

ILLUSTRISSIMO
SIG. PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Ricorso Straordinario

del Comune di Besenello, con sede in Besenello, Via Alcide De Gasperi, n. 5, Cod. Fisc. 00149110223, in persona del Sindaco pro-tempore Sig. Cristian Comperini, elettivamente domiciliato presso lo Studio del Prof. Avv. Achille Chiappetti in Roma, alla Via Paolo Emilio n.7.

contro

- la Società Autostrada Brescia – Verona – Vicenza Padova s.p.a.,
- l'ANAS Spa,
- il Presidente del Consiglio dei Ministri,
- il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti,
- il Ministro dell'Economia,

per l'annullamento

- del bando di gara BIN-2010-G.0003-CIG0439885C92, Servizi di ingegneria, finalizzati alla realizzazione dell'Autostrada A 31 Trento-Rovigo, Tronco Trento – Piovene Rocchette, pubblicato sulla Gazz. Uff., 5° serie speciale, n. 21 del 22 febbraio 2010 e di ogni atto presupposto, connesso e consequenziale, ivi compreso l'atto di approvazione dell'ANAS;
- della "Proposta di Piano Infrastrutture strategiche", trasmessa al CIPE dal Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti con nota 5 marzo 2009, n. 4/RIS, che riporta il quadro degli interventi del Programma delle infrastrutture strategiche da attivare a partire dall'anno 2009, nonché degli ulteriori interventi, non inclusi nel Programma, da finanziare a carico del Fondo infrastrutture";
- delle deliberazioni n 51 e 52 del CIPE del 26 giugno e 15 luglio 2009;
- del "Programma Infrastrutture strategiche – 7° documento di programmazione economica-finanziaria. Programmare il territorio, le infrastrutture, le risorse" nella stesura consegnata al CIPE nella seduta del 15 luglio 2009;
- della convenzione tra l'ANAS e la spa Autostrada Brescia - Verona – Vicenza - Padova in data 9 luglio 2007 per la realizzazione e la gestione dell'Autostrada anzidetta;
- della Deliberazione del CIPE del 15 giugno 2007 di approvazione della convenzione;
- dell'ignoto decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'Economia di approvazione della nuova durata della concessione,
- nonché di tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenti rispetto ai diversi provvedimenti impugnati di cui sopra.

FATTO

1. – Il Comune di Besenello si incontra risalendo la Vallagarina da Rovereto a Trento. Si tratta di un piccolo Comune steso ai piedi del colle di Castel Beseno avente solo 25 chilometri quadrati di superficie. L'abitato principale e le sue frazioni si trovano nella zona pianeggiante integralmente coltivata specialmente con vigneti ed alberi da frutta.

2. - La Società Autostrada Brescia-Verona-Vicenza-Padova (d'ora in poi Brescia-

Padova Spa) ha fatto pubblicare sulla Gazz. Uff., 5a serie speciale, n. 21 del 22 febbraio 2010 un bando di gara (n. BIN01-2010-G.0003-CIG0439885C92) per l'incarico di progettazione e redazione - del progetto preliminare e del progetto definitivo per la realizzazione del Tronco Trento-Val d'Astico Piovene Rocchette dell'Autostrada Trento-Rovigo, (A/31).

Dagli atti del bando e dalla stampa quotidiana, il Comune di Besenello è venuto a conoscenza del fatto che l'autostrada in questione interessa la parte più importante e preziosa del suo territorio. In effetti, il vasto quadrifoglio mediante il quale la nuova arteria si dovrebbe immettere sull'Autostrada del Brennero dovrà essere necessariamente impiantato al centro della sua unica zona pianeggiante.

3.- In tal modo il Comune ha avuto contezza del fatto che l'iter per la realizzazione dell'autostrada sembrerebbe già pervenuto ad una fase molto avanzata del complesso procedimento previsto dall'art.1, comma 1, della legge 21 dicembre 2001 n. 443, senza che esso, Comune, fosse mai stato interpellato.

Eppure l'art. 41, paragrafo 2, delle norme di attuazione del Piano urbanistico Provinciale approvato con legge Provinciale n. 5 del 2008 stabilisce che "per i nuovi collegamenti, da realizzare nell'ambito dei corridoi infrastrutturali di accesso, che richiedono l'intesa tra la Provincia, lo Stato e altri enti territoriali ai sensi delle norme di attuazione dello Statuto speciale e della legislazione in materia, l'assenso della Provincia è prestato previa valutazione strategica sull'ipotesi progettuale di massima, da condurre in coerenza con i contenuti fondamentali del PUP e in osservanza delle procedure previste dall'art. 44"(ossia delle speciali procedure di adozioni, deposito e, partecipazione prevista dalla legge urbanistica, le quali garantiscono la partecipazione dell'ente locale interessato).

Ma non basta.

Il Comune di Besenello ha inoltre appreso che è mancata la previa intesa tra il Ministro delle Infrastrutture e la Provincia autonoma di Trento; intesa necessaria ai fini dell'inserimento dell'opera nel Programma delle infrastrutture strategiche e di preminente interesse nazionale ai sensi dell'art. 1, comma 1, della legge 21 dicembre 2001 n. 443.

Il che spiega perché la Provincia stessa non abbia preventivamente sentito i Comuni che le pertengono e, in primis, il Comune di Besenello.

Ragion per cui il presente ricorso viene notificato anche alla Provincia autonoma di Trento nella qualità di cointeressata.

Altrettanto illegittimo si appalesa il fatto che la Società autostradale abbia ritenuto di potere bandire la selezione per la progettazione "preliminare" e "definitiva", anche in assenza di un effettivo inserimento del Tronco autostradale "Trento - Piovene Rocchette" nel Programma delle opere strategiche di cui all'art.1, comma 1, della Legge n. 443 del 2001 e nel DPEF 2010-2013.

In aggiunta, si è appreso che il Programma e il DPEF in parola non risultano ancora definitivamente approvati. In effetti, la Conferenza unificata, che deve approvare definitivamente il programma, ai sensi del citato art. 1 della Legge 443 del 2001, è stata più volte convocata e un altrettanto numero di volte rinviata.

Nel frattempo risulta che la Provincia autonoma ha fatto pervenire al Presidente della Conferenza delle Regioni e province autonome il proprio motivato dissenso.

4.- È infine mancata l'intesa, prevista dall'art. 19 comma 1 del DPR 22 marzo 1974 n. 31, attuativo degli artt. 8 e 14 dello Statuto Regionale. Intesa che è necessaria e imprescindibile ai fini del rilascio della concessione autostradale dell'Autostrada A/31 la quale interessa il territorio Provinciale e, in particolare, quello di Besenello.

Tale intesa avrebbe dovuto essere raggiunta prima di concludere il procedimento per il rilascio della proroga della concessione per la realizzazione dell'Autostrada Trento – Rovigo. Proroga che ha costituito il necessario presupposto affinché la Società concessionaria potesse bandire, ancora nel 2010, la selezione per la progettazione dell'arteria.

In effetti con la nuova “*convenzione unica*” sottoscritta in data 9 luglio 2007, tra l'ANAS Spa e la Autostrada Brescia-Padova Spa, è stata modificata la durata della concessione preesistente, portando la sua scadenza dal dicembre 2013 al 31 dicembre 2026.

Questa rilevante modifica della concessione autostradale è stata rilasciata a totale insaputa della PAT e del Comune di Besenello, la cui pianificazione territoriale verrebbe totalmente stravolta.

* * * * *

Pertanto, il Comune di Besenello impugna col presente ricorso straordinario gli atti tutti indicati in epigrafe per i seguenti

MOTIVI

I

ILLEGITTIMITÀ DEL BANDO DI GARA DELL'AUTOSTRADA BRESCIA - PADOVA SPA N. BIN01-2010-G.0003-CIG0439885C92, PUBBLICATO SULLA GAZZ. UFF., 5A SERIE SPECIALE, N. 21 DEL 22 FEBBRAIO 2010 PER L'INCARICO DI PROGETTAZIONE E REDAZIONE - DEL PROGETTO PRELIMINARE E DEL PROGETTO DEFINITIVO PER LA REALIZZAZIONE DEL TRONCO TRENTO- VAL D'ASTICO PIOVENE ROCCHETTE DELL'AUTOSTRADA TRENTO-ROVIGO, NONCHÉ DEI RELATIVI ATTI DI APPROVAZIONE.

ECCESSO DI POTERE PER ILLOGICITÀ MANIFESTA E DIFETTO DI PRESUPPOSTI DI LEGGE.

VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 8 E 14 DELLO STATUTO SPECIALE DI AUTONOMIA DEL TRENTINO ALTO ADIGE NONCHÉ L'ART. 19 DEL DECRETO ATTUATIVO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA DEL 22 MARZO 1974, N. 381

VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 13, III COMMA, DELLA LEGGE 1 AGOSTO 2002, N. 166 NONCHÉ DEGLI ARTT. 1, I COMMA, ED 1 BIS DELLA LEGGE DEL 21 DICEMBRE 2001 N. 443.

Il bando di gara impugnato è illegittimo in quanto approvato e pubblicato sulla base di due presupposti inesistenti.

a) In primo luogo si denuncia che il bando ha come atto presupposto l'inserimento del tratto autostradale da progettare nel Programma delle infrastrutture pubbliche e private e gli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale e nel DPEF 2010-2013.

Senonché risulta violato l'art 1, comma 1, della legge 21 dicembre 2001 n. 443 (che disciplina il procedimento per la individuazione e la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti strategici e di preminente interesse nazionale) laddove sancisce che tali opere debbono essere individuate, d'intesa con la Provincia autonoma interessata, per poter essere inserite nel programma da sottoporre al parere del CIPE e della Conferenza Unificata.

In aggiunta, è dubbio perfino che l'opera in contestazione fosse stata effettivamente inserita nell'elenco delle opere strategiche di cui al citato Programma.

b) In secondo luogo il Comune denuncia che il bando impugnato è stato adottato e pubblicato dalla Spa Autostrada Brescia-Padova, in quanto concessionaria per la realizzazione e la gestione dell'Autostrada A/31 in base alla concessione rilasciata nel 1970 alla Autostrada Trento- Val d'Astico-Vicenza-Riviera Berica-Rovigo Spa. Ma tale concessione scade nel dicembre 2013 e ciò rende del tutto fuori luogo e privo di ragionevolezza il bando pubblicato nel corso del 2010 per una attività di progettazione che è destinata a durare più di tre anni.

Né può valere a sanare tali vizi, la nuova convenzione Unica del 9 luglio 2007 nella quale è stata indebitamente inserita una disposizione (l'art. 4) che prevede la proroga della concessione autostradale fino al 2026. Tale disposizione infatti è palesemente illegittima perché adottata in assenza della previa intesa con la Provincia autonoma di Trento. Risulta infatti violato l'art. 19 del DPR 22 marzo 1974, n. 381, che, in quanto di attuativa degli artt. 8 e 14 dello Statuto Regionale, è disposizione di rango superlegislativo e che sancisce l'obbligo dell'intesa con la Provincia autonoma per il rilascio di una concessione di un'autostrada interessante il territorio della Provincia stessa e quello di una sola altra Regione (come è il caso dell'autostrada Trento - Rovigo).

II

VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 13, III COMMA, DELLA LEGGE 1 AGOSTO 2002, N. 166 NONCHÉ DEGLI ARTT. 1, I COMMA, ED 1 BIS DELLA LEGGE DEL 21 DICEMBRE 2001 N. 443.

VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ART. 5 E 120 COST NONCHÉ DEL PRINCIPIO DI LEALE COOPERAZIONE TRA STATO E REGIONI

ECESSO DI POTERE PER TRAVISAMENTO DI CIRCOSTANZE DI FATTO E DI DIRITTO, NONCHÉ DIFETTO DEI PRESUPPOSTI E ISTRUTTORIA CARENTE;

CARENZA DI POTERE

1.- In questa sede si impugna anche il programma delle infrastrutture Pubbliche e Private di preminente interesse nazionale e, per quanto occorer possa, il DPEF 2010-2013, nell'eventualità che tali atti riguardino anche il Tronco dell'Autostrada A/31, Trento - Piovene Rocchette.

In effetti, tali atti sono stati adottati in violazione dell'art. 13, III comma, della Legge 166/2002 poi recepito nel Codice dei contratti pubblici, Dlgs n. 163 del 12 aprile 2006, relativo alla "Attivazione degli interventi previsti nel programma di infrastrutture". Tale disposizione prevede che : "Il Governo, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle regioni, individua le infrastrutture pubbliche e private e gli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo ... **L'individuazione è operata, a mezzo di un programma predisposto dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con i Ministri competenti e le regioni o province autonome interessate** e inserito, previo parere del CIPE e previa intesa della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, nel Documento di programmazione economico-finanziaria, con l'indicazione dei relativi stanziamenti."

Pur tuttavia, non è stata ricercata dal Ministro delle Infrastrutture l'intesa con la Provincia autonoma di Trento, la cui assoluta necessità è stata confermata dalla Corte Costituzionale con la nota Sentenza n. 303/2003, che ha riconosciuto come la nuova formulazione del I comma dell'art. 1 Legge n. 443 del 2001 "ha mantenuto in capo al governo l'individuazione delle infrastrutture e degli insediamenti strategici e di preminente interesse nazionale, **ma ha elevato il livello di coinvolgimento delle regioni e delle province autonome, introducendo espressamente un'intesa**" (cfr. C. Cost. sentenza n. 303/2003).

Il procedimento dettato in primo luogo dall'art. 1 della citata legge n. 443, prevede come prima fase l'individuazione dell'opera d'intesa con la Provincia autonoma competente e il suo successivo inserimento nel Programma delle infrastrutture strategiche che viene sottoposto al parere del CIPE e all'intesa con la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome.

Inoltre, ai sensi dell'articolo 1, comma 1 bis, della legge n. 443 del 2001, il programma delle infrastrutture strategiche, da inserire nel DPEF, "deve contenere" l'indicazione dei costi stimati per ciascun intervento, delle risorse disponibili e delle relative fonti di finanziamento. Tali indicazioni risultano del tutto omesse.

Solo dopo che è stata esperita tale complessa fase procedimentale è possibile attivare la fase di progettazione la quale si riparte in progettazione preliminare e progettazione definitiva, come oggi disciplinato negli artt. 160 e seguenti del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163.

Resta dunque escluso che possa procedersi alla progettazione preliminare e definitiva prima che sia stato perfezionato l'iter per la individuazione delle opere strategiche e per l'approvazione del Programma introdotto dall'art. 1 della Legge 443 del 2001.

2.- Ebbene, nel caso di specie, la Spa Autostrada Brescia- Padova non era legittimata ad avviare la gara per la costosissima progettazione preliminare e definitiva (per un importo di 66 milioni di Euro), dato che l'iter anzidetto non era stato ancora concluso e, inoltre, era viziato per palese illegittimità.

In effetti, da un canto, non risulta che l'opera in questione sia stata effettivamente inserita nel Programma.

D'altro canto, la Conferenza delle Regioni e delle Provincie autonome non ha dato la sua piena intesa specie con riferimento all'opera autostradale di cui è questione, insistendo sulla necessità di organizzare un tavolo di lavoro con la Provincia autonoma di Trento.

Resta poi il fatto determinante che la Conferenza Unificata non ha ancora dato il suo assenso e pende sul suo tavolo la riserva della Provincia di Trento che lamenta la mancanza della previa intesa.

Ma ancora più rilevante è - a quest'ultimo proposito - la carenza di presupposti dovuta alla insanabile illegittimità della fase procedimentale relativa alla individuazione dell'opera e al suo inserimento nel Programma a cura del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti di concerto con quello dell'Economia. È, infatti, totalmente mancata l'intesa preliminare con la Provincia autonoma di Trento, sancita dall'art. 1, comma 1, della legge n. 443 del 2001.

Pertanto si chiede che venga dichiarata la illegittimità del Programma delle Infrastrutture strategiche confluyente nel 7° DPEF, del luglio 2009, sottoposto all'intesa con la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome del 27 gennaio 2010, nella parte in cui eventualmente indichi anche la Tratta autostradale Trento- Piovene Rocchette.

Ciò in quanto tale inserimento è illegittimo per violazione dell'art.1, comma 1, della Legge 443 del 2001 e sue successive modifiche.

Altresì illegittimo è il provvedimento di data ignota con il quale l'ANAS ha approvato il bando di gara impugnato.”

III

VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 8 E 14 DELLO STATUTO SPECIALE DI AUTONOMIA DEL TRENTINO ALTO ADIGE NONCHÉ DELL'ART. 19 DEL DECRETO ATTUATIVO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 22 MARZO 1974, N. 381

VIOLAZIONE DEI PRINCIPI GENERALI IN MATERIA DI CONCESSIONI PUBBLICHE ED IN PARTICOLARE DI CONCESSIONI PER LA REALIZZAZIONE DI AUTOSTRADE.

ECCESSO DI POTERE PER TRAVISAMENTO DI ELEMENTI DI FATTO E DI DIRITTO NONCHÉ DIFETTO DI PRESUPPOSTI.

CARENZA DI POTERE E NULLITÀ DEL BANDO PUBBLICATO DALLA SPA AUTOSTRADA BRESCIA - PADOVA.

CARENZA DI POTERE

1. – In questa sede si impugna altresì, l'art. 4 della convenzione accessiva alla concessione sottoscritta tra ANAS e Autostrada Brescia – Padova spa del 9 luglio 2007 con il quale è stato prorogato il termine della concessione autostradale dal 2013 fino al 2026.

D'altronde è sulla base di tale proroga che la Società autostradale ha ritenuto di poter tutt'ora bandire la gara per la progettazione di massima e definitiva dell'opera. In effetti, poiché tale complessa attività progettuale comporta quanto meno un impegno

ultratriennale, il bando stesso sarebbe stato privo di senso ove la scadenza della concessione fosse rimasta ancorata la 2013.

2. – Senonché, la proroga è stata rilasciata in maniera del tutto illegittima e deve essere annullata.

Si ricorda, in primo luogo, la riserva di attribuzione in materia di costruzioni stradali sancita dagli artt 8 e 14 dello Statuto speciale di autonomia del Trentino Alto Adige. Riserva che viene attuata dalle Norme di attuazione dello Statuto ed in particolare dal DPR del 22 marzo 1974 n. 381, il quale sancisce all'art. 19, I comma, che per la realizzazione di autostrade che si estendono oltre il territorio delle Province Autonome di Trento e Bolzano e il cui tracciato interessi soltanto il territorio di una regione finitima, la concessione può essere rilasciata dallo Stato solo previa intesa con la Provincia interessata.

Lo stesso articolo 19 precisa che solo “i provvedimenti successivi all'atto di concessione” relativi a tali autostrade sono di competenza esclusiva dello Stato.

Del tutto abnormemente nella convenzione (sulla quale non occorre ricercare l'intesa con la Provincia autonoma) è stato inserito del tutto surrettiziamente il citato art. 4 che ha prorogato la concessione fino al 2026 (disposizione riguardo la quale occorre l'intesa nonché -ancora oggi- l'approvazione del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti).

Tale specifico articolo attiene, infatti, al potere concessorio che lo Stato (e l'ANAS) può esercitare solo previa intesa con la Provincia autonoma interessata. In effetti esso è mirato a modificare sostanzialmente il rapporto concessorio per quanto attiene alla sua durata. In altre parole esso è, dal punto di vista sostanziale, nuova concessione riguardo al periodo di tempo ulteriore in cui proroga la concessione che altrimenti sarebbe scaduta e da considerare, quindi, giuridicamente inesistente.

Di talché, sebbene inserita nella convenzione accessiva, la disposizione attiene all'esercizio del potere concessorio che non può essere esercitato dallo Stato se non previa intesa con la Provincia interessata che nel caso di specie è la Provincia di Trento.

E' dunque evidente che prima di approvare la convenzione, quantomeno con riferimento all'art. 4, che ha sancito il termine di scadenza della concessione, lo Stato nella persona dei due anzidetti Ministri avrebbe dovuto raggiungere sul punto l'intesa con la Provincia autonoma di Trento.

Evento che, nel caso di specie, non si è verificato, rendendo illegittima la proroga.

CONCLUSIONI

Si chiede l'accoglimento del ricorso straordinario, con l'annullamento degli atti indicati nell'epigrafe.

Besenello, 18 giugno 2010,



Cristian Comperini
Sindaco del Comune di Besenello