichelli, Guido Zago e Franco Zambelli, con elezione di domicilio presso lo studio dell'ultimo in Mestre-Venezia, via Cavallotti 22, come da procura a.l. a margine della memoria di costituzione, per l'annullamento della 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; -di 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, della Intesa Generale-Quadro tra Governo e Regione Veneto, sottoscritta in data 24.10.2003; della delibera del CIPE n. 121/2001; del parere del Presidente della Regione Veneto in data 20.2.2006 n. 2918/45.99; del parere della Commissione speciale di valutazione di impatto ambientale del Ministero dell'&ambiente e della tutela del territorio in data 13.2.2006; del parere del Ministero dell'&ambiente, trasmesso al CIPE con nota in data 14.3.2006 n. GAB/2006/2305/B05; del parere del Ministero per i beni culturali espresso con nota in data 15.3.2006 n. BAP/S=2/34.19.04/5249/06; degli atti, non conosciuti, dell'&istruttoria sull'&opera svolta dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; nonché di ogni altro atto connesso, presupposto o conseguente.

Visto il ricorso, notificato il 28.11.2006 e depositato presso la segreteria il 5.12.2006 con i relativi allegati;

visti gli atti di costituzione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero per i beni e le attività culturali, della Regione Veneto e di Pedemontana Veneta S.p.A., ritualmente depositati nella segreteria di questo Tribunale con i relativi allegati; viste le memorie prodotte da tutte le parti a sostegno delle rispettive difese; visti gli atti tutti della causa; uditi alla pubblica udienza del 14 febbraio 2008 (relatore il Presidente f.f. Italo Franco) gli avvocati: Farinea e Pozzan per i ricorrenti, l'&avv. dello Stato Cerillo per le amministrazioni dello Stato evocate in giudizio; l'&avv. Biagini per la Regione e l'&avv. Domenichelli per Pedemontana veneta S.p.A.. Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue: Fatto Gli odierni ricorrenti premettono che, in data 23 settembre 2006, è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale la deliberazione del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (C.I.P.E.) del 29 marzo 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. A seguito di tale pubblicazione, essi affermano, si sono resi conto di essere lesi dall'&attuale progettazione dell'opera, poiché essi sono, infatti, proprietari o comunque titolari di diritti su beni immobili i quali risultano interessati dall'opera, o in via diretta o perché esposti a subire un'&oggettiva situazione di danno per la prossimità di tali beni immobili all'arteria di cui al progetto approvato. Inoltre, dall'&attuale progettazione dell'opera e dai relativi studi sulle conseguenze sull'ambiente e sulla salute, i ricorrenti ravvisano una lesione ai propri diritti correlati a siffatti valori. Presa visione del progetto preliminare dell'opera -essi proseguono- hanno potuto ricostruire le varie fasi del percorso che ha condotto alla approvazione da parte del CIPE dell'&opera su menzionata, ed hanno potuto rilevare una serie di vizi di legittimità nei relativi atti. L'opera stradale in questione era stata prevista già dalla legge 23 dicembre 1998 n. 448, la quale, all'art. 50 comma 1 lett. g), aveva precisato che "la costruzione deve assicurare il massimo riuso dei sedimi stradali esistenti e dei corridoi già previsti dagli strumenti urbanistici nonché il massimo servizio, anche attraverso l'apertura di tratti alla libera percorrenza del traffico locale per assicurare la massima compatibilità dell'opera con i territori attraversati" La successiva legge 23 dicembre 2000 n. 388 all'art. 145 comma 75 ha previsto che l'infrastruttura in questione "può essere realizzata anche come superstrada"; la stessa norma prosegue dicendo: "ai fini dell'esercizio dell'opzione… e della valutazione delle alternative progettuali, finanziarie e gestionali, di sostenibilità ambientale e di efficienza di servizio al territorio, il Ministero dei Lavori Pubblici conclude entro il 31 marzo 2001 una conferenza di servizi con il Ministero dell'Ambiente, la Regione Veneto, gli enti locali e gli altri enti e soggetti pubblici interessati". E, stante l'estrema rilevanza dell'opera per le esigenze della comunità locale, la Conferenza di Servizi prevista dalla predetta norma si è effettivamente svolta entro il termine fissato. Infatti, in data 30 marzo 2001 la Conferenza di Servizi, riunitasi presso il comune di Castelfranco Veneto, ha esercitato l'opzione, scegliendo l'opera consistente in una superstrada. E' da rilevare che alla Conferenza hanno partecipato tutti i soggetti interessati alla realizzazione dell'opera, vale a dire, oltre al Ministero dell'Ambiente: la Regione Veneto, la Provincia di Vicenza, la Provincia di Treviso, i Comuni di Dueville, Montebelluna, Precalcino, Sandrigo, Breganze, Mason Vicentino, Pianezze, Marostica, Nove, Bassano del Grappa, Rosà, Cassola, Romano d'Ezzelino, Mussolente, San Zenone degli Ezzelini, Riese Pio X, Altivole, Castelfranco Veneto, Montebelluna, Trevignano, Volpago del Montello, Giavera del Montello, Povegliano, Arcade, Villorba, Spresiano, Loria, Vedelago e Castello di Godego. Invece di dar coerente seguito alla scelta effettuata dalla Conferenza di Servizi (opzione per la superstrada) –proseguono i ricorrenti-, il CIPE, con la delibera impugnata, ha approvato un'opera avente caratteristiche totalmente difformi e tipiche di un'arteria autostradale, accogliendo l'unica proposta presentata da un soggetto privato, appositamente costituitosi, la Pedemontana Veneta S.p.A., la quale, con apparente espediente, prima intitola -nel frontespizio- la proposta come "superstrada a pedaggio" e poi, a pag. 1, nella descrizione dell'opera, dice che essa "presenta caratteristiche geometriche di tracciato e di sezione conformi alla categoria A, autostrade…Conseguentemente, i criteri di gestione e le caratteristiche del servizio …saranno di tipo autostradale “. A tal fine, il promotore assicura che la Società adotterà modelli organizzativi, gestionali e procedurali in uso presso Autostrade per l'Italia ed assicura altresì l'adeguamento tecnologico, con particolare riferimento all'attività di esazione del pedaggio progressivamente raggiunto da Autostrade per l'Italia". Contro siffatta delibera di approvazione, unitamente agli atti che ne costituiscono il presupposto, essi hanno proposto il ricorso in epigrafe, deducendo i seguenti motivi. 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 calendarata 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 e l'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 finanzia 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 - e si aggiungono 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. 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 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'art. 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 né 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), né 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 esuberanti 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 art. 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 effettuate in proposito sarebbero, inverosimilmente, 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. Con memoria integrativa depositata "a seguire", il patrocinio dei ricorrenti ribadisce la loro legittimazione ad agire – producendo documenti di identità attestanti la residenza in loco- sotto il profilo del danno alla salute e alla vita di relazione discendente dall'inquinamento atmosferico, acustico, ambientale, e, in futuro, di quello derivante dalle espropriazioni. Si insiste, inoltre, sui primi tre motivi di ricorso -producendo perizia di stima attestante le caratteristiche dell'arteria, che è di tipo autostradale- aggiungendo specificazioni circa il 18° e il 19° (a quanto pare dedotte dalla più approfondita consultazione del progetto, degli allegati e del SIA. Si sono costituite le amministrazioni statali (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministeri dell'Ambiente, dei B.A.C., ecc.), rifacendo la storia dell'arteria in questione a partire dalla sua prima previsione, con finanziamento statale, ed eccependo per ognuna delle censure mosse ex adverso, in primo luogo con riguardo all'asserita contraddittorietà, che non sussisterebbe, per essere stati adottati gli atti pregressi nel contesto di un quadro normativo diverso da quello che successivamente è intervenuto a regolare la materia (D.Lgs. n. 190/2002, ecc.), e richiamando la sentenza di questa Sezione n. 680/2004, cui è seguita la ripresa del procedimento inerente alla finanza di progetto ex art. 37-bis della legge n. 109/94 in conformità a quanto ivi specificato. Talune delle censure atterrebbero, poi al merito poiché relative a scelte discrezionali della P.A., mentre, per quanto attiene alle censure mosse riguardo all'asserita incompetenza della Regione, si ricorda che la realizzazione dell'arteria -ormai retta dalle regole inerenti alle grandi opere di cui alla legge n. 443/2001, dal D. Lgs. n. 190/2002, ecc.- è passata da tempo nella competenza della Regione, con i relativi finanziamenti pubblici, trasferiti alla regione. Così anche il procedimento di VIA è quello in deroga di cui al D. Lgs. citato. Resiste anche la Regione, eccependo dapprima – oltre che tardività rispetto alla data di conoscenza degli atti- inammissibilità del gravame per difetto di interesse concreto dei singoli ricorrenti, i quali non si comprende quale vantaggio potrebbero ottenere dalla classificazione come superstrada anziché autostrada, nonché difetto di interesse in relazione a taluni dei motivi sollevati. La difesa della Regione a sua volta rileva che molte censure attengono al merito, come già rilevato nella richiamata sentenza n. 680/2004, soggiungendo che, trattandosi di concessione di opera pubblica, è legittimo il pagamento del corrispettivo con i proventi dell'esercizio, che il rischio d'impresa ricade sul concessionario, che i termini di cui si deduce l'inosservanza sono ordinatori e che non si consuma il potere, che abbondantemente motivato è il parere reso dal Ministero dell'Ambiente, ecc. Si è costituita anche Pedemontana veneta S.p.A., resistendo alle pretese avversarie e, con successiva memoria, eccependo in primis inammissibilità per omessa dimostrazione, e comunque genericità, della lesione che deriverebbe ai ricorrenti dalla realizzazione dell'opera in questione, inammissibilità per omessa notifica ai comuni e alle province che hanno concorso ad approvare il progetto, il cui annullamento inciderebbe sfavorevolmente sulla loro sfera giuridica, nel merito rilevando l'infondatezza del primo mezzo di impugnazione, essendo il progetto approvato diverso da quello preso in esame nella conferenza di servizi del marzo 2001. Altre censure impingono, invece, nel merito. Quanto ai motivi 18° e 19°, eccepisce che anch'essi attengono al merito, essendo incensurabili le conclusioni raggiunte dalla commissione VIA, alle cui valutazioni i ricorrenti tendono a sostituire proprie considerazioni soggettive. Sono seguite altre memorie difensive dei ricorrenti, i quali hanno replicato alle eccezioni in rito mosse ex adverso, depositando, altresì, una perizia di parte riguardante la bozza di convenzione messa a base della gara per l'affidamento della concessione (le cui conclusioni sono nel senso della piena inaffidabilità della stessa in ordine ai principi di veridicità e universalità del bilancio, essendo molte le clausole a favore del concessionario, sul quale non grava il rischio di impresa e che non si tratta di un contratto di concessione conforme alla normativa comunitaria, ecc.), e una "memoria tecnica" riguardante il 18° e 19° motivo. All'udienza del 14 febbraio 2008 i difensori comparsi hanno svolto la discussione, ulteriormente argomentando in ordine alle tesi sostenute, ed insistendo sulle rispettive conclusioni, dopo di che la causa è stata spedita in decisione. Diritto 1.1- al fine della risoluzione della controversia all'esame, il Collegio deve esaminare in via pregiudiziale le eccezioni sollevate in rito ex adverso. Conviene esaminare per prima l'eccezione di inammissibilità del gravame sollevata dalla controinteressata sotto il profilo dell'omessa notifica alle amministrazioni locali (Province e Comuni) che, si dice, hanno concorso all'approvazione del progetto

preliminare, avendo preso parte alla conferenza di servizi (oltre che del 30 marzo 2001) del 18 febbraio 2006, i quali enti si sono espressamente pronunciati –come risulta dal relativo verbale- a favore della realizzazione dell’opera. Stante tale prospettazione, essi sarebbero, dunque, parte necessaria del presente giudizio, poiché l’annullamento degli atti impugnati inciderebbe sul loro interesse alla conservazione dei medesimi atti e, dunque, alla realizzazione dell’arteria stradale contestata, da essi espressamente voluta. L’assunto sottostante a detta tesi, anche se non privo di suggestione, non può essere condiviso. In effetti, quanto al costruito logico sul quale essa si basa, e alla sua coerenza interna, si osserva che si dà per scontato che le amministrazioni locali (specialmente i Comuni) siano, in sostanza, delle controparti rispetto ai soggetti che qui ricorrono, poiché hanno preso parte alla conferenza di servizi da cui è emerso l’avviso favorevole alla realizzazione dell’opera. Ma sta di fatto che, pur avendo essi presenziato alle menzionate conferenze di servizi, gli stessi E.L., che dovevano essere sentiti, non costituiscono essi la P.A. procedente, e ancor meno l’amministrazione responsabile delle decisioni da assumere in merito alla realizzazione dell’opera. Del resto, nella più recente redazione delle norme sulla conferenza di servizi –entrate in vigore anteriormente a quella che si è svolta il 18 febbraio 2006- nemmeno la conferenza di servizi assume un ruolo decisivo, avente valore, cioè, di provvedimento, il quale viene assunto, invece, dall’amministrazione detentrica della relativa sfera di competenza alla luce del pronunciamento della conferenza di servizi (non essendovi, comunque, vincolata), come è avvenuto anche nella fattispecie che ne occupa. Gli enti locali che hanno presenziato alla conferenza di servizi, per quanto portatori di interessi (esponenziali e non) rilevanti riguardo alle decisioni da assumere, sono soggetti pubblici non detentori della competenza principale al riguardo, né responsabili del relativo procedimento. In punto di fatto si registra, poi, che non pochi Comuni attraversati dall’arteria stradale in discussione hanno a loro volta proposto ricorso (alcuni con il medesimo patrocinio degli odierni ricorrenti) contro le determinazioni qui impuginate. Tanto premesso e considerato, sarebbe eccessivo gravare il soggetto che intenda contrastare giudizialmente determinazioni siffatte dell’onere della notifica del ricorso a tutti i soggetti che hanno partecipato al procedimento o che sono stati sentiti nel corso del medesimo a pena di inammissibilità del gravame (se del caso soccorrendo l’integrazione del contraddittorio su ordine del giudice). Per le ragioni appena esposte, l’eccezione deve considerarsi priva di pregio e il ricorso ammissibile sotto questo profilo. 1.2- Di maggiore consistenza e spessore –ovvero di più difficile apprezzamento- sembra al Collegio l’ulteriore eccezione, sollevata dalla stessa controparte -oltre che dalla Regione, per quanto con impostazione parzialmente diversa- di inammissibilità per difetto di interesse e/o di legittimazione. Nondimeno, anche questa non appare, alla fin fine, condivisibile in toto, laddove un difetto di interesse deve ritenersi sussistere, invece, come si dirà di qui a poco, in relazione a più d’uno dei mezzi di gravame mossi con il ricorso in esame. In sintesi, nella prospettazione sottostante a detta eccezione, i ricorrenti –che erigono a presupposto e base della loro legittimazione ad agire contro gli atti approvativi della “Pedemontana” (e di quelli presupposti) il mero fatto di risiedere in loco e di essere proprietari o titolari di diritti reali sui di terreni sui quali insisterà la medesima- si limitano, appunto, ad enunciare detta loro situazione e a lamentare un affatto generico nocimento loro derivante dalla realizzazione dell’opera stradale in questione. Essi non avrebbero, cioè, dimostrato in cosa consista il vulnus loro arrecato dall’approvazione del progetto contestato (e dalla sua attuazione) e la lesione discendente, dunque, dai provvedimenti impugnati, non rammostrando, così, quale sia il loro interesse, che deve essere, come è noto, concreto e attuale. In breve, non emergerebbe, in capo agli stessi, rispetto alle determinazioni avversate, una posizione soggettiva differenziata rispetto a quisque de populo. Come si vede, si incrociano, nella struttura dell’eccezione in esame (qui riassunta per sommi capi sulla base degli scritti difensivi e della discussione orale che si è svolta all’udienza), vari profili, del resto strettamente interconnessi anche nella costruzione teorico-sistematica dei connessi istituti giuridici a rilevanza processuale, inerenti all’interesse legittimo, all’interesse ad agire e alla legittimazione ad agire. Senza addentrarsi oltre nell’analisi di concetti del resto non connotati da nitida fisionomia e da precisi confini, si osserva che i ricorrenti –i difensori dei quali hanno anche replicato, sia nelle memorie difensive successive al ricorso introduttivo, sia nella menzionata discussione orale-, agendo come singoli e non in quanto raggruppati in associazioni o comitati portatori di interessi collettivi o diffusi, fanno derivare tout-court una lesione dalle determinazioni avversate, assumendo, effettivamente, un generico pregiudizio tanto alla salute (il che discenderebbe dagli effetti di inquinamento di vario tipo inerenti all’esercizio di una superstrada o autostrada), oltre che alla vita di relazione, e infine, sotto il profilo del vulnus connesso alle future espropriazioni che essi sono destinati a subire. Ora, posto che quest’ultimo profilo di “danno” attiene, per loro stessa ammissione, al futuro –e dunque, non ha i caratteri dell’attualità e della concretezza-, deve dirsi che sotto questo profilo di difetto di interesse il rilievo avversario appare giustificato. A conclusioni diverse si perviene, invece, scorrendo dei rimanenti profili dell’eccezione di inammissibilità. Se, invero, si deve convenire che i ricorrenti agiscono uti singuli, e non come portatori di interessi collettivi o diffusi (come già rilevato), ma facendo valere interessi che parrebbero attagliarsi piuttosto che a singoli soggetti, a gruppi o associazioni di cittadini, et similia, e che certamente generica e indeterminata appare l’allegazione di lesione nella sfera della salute e della vita di relazione, purtuttavia non sembra al Collegio che ad essi possa disconoscersi la legittimazione e l’interesse ad agire contro le determinazioni contrastate con il ricorso de quo. Non si può, invero, negare –ad avviso del Collegio- al proprietario del terreno destinato all’insediamento di una infrastruttura stradale (cui può assimilarsi, a questi effetti, il soggetto titolare di altri diritti reali sulle aree interessate), l’interesse ad attivarsi giudizialmente laddove egli ritenga lesiva la determinazione di realizzare la strada e, correlativamente, la legittimazione ad agire in giudizio. In quanto proprietario, egli può manifestare l’interesse a mantenere l’attuale destinazione e configurazione fisica al suolo che gli appartiene e a quello che lo circonda. A simile conclusione non si può non pervenire ove si tenga presente la legittimazione riconosciuta, notoriamente, ex lege al proprietario finitimo ad impugnare la concessione edilizia (oggi permesso di costruire) rilasciata ad altri in relazione ad aree confinanti, destinate, perciò, ad essere trasformate in senso edilizio e/o urbanistico. Anche se

la ratio di detta legittimazione parrebbe doversi ritenere alquanto diversa da quella qui in discussione, sarebbe paradossale ammettere una siffatta legittimazione ad agire (che sconta, si può dire, un interesse sottostante di tipo diverso, quanto meno in principio sicuramente individuale) a contrastare il permesso di costruire, diretto alla trasformazione edilizia del suolo confinante, e negarla a colui che, sempre uti singuli, intenda avversare provvedimenti diretti a consentire la realizzazione di più estesi e consistenti interventi quali la costruzione di una strada (autostrada o superstrada che sia), se questa attraverserà o rasenterà la sua proprietà. I proprietari, o titolari di diritti reali del suolo sul quale ricadrà la strada debbono ritenersi, dunque, legittimati a contrastare giudizialmente le relative determinazioni, quanto meno in relazione alla parte che interesserà la rispettiva proprietà e il relativo intorno. Ad avviso del Collegio non si può nemmeno disconoscere, ai medesimi soggetti, altresì, l'interesse a contrastare la realizzazione dell'opera in quanto fonte di rilevante impatto ambientale, e di irreversibile mutamento dell'assetto del territorio in senso urbanistico, anche se ritenuto dagli organi competenti -anche in materia di VIA- compatibile (come nel caso di specie) con la tutela dell'ambiente, e con riguardo anche all'inquinamento di varia specie e natura.

D'altra parte, la ora riconosciuta legittimazione -che pure ammette l'attivazione di interessi meramente strumentali nell'intento di pervenire alla demolizione degli atti avversati- non impedisce che si debba guardare al contenuto delle specifiche censure (e agli effetti che l'eventuale loro accoglimento comporterebbe) onde verificarne l'ammissibilità sotto il profilo della valutazione del vantaggio che potrebbe derivare dall'eventuale loro riconoscimento di fondatezza.

2.3- Alla luce di queste ultime considerazioni, ad avviso del Collegio, nonostante l'avvenuto riconoscimento dell'esistenza della legittimazione ad agire, non possono ritenersi sorrette da adeguato interesse determinate censure che sono state svolte dai ricorrenti, proprio con riguardo all'ipotetico vantaggio ottenibile mediante l'accoglimento delle medesime.

2.3.1- Sotto il rilevato profilo debbono ritenersi inammissibili, in particolare, le censure mosse con il settimo mezzo di gravame. Le norme che si assumono violate (per non essere stato consentito ai potenziali competitori -diversi dal promotore, nel contesto del procedimento inerente alla finanza di progetto- di fruire dell'intero termine di 90 giorni dalla data di pubblicizzazione della proposta perché altri soggetti interessati possano predisporre proposte alternative), invero, non toccano la sfera giuridica degli odierni ricorrenti. Sull'argomento i difensori delle parti contrapposte hanno dibattuto in udienza, gli uni sostenendo che si tratta di termine posto dal legislatore a garanzia della trasparenza nei confronti della generalità, gli altri opponendo che, viceversa, si tratta di regole e garanzie poste a salvaguardia della concorrenza (principio che presiede specialmente allo svolgimento delle gare a evidenza pubblica per l'affidamento delle commesse pubbliche appalti). Ad avviso del Collegio non si può disconoscere che le norme invocate, effettivamente, sono poste a garanzia di eventuali e potenziali concorrenti in ordine alla presentazione di proposte inerenti alla gara che si instaura, nell'ambito della finanza di progetto, con l'impresa che aveva presentato la proposta originaria, riconosciuta dalla P.A. competente di pubblico interesse (anche alla luce del principio della massima partecipazione alle gare a evidenza pubblica, e dell'individuazione dell'offerta migliore). E nell'interesse di tali soggetti che viene imposto un termine di 90 giorni per la presentazione di proposte concorrenti, cosicché soltanto imprenditori interessati all'aggiudicazione sono interessati a muovere censure di tale contenuto, poiché, in caso di accoglimento, ad essi deriverebbe l'utilità (il vantaggio) di potere formulare proposte da porre a gara con quella del promotore della finanza di progetto. Invece, nessuna utilità o vantaggio potrebbe rivivere agli odierni ricorrenti (la cui posizione soggettiva è stata sopra analizzata ai fini della legittimazione ad agire), i quali, dall'apertura alla concorrenza mediante l'ammissione di altri competitori, non potrebbero ottenere utilità alcuna, considerato il tipo di interesse fatto valere in giudizio.

2.3.2- Inammissibile sotto il medesimo profilo deve ritenersi l'ottavo motivo di ricorso, con il quale si lamenta che il promotore non ha presentato le garanzie per la P.A. aggiudicatrice previste dall'art. 37-bis invocato. Come pare evidente, infatti, e come si desume dallo stesso tenore letterale della censura, le garanzie vanno presentate nell'interesse dell'amministrazione, e non nell'interesse della generalità. In ogni caso, posto che la censura si ritenesse fondata, non si vede quale beneficio o utilità ne otterrebbero i ricorrenti.

2.3.3- Anche il nono, il decimo e l'undicesimo mezzo di impugnazione -consistenti in critiche serrate e articolate ai meccanismi di finanziamento previsti nella proposta del promotore in relazione ai flussi e ai volumi di traffico ipotizzati, e tradottisi in parte integrante del progetto preliminare approvato, nonché nel rilievo che gli introiti derivanti dalla riscossione del pedaggio verrebbero versati da parte della concessionaria in via posticipata- si manifestano inammissibili sotto il medesimo profilo del difetto di interesse in capo agli odierni ricorrenti. Sembra evidente, invero, che censure siffatte -a parte l'esigenza di verifica del loro buon fondamento, legato ad aspetti tecnici e contabili- ineriscono all'interesse della P.A. concedente nei confronti della controparte nel contratto di concessione di costruzione e gestione. Solo in senso latissimo si potrebbe osservare che, in fondo, le stesse impingono sull'interesse alla buona amministrazione e al migliore e corretto impiego del pubblico denaro. Ma ognuno vede che un siffatto interesse, in sé di grande rilievo, non può essere fatto valere, nel nostro sistema, da quisque de populo, (se non nelle rare previsioni di ammissione dell'azione popolare), essendo il nostro, notoriamente, un sistema di giurisdizione amministrativa di tipo soggettivo e non, invece, di tipo oggettivo (ispirato, cioè, alla verifica e controllo giudiziale della legalità dell'azione della P.A. da parte di chiunque o dei cittadini). In un sistema di tal genere, in teoria, chiunque potrebbe contestare provvedimenti ritenuti illegittimi; ciò non è consentito, invece, nel nostro sistema.

3- Si può entrare, ora nel merito, con l'esame delle ulteriori censure, che, per quanto possibile, saranno raggruppate per affinità di temi e contenuti. Per quanto concerne il primo mezzo di impugnazione, e una parte del secondo (con i quali, in sintesi, si contesta che l'arteria stradale in discussione, nonostante la denominazione, negli atti, di superstrada sia, in realtà, un'autostrada), è forse opportuno chiarire -alla stregua delle considerazioni fatte retro in tema di legittimazione e di interesse ad agire- che gli stessi debbono ritenersi sorretti da idoneo interesse. Ad avviso del Collegio, invero, si deve ritenere che sussista, in capo ai ricorrenti, sotto il profilo sostanziale, l'interesse legittimo, rivenerne dalla lesione arrecata, nella loro prospettazione, alle

rispettive sfere giuridiche dall'approvazione del progetto di un'autostrada anziché di una superstrada. Questa, invero, date le dimensioni sia delle carreggiate, sia delle rampe di raccordo e accesso, sia delle fasce di rispetto stradale, è certamente di maggiore impatto, anche, verosimilmente, per via dei maggiori e più veloci volumi di traffico di attraversamento rispetto ad una superstrada, sia pure a due carreggiate, maggiormente vocata ad ospitare anche il traffico locale. Chiaro è, dunque, l'interesse ad osteggiare la realizzazione di un'arteria stradale dal maggiore ingombro, dal maggior volume di traffico, dal maggiore inquinamento, e dalla minore utilità per il traffico locale. Sussiste, del pari, l'interesse ad agire (che si potrebbe definire proiezione processuale dell'interesse legittimo, posizione giuridica soggettiva sulla quale esso si innesta), poiché dall'eventuale accoglimento dei siffatte censure discenderebbe l'annullamento del progetto di autostrada (con la riapprovazione di un progetto di minore impatto ambientale e di maggiore utilità per il traffico non di attraversamento). Ciò posto, le censure in questione, tuttavia, si manifestano infondate. Ed invero, nonostante che si richiamino, a sostegno delle medesime, le determinazioni assunte nella conferenza di servizi del marzo 2001, e l'opzione ivi espressa, sulla base di una facoltà prevista dalla legge, per la realizzazione di un'arteria con caratteristiche di superstrada, osserva il Collegio che l'opzione in questione non poteva ritenersi vincolante, trattandosi piuttosto di una preferenza, nell'intento di limitare per quanto possibile l'impatto dell'opera sul territorio e sull'ambiente. Ora, la determinazione di realizzare un'autostrada (nell'ipotesi che si ritenessero fondate le censure in questione) non potrebbe considerarsi illegittima e, ma, al più, fonte di irregolarità, stante la constatazione che, tra il progetto di una superstrada a due carreggiate, con i raccordi necessariamente di tipo autostradale (onde evitare gli incroci a raso), i caselli di accesso del medesimo tipo, ecc., non sono ravvisabili differenze di sostanza ma soltanto, e limitatamente, di dimensioni. Il fatto stesso che si possa discutere se un dato progetto configuri una superstrada (a doppia carreggiata) o un'autostrada mostra che le differenze tra le due sono pressoché minime.

4- In relazione alla restante parte del secondo, al terzo e quarto motivo di ricorso — con i quali si lamenta, in sintesi, che sarebbe stata violata la prescrizione o direttiva di massimo riutilizzo dei tracciati stradali preesistenti, che non vi sono adeguati tratti di libera percorrenza, che non vi sono duplicati di tracciato, ecc. — si osserva che censure siffatte non configurano esse stesse ben individuati profili di illegittimità delle determinazioni avverse, per essere le argomentazioni che ne costituiscono il fulcro attinenti a quelli che si potrebbero definire, con approssimazione, concetti giuridici indeterminati, o forse, piuttosto, inevitabilmente connotate dal relativismo e dall'approssimazione naturalmente insiti in concetti del genere. Ed invero, deve ritenersi che la direttiva o prescrizione di fare in modo, nel redigere un progetto, di utilizzare il più possibile tratti stradali già esistenti (nell'intento di non incidere oltre un certo limite su contesti territoriali già densamente urbanizzati con nuove opere ed impianti), di evitare duplicazioni di tracciati e di prevedere tratti di libera percorrenza, trova in se stessa dei limiti naturali, e non può intendersi, pertanto, in senso assoluto e radicale, dovendo i progettisti avere a che fare con numerosi fattori condizionanti (oltre che con le finalità dell'opera), in forza dei quali si può perseguire una simile finalità fin dove possibile e consentito anche dalla tecnica e dal contesto territoriale ed urbano. Insomma, le scelte progettuali di dettaglio possono rispettare detti vincoli nei limiti della fattibilità, della ragionevolezza e delle situazioni esistenti in fatto, che le condizionano. Di conseguenza, deve concludersi che censure del genere attengono al merito delle scelte effettuate, sindacabili dal G.A. entro i ben noti limiti della razionalità, congruenza, logicità interna, ecc. Le stesse si manifestano pertanto, prive di pregio e vanno, di conseguenza, respinte.

5- Per quanto concerne le censure volte ad affermare che la competenza ad assumere le determinazioni inerenti alla realizzazione della "Pedemontana", in quanto opera di preminente interesse nazionale, spetterebbe allo Stato e non alla Regione Veneto (stante il finanziamento da parte dello Stato, ecc.), con la conseguenza che il relativo progetto doveva essere sottoposto dalla S.p.A. controinteressata (il promotore) non alla Regione ma all'ANAS, l'infondatezza di simili assunti — del resto ben confutati dalle parti avversarie nel presente giudizio — è stato esaurientemente dimostrato nella menzionata sentenza (TAR Veneto, Sez. 1^a n. 680/2004). Quivi, invero — posto che in quell'impugnativa si sosteneva che l'avvenuto trasferimento del contributo statale alla Regione, a seguito dell'intesa raggiunta con lo Stato, dovesse intendersi riferito soltanto alla gestione finanziaria dell'opera, testualmente si afferma: "Né ha senso, in un contesto che dimostra come l'opera sia stata oggetto di una sostanziale revisione sul piano programmatico e di accordo traslativo delle competenze, sostenere che il trasferimento dello stanziamento statale vada inteso come assegnazione alla Regione della mera gestione finanziaria dell'opera, ferme le competenze statali. Infatti, anche a prescindere dall'argomento testuale che l'assegnazione dello stanziamento non è avvenuto nella forma della delega di gestione dei fondi stessi, ma di trasferimento delle risorse nel bilancio regionale al fine della realizzazione del progetto della superstrada, nel che è implicita l'assegnazione di una piena ed esclusiva competenza e responsabilità in ordine alla gestione dell'opera, questa ricostruzione dell'intento legislativo appare, non solo incoerente con le motivazioni implicite della norma (che non si giustifica se non come norma attuativa dell'accordo intervenuto in sede istituzionale per l'assegnazione dell'opera alla Regione) ma anche paradossale negli effetti, in quanto, assunto dei ricorrenti, il legislatore avrebbe conservato all'amministrazione statale i compiti privandola dei mezzi, mentre l'amministrazione regionale avrebbe acquisito i mezzi ma non le funzioni necessarie per realizzare il progetto. E' invece evidente che il trasferimento in capo alla Regione delle risorse finanziarie stanziato per l'opera ha comportato, da parte del legislatore, l'attribuzione di ogni competenza inerente alla titolarità e l'esercizio dei connessi procedimenti relativi alla progettazione ed affidamento della concessione di costruzione e gestione dell'opera e che sotto questo profilo si deve ritenere che le previsioni della legge 144/1999 rese, nella parte che riguarda l'attribuzione delle competenze riferite al progetto autostradale, siano state implicitamente modificate con l'abbandono dell'opzione originaria". Per la ragioni su esposte si manifestano infondati il quinto e il sesto motivo.

6- con il dodicesimo mezzo di impugnazione i ricorrenti deducono, come si è visto, violazione della norma (art 20, commi 2 e 3, del D. Lgs. n. 190/2002) che fissa il termine di 30

