

Tar Puglia, sezione prima, sentenza n. 2634 del 10 novembre 2010

Approvazione di progetti della legge Obiettivo – Dissenso della Regione con modalità atipiche – Non produce effetti se non avviene nella sede del CIPE allargato, ex art. 161 D.lgs. 163/06

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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

Lecce - Sezione Prima

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 403 del 2010, proposto da:
Regione Puglia, rappresentata e difesa dall'avv., con domicilio eletto presso
..... in Lecce, via

contro

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Cipe e Ministero dell'Ambiente e
della Tutela del Territorio e del Mare, rappresentati e difesi dall'Avvocatura
Distrettuale Stato, domiciliata per legge in Lecce, via

Anas, rappresentata e difesa dall'Avvocatura dello Stato, domiciliata per legge in
Lecce, via

Comune di Melpignano, Comune di Muro Leccese, Comune di Scorrano, Comune
di Nociglia, Comune di Surano, Comune di Montesano Salentino, Comune di
Andrano, Comune di Tricase, Comune di Tiggiano, non costituiti in giudizio;
Comuni di Maglie, Botrugno e San Cassiano, rappresentati e difesi dall'avv.,
con domicilio eletto presso in Lecce, piazza

e con l'intervento di

ad opponendum:

Provincia di Lecce, rappresentata e difesa dall'avv., con domicilio eletto presso in Lecce, via

Comune di Castrignano del Capo, rappresentato e difeso dagli avv., con domicilio eletto presso in Lecce, via

Sul ricorso numero di registro generale 408 del 2010, proposto da:
Comune di Alessano, rappresentato e difeso dall'avv., con domicilio eletto presso in Lecce, via

contro

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, Cipe, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale Stato, domiciliata per legge in Lecce, via

Anas Spa, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Dello Stato, domiciliata per legge in Lecce, via

Comune di Melpignano, Comune di Muro Leccese, Comune di Scorrano, Comune di Nociglia, Comune di Surano, Comune di Montesano Salentino, Comune di Andrano, Comune di Tricase, Comune di Tiggiano, Comune di Gagliano del Capo, non costituiti in giudizio;

Comuni di Maglie, Botrugno e San Cassiano, rappresentati e difesi dall'avv., con domicilio eletto presso in Lecce, piazza

e con l'intervento di

ad opponendum:

Provincia di Lecce, rappresentata e difesa dall'avv. Pietro Quinto, con domicilio eletto presso Pietro Quinto in Lecce, via Garibaldi 43;

Comune di Castrignano del Capo, rappresentato e difeso dagli avv. ..., con domicilio eletto presso in Lecce, via

Sul ricorso numero di registro generale 418 del 2010, proposto da: Associazione Italia Nostra, rappresentata e difesa dall'avv., con domicilio eletto presso in Lecce, via

contro

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale Stato, domiciliata per legge in Lecce, via; Anas Spa, Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento Cipe, rappresentati e difesi dall'Avvocatura dello Stato, domiciliata per legge in Lecce, via

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Archeoclub D'Italia Onlus Sede Comprensoriale Salento Porto Badisco, rappresentata e difesa dall'avv. Giovanni Pellegrino, con domicilio eletto presso in Lecce, via

ad opponendum:

Provincia di Lecce, rappresentata e difesa dall'avv. Pietro Quinto, con domicilio eletto presso Pietro Quinto in Lecce, via Garibaldi 43; Comune di Castrignano del Capo, rappresentato e difeso dagli avv., con domicilio eletto presso in Lecce, via

Sul ricorso numero di registro generale 420 del 2010, proposto da:

Associazione Nazionale Legambiente, rappresentata e difesa dall'avv. ..., con domicilio eletto presso in Lecce, via

contro

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Cipe, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale Stato, domiciliata per legge in Lecce, via ...;
Anas Spa, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Dello Stato, domiciliata per legge in Lecce, via

Comune di Melpignano, Comune di Muro Leccese, Comune di Scorrano, Comune di Nociglia, Comune di Surano, Comune di Montesano Salentino, Comune di Andrano, Comune di Tricase, Comune di Tiggiano, Comune di Gagliano del Capo, non costituiti in giudizio;

Comuni di Maglie, Botrugno e San Cassiano, rappresentati e difesi dall'avv., con domicilio eletto presso in Lecce, piazza

e con l'intervento di

ad opponendum:

Provincia di Lecce, rappresentata e difesa dall'avv., con domicilio eletto presso in Lecce, via

Comune di Castrignano del Capo, rappresentato e difeso dagli avv., con domicilio eletto presso in Lecce, via ...;

Sul ricorso numero di registro generale 421 del 2010, proposto da: Sergio Blasi, Loredana Capone, Cosimo Durante, Alfonso Rampino, Gabriele Caputo, Giovanni Pellegrino, rappresentati e difesi dall'avv., con domicilio eletto presso in Lecce, via

contro

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, Cipe, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale Stato, domiciliata per legge in Lecce, via; Provincia di Lecce, rappresentata e difesa dall'avv., con domicilio eletto presso in Lecce, via; Anas Spa, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Dello Stato, domiciliata per legge in Lecce, via

e con l'intervento di

ad opponendum:
Comune di Castrignano del Capo, rappresentato e difeso dagli avv., con domicilio eletto presso Gabriele Rampino in Lecce, via

Sul ricorso numero di registro generale 423 del 2010, proposto da: Russo Luigi Presidente Coppula Tisa, Antonio Bleve Associazione Mir Preko Nada, Vito Lisi Associazione Comitato Ss275, Roberto Orlando Japige Circolo Arci, Luigi Russo Associazione Sos Costa Salento, Corrado Russo Associazione Gaia, Antonio Moscagiuri Federconsumatori Provinciale di Lecce, rappresentati e difesi dall'avv., con domicilio eletto presso in Lecce, via

contro

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale Stato, domiciliata per legge in Lecce, via; Anas Spa; Anas Spa, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Dello Stato, domiciliata per legge in Lecce, via ...;

e con l'intervento di

ad opponendum:

Provincia di Lecce, rappresentata e difesa dall'avv., con domicilio eletto presso in Lecce, via

Comune di Castrignano del Capo, rappresentato e difeso dagli avv., con domicilio eletto presso in Lecce, via

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

quanto al ricorso n. 403 del 2010:

della deliberazione del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica 31 luglio 2009 n. 76, pubblicata sulla G.U. del 21 gennaio 2010, avente ad oggetto "Programma delle Infrastrutture strategiche (L. 443/2001) itinerario Maglie - S. Maria di Leuca, S.S. 275 di S. Maria di Leuca - Approvazione progetto definitivo e finanziamento" nella parte in cui l'approvato progetto definitivo riguarda il tratto dell'arteria viaria, che va dall'intersezione della SP 210 all'abitato di S. Maria di Leuca; nonché di ogni altro atto presupposto, connesso, collegato e/o consequenziale, tra questi il bando ANAS per l'aggiudicazione dell'appalto integrato per la redazione del progetto esecutivo e la realizzazione dell'opera;

quanto al ricorso n. 408 del 2010:

della deliberazione del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica 31 luglio 2009 n. 76, pubblicata sulla G.U. del 21 gennaio 2010, avente ad oggetto "Programma delle Infrastrutture strategiche (L. 443/2001) itinerario Maglie - S. Maria di Leuca, S.S. 275 di S. Maria di Leuca - Approvazione progetto definitivo e finanziamento" nella parte in cui l'approvato progetto definitivo riguarda il tratto dell'arteria viaria, che va dall'intersezione della SP 210 all'abitato di S. Maria di Leuca; nonché di ogni altro atto presupposto, connesso, collegato e/o consequenziale, tra questi il bando ANAS per l'aggiudicazione dell'appalto integrato per la redazione del progetto esecutivo e la realizzazione dell'opera;

quanto al ricorso n. 418 del 2010:

della deliberazione del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica 31 luglio 2009 n. 76, pubblicata sulla G.U. del 21 gennaio 2010, avente ad oggetto "Programma delle Infrastrutture strategiche (L. 443/2001) itinerario Maglie - S. Maria di Leuca, S.S. 275 di S. Maria di Leuca - Approvazione progetto definitivo e finanziamento"; nonché di ogni altro atto presupposto, connesso, collegato e/o consequenziale, tra questi il bando ANAS per l'aggiudicazione dell'appalto integrato per l'esecuzione dei lavori;

quanto al ricorso n. 420 del 2010:

della deliberazione del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica 31 luglio 2009 n. 76, pubblicata sulla G.U. del 21 gennaio 2010, avente ad oggetto "Programma delle Infrastrutture strategiche (L. 443/2001) itinerario Maglie - S. Maria di Leuca, S.S. 275 di S. Maria di Leuca - Approvazione progetto definitivo e finanziamento"; nonché di ogni altro atto presupposto, connesso, collegato e/o consequenziale, tra questi il bando ANAS per l'aggiudicazione dell'appalto integrato per l'esecuzione dei lavori;

quanto al ricorso n. 421 del 2010:

della deliberazione del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica 31 luglio 2009 n. 76, pubblicata sulla G.U. del 21 gennaio 2010, avente ad oggetto "Programma delle Infrastrutture strategiche (L. 443/2001) itinerario Maglie - S. Maria di Leuca, S.S. 275 di S. Maria di Leuca - Approvazione progetto definitivo e finanziamento" nella parte in cui l'approvato progetto definitivo riguarda il tratto dell'arteria viaria, che va dall'intersezione della SP 210 all'abitato di S. Maria di Leuca; nonché di ogni altro atto presupposto, connesso, collegato e/o consequenziale, tra questi il bando ANAS per l'aggiudicazione dell'appalto integrato per la redazione del progetto esecutivo e la realizzazione dell'opera;

quanto al ricorso n. 423 del 2010:

della deliberazione del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica 31 luglio 2009 n. 76, pubblicata sulla G.U. del 21 gennaio 2010, avente ad oggetto "Programma delle Infrastrutture strategiche (L. 443/2001) itinerario Maglie - S. Maria di Leuca, S.S. 275 di S. Maria di Leuca - Approvazione progetto definitivo e finanziamento"; nonché di ogni altro atto presupposto, connesso, collegato e/o consequenziale, tra questi il bando ANAS per l'aggiudicazione dell'appalto integrato per l'esecuzione dei lavori;

Visti i ricorsi con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Cipe;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Anas;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Maglie;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Botrugno;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di San Cassiano;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Anas Spa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Cipe;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Maglie;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Botrugno;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di San Cassiano;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Anas Spa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento Cipe;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Anas Spa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Cipe;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Maglie;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Botrugno;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di San Cassiano;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Provincia di Lecce;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Anas Spa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Cipe;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Anas Spa;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21/07/2010 il dott. Carlo Dibello e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

Si premette la ricostruzione, in punto di fatto, dei passaggi salienti della vicenda, per come emergono dalla narrativa contenuta nei ricorsi che il Collegio intende riunire per ragioni che verranno illustrate nella esposizione dei motivi di diritto della decisione .

Con delibera 21 dicembre 2001 n.121, il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica , ai sensi dell'art 1 della legge 443/2001,(cd legge obiettivo) ha approvato il 1° Programma delle opere strategiche , che riporta all'allegato 1, tra i “Sistemi stradali e autostradali “ del “Corridoio Plurimodale Adriatico”, l'intervento “Maglie- Santa Maria di Leuca”, con un costo complessivo di 113,6 milioni di euro.

L'opera strategica in questione è stata compresa nell'Intesa generale quadro tra il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti e la Regione Puglia, sottoscritta il 10 ottobre 2003.

Con successiva delibera 21 dicembre 2004 n. 92, lo stesso CIPE ha approvato, con le prescrizioni e raccomandazioni proposte dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il progetto preliminare dell'intervento denominato “ Ammodernamento della SS 275 (tratta Maglie- Santa Maria di Leuca), con previsione di un raddoppio dell'arteria stradale a quattro corsie , fissando in 165,5 milioni di euro il limite di spesa dell'intervento stesso , specificando che il costo doveva essere coperto con

finanziamenti a carico della Regione e individuando in A.N.A.S. s.p.a. il soggetto aggiudicatore.

Nel corpo di detta ultima delibera del CIPE si prende atto “ che la Regione Puglia si è pronunciata positivamente , con prescrizioni, sotto il profilo della compatibilità ambientale e che la medesima, sentiti i comuni interessati, con nota del 20 aprile 2004 ha espresso parere favorevole, ai sensi dell’art 3, comma 5 del d.lgvo190/2002, ai fini della localizzazione dell’opera”

Del pari, la sopra citata delibera CIPE 92 del 2004 attesta il perfezionamento , ad ogni fine urbanistico ed edilizio, dell’intesa Stato -Regione sulla localizzazione dell’opera stessa.

A cavallo tra le due delibere richiamate,- la n.92 del 2004 e la n.76 del 2009- in data 21.11.2003,la Regione Puglia ha sottoscritto con Anas spa una convenzione diretta a disciplinare il finanziamento e la realizzazione di interventi su venticinque infrastrutture viarie statali interessanti il territorio regionale, tra le quali anche l’ammodernamento della SS 275.

Il 15 marzo 2006, il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti ha convocato la conferenza dei servizi istruttoria (di cui all’art 4, d.lgs 190 del 20 agosto 2002 s-m-i) relativa al progetto definitivo “Ammodernamento S.S. 275 (tratta Maglie-Santa Maria di Leuca), ed essenzialmente volta, per come affermato dal responsabile del procedimento, “alla acquisizione dei pareri espressi dalle amministrazioni/enti interessati, ai fini dello svolgimento della successiva istruttoria progettuale “.

Nell’ambito dei ricordati lavori conferenziali, la Regione Puglia, esclusivamente rappresentata dal Dirigente dell’Ufficio Espropri presso l’Assessorato alle Opere Pubbliche “deposita agli atti della Conferenza il parere di competenza dell’Ufficio rappresentato in merito agli aspetti progettuali concernenti la dichiarazione di pubblica utilità ed il conseguente procedimento espropriativo. Tale parere risulta essere favorevole”

Si deve aggiungere che la Presidenza della Regione Puglia è risultata tra i soggetti invitati alla conferenza di servizi in argomento “che non hanno presentato tempestiva proposta”.

La Giunta Regionale pugliese ha successivamente adottato una serie di delibere e, segnatamente:

-la delibera del 19.9.2006 con la quale ha determinato di affidare all’Anas anche la realizzazione, mediante affidamento in appalto, (dell’opera) però contemporaneamente determinando una modifica del progetto “ nel senso che per il tratto Maglie- Tricase- Montesano Salentino dovrà procedersi all’adeguamento stradale in conformità al progetto redatto; mentre per il tratto Montesano-Salentino- Santa Maria di Leuca dovrà procedersi alla sola messa in sicurezza ed alla sistemazione della viabilità esistente;

-la delibera 15.2.2007, n.102, con la quale si stabilisce di “prendere atto che la modifica progettuale dell’intervento n.13 (S.S. 275 “Maglie- Santa Maria di Leuca”) della convenzione stipulata con l’ANAS s.p.a. in data 21.11.2003, richiesta con la decisione posta a verbale nella seduta del 19.09.2006, comporta la riduzione del costo complessivo dell’intervento a 111, 55 milioni di euro, conseguendone un’economia di milioni di euro 40,85 sul complessivo importo originariamente previsto ;

-la delibera 965 del 19.6.2007 con la quale si stabilisce di “autorizzare , a parziale modifica di quanto disposto con la deliberazione di Giunta Regionale 102/2007, la progettazione e la realizzazione di un primo stralcio funzionale del più ampio progetto definitivo già approvato nella conferenza di servizi del 15.3.2006, nel tratto che collega Maglie a Montesano Salentino e da questo abitato , in variante all’attuale tracciato, si collega all’intersezione con la S.P. 210”

In ultima analisi, la delibera Giuntale da ultimo ricordata stabilisce di prevedere , per la medesima opera stradale, la configurazione a “ strada parco” evocata dal Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Lecce”.

Sta di fatto che , con la delibera CIPE del 31 luglio 2009 n.76, il progetto definitivo dell’opera è stato approvato dal CIPE nella versione a quattro corsie da Maglie a Santa Maria di Leuca e senza che lo stesso assumesse i caratteri della “strada parco” prescritti , secondo la ricostruzione dei ricorrenti , cogentemente dalla Giunta Regionale nella sua deliberazione n. 965/07 .

Ciò integrerebbe, secondo la prospettazione difensiva della Regione Puglia, sostanzialmente ratificata e replicata dagli altri ricorrenti, una compressione indebita del ruolo che le norme di settore assegnano all’ente Regione, e una negativa interferenza sull’ambiente dei territori interessati dalla nuova opera in quanto l’opera viaria in argomento : a) non corrisponde alla strada parco immaginata dalla delibera di GR 965/07; b) prevede , nei suoi ultimi 6-7 Km, la realizzazione di un percorso destinato a sconvolgere in maniera irreparabile l’intero promontorio di Leuca, in specie con un viadotto a 19 svincoli e una rotatoria molto ampia in prossimità del Santuario di Santa Maria di Leuca .

Il Comune di Alessano (promotore dell’iniziativa giurisdizionale nel ricorso 408/2010) espone che nel procedimento e nel dibattito pubblico che lo ha accompagnato ha manifestato: perplessità sul tracciato a quattro corsie, che interessa il suo territorio; netta contrarietà al tracciato a quattro corsie al di là della intersezione con la SP 210 interessante, anche per piccola parte, il territorio di Alessano.

L’ente locale evidenzia , in specie, lo sconvolgimento ambientale che l’opera, per come definitivamente approvata dal CIPE, determinerebbe nel promontorio con cui termina la penisola salentina che, costituendo uno dei luoghi più caratteristici dell’intero territorio pugliese ed essendo dotato di grande attrattiva turistica risulta

essenziale, nella sua attuale configurazione, allo sviluppo turistico del Sud Salento, cui la popolazione insediata nel comune di Alessano è fortemente interessata

L'Associazione Italia Nostra (ricorso 418/2010) aziona l'interesse diffuso alla tutela dell'ambiente e, in particolare, espone di avere interesse : che non si realizzi l'ammodernamento a quattro corsie della SS 275 nel tratto che va dall'intersezione con la SP 210 sino all'abitato di S.Maria di Leuca; che da Maglie all'intersezione con la SP 210 l'arteria assuma i caratteri della strada Parco precisati dalla GR pugliese nella deliberazione 965/2007 .

Anche l'Associazione Nazionale Legambiente (ricorso 420/2010) aziona l'interesse diffuso alla tutela dell'ambiente e , in particolare, espone di avere interesse : che non si realizzi l'ammodernamento a quattro corsie della SS 275 nel tratto che va dall'intersezione con la SP 210 sino all'abitato di S.Maria di Leuca; che da Maglie all'intersezione con la SP 210 l'arteria assuma i caratteri della strada Parco precisati dalla GR pugliese nella deliberazione 965/2007.

I Consiglieri Provinciali Blasi, Capone, Durante, Rampino, Caputo e Pellegrino (ricorso 421/2010) instano per l'annullamento della delibera CIPE riportata in epigrafe, della quale assumono la lesività in rapporto alle prerogative dell'Ente Provincia, al quale si sostituiscono ex art 9 TUEL.

Infine, le associazioni “ Coppola Tisa”, “Mir Prekonada”, “Comitato S.S. 275”, “Circolo Arci “Japige”, “SOS Costa Salento”, e “ Gaia” hanno promosso ricorso al fine di far valere la asserita lesione al bene ambientale minacciato dalla realizzazione del progetto, così come licenziato dal CIPE con la delibera impugnata.

Le censure sviluppate dai ricorrenti sono comuni a tutti i ricorsi , eccezione fatta per il secondo motivo di ricorso proposto dall'associazione Italia Nostra, nel contesto del gravame 408/2010, e sono le seguenti :

- violazione per falsa applicazione del combinato disposto dell'art 165 e 166 d.lgs 163/2006. Eccesso di potere per arbitrarietà e irrazionalità;
- in via subordinata, violazione per omessa applicazione dell'art 166, quinto comma, secondo periodo del d.lgs 163/06 nel suo richiamo al sesto comma, lettera b, dell'anteriore articolo 165. eccesso di potere;
- eccesso di potere sotto altro profilo con riferimento all'art 118, co 1 Cost.;
- violazione per falsa applicazione dell'art 166 d.lgs 163/06 sotto altro profilo, eccesso di potere per travisamento (Il motivo ricorso Italia Nostra) .

Nei singoli giudizi si sono costituiti il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti , il CIPE, il Ministero dell'Ambiente, l'ANAS, i Comuni di Maglie, Botrugno, San Cassiano i quali hanno tutti spiegato diffusamente le ragioni che depongono per il respingimento dei ricorsi, oltre ad avere sollevato diverse eccezioni in rito.

Sono intervenuti nei giudizi ad opponendum la Provincia di Lecce e il Comune di Castrignano del Capo .

Con ordinanza 226/2010 del 14 aprile 2010, il Collegio ha disposto l'integrazione del contraddittorio nei confronti dei comuni attraversati dal tracciato della strada statale 275 ed ha , contestualmente, concesso tutela cautelare parziale, sospendendo l'efficacia del provvedimento impugnato limitatamente alla esecuzione dell'ultimo tratto dell'opera denominata SS 275 Maglie- Santa Maria di Leuca, a partire dalla intersezione con la strada provinciale 210 .

La controversia è passata in decisione alla pubblica udienza del 21 luglio 2010.

DIRITTO

La vicenda che ha dato vita alla presente controversia riguarda la realizzazione di un'opera stradale considerata di importanza strategica, quale la SS 275 che assicura il collegamento viario nel sud Salento e, segnatamente, da Maglie a Santa Maria di Leuca.

Gli aspetti controversi concernono le diverse soluzioni progettuali privilegiate dagli enti coinvolti a vario titolo nel procedimento e attengono, sotto il profilo squisitamente giuridico, alle modalità di estrinsecazione del dissenso da parte dell'ente Regione nell'ambito del complesso procedimento amministrativo finalizzato alla approvazione del progetto di opera pubblica di cui si discute.

Il Collegio ritiene preliminarmente opportuno disporre la riunione dei procedimenti sopra emarginati, sia perché aventi ad oggetto il medesimo atto amministrativo consistente nella Delibera CIPE n.76 del 31 luglio 2009, sia perché sussistono, nella specie, i presupposti della connessione c soggettiva.

Ciò esige una pronuncia giurisdizionale capace di scongiurare il rischio di un contrasto di giudicati ad evitare il quale l'istituto della riunione è, per l'appunto, predisposto dall'ordinamento giuridico.

Circa le numerose eccezioni procedurali che sono state sollevate, il Collegio ritiene che l'infondatezza meritale dei ricorsi consenta di prescindere nella trattazione in punto di diritto.

La disamina deve, pertanto, focalizzarsi subito sull'apprezzamento delle censure che sono state svolte e che, come si è già evidenziato nella narrativa in fatto, costituiscono un comune denominatore delle iniziative giurisdizionali coltivate innanzi al TAR.

Con il primo motivo di ricorso, più in particolare, si lamenta il fatto che il CIPE, in sede di approvazione del progetto definitivo dell'opera strategica in argomento, abbia ritenuto di non tener conto di due delibere adottate dalla Giunta Regionale Pugliese, e, segnatamente, della delibera 102 del 15 febbraio 2007 e della delibera 965 del 19 giugno 2007.

Con la prima delle due delibere, la delibera GR 15.2.2007 n.102- la Regione Puglia si è espressa a favore di una soluzione progettuale che prevedeva, per il tratto

Montesano Salentino- S.Maria di Leuca la sola messa in sicurezza e sistemazione della preesistente strada a due corsie.

Con la delibera GR 19.6.2007 n. 965, invece, la Regione ha determinato di estendere il percorso a quattro corsie sino alla intersezione con la Strada Provinciale 210, prevedendo soltanto l'adeguamento e la messa in sicurezza del tratto della SS 275 che, partendo dall'intersezione con la SP 210 si collega a Santa Maria di Leuca.

Ciò nonostante, nella seduta del 31 luglio 2009, il rappresentante del Ministero istruttore “ ha evidenziato come ipotesi di diversa soluzione progettuale del tratto finale della strada considerata non possano essere accolte, perché in contrasto con i contenuti dell'art 166 del d.lgs 163/2006, che presuppone la rispondenza del progetto definitivo al progetto preliminare ed alle eventuali prescrizioni dettate in sede di approvazione di quest'ultimo e che prevede la possibilità di presentare, in sede istruttoria sul progetto definitivo, solo motivate proposte di adeguamento o richieste di prescrizioni o varianti migliorative che non modifichino la localizzazione e le caratteristiche essenziali delle opere, nel rispetto- tra l'altro- delle caratteristiche prestazionali e delle specifiche funzionali individuate in sede di progetto preliminare” .

In realtà, - e' quanto si sostiene dalla difesa dei ricorrenti- si è registrato un sostanziale azzeramento del ruolo della Regione a valle dell'approvazione del progetto preliminare dell'opera strategica in discorso, con derubricazione delle delibere di Giunta sopra riportate alla stregua di “meri apporti partecipativi della Regione medesima ” .

Senonchè, si prosegue nella linea di difesa, “ basta leggere le due deliberazioni GR 102 e 965 del 2007 per avvedersi che le stesse hanno contenuti , valenza ed effetti ben diversi , sicchè avrebbero meritato da parte del Ministero e del CIPE ben diversa valutazione, perché indubbiamente determinavano l'impossibilità di

approvare il progetto definitivo secondo il tracciato previsto dal progetto preliminare “.

Si tratterebbe, ben al contrario, “di determinazioni formali a contenuto provvedimentale, che la GR ha ritenuto di assumere nell’esercizio di propri autonomi poteri”.

E’, perciò, indubbio che “ le due deliberazioni GR 102/2007 e 965/2007 ponevano la vicenda al di fuori del procedimento normato dagli artt.165 e 166 d.lgs 163/2006 o quanto meno rendevano ineludibile una rinnovazione della fase normata dall’art 165” .

“Non può quindi contestarsi che la Regione – a carico della quale il CIPE aveva previsto che l’opera sarebbe stata interamente realizzata senza risorse pubbliche statali aggiuntive - restasse arbitra nel decidere in che modo le proprie risorse meritassero di essere al meglio utilizzate; tanto è vero che sia la soluzione progettuale approvata con delibera GR 102/2007, sia quella approvata con la delibera GR 965/07, contenevano i costi previsti nei limiti delle risorse regionali e cioè nell’importo di m € 165,527 “.

La mancata considerazione del reale contenuto delle delibere conferirebbe alla delibera CIPE impugnata un profilo di arbitrarietà ravvisabile non appena si consideri che “una volta inserite nel progetto definitivo anche le opere caratterizzanti il tratto finale dell’arteria (grande rotatoria in prossimità di S.Maria di Leuca e viadotto a 19 svincoli devastanti per l’ambiente del promontorio di Leuca) il costo previsto per l’opera si è quasi raddoppiato, passando da 165,527 ml di € a 287,746 ml di €.”

In ultima analisi , così operando, si mette mano ad un’opera che “ nella sua conformazione finale, la Regione Puglia ritiene contraria alla valutazione complessiva degli interessi delle popolazioni insediate e in tale prospettiva contraria ad un modello di sviluppo, in cui l’attrattiva turistica del proprio territorio

(di cui il promontorio di Leuca costituisce uno dei topoi più significativi) assume importanza di anno in anno crescente”.

Ancora deve dirsi che “ con tale arbitrarietà si coniuga un evidente profilo di irrazionalità attesa la modestia dei flussi di traffico interessanti la parte finale dell’itinerario Maglie- Santa Maria di Leuca a valle dell’intersezione con la SP 210”.

In buona sostanza e per concludere sul punto specifico, “ con l’atto impugnato viene approvato ex art 166 d.lgs 163/06 un progetto definitivo di un’opera asseritamente strategica, pur in assenza del raggiungimento di un’intesa Stato-Regione, dato che l’assenso della Regione Puglia non può essere affidato ad una semplice nota del 20.04.2004 recante parere favorevole, sentiti i comuni interessati”.

La censura è infondata.

Il d.lgs 12 aprile 2006 n.163 – cd codice degli appalti- ha disciplinato il procedimento finalizzato alla approvazione dei progetti e alla realizzazione delle infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale .

Le norme di importanza centrale ai fini della controversia, peraltro evocate dalla stessa difesa dei ricorrenti, sono costituite dagli artt.165, comma 5 e 166 dello stesso decreto.

Dalla lettura delle disposizioni normative in argomento, dedicate rispettivamente al progetto preliminare e al progetto definitivo di opera pubblica, il Collegio ritiene di poter isolare alcuni principi guida in materia di infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale .

In primo luogo, occorre evidenziare che il coinvolgimento del sistema delle autonomie locali è assicurato attraverso la trasmissione del progetto preliminare, confezionato dal soggetto aggiudicatore, alle Regioni o province autonome competenti per territorio, a mente dell’art 165, comma 4 .

La trasmissione del progetto preliminare risponde all'esigenza di una partecipazione consapevole della Regione, la quale può senz'altro considerarsi ente esponenziale delle comunità locali interessate dall'opera pubblica.

Detta partecipazione, oltreché tradursi nella espressione interlocutoria di “ proprie valutazioni al Ministero” , in accoglimento delle quali può prodursi l'effetto di una rimodulazione del progetto- può culminare nella esplicitazione di un consenso ovvero nella formulazione di un motivato dissenso della Regione al progetto preliminare.

Deve dirsi, in proposito, che la formulazione del motivato dissenso da parte della Regione in ordine al progetto preliminare introduce un sub-procedimento variamente strutturato in rapporto alla tipologia di opera pubblica in discussione, atto a comporre il dissenso medesimo e a ricercare una soluzione condivisa sul piano tecnico.

Invece, la manifestazione del consenso sul progetto preliminare – che la norma di cui all'art 165, comma 5 del d.lgs richiamato qualifica come valevole “ai fini dell'intesa sulla localizzazione”- ne determina l'intangibilità.

Il principio dell'intangibilità del progetto preliminare è peraltro circoscritto significativamente alla localizzazione e alle caratteristiche essenziali delle opere, posto che la Regione, non diversamente dalle altre amministrazioni interessate alla realizzazione dell'opera, ben può elaborare motivate proposte di adeguamento, richieste di prescrizioni per il progetto definitivo o varianti migliorative.

L'intangibilità del progetto preliminare si ispira, da un lato, alla necessità di conferire una particolare accelerazione al procedimento approvativo di infrastrutture strategiche.

Tanto nella consapevolezza che si tratta di opere destinate ad assicurare lo sviluppo e l'ammodernamento del paese che esigono, perciò stesso, l'individuazione di una corsia preferenziale; d'altro canto, essa si spiega in vista

della esigenza, del pari meritevole di apprezzamento, di poter programmare tempestivamente l'impiego di risorse finanziarie, senza assoggettare gli enti statali competenti a repentini mutamenti circa l'essenza stessa dell'opera in discussione, con ripercussioni proprio sul versante della reperibilità delle risorse finanziarie.

Se queste sono le ragioni che militano a favore e nella direzione del principio di intangibilità del progetto preliminare, nei limiti sopra ricordati, occorre metter in risalto che, nella fattispecie concreta, la posizione della Regione Puglia non è stata affatto pretermessa o ignorata in questa fase.

Invero, la delibera CIPE 21.12.2004 n.92, con la quale è stato approvato il progetto preliminare dell'opera di ammodernamento della SS 275 Maglie- Santa Maria di Leuca dà conto del fatto che “ la Regione Puglia si è pronunciata positivamente, con prescrizioni, sotto il profilo della compatibilità ambientale e che la medesima, sentiti i Comuni interessati, con nota del 20 aprile 2004 ha espresso parere favorevole, ai sensi dell'art 3, comma 5 del decreto legislativo n.190/2002, ai fini della localizzazione dell'opera”.

Già alla stregua di quanto riferito nel corpo della delibera CIPE di approvazione del progetto preliminare può, pertanto, pervenirsi alla conclusione che la Regione Puglia ha esercitato senz'altro le prerogative e le attribuzioni che le vengono riconosciute nel contesto del procedimento che culmina con il varo di un'opera strategica di preminente interesse nazionale, quale quella di cui si discute e, più specificamente, nell'ambito del segmento procedimentale conclusosi con il licenziamento del progetto preliminare della SS 275.

In effetti, occorre, da un lato, notare che l'opera viaria in argomento è stata inclusa nell'ambito della Intesa Generale Quadro siglata dal Governo e dalla Regione Puglia in data 10 ottobre 2003 in ossequio e nel rispetto delle attribuzioni spettanti alla Regione con riferimento ad opere per le quali l'interesse regionale risulta concorrente con quello dello Stato; d'altro canto, la stessa Regione Puglia, con

deliberazione n° 2171 del 19 dicembre 2003 ha espresso, nell'ambito del procedimento ministeriale di VIA, parere favorevole all'intervento in discorso, in una versione progettuale (ideata dall'ANAS) che prevedeva l'intero tracciato a quattro corsie , incluso il tratto finale da Montesano Salentino a Santa Maria di Leuca.

In ultima analisi, per quel che concerne la proposizione del primo motivo di ricorso, può affermarsi senza tema di smentita che il progetto preliminare dei lavori di ammodernamento della SS 275 è stato licenziato legittimamente dal CIPE dopo aver acquisito il consenso della regione Puglia, in ossequio alla normativa di settore.

Né può affermarsi che le due delibere di GR del 2007 collocassero la vicenda al di fuori del modello normato dagli artt. 165 e 166 del d.lgs 163/2006 o che esse, quanto meno, rendessero ineludibile una rinnovazione della fase normata dall'art 165.

L'affermazione non può condividersi; essa costituisce, infatti, un tentativo di recuperare spazi di efficacia ad un ripensamento compiuto dalla Regione circa la complessiva entità del progetto preliminare che, oltre ad essere decisamente tardivo, non poteva e non può comportare una inammissibile regressione del procedimento amministrativo, attesa la necessità di prestare rigoroso ossequio alla tempistica e alle stesse scansioni procedurali delineate dal legislatore del 2006.

Sotto tale specifico profilo, il Collegio ritiene doveroso, con maggior impegno descrittivo, discostarsi dalle argomentazioni poste a base del pronunciamento cautelare del 14 aprile 2010.

Si tratta, semmai, di stabilire quale sia il valore da assegnare alle due delibere con le quali la Giunta Regionale Pugliese ha ritenuto di esternare la propria volontà di dare vita ad un progetto di opera stradale ben diverso da quello approvato con delibera CIPE del 21.12.2004 n.92, in sede di varo del progetto preliminare.

Sul punto, la difesa dei ricorrenti attribuisce valore di dissenso alle due delibere della Giunta regionale in argomento, e cioè alla delibera 102 e a quella 965 del 2007, il che avrebbe reso “necessaria l’apertura di una ulteriore fase sub – procedimentale ai sensi dell’art 165 comma 6 lettera B del d.lgs 163/2006 “(secondo motivo di ricorso).

In definitiva, si argomenta, la Regione è attributaria di un peculiare potere di veto in ordine alla approvazione di un progetto definitivo di opera strategica che, potendo incidere sulla complessiva fisionomia del progetto, conduce all’attivazione di una specifica procedura intesa al superamento del dissenso e al vaglio della proposta alternativa, come quella prevista dal 165, comma 6 dello stesso decreto.

Il Collegio ha avuto già occasione di evidenziare, in sede di pronuncia cautelare, che, in realtà, pur non essendo seriamente contestabile che la Regione Puglia abbia manifestato, con le delibere in discussione, la sua contrarietà alla approvazione di un progetto definitivo in tutto e per tutto coerente al disegno della progettazione preliminare, detta posizione è stata però espressa secondo modalità di tipo extra procedimentale.

Ne consegue che la esternazione del dissenso con modalità atipiche e cioè distanti da quelle previste dal legislatore attraverso appositi schemi di manifestazione di volontà provvedimento normativamente contemplati non può conseguire gli effetti divisati dall’ente dissenziente.

Ciò perché in base all’art 161, comma secondo del d.lgs 163/2006, “ l’approvazione dei progetti delle infrastrutture e insediamenti di cui al comma 1 (tra le quali anche le infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale) avviene d’intesa tra lo Stato e le regioni nell’ambito del CIPE allargato ai presidenti delle Regioni e province autonome interessate, secondo le previsioni della legge 21 dicembre 2001 n.443, e dei successivi articoli del presente capo”.

A sua volta, la norma di cui all'art 162 del codice appalti , esplicitamente dedicata alle “ definizioni rilevanti per le infrastrutture strategiche e gli insediamenti produttivi “ descrive il CIPE come “ il Comitato interministeriale per la programmazione economica , integrato con i presidenti delle Regioni e province autonome di volta in volta interessate dalle singole infrastrutture e insediamenti produttivi “.

Le due disposizioni passate in rassegna hanno almeno un significato che è quello di consentire la approvazione dei progetti nella sede istituzionale del CIPE allargato, ossia di un comitato interministeriale che registra, al suo interno, la presenza dei vertici istituzionali degli enti locali interessati dalle infrastrutture strategiche in corso di approvazione.

Questo ordine di argomentazioni è, però, speculare anche per quel che concerne la formulazione del dissenso motivato.

In altri termini, il Collegio esprime l'avviso secondo cui anche il dissenso deve essere manifestato esclusivamente nella sede istituzionale appropriata, quale è quella del CIPE allargato.

A ben guardare, la previsione di un dissenso da formulare nella istituzionale ricordata (CIPE allargato) risponde ancora una volta ed esattamente alla necessità di una accelerazione della tempistica procedimentale .

Essa è diretta ad individuare, fin da principio, possibili soluzioni e metodi di immediata composizione del contrasto sul progetto, soprattutto al fine di evitare aggravamenti procedimentali che il legislatore ha voluto scongiurare con forza in questa materia.

Nel nostro caso, invece, si osserva che la Regione Puglia ha inteso dapprima manifestare il parere favorevole al progetto definitivo in sede di conferenza di servizi istruttoria in vista della approvazione del medesimo progetto, tenutasi il 15 marzo 2006 presso il Ministero delle Infrastrutture ; ha , poi, adottato due delibere

con le quali si è fatta portatrice di due soluzioni progettuali diverse tra loro e, in ogni caso, non in linea con il progetto definitivo al vaglio del Ministero delle infrastrutture.

Non solo.

La stessa Regione Puglia e, per essa, il suo Presidente , pur formalmente convocato, non ha partecipato alla seduta del CIPE indetta appositamente per la approvazione del progetto definitivo licenziato in data 31 luglio 2009 con la delibera 76 che forma oggetto del gravame e, correlativamente, per la eventuale formalizzazione di un motivato dissenso circa il progetto definitivo medesimo.

Quanto al terzo e ultimo motivo di gravame, che concerne la violazione delle prerogative accordate dalla Costituzione al nuovo sistema delle autonomie locali, e, più in dettaglio, all'ente Regione, si deve notare che l'infrastruttura di cui si discute appartiene al catalogo delle opere per le quali "l'interesse regionale concorre con il preminente interesse nazionale , ai sensi dell'art 162 , comma 1 lettera C d.lgs 163/2006 " .

Siffatta qualificazione comporta senz'altro l'esigenza di garantire una particolare partecipazione della Regione alle procedure attuative .

Questo, però, implica anche che le fasi di conflittualità procedimentale debbono essere composte tenendo conto che l'interesse regionale, pur concorrente, diventa cedevole rispetto ad un interesse nazionale che lo stesso legislatore qualifica " preminente".

Che questa impostazione costituisca la chiave di lettura più ragionevole del complesso apparato normativo dedicato alla realizzazione di infrastrutture strategiche è dimostrato da altra previsione, a termini della quale " Le regioni, le province , i comuni , le città metropolitane , gli enti pubblici dagli stessi dipendenti e i loro concessionari applicano, per le proprie attività rientranti in materie di legislazione concorrente , relative alla realizzazione delle infrastrutture di cui al

comma 1 , le norme del presente capo fino alla entrata in vigore di una diversa norma regionale, da emanarsi nel rispetto dei principi fondamentali della legge 21 dicembre 2001 n.443”.

Quest’ultima disposizione normativa conferma che , allo stato dell’arte , le posizioni di interesse confliggente dell’Ente regione in materia di infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale possono e debbono essere convogliate esclusivamente nel contesto tracciato dal d.lgs 163/06, con tutte le conseguenze che si sono diffusamente illustrate in precedenza.

I ricorsi debbono pertanto essere tutti respinti; la complessità delle questioni dibattute in giudizio permette indubbiamente di procedere alla compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, sezione Prima di Lecce, definitivamente pronunciando sui ricorsi, previa riunione dei medesimi, li rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Lecce nella camera di consiglio

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 10/11/2010

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

IL SEGRETARIO