

ECC.MO CONSIGLIO DI STATO IN SEDE GIURISDIZIONALE
ROMA

RICORSO IN APPELLO

dell'associazione "**LEGAMBIENTE LOMBARDIA O.N.L.U.S.**", con sede a Milano, in via Mercadante n. 4, in persona del Presidente "pro tempore", signor Damiano Di Simine, rappresentata e difesa nel presente giudizio dagli avvocati Walter Fumagalli e Mariadolores Furlanetto, ed elettivamente domiciliata presso lo studio di quest'ultima a Roma, in via Antonio Vivaldi n. 15, come da delega a margine del presente atto,

PER L'ANNULLAMENTO E COMUNQUE LA RIFORMA

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, Milano, Sezione II, n. 5786 del 15 dicembre 2008.

FATTO

Con separati ricorsi contraddistinti rispettivamente con i numeri 553/2002, 554/2002, 2738/2005 e 2739/2005, e con successivi motivi aggiunti, l'appellante aveva impugnato davanti al Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia i numerosi atti assunti nei procedimenti volti all'approvazione dei progetti preliminari dell'Autostrada Brescia-Milano e della Tangenziale est esterna di Milano, dettagliatamente esaminati nel successivo capitolo 2.

Con la sentenza appellata il Tribunale ha dichiarato inammissibili tutte le impugnazioni, per presunto difetto di legittimazione della ricorrente.

Tale sentenza appare però infondata, e pertanto se ne chiede l'annullamento e comunque la riforma per i seguenti motivi di

DIRITTO

1) Allo scopo di dichiarare l'inammissibilità dei ricorsi di primo grado il Tribunale ha svolto due ordini di considerazioni.

1.1) La prima parte della motivazione è dedicata alla giurisprudenza formata con riferimento ai casi di "... soggetti associativi che – quali la Legambiente Lombardia Onlus nel caso in esame – non agiscono in giudizio prospettando una propria ed autonoma legittimazione, bensì ripropongono il titolo legittimante da quello attribuito per legge all'Associazione nazionale a cui appartengono ...".

Partendo dall'assunto che "nei ricorsi introduttivi l'associazione si è qualificata come organo periferico di Legambiente", il Tribunale ha

richiamato alcune delle decisioni intervenute nel tempo sulla questione, ed è giunto alla conclusione che “in tale veste non sembra possa esserle riconosciuta legittimazione stante l’orientamento sul punto piuttosto consolidato” (pag. 12).

Questa parte della motivazione risulta però decisamente infondata, in quanto nei ricorsi di primo grado l’appellante si era limitata a ricordare (come mera notizia di cronaca) di essere un “organo decentrato dell’associazione LEGAMBIENTE”, ma subito dopo aveva espresso in modo molto chiaro il convincimento che la propria legittimazione derivasse dal proprio Statuto e non dall’articolo 18 della legge 8 luglio 1986 n. 349, norma questa che negli atti di primo grado non è mai stata neppure richiamata.

Al contrario, in tali atti è stato richiamato l’articolo 3 dello Statuto di LEGAMBIENTE LOMBARDIA (Statuto del tutto autonomo rispetto a quello di LEGAMBIENTE), il quale individua fra gli scopi istituzionali dell’associazione “la tutela della natura e dell’ambiente”, e stabilisce che per il perseguimento dei fini sociali essa “utilizza gli strumenti processuali che ritiene di volta in volta più idonei”: e si badi bene, l’appellante aveva ritenuto talmente importante tale articolo nell’economia dei giudizi, da produrlo congiuntamente ai ricorsi (doc. 1 di tutti i giudizi di primo grado).

Fermo restando quanto si rileverà nel successivo paragrafo 1.3, dunque, questa parte della sentenza appellata risulta infondata in fatto, giacché non è vero che l’appellante abbia dichiarato di agire “in veste di organo periferico di Legambiente”, così come non è vero che essa abbia fatto derivare il proprio titolo legittimante da quello attribuito per legge all’Associazione nazionale LEGAMBIENTE.

1.2) Nella seconda parte della sentenza il Tribunale ha esaminato la questione della legittimazione da un differente punto di vista: dopo aver affermato che “in sede di discussione ... Legambiente Lombardia Onlus, in risposta alle eccezioni sollevate, ha sottolineato come, oltre ad essere un’articolazione di Legambiente nazionale, essa abbia una autonoma soggettività che l’ha portata a svolgere numerose iniziative in Lombardia di alcune delle quali ha ... offerto anche documentazione”, ha aggiunto infatti che “in questa veste autonoma rivendica il diritto di proporre i ricorsi di cui si discute previa verifica di quelle condizioni che la giurisprudenza ha individuato per il riconoscimento nel singolo caso della legittimazione a ricorrere (presenza non occasionale sul territorio, nascita antecedente rispetto alla vicenda da cui scaturisce l’atto da impugnare, sufficiente rappresentatività)”.

Anche sotto questo profilo, però, il Tribunale ha negato la legittimazione dell’appellante, “... perché dal complesso del ricorso emerge che le opere di cui si tratta, pur collocate in Lombardia, sono considerate di rilievo strategico nazionale tanto che hanno avuto il riconoscimento di procedure

accelerate per la loro approvazione ed una complessa intesa tra lo Stato e gli altri autonomi interessati. Pertanto, il concreto bilanciamento che deve essere posto nel valutare le scelte fatte rispetto alle ricadute ambientali deve essere posto in una prospettiva che è più ampia di quella offerta da un'associazione su base regionale e richiede l'intervento di un'associazione tra quelle riconosciute a livello nazionale poiché diversamente non si capirebbe la ragione di individuare dei soggetti idonei a tutelare a livello nazionale questo tipo di interessi”.

L'argomentazione non risulta per nulla convincente.

Gioverà anzitutto premettere che già con le proprie memorie, e quindi ben prima della discussione, l'appellante aveva abbondantemente illustrato le ragioni per cui doveva essere riconosciuta la sua legittimazione ad agire.

A tal fine:

- essa aveva anzitutto richiamato i numerosi precedenti in cui la magistratura amministrativa aveva riconosciuto che:
 - “... l'esistenza di associazioni comunque legittimate (perché riconosciute) non preclude al giudice di accertare caso per caso la legittimazione di singoli organismi non accreditati, **purché gli stessi esibiscano elementi di differenziazione (ad es. finalità statutarie, iscrizione in elenchi regionali, etc.) ed un concreto e stabile collegamento con un dato territorio, tale da rendere localizzabile l'interesse esponenziale** (ad es. IV Sez. nn. 7246 del 2004 e 6467 del 2005)” (Consiglio di Stato, Sezione IV, 14 aprile 2006 n. 2151; in senso analogo, **con specifico riferimento a Legambiente Lombardia**, T.A.R. Lombardia, Sezione II, 6 dicembre 2002 n. 5093 e T.A.R. Lombardia, Brescia, 24 agosto 2004 n. 934; e con riferimento a Legambiente Umbria, Consiglio di Stato, Sezione VI, 26 luglio 2001 n. 4123);
 - un'associazione ambientalista non riconosciuta è legittimata a ricorrere, allorché sia provata **“la sussistenza in concreto di una struttura sufficientemente estesa e radicata e di una continua attività rivolta alla tutela ambientale ...** (cfr. Ad. Plen., 19 ottobre 1979, n. 24)” (Consiglio di Stato, Sezione IV, 25 settembre 2007 n. 4966, ed implicitamente anche Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 11 gennaio 2007 n. 2);
 - “l'interesse diffuso si trasforma in interesse collettivo, e diventa, quindi, interesse legittimo, tutelabile in giudizio, nel momento in cui, indipendentemente dalla sussistenza della personalità giuridica, l'ente dimostri la sua rappresentatività rispetto all'interesse che intende proteggere. Rappresentatività che deve essere desunta da una serie di indici elaborati ... dalla giurisprudenza, nel corso degli ultimi trent'anni ... Occorre anzitutto evidenziare che **deve trattarsi di un ente il cui statuto preveda come fine istituzionale la**

protezione di un determinato bene a fruizione collettiva, cioè di un dato interesse diffuso o collettivo ... In secondo luogo, **l'ente deve essere in grado, per la sua organizzazione e struttura, di realizzare le proprie finalità ed essere dotato di stabilità**, nel senso che deve svolgere all'esterno la propria attività in via continuativa. L'azione, pertanto, deve assumere connotazioni tali da creare in capo all'ente una situazione sostanziale meritevole di tutela, al fine di escludere la legittimazione a ricorrere delle c.d. associazioni di comodo, la cui attività non riflette effettive esigenze collettive ... Infine, l'organismo collettivo deve essere portatore di un interesse localizzato, **deve, cioè, sussistere uno stabile collegamento territoriale tra l'area di afferenza dell'attività dell'ente e la zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume lesa** (criterio della c.d. *vicinitas*)” (Consiglio di Stato, Sezione VI, 11 luglio 2008 n. 3507);

- dopo aver esaminato questi molteplici precedenti, l'appellante aveva dimostrato di possedere tutti i requisiti necessari per poter adire la giustizia amministrativa, in quanto:
 - l'Associazione LEGAMBIENTE LOMBARDIA è un'Organizzazione Non Lucrativa di Utilità Sociale (riconosciuta come tale addirittura prima dell'Associazione nazionale LEGAMBIENTE) che opera nel territorio della Lombardia e che, pur essendo organo decentrato di LEGAMBIENTE, ai sensi dell'articolo 31 dello Statuto di quest'ultima è autonoma per quanto riguarda il proprio ambito territoriale e si organizza sul territorio regionale secondo autonome decisioni: in Lombardia, pertanto, essa opera al pari di qualunque altra associazione ambientalista non riconosciuta, per il perseguimento dei fini sanciti dal proprio Statuto;
 - ai sensi di quest'ultimo, l'appellante “si batte per una società basata su un equilibrato rapporto tra umani e natura, per un modello di sviluppo fondato sull'uso appropriato delle risorse naturali e umane” e “contro le scelte produttive e di consumo sbagliate perché attentano alla salute umana, perché inquinanti e nocive, perché provocano la distruzione di specie animali e vegetali, perché attentano al paesaggio ed al patrimonio storico e culturale, perché sono causa di dissesto territoriale” (articolo 2), “opera [per] la tutela della natura e dell'ambiente, ... promuove ... una modifica dei comportamenti individuali e collettivi; persegue la protezione della persona umana”, e “per il raggiungimento dei fini sociali, utilizza gli strumenti processuali che ritiene di volta in volta più idonei, quali esemplificativamente, la presentazione di ricorsi ...” (articolo 3);
- ed infine, aveva analiticamente illustrato le ragioni per cui i provvedimenti impugnati ledono i propri interessi.

Ciò premesso, alle considerazioni del Tribunale è agevole replicare quanto segue.

a) Nessuna norma di legge dispone che i cittadini in genere, e le associazioni ambientaliste in particolare, per poter impugnare i provvedimenti amministrativi lesivi dei propri interessi debbano preventivamente “valutare le scelte fatte rispetto alle ricadute ambientali” attraverso un “concreto bilanciamento” degli interessi in gioco: e questo non è un caso giacché una normativa avente tale contenuto si porrebbe in palese contrasto con l’articolo 113 della Costituzione, in virtù del quale la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi contro gli atti della pubblica amministrazione “**è sempre ammessa**”, nonché con il precedente articolo 24, secondo cui “tutti possono agire in giudizio **per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi**”.

Il “concreto bilanciamento” di cui parla il Tribunale rientra semmai tra le operazioni che la pubblica amministrazione è tenuta ad effettuare al fine di esercitare in maniera corretta le proprie funzioni, ma certamente non è un’operazione che un’associazione ambientalista debba compiere laddove decida di impugnare un provvedimento amministrativo che risulti lesivo della propria sfera giuridica.

b) Di fatto comunque, laddove il “concreto bilanciamento” invocato dal Tribunale fosse effettivamente necessario, non si vede per quale ragione non possa essere effettuato anche da “un’associazione su base regionale”.

A riprova di ciò, se ce ne fosse bisogno, merita di essere rilevato che, in virtù dell’articolo 24 dello Statuto dell’Associazione nazionale LEGAMBIENTE, i Presidenti regionali hanno il potere di proporre ricorso anche in nome dell’Associazione nazionale, e ciò costituisce un implicito riconoscimento della loro capacità di effettuare quel fantomatico “concreto bilanciamento” di cui parla la sentenza appellata.

c) Il fatto che la legge abbia individuato alcuni “soggetti idonei a tutelare a livello nazionale questo tipo di interessi” non esclude certo che anche altre realtà associative, laddove possiedano i requisiti a tal fine indicati dalla giurisprudenza, possano agire in giudizio a tutela dei propri interessi ai sensi dell’articolo 24 della Costituzione.

La differenza è che i primi, essendo stati individuati dallo Stato ai sensi dell’articolo 13 della legge n. 349/1986, non sono tenuti a dimostrare la propria legittimazione ad agire la quale è loro riconosciuta direttamente dall’articolo 18 della stessa legge n. 349/2008, mentre le seconde devono di volta in volta dimostrare di possedere i requisiti di cui sopra (cosa che l’appellante ha puntualmente fatto).

d) Del resto, la tesi del Tribunale non appare ancorata all’effettivo contenuto della legge n. 349/1986.

L’articolo 18, infatti, riconosce “de iure” la legittimazione ad agire alle “associazioni individuate in base all’articolo 13 della presente legge”, il

quale a sua volta stabilisce che possono essere individuate non solo “le associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale”, ma anche “quelle presenti in almeno cinque regioni”.

Queste ultime, dunque, una volta individuate possono chiedere l’annullamento di qualunque “atto illegittimo”, ivi compresi quelli riguardanti opere qualificate (a torto o a ragione) di rilievo strategico nazionale, e perfino i provvedimenti destinati a produrre effetti nel territorio di regioni diverse da quelle in cui esse operano.

Stando così le cose, è evidente che la legittimazione prevista dalla legge non ha nulla a che vedere con la presunta necessità di quel “concreto bilanciamento” su cui il Tribunale ha preteso di fondare la propria decisione, e che secondo il Tribunale stesso potrebbe essere effettuato solamente da associazioni riconosciute a livello nazionale.

e) La sentenza appellata, comunque, non ha tenuto conto del fatto che nel giudizio di primo grado l’appellante aveva fra l’altro contestato proprio il “rilievo strategico nazionale” delle opere di cui è causa, sviluppando ampie ed articolate censure in proposito.

Prima di dichiarare la sua carenza di legittimazione, dunque, il Tribunale avrebbe quanto meno dovuto esaminare tali censure, ed una volta riconosciutane la fondatezza non poteva che dichiarare ammissibile l’impugnazione e decidere nel merito la causa.

Se la decisione di primo grado venisse confermata, sarebbe facile per la pubblica amministrazione sottrarre alle Associazioni ambientaliste locali il diritto di impugnare i provvedimenti di approvazione di opere pubbliche destinate a produrre effetti negativi sull’ambiente: basterebbe infatti avere l’accorgimento di inserire in detti provvedimenti una “clausola di stile” che dichiari tali opere (non importa se completamente a sproposito) “di rilievo strategico nazionale”, e per le Associazioni locali sarebbe automaticamente impossibile agire a tutela dei propri interessi, con buona pace degli articoli 24 e 113 della Costituzione.

1.3) Per concludere su questo tema, infine, un’ultima considerazione.

La giurisprudenza è graniticamente ancorata al principio per cui il Giudice non deve limitare la propria indagine alle espressioni letterali utilizzate nei ricorsi, ma deve indagare il contenuto sostanziale degli stessi (in proposito, Corte di Cassazione, Sezioni Unite civili, 13 febbraio 2007 n. 3041; Corte di Cassazione, Sezione III civile, 26 giugno 2007 n. 14751).

Ai sensi del già richiamato articolo 24 dello Statuto dell’Associazione nazionale LEGAMBIENTE, “la rappresentanza in giudizio dell’associazione nazionale è altresì attribuita ai Presidenti regionali”.

Nel caso in esame, dunque, al momento di proporre i ricorsi di primo grado il signor Andrea Poggio, in quanto Presidente di LEGAMBIENTE LOMBARDIA, era comunque legittimato ad impugnare i provvedimenti ivi individuati.

Al di là delle indicazioni formali in essi riportate pertanto, nella sostanza il

loro firmatario, nella qualità ivi precisata, aveva concretamente il potere di agire davanti al Giudice amministrativo per ottenere l'annullamento degli atti impugnati, per cui anche per questa ragione il Tribunale Amministrativo non poteva dichiarare l'inammissibilità dei ricorsi di primo grado.

2) Una volta riconosciuta l'ammissibilità dei ricorsi e dei successivi motivi aggiunti, non si potrà che esaminare nel merito le molteplici censure sollevate in primo grado, e riconoscerne la fondatezza non si potrà che annullare i provvedimenti impugnati.

Onde evitare strumentali eccezioni di rito, si riassumeranno di seguito nel modo più sintetico possibile tali censure, che per comodità espositiva verranno illustrate con riferimento a ciascuno degli atti di cui si è chiesto l'annullamento, esaminati in ordine cronologico.

2.1) IL DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICA E FINANZIARIA 2000/2002 (RIGUARDANTE TANTO L'AUTOSTRADA BRESCIA-MILANO, QUANTO LA TANGENZIALE EST ESTERNA)

In tale Documento, che viene indicato da controparte fra gli atti presupposti dei provvedimenti di approvazione dei progetti delle due autostrade, si afferma tra l'altro che **“per il potenziamento del sistema tangenziale di Milano ... e dei principali poli regionali ... sono previsti specifici interventi di carattere autostradale ... quali ... la Direttissima Milano-Brescia ...”** e **“la Tangenziale est-est di Milano”**.

Tale determinazione si appalesa illogica e contraddittoria in quanto, oltretutto senza il supporto della minima motivazione, pretende di giustificare la realizzazione dell'Autostrada e della Tangenziale di cui è causa con l'esigenza di potenziare il “sistema tangenziale di Milano ... e dei principali poli regionali”, mentre esse, per la loro configurazione, non possono certamente assolvere tale funzione.

2.2) L'INTESA ISTITUZIONALE DI PROGRAMMA IN DATA 3 MARZO 1999, L'ACCORDO DI PROGRAMMA QUADRO SOTTOSCRITTO IN DATA 3 APRILE 2000 E IL PROGRAMMA REGIONALE DI SVILUPPO APPROVATO CON LA DELIBERA DEL CONSIGLIO REGIONALE N. 39 DEL 10 OTTOBRE 2000 (RIGUARDANTI TANTO L'AUTOSTRADA BRESCIA-MILANO, QUANTO LA TANGENZIALE EST ESTERNA)

2.2.1) L'Accordo di programma quadro del 3 aprile 2000 è stato ripetutamente invocato da controparte quale atto presupposto, su cui troverebbe fondamento la decisione di realizzare l'Autostrada Brescia-Milano e la Tangenziale est esterna.

2.2.1.1) Tale atto è tuttavia illegittimo perché, in forza del suo articolo 1, esso costituirebbe “strumento attuativo dell'Intesa Istituzionale di Programma sottoscritta in data 3 marzo 1999 dal Presidente del Consiglio dei

Ministri e dal Presidente della Regione Lombardia ...”, mentre detta Intesa non contempla affatto la realizzazione né dell’Autostrada Brescia-Milano, né della Tangenziale est esterna (e del resto, se le avesse contemplate, sarebbe illegittima per le ragioni illustrate nel successivo paragrafo 2.2.2).

2.2.1.2) In ogni caso poi il citato Accordo tenta di giustificare la volontà di dare attuazione all’autostrada Brescia-Milano ed alla Tangenziale est esterna di Milano, formulando affermazioni che risultano palesemente illogiche e comunque destituite di attinenza con la realtà.

A proposito dell’Autostrada Brescia-Milano, infatti, è anzitutto infondato sostenere che essa possa “assorbire il traffico proveniente dalle regioni orientali con diretta destinazione su Milano e sul suo hinterland”, in quanto i veicoli che dalle città del Veneto intendono raggiungere il Capoluogo percorrono per la massima parte l’autostrada “A4”, ed è certamente da escludere che usciranno da quest’ultima per immettersi su una nuova autostrada non direttamente collegata ad essa, e da qui arrivare nei pressi di Melzo, dove la nuova autostrada terminerà il proprio tracciato, per immettersi sulla viabilità ordinaria che porta a Milano.

Risulta inoltre decisamente priva di attinenza con la realtà l’asserzione secondo cui la realizzazione della citata autostrada determinerà “una sensibile riduzione del traffico sulla S.S. n. 1 *Padana Superiore*, sulla S.P. n. 14 *Rivoltana* e S.P. n. 103 *Cassanese* e soprattutto sulla tratta della A4 Milano-Bergamo-Brescia”.

Da un lato, infatti, il traffico che grava su tali strade verrà sicuramente convogliato solo in minima parte sulla nuova autostrada (si pensi, per esempio, che la stragrande maggioranza dei veicoli che raggiungono Milano attraverso l’autostrada “A4” provengono da località poste dopo Brescia, e quindi non si serviranno certamente della nuova autostrada, tant’è che proprio per questa ragione è stata prevista – e ormai realizzata – la quarta corsia della stessa autostrada “A4”).

D’altro lato, proprio la nuova autostrada finirà per scaricare una grande quantità di veicoli sui tratti delle richiamate strade statali e provinciali più prossimi a Milano, e quindi produrrà un effetto esattamente contrario a quello indicato nell’Accordo di programma quadro.

Quanto alla Tangenziale est esterna, gli stessi sottoscrittori dell’Accordo di programma quadro asseriscono che la sua presunta necessità sarebbe “strettamente connessa con la Direttissima Milano-Brescia”: essendo quest’ultima del tutto superflua, dunque, risulta superflua anche la Tangenziale (questo, senza contare che non viene spiegato in alcuna maniera perché l’una sarebbe “strettamente connessa” all’altra).

Sempre a proposito della Tangenziale, poi, appare del tutto insufficiente affermare che essa dovrebbe permettere di assorbire e distribuire “traffici nell’hinterland milanese in alternativa all’attuale tangenziale est”, in assenza di qualunque accertamento istruttorio, senza l’indicazione di

qualsiasi dato quantitativo, ed in definitiva senza la minima valutazione del rapporto costi-benefici.

2.2.2) Il Programma regionale di sviluppo approvato il 10 ottobre 2000, a sua volta, è illegittimo in quanto non è stato preceduto da un'istruttoria intesa a verificare l'effettiva utilità dell'Autostrada Brescia-Milano e della Tangenziale est esterna, non contiene alcuna motivazione al riguardo, e viola il divieto di costruire nuove autostrade sancito dall'articolo 11 della legge n. 287/1971.

2.3) IL PIANO GENERALE DEI TRASPORTI APPROVATO CON D.P.R. 14 MARZO 2001 E IL D.P.C.M. IN DATA 23 MAGGIO 2001 (RIGUARDANTI L'AUTOSTRADA BRESCIA-MILANO)

Con il decreto in data 23 maggio 2001 il Presidente del Consiglio dei Ministri ha autorizzato "la realizzazione del collegamento autostradale tra le città di Brescia e di Milano", ai sensi e per gli effetti dell'articolo 21.2 della legge n. 340/2000.

Il legislatore, mediante l'articolo 11 della legge 28 aprile 1971 n. 287, aveva stabilito che "è sospeso il rilascio di concessioni per la costruzione di autostrade ... sino all'approvazione da parte del Parlamento del prossimo programma economico nazionale".

Tale decisione strategica era stata poi confermata dall'articolo 18 *bis* del decreto legge 13 agosto 1975 n. 376 (introdotto con la legge di conversione 16 ottobre 1975 n. 492), il quale stabilisce che, "fermo restando il disposto dell'articolo 11 della legge 28 aprile 1971 n. 287, è altresì sospesa la costruzione di nuove autostrade o tratte autostradali e di trafori di cui non sia stato effettuato l'appalto, ancorché assentiti amministrativamente".

Più di recente peraltro il legislatore aveva deciso di derogare a questa regola generale consentendo, in casi di assoluta necessità, la costruzione di nuove autostrade, pur mantenendo ferma la decisione strategica di fondo espressa con le due norme testé riportate. E ciò è stato fatto con il citato articolo 21.2 della legge 24 novembre 2000 n. 340.

Ma il D.P.C.M. 23 maggio 2001, nell'autorizzare la realizzazione dell'Autostrada Brescia-Milano, ha violato quest'ultima disposizione di legge sotto molteplici profili.

2.3.1) Anzitutto tale autostrada non è inserita tra le "scelte prioritarie del Piano generale dei trasporti".

Il P.G.T., infatti, non ha previsto il "collegamento diretto Brescia-Milano", ma ha previsto un collegamento "Brescia-Bergamo-Milano" consistente, in sostanza, nel potenziamento dell'esistente Autostrada A4.

E l'illegittimità del D.P.C.M. emerge con ancor maggiore evidenza, ove si consideri che esso non risulta sorretto da alcuna motivazione in ordine alla scelta di costruire una nuova autostrada, piuttosto che di potenziare le infrastrutture già esistenti per decongestionare i collegamenti tra Milano e

Brescia.

2.3.2) Se peraltro il P.G.T. avesse previsto la realizzazione della nuova Autostrada Brescia-Milano, allora sarebbe illegittimo:

- per incompetenza, rientrando tale autostrada nella sfera di competenza della Regione e non dello Stato (vd. in proposito quanto rilevato al paragrafo 2.9.1);
- per carenza di istruttoria e di motivazione, in virtù delle ragioni evidenziate nel paragrafo 2.3.5.

2.3.3) Il 23 maggio 2001, comunque, la nuova Autostrada Brescia-Milano non risultava inserita neppure nel “Programma triennale per la gestione e l’incremento della rete stradale ed autostradale dello Stato e di quella data in concessione”.

A quella data, infatti, detto programma non era ancora stato approvato, e ai sensi dell’articolo 3.2 della legge 14 gennaio 1994 n. 20 esso sarebbe divenuto efficace solamente a far tempo dal 12 luglio 2001.

2.3.4) Il decreto del 23 maggio 2001 è stato altresì emanato senza la preventiva acquisizione di tutti i pareri prescritti.

L’articolo 21.2 della legge n. 340/2000 prescrive di acquisire “il previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia”, e quindi impone di acquisire il parere delle due Commissioni lavori pubblici e delle due Commissioni ambiente e territorio, del Senato e della Camera.

Nel caso in esame, invece, non sono stati acquisiti né i pareri delle Commissioni ambiente della Camera e del Senato, né il parere della Commissione lavori pubblici del Senato.

A quest’ultimo riguardo, va rimarcato che l’articolo 139-bis del Regolamento del Senato non prevede affatto che, in caso di mancato rispetto del termine dallo stesso previsto, il Governo possa prescindere da tale parere, né esiste alcuna norma che, anche in caso di scadenza di tale termine, consenta di adottare decreti di questo tipo senza il parere espresso di tutte le Commissioni parlamentari competenti.

2.3.5) Il decreto è comunque illegittimo per carenza di istruttoria e di motivazione.

L’articolo 21.2 della legge n. 340/2000 è una norma di carattere eccezionale, che attribuisce alla pubblica amministrazione la facoltà discrezionale di derogare al divieto generale di costruire nuove autostrade solamente in presenza di specifiche ragioni, adeguatamente indagate mediante un’approfondita istruttoria ed adeguatamente illustrate mediante un’idonea motivazione.

Nel D.P.C.M. del 23 maggio 2001, invece, non vi è alcuna traccia di tale indispensabile motivazione (la quale non è rinvenibile neppure negli atti in esso richiamati), né è stato preceduto da un’adeguata istruttoria.

2.4) IL PROGRAMMA TRIENNALE 2001-2003 DELL’A.N.A.S. (RIGUARDANTE

L'AUTOSTRADA BRESCIA-MILANO

Con riferimento all'Autostrada Brescia-Milano, nel Programma Triennale 2001-2003 dell'A.N.A.S. così si legge: “la costruzione dell'autostrada, con un tracciato che colleghi direttamente le due città, ha come obiettivo principale la riduzione del decongestionamento stradale ed autostradale lungo l'attuale corridoio ... Essa tende a fluidificare gli intensi flussi di traffico sulla viabilità stradale ed autostradale esistente, oggi ai limiti della saturazione”.

Anche questa determinazione risulta però illegittima in quanto non è stata preceduta da alcuna indagine istruttoria intesa a verificare se realmente la nuova autostrada sarebbe stata in grado di ridurre il “decongestionamento stradale ed autostradale lungo l'attuale corridoio” e di “fluidificare gli intensi flussi di traffico sulla viabilità stradale ed autostradale esistente”, e in caso di risposta affermativa se essa costituisse l'unica soluzione possibile per risolvere i problemi del traffico, oppure esistessero altre soluzioni più economiche, più efficaci e meno devastanti, come effettivamente esistono.

E comunque non è stata sorretta da alcuna motivazione al riguardo.

Ma essa è illegittima anche per travisamento dei fatti in quanto, come poi sarà confermato anche da indagini istruttorie condotte nel 2007 dalla Regione, la nuova autostrada comporterà un considerevole aumento dei flussi di traffico sulla rete stradale, soprattutto nella zona di Milano e del suo hinterland, e determinerà benefici sostanzialmente nulli in termini di “decongestionamento” della rete autostradale.

Sotto questo profilo è dunque evidente l'illegittimità del Programma Triennale A.N.A.S., con la conseguenza che ogni successivo atto che lo assume come proprio presupposto è illegittimo in via derivata.

2.5) LA DELIBERA DEL CONSIGLIO DELLA PROVINCIA DI MILANO N. 73967/3902/99 DEL 28 OTTOBRE 1999, LE EVENTUALI ANALOGHE DELIBERE DELLE PROVINCE DI BRESCIA, BERGAMO E CREMONA, E L'INTESA SOTTOSCRITTA IL 3 AGOSTO 2001, COME AGGIORNATA IN CONSEGUENZA DELL'ACCORDO AGGIUNTIVO SOTTOSCRITTO IL 7 AGOSTO 2001 (RIGUARDANTI L'AUTOSTRADA BRESCIA-MILANO)

2.5.1) Con la citata delibera del 28 ottobre 1999 la Provincia di Milano ha deciso di aderire alla Società Bre.Be.Mi. appositamente costituita per realizzare l'Autostrada Brescia-Milano, ma tale decisione si pone in immotivato contrasto con quanto sostenuto qualche mese prima dall'Unione delle Province Lombarde (di cui fa parte ovviamente anche la Provincia di Milano) nel documento in data 9 ottobre 1997 denominato “Quadro strategico delle infrastrutture per la mobilità in Lombardia”, dove era stato dato atto che il collegamento diretto fra Milano e Brescia “deve caratterizzarsi, in via prioritaria, come un adeguamento del tracciato dell'attuale S.S. 11”.

Identico discorso vale ovviamente per le eventuali delibere (di cui ancora oggi si ignora la stessa esistenza), che dovessero essere alla base della decisione delle altre Province interessate (cioè quelle di Bergamo, Brescia e Cremona) di aderire alla stessa società Bre.Be.Mi.

2.5.2) La Regione Lombardia, le Province di Bergamo, Brescia, Cremona, e Milano, e le società Bre.Be.Mi. S.p.a. e Autostrade s.p.a. hanno sottoscritto, in data 3 agosto 2001, un'Intesa per la realizzazione della nuova autostrada Brescia-Milano, mediante la quale è stato tra l'altro deciso:

- che la scelta tra i due diversi tracciati proposti dalle due citate società sarebbe stato effettuato da un gruppo di lavoro costituito da rappresentanti dei soggetti sottoscrittori;
- che la società Bre.Be.Mi. S.p.a. sarebbe stata l'attuatore dell'opera.

Anche questo atto risulta però radicalmente illegittimo sotto svariati profili.

2.5.2.1) Anzitutto tale Intesa risulta equivoca, in quanto non è stato chiarito in forza di quale disposizione sia stata adottata, e quindi viola anche il principio di tipicità dei provvedimenti amministrativi giacché nessuna norma prevede un tale tipo di atto.

2.5.2.2) Ove si pretenda di qualificarlo come accordo di programma, tale atto ha violato le norme procedurali stabilite dagli articoli 2, 3, 4, 5 e 6 della legge regionale 15 maggio 1993 n. 14 per gli accordi di programma di prevalente competenza regionale, nonché quelle dettate dall'articolo 34 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267 e dall'articolo 7 della legge regionale n. 14/1993 per gli altri accordi di programma, ed inoltre non è stato sottoscritto da enti pubblici (primi fra tutti i Comuni territorialmente interessati) la cui azione risulta indispensabile per la realizzazione dell'opera, mentre è stato sottoscritto da soggetti privati che, in quanto tali, non possono intervenire nella stipulazione degli accordi di programma.

2.5.2.3) In violazione dei principi di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione, sanciti dall'articolo 97 della Costituzione, l'Intesa è stata sottoscritta anche da soggetti (le Province di Bergamo, di Brescia, di Cremona e di Milano) che rivestivano la qualifica di azionisti della Società Bre.Be.Mi. e pertanto possedevano concreti interessi in comune con essa.

2.5.2.4) Sempre in violazione dei predetti principi, l'Intesa ha demandato la valutazione circa la scelta del tracciato dell'opera (anziché all'A.N.A.S. o alla Regione) ad un gruppo di lavoro appositamente costituito, comprendente però anche i rappresentanti delle società private direttamente interessate, oltre ai rappresentanti di enti azionisti della società Bre.Be.Mi.

2.5.2.5) In rappresentanza degli enti pubblici partecipanti, tale atto è stato sottoscritto da alcuni soggetti (dei quali, oltretutto, non sempre è possibile individuare l'identità e la qualifica) senza che gli organi competenti (a seconda dei casi, la Giunta o il Consiglio) avessero espresso la loro approvazione.

2.5.2.6) L'Intesa è infine illegittima in quanto con essa i soggetti proponenti, alcuni soci di uno dei proponenti e la Regione, senza seguire le regole dell'evidenza pubblica e senza fornire la minima motivazione, hanno deciso che la nuova autostrada sarebbe stata realizzata dalla società Bre.Be.Mi. e non dalla società Autostrade.

2.6) LA DICHIARAZIONE CONGIUNTA SOTTOSCRITTA IL 19 OTTOBRE 2001 (RIGUARDANTE L'AUTOSTRADA BRESCIA-MILANO)

Con la Dichiarazione congiunta sottoscritta il 19 ottobre 2001, la Regione Lombardia e le Province di Bergamo, Brescia, Cremona, Lodi e Milano hanno prescelto il tracciato dell'autostrada proposto dalla società Bre.Be.Mi. S.p.a.

Oltre ad essere affetta dai medesimi vizi di cui ai precedenti punti 2.5.2.1, 2.5.2.2 e 2.5.2.3, essa è illegittima in quanto in violazione dei principi di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione ha fatto proprie le conclusioni del gruppo di lavoro comprendente anche i rappresentanti delle società private direttamente interessate, oltre ai rappresentanti di enti azionisti della società Bre.Be.Mi.

Inoltre la Dichiarazione non risulta sottoscritta da alcun rappresentante degli enti pubblici partecipanti, e comunque gli organi competenti (a seconda dei casi, la Giunta o il Consiglio) non hanno espresso la loro approvazione.

La scelta del progetto, infine, non è stata sorretta da alcuna motivazione che dia contezza delle ragioni che hanno indotto gli enti sottoscrittori a scegliere il tracciato proposto dalla società Bre.Be.Mi.

2.7) LA DELIBERA DELLA GIUNTA REGIONALE N. 7374 DELL'11 DICEMBRE 2001 E LA COMUNICAZIONE DEL PRESIDENTE DELLA REGIONE E DELL'ASSESSORE REGIONALE A INFRASTRUTTURE E MOBILITÀ IN ESSA RICHIAMATA (RIGUARDANTI TANTO L'AUTOSTRADA BRESCIA-MILANO, QUANTO LA TANGENZIALE EST ESTERNA)

2.7.1) Con la delibera n. 7374 dell'11 dicembre 2001 la Giunta regionale aveva preso atto della comunicazione in essa richiamata, con cui il Presidente e l'Assessore a infrastrutture e mobilità avevano stabilito che "nelle schede allegate sono state individuate le opere di cui si chiede al Governo l'inclusione nella delibera CIPE che avvia le procedure della legge obiettivo nel primo anno", in quanto "si tratta di quelle infrastrutture, tra le molte programmate nel Piano decennale della Regione, che per caratteristiche tecniche, localizzazione, importanza in seno alle reti di trasporto europee, italiane e regionali e per impegno economico permettono di ammodernare in maniera consistente la rete di trasporto regionale, con particolare riferimento ai suoi sottosistemi rappresentati dalle linee ferroviarie, dalla rete stradale, dalle reti metropolitane e metrotranviarie delle aree urbane e dai poli logistici e intermodali".

Fra le infrastrutture stradali la comunicazione indicava, alla lettera B, sia il “collegamento autostradale direttissimo Milano-Brescia (BREBEMI)”, sia la “Nuova Tangenziale Est Esterna di Milano”.

Ciò premesso, la decisione di proporre al C.I.P.E. di includere nel programma previsto dalla legge n. 443/2001 le opere di cui si tratta è da ricondurre alla volontà del Presidente e dell'Assessore, giacché la Giunta regionale si è limitata a prendere atto della loro comunicazione senza manifestare alcuna volontà: tutti i successivi atti che hanno richiamato detta proposta come se fosse stata fatta dalla Giunta regionale, dunque, sono da considerare illegittimi per travisamento dei fatti.

La proposta risulta comunque illegittima per incompetenza in quanto ai sensi dell'articolo 6 dello Statuto della Regione Lombardia spetta al Consiglio regionale, e non al Presidente, ad un Assessore o alla Giunta, formulare “le indicazioni, le proposte e i pareri mediante i quali la Regione partecipa alla programmazione nazionale”.

Quanto al contenuto, alla base della proposta si pone la scelta di tentare di risolvere i problemi del traffico automobilistico realizzando nuove strade, anziché privilegiando altre possibili opzioni orientate a ridurre il traffico: quindi essa doveva essere preceduta da approfondite indagini istruttorie che dimostrassero come la scelta operata fosse da considerare preferibile rispetto alle altre opzioni possibili, e doveva essere sorretta da un'adeguata motivazione che illustrasse il percorso logico che aveva condotto alla stessa. La comunicazione e la conseguente delibera sono invece prive di tali indagini istruttorie e di tale motivazione.

La proposta è altresì illegittima in quanto non è stata preceduta da alcuna indagine istruttoria intesa a verificare la reale efficacia di ciascuna delle opere ivi indicate per il raggiungimento degli obiettivi perseguiti, anche in ragione del rapporto costi-benefici, e risulta ovviamente priva di qualsiasi motivazione al riguardo.

La proposta asserisce che tanto l'Autostrada Brescia-Milano quanto la Tangenziale est esterna sarebbero infrastrutture “che sono già state programmate e finanziate”: ciò non è vero, tant'è che le stesse delibere C.I.P.E. del 29 luglio 2005, di approvazione dei relativi progetti preliminari, danno conto che:

- per quel che riguarda l'Autostrada Brescia-Milano, “il costo del raccordo autostradale, nel piano finanziario posto a base della gara per la scelta del concessionario, è quantificato in 679,548 Meuro, al lordo delle spese generali e al netto dei presumibili ribassi, pari al 25% sui lavori a base d'asta e al 10% sulle spese generali”, e dunque dimostra che il piano finanziario indicava un importo di gran lunga inferiore a quello effettivo;
- per quel che riguarda la Tangenziale est esterna, “è previsto che l'intervento venga realizzato in regime di finanza di progetto e che la

concessione di realizzazione e gestione dell'opera verrà assegnata in base a procedura di gara", il che dimostra che l'assunto contenuto nella proposta regionale in esame era infondato.

Ove poi si consideri che entrambi i progetti preliminari approvati dal C.I.P.E. nel 2005 indicavano costi che, rispetto a quelli indicati nel 2001, erano già lievitati di centinaia di milioni di euro prima ancora che i lavori fossero iniziati, la carenza di istruttoria che ha condotto alla formulazione della proposta regionale risulta di assoluta evidenza.

2.7.2) Con l'atto prot. n. 11806 del 1° giugno 2000 la Regione, nell'invitare l'A.N.A.S. "a voler inserire, nell'ambito del quadro programmatico relativo alla rete autostradale, le previsioni concordate nell'Accordo di programma quadro *Riqualficazione e potenziamento del sistema autostradale e della grande viabilità della Regione Lombardia*", l'aveva sollecitata ad inserire nella nuova programmazione "l'itinerario *Direttissima autostradale Milano-Brescia* unitamente alla nuova Tangenziale Est Esterna di Milano, opera strettamente connessa funzionalmente".

Dall'esame del Programma Triennale emerge però che l'A.N.A.S., mentre aveva accolto la richiesta di inserire la "Direttissima autostradale Milano-Brescia", aveva invece respinto quella di inserire la Tangenziale est esterna di Milano, che infatti non risulta compresa nel predetto Programma.

Ciononostante, con la comunicazione dell'11 dicembre 2001 il Presidente e l'Assessore regionale hanno chiesto "al Governo l'inclusione nella delibera C.I.P.E. che avvia le procedure della legge obiettivo nel primo anno" della "Nuova tangenziale est esterna di Milano", senza evidenziare in alcun modo il precedente rifiuto dell'A.N.A.S.

Da qui l'illegittimità di tale comunicazione (e della conseguente delibera del C.I.P.E. n. 121 del 21 dicembre 2001), anche per violazione dell'obbligo di buona amministrazione e leale collaborazione, sancito dall'articolo 97 della Costituzione, nonché per violazione del principio di trasparenza di cui all'articolo 2 della legge 7 agosto 1990 n. 241.

2.8) L'ATTO DELL'A.N.A.S. PROT. N. 6460 DEL 21 DICEMBRE 2001, L'AVVISO PUBBLICATO SULLA GAZZETTA UFFICIALE DEL 21 GIUGNO 2001 E IL BANDO PUBBLICATO SULLA GAZZETTA UFFICIALE DEL 27 DICEMBRE 2001 (RIGUARDANTI L'AUTOSTRADA BRESCIA-MILANO)

2.8.1) L'intero procedimento relativo a tali atti è illegittimo, in quanto in modo del tutto illogico l'invito a presentare proposte ai sensi dell'articolo 37-bis della legge n. 109/1994 è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 21 giugno 2001, e cioè solo nove giorni prima della scadenza del termine per la presentazione di dette proposte.

2.8.2) Con il provvedimento in data 21 dicembre 2001 l'ANAS ha "approvato la proposta di collegamento diretto fra Brescia e Milano presentata dal promotore Società Brebemi S.p.A., ai sensi dell'art. 37 della

L. 109 e successive modifiche e integrazioni, constatata la conformità della proposta stessa alle vigenti disposizioni normative e l'assenza di specifici elementi ostativi alla realizzazione dell'opera che si ritiene di pubblico interesse, ai sensi dell'art. 37 ter della stessa L. 109/94 e successive modifiche e integrazioni ...”.

La Società Brebemi aveva presentato all'ANAS la versione aggiornata del progetto dell'autostrada e del relativo piano finanziario solamente in data 20 dicembre 2001, dopo di che l'ANAS "...ha proseguito l'esame del progetto modificato verificando la fattibilità della proposta della Società Brebemi S.p.A. nella sua interezza riscontrando le condizioni di pubblico interesse della proposta stessa, come esplicitato nella Relazione istruttoria datata 21.12.2001 nella quale vengono dettagliatamente riportati i dati e gli elementi costitutivi della proposta stessa, nonché le valutazioni e considerazioni di questo Ente”.

L'istruttoria del progetto aggiornato e del relativo piano finanziario è durata quindi appena un giorno, nel corso del quale sarebbe stata redatta una relazione istruttoria, di cui però nel giudizio di primo grado non è stata prodotta copia nonostante le reiterate richieste dell'appellante.

Stando così le cose risulta evidente l'illegittimità del provvedimento di approvazione del progetto per carenza di istruttoria, essendo impossibile valutare in modo sufficientemente approfondito in un solo giorno un progetto come quello in esame.

Questo è tanto vero, che in detto provvedimento non v'è la minima traccia di tale valutazione, per cui lo stesso risulta inficiato anche sotto il profilo della palese carenza di motivazione.

L'estrema brevità del lasso di tempo intercorso fra la presentazione del progetto aggiornato (20 dicembre 2001) e la sua approvazione (21 dicembre 2001), ed il fatto che non sia stata prodotta la relazione istruttoria richiamata dall'ANAS, induce anzi ad eccepire che in realtà tale relazione non esiste, e che pertanto il provvedimento di approvazione del progetto è illegittimo anche per travisamento dei fatti.

A ciò si aggiunga che il provvedimento dell'A.N.A.S. del 21 dicembre 2001, oltre ad essere affetto dai vizi di legittimità illustrati nel successivo paragrafo 2.9.2, in contrasto con l'articolo 16 della legge n. 109/1994 ha approvato il progetto nonostante che quest'ultimo fosse in contrasto con le relative previsioni urbanistiche, nonostante che esso non possedesse i contenuti tipici del progetto preliminare (in particolare non conteneva alcuna indicazione circa i fabbisogni da soddisfare e le possibili alternative alla realizzazione di una nuova autostrada, e l'A.N.A.S. non ha esperito alcuna istruttoria né ha fornito alcuna motivazione al riguardo), e nonostante non fosse stata esperita la valutazione di impatto ambientale.

2.8.3) Ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 26 febbraio 1994 n. 143, all'A.N.A.S. compete di “costruire nuove strade statali e nuove

autostrade, sia direttamente che in concessione” e quindi di approvare i relativi progetti.

Anche tale disposizione deve essere letta alla luce delle norme costituzionali che regolano la ripartizione di competenze fra Stato, Regioni ed enti locali, ed in particolare alla luce dell’articolo 118 della Costituzione: pertanto l’A.N.A.S. può approvare legittimamente solo i progetti di autostrade le cui caratteristiche richiedano “l’esercizio unitario” di funzioni da parte dello Stato, cioè in sostanza i progetti di autostrade il cui percorso attraversi il territorio di più di una Regione.

L’autostrada di cui è causa, lunga poche decine di chilometri ed interamente compresa nel territorio della Lombardia, non impone invece tale esercizio unitario, per cui l’A.N.A.S. non poteva approvare il relativo progetto essendo tale approvazione di competenza della Regione.

2.8.4) Il tracciato della nuova autostrada attraversa il territorio del Parco del Serio.

L’articolo 37.6 delle norme di attuazione del relativo piano territoriale è stato violato, giacché non è stata acquisita la preventiva autorizzazione dell’ente gestore del parco prescritta da tale norma.

2.8.5) L’autostrada di cui è causa attraversa anche il territorio del Parco Adda Nord.

L’articolo 43 delle norme di attuazione del relativo piano territoriale è stato violato, giacché non è stata documentata l’improponibilità di tracciati alternativi esterni al Parco.

2.8.6) L’autostrada di cui è causa attraversa anche il territorio del Parco Agricolo Sud Milano.

L’articolo 14 delle norme di attuazione del relativo piano territoriale è stato violato, in quanto il progetto è stato approvato nonostante la mancanza della dichiarazione di compatibilità ambientale prescritta da tale norma.

2.8.7) L’articolo 2 del D.P.R. n. 383/1994 disciplina il procedimento da seguire al fine di accertare se le opere delle amministrazioni statali siano conformi alle prescrizioni delle norme e dei piani urbanistici ed edilizi.

L’articolo 9 della legge regionale n. 18/1988, istitutiva del Parco dell’Oglio Nord, stabilisce a sua volta che “la costruzione ... di strade di collegamento intercomunale, anche se prevista dagli strumenti urbanistici vigenti, è subordinata al parere favorevole del Consorzio del Parco”, mentre il successivo articolo 11 fissa la regola per cui il Consorzio deve esprimere il proprio parere alla Regione “in caso di progetti di infrastrutture di interesse statale, per l’intesa di cui all’art. 81 del D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616”.

Nel caso in esame queste regole sono state violate, giacché il progetto della nuova autostrada è stato approvato e si è deciso di procedere alla sua realizzazione, senza il preventivo parere favorevole del Consorzio del Parco dell’Oglio Nord.

**2.9) LA DELIBERA DEL C.I.P.E. N. 121 DEL 21 DICEMBRE 2001
(RIGUARDANTE TANTO L'AUTOSTRADA BRESCIA-MILANO QUANTO LA
TANGENZIALE EST ESTERNA)**

Con la delibera del C.I.P.E. n. 121/2001, in attuazione della legge 21 dicembre 2001 n. 443, è stato approvato il primo Programma della Infrastrutture strategiche di interesse nazionale, comprendente sia l'Autostrada Brescia-Milano che la Tangenziale est esterna di Milano.

I numerosi vizi di legittimità degli atti presupposti della delibera C.I.P.E. non possono che inficiare la legittimità della stessa, così come l'illegittimità di quest'ultima non può che ripercuotersi su ogni atto successivo che trovi in essa il proprio presupposto.

2.9.1) La legge n. 443/2001 ha introdotto una normativa eccezionale, asseritamente preordinata a favorire "la modernizzazione e lo sviluppo del Paese", che peraltro deve essere letta alla luce delle norme costituzionali che regolano la ripartizione di competenze fra Stato, Regioni ed enti locali.

In proposito l'articolo 118 della Costituzione, al primo comma, stabilisce che "le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza".

Pertanto, le opere che il C.I.P.E. può legittimamente inserire nel programma sono solo quelle le cui caratteristiche richiedano "l'esercizio unitario" di funzioni da parte dello Stato.

Il "collegamento autostradale Milano-Brescia (Brebemi)" e la "Tangenziale est esterna di Milano" sono lunghi poche decine di chilometri e sono interamente compresi nel territorio della Lombardia, per cui non impongono quell'esercizio unitario di funzioni che, sulla base dei predetti principi, avrebbe potuto giustificare l'adozione di provvedimenti da parte del C.I.P.E., e quindi dello Stato.

La delibera del C.I.P.E. è quindi illegittima anche per incompetenza, spettando la competenza alla Regione.

Il che trova conferma nel fatto che a tutt'oggi, a più di sette anni di distanza, non è stata sottoscritta l'Intesa tra Stato e Regione prevista dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 303 del 1° ottobre 2003.

2.9.2) La delibera in esame richiama espressamente il Piano generale dei trasporti e della logistica, di cui evidentemente pretende di costituire attuazione, il quale però stabilisce che "nella realizzazione del Piano sarà dato carattere di priorità **a quelle opere che abbiano superato positivamente la prevista Valutazione ambientale strategica**", prevede che "le attività di gestione del nuovo PGT ... richiedono una continua interazione con organismi tecnici pubblici e privati, rappresentativi degli Enti territoriali e locali, delle associazioni di categoria **e delle parti sociali**; con queste si dovranno, pertanto, attivare idonei meccanismi **con lo scopo**

di garantire la più ampia partecipazione possibile”, e dispone che “per gestire il PGT ... è altresì necessaria una forte azione di monitoraggio del sistema dei trasporti”, specificando che i principali elementi da monitorare sono anzitutto “**gli effetti ambientali delle attività di trasporto sia in riferimento alla scala globale, sia a quella locale**”.

Per la parte che qui interessa la delibera impugnata ha violato anche queste prescrizioni, in quanto ha programmato la realizzazione di due infrastrutture nel settore dei trasporti senza il preventivo esperimento dell'indispensabile Valutazione Ambientale Strategica, prescindendo completamente da qualunque attività di monitoraggio (soprattutto ambientale), senza garantire in alcuna maniera “la più ampia partecipazione possibile”, in palese contrasto con la tendenza sempre più consolidata a ridurre i flussi di traffico automobilistico diretti verso le metropoli in generale e verso Milano in particolare, e senza la minima motivazione finalizzata a spiegare le ragioni di tale contrasto.

2.9.3) Dal momento che, ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 443/2001, il C.I.P.E. aveva il compito di inserire nel programma ivi previsto solamente le “infrastrutture pubbliche e private e gli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese”, tale programma doveva essere preceduto da un'adeguata istruttoria, intesa ad accertare se effettivamente le opere dallo stesso considerate possedessero tali caratteristiche, e doveva essere sorretto da un'adeguata motivazione che desse conto delle risultanze di tale istruttoria.

La delibera impugnata risulta pertanto illegittima in quanto è stata assunta senza essere stata preceduta dalla predetta istruttoria, e comunque non spiega minimamente la ragione per cui le opere di cui è causa sarebbero da considerare strategiche e di preminente interesse nazionale per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese.

La delibera del C.I.P.E. comunque è “in parte qua” sicuramente illegittima, anche perché né l'Autostrada Brescia-Milano né la Tangenziale est esterna di Milano possono essere fondatamente considerate opere “strategiche e di preminente interesse nazionale per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese”.

2.9.3) L'articolo 1 della legge n. 443/2001, nell'istituire il programma di cui si tratta, ha espressamente stabilito che esso non deve limitarsi ad individuare “le infrastrutture pubbliche e private e gli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese”, ma deve anche contenere l'indicazione degli stanziamenti necessari per la loro realizzazione.

La delibera impugnata appare in contrasto anche con questa disposizione, in quanto non contiene tale indicazione.

**2.10) LA DELIBERA DELL’A.N.A.S. IN DATA 19 DICEMBRE 2002
(RIGUARDANTE LA TANGENZIALE EST ESTERNA)**

2.10.1) Tale delibera, con cui l’A.N.A.S. ha approvato la proposta di realizzare la Tangenziale est esterna, è illegittima in via derivata, attesa l’illegittimità della delibera C.I.P.E. n. 121/2001.

2.10.2) L’articolo 8 del decreto legislativo 20 agosto 2002 n. 190, al primo comma, fissa la regola per cui, al fine di favorire la massima partecipazione dei soggetti interessati, l’ente aggiudicatore che intenda procedere alla realizzazione di un’opera avvalendosi del meccanismo del *project financing* deve comunicare la propria decisione al competente Ministero, affinché questi la pubblichi sui siti informatici ivi individuati e sulle Gazzette ufficiali italiana e comunitaria, assegnando un termine non inferiore a quattro mesi per la presentazione delle relative proposte.

Ed invece l’A.N.A.S. ha approvato la proposta della società T.E.M., senza che si fosse preventivamente provveduto alle prescritte pubblicazioni.

2.10.3) La delibera dell’A.N.A.S. è stata dichiaratamente assunta “ai sensi della legge n. 443 del 21 dicembre 2001 e della delibera C.I.P.E. n. 121 del 21 dicembre 2001 ...”: la delibera del C.I.P.E. costituisce quindi l’imprescindibile presupposto della successiva delibera dell’A.N.A.S.

Alla luce dei principi affermati dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 303/2003, la delibera dell’A.N.A.S. è da considerare certamente illegittima in quanto è stata assunta sulla base di una normativa inefficace, per dare attuazione ad un programma di opere altrettanto inefficace. Infatti, alla data di approvazione di detta delibera (19 dicembre 2002), l’Intesa cui fa riferimento la citata sentenza non era stata ancora sottoscritta (ed in realtà, non è stata sottoscritta nemmeno dopo), per cui la “regolamentazione delle infrastrutture e degli insediamenti contenuta nel programma” del C.I.P.E. era all’epoca (ed è a tutt’oggi) priva di efficacia.

D’altro canto, se per ipotesi lo Stato e la Regione Lombardia avessero concluso, relativamente alla Tangenziale est esterna di Milano, l’Intesa cui fa riferimento la Corte Costituzionale, tale Intesa sarebbe sicuramente illegittima per le ragioni evidenziate nel successivo paragrafo 2.11.

Dall’illegittimità della presupposta intesa, deriverebbe inoltre in via derivata l’illegittimità della delibera dell’A.N.A.S. in data 19 dicembre 2002 della cui legittimità qui si discute.

2.10.4) Alla luce dei principi enunciati dalla Corte Costituzionale, si deve senz’altro ritenere che la competenza ad approvare la proposta di realizzare la Tangenziale avanzata dalla società “TANGENZIALI ESTERNE DI MILANO S.P.A.” spettava (e spetta tuttora) alla Regione e non allo Stato.

2.10.5) Infine il provvedimento di approvazione del progetto è illegittimo perché è stato assunto in violazione delle norme dettate dall’articolo 15 del D.P.R. n. 554/1999, ed il progetto era privo dei contenuti prescritti da tale articolo, nonché dall’articolo 16 della legge n. 109/1994.

2.11) L'INTESA GENERALE QUADRO SOTTOSCRITTA L'11 APRILE 2003 E L'IPOTETICA INTESA ISTITUZIONALE STATO-REGIONE (RIGUARDANTI TANTO L'AUTOSTRADA BRESCIA-MILANO, QUANTO LA TANGENZIALE EST ESTERNA)

L'Intesa dell'11 aprile 2003, ripetutamente invocata da controparte, non possiede certo i requisiti previsti dalla citata sentenza della Corte Costituzionale.

In caso contrario, comunque, l'Intesa e gli eventuali atti di approvazione della stessa sarebbero illegittimi per carenza di motivazione, e comunque per violazione dell'articolo 118 della Costituzione.

Infatti, lo Stato e la Regione possono concordare che una determinata funzione amministrativa rientrante nella sfera di competenza regionale venga esercitata dagli organi statali, solamente allorquando il livello di governo regionale "sia inadeguato alle finalità che si intenda raggiungere".

La relativa intesa deve quindi motivare adeguatamente le ragioni per cui le parti ritengano indispensabile derogare alle ordinarie competenze stabilite dalla Costituzione, dando atto degli oggettivi elementi di fatto per cui si debba ritenere che il livello di governo regionale "sia inadeguato alle finalità che si intenda raggiungere".

Nell'Intesa generale sottoscritta l'11 aprile 2003, invece, questa motivazione manca del tutto, così come non può che mancare negli eventuali atti di approvazione della stessa, dal momento che il livello di governo regionale è perfettamente adeguato alle finalità che si intendono raggiungere.

2.12) LA DELIBERA DELLA GIUNTA REGIONALE N. 18656 DEL 5 AGOSTO 2004 (RIGUARDANTE L'AUTOSTRADA BRESCIA-MILANO)

2.12.1) Con detta delibera la Giunta regionale ha espresso parere favorevole alla realizzazione dell'opera, nonostante che nella relativa valutazione di impatto ambientale (allegata sub B alla predetta delibera) avesse rilevato che:

- "il progetto preliminare e lo s.i.a. non propongono soluzioni idonee alla mitigazione coordinata dei rispettivi impatti territoriali ed ambientali, rendendo ardua ogni valutazione integrata";
- "dall'esame della documentazione prodotta, si ritiene che le indagini e gli approfondimenti indicati nei predetti elaborati siano spesso carenti e non sempre conformi rispetto a quanto richiesto dalla vigente normativa nazionale e regionale";
- "a seguito dell'approvazione del Piano Territoriale Paesistico Regionale, l'esame paesistico degli interventi soggetti a V.I.A. prevede (art. 8 delle Norme di Attuazione) che il progetto proposto sia accompagnato da un giudizio di impatto paesistico (redatto dal proponente, art. 29 N.T.A.)

che valuti in prima approssimazione il livello di impatto paesistico del nuovo intervento sulla base dei criteri stabiliti dalle *Linee guida per l'esame paesistico dei progetti* ... Il fatto che tale percorso non sia stato pienamente seguito dal Proponente, nella redazione del progetto e nello s.i.a., rappresenta un elemento di criticità per la formulazione di una compiuta valutazione paesistica”.

2.12.2) La delibera n. 18656/2004 è inoltre illegittima per le ragioni che verranno illustrate nei successivi paragrafi 2.13.2 e 2.18.3.

2.13) L'ATTO DELLA COMMISSIONE SPECIALE DI VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE IN DATA 1° MARZO 2005 E LA RELAZIONE ISTRUTTORIA DEL MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI IN DATA LUGLIO 2005 (RIGUARDANTI L'AUTOSTRADA BRESCIA-MILANO)

2.13.1) Nell'atto del 1° marzo 2005 la Commissione V.I.A. ha affermato che “per quanto riguarda l'attraversamento del fiume Adda e del canale Muzza ... viene mantenuto il ponte ad arco superiore di 150 m. di luce per l'attraversamento dell'Adda ed eliminato quello di 180 m. per l'attraversamento obliquo del canale della Muzza ...” (pag. 7).

Nella relazione istruttoria redatta dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti si afferma invece che, per quanto riguarda i ponti, “si prevede la realizzazione di tre ponti da 150 m. di luce per lo scavalco dei fiumi Oglio, Serio e Adda, e di un ponte da 180 m. di luce per lo scavalco con forte obliquità del Canale della Muzza” (punto 2.2.3).

La contraddizione è evidente e di grande rilevanza.

Anzitutto, infatti, se ad affermare il vero fosse il Ministero delle Infrastrutture (e dunque se il progetto prevedesse la costruzione del ponte sulla Muzza), la deliberazione di approvazione del progetto sarebbe illegittima in quanto la valutazione di impatto ambientale sarebbe stata condotta su un progetto diverso, che non prevedeva la costruzione di un manufatto di così grande impatto ambientale come un ponte della lunghezza di 180 metri.

Se invece ad affermare il vero fosse la Commissione V.I.A. (e dunque se il progetto non prevedesse la costruzione del ponte sulla Muzza), la palese contraddittorietà tra i due atti di cui trattasi sarebbe di per sé sufficiente a dimostrare la superficialità con cui è stato condotto il procedimento di approvazione del progetto dell'Autostrada Brescia-Milano.

Da ciò non può che derivare l'annullamento di tutti gli atti del procedimento, nonché ovviamente del provvedimento finale nel quale, oltretutto, il C.I.P.E. non ha fatto il benché minimo cenno delle discrepanze quali quella evidenziata, e con cui non ha minimamente spiegato le ragioni per cui nonostante questo ha deciso ugualmente di approvare il progetto preliminare dell'autostrada.

2.13.2) L'articolo 18.1 del decreto legislativo n. 190/2002 dispone che nella procedura di valutazione di impatto ambientale delle opere di cui si tratta "l'istruttoria ... è eseguita nel rispetto delle finalità indicate nell'articolo 6 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 agosto 1988 n. 377 ...".

Ma dalla lettura del parere della Commissione speciale V.I.A. si evince che, contrariamente a quanto stabilito da tale previsione, "la rispondenza della descrizione dei luoghi e delle loro caratteristiche ambientali a quelle documentate dal proponente" non è stata verificata, e che la "situazione esistente al momento della comunicazione" non è stata raffrontata con "la previsione di quella successiva".

E ciò, circostanza ancor più grave che testimonia anche la violazione dell'articolo 18.4 del decreto legislativo n. 190/2002, è avvenuto senza tener conto delle osservazioni e delle proposte avanzate dalle amministrazioni locali, nonché delle osservazioni presentate nel giugno 2004 dal Coordinamento interprovinciale per la mobilità sostenibile, mediante le quali quest'ultimo non aveva mancato di evidenziare gli errori di fatto e le gravi carenze del progetto preliminare e dello Studio di impatto ambientale presentati dal proponente.

Vizio, questo, che si è eccipito anche nei confronti della relazione istruttoria con proposta di approvazione del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti datata "luglio 2005", e della deliberazione della Giunta regionale n. 18656 del 5 agosto 2004 .

2.13.3) Nel caso di specie è stato violato anche l'articolo 19, primo comma, del decreto legislativo n. 190/2002, giacché gli organi competenti hanno omesso di individuare le conseguenze della realizzazione dell'autostrada su tutte le componenti ambientali indicate nella norma stessa:

- la Commissione speciale V.I.A. ha valutato alcuni degli effetti del progetto preliminare, ma non si è preoccupata di individuare quali effetti sull'ambiente, diretti e indiretti, sarebbero prodotti dalle possibili alternative ad esso, ivi compresa la "Alternativa zero";
- non è stata compiuta una valutazione degli effetti sulla fauna;
- non v'è traccia di alcuna indagine sugli effetti diretti e indiretti della nuova autostrada sulla flora dei territori interessati;
- non v'è traccia di alcuna analisi delle conseguenze sul suolo e sul sottosuolo, limitandosi il parere di cui si tratta a descrivere le formazioni geologiche interessate dai manufatti, a dar conto della "bassa sismicità storica e strumentale" che caratterizza l'area attraversata dal tracciato, e a rilevare la presenza di alcuni siti contaminati;
- la Commissione V.I.A ha omesso qualsiasi adeguato approfondimento anche relativamente all'ambiente idrico;
- non v'è traccia di alcuna analisi delle conseguenze sul clima e sull'interazione di tutti i fattori indicati dal citato articolo 19.

2.13.4) In merito alla valutazione delle conseguenze sull'uomo, la Commissione V.I.A. ha condotto l'esame di compatibilità ambientale della Autostrada Brescia-Milano in questo modo:

- 1) ha accertato che il territorio che verrà attraversato dalla nuova autostrada è attualmente interessato da un grave inquinamento da emissione di PM₁₀ e di gas di scarico prodotti dai veicoli;
- 2) ha dichiarato che, in merito, il proponente ha svolto una indagine insufficiente, in quanto limitata alla valutazione delle sole emissioni derivanti dal traffico che scorrerà sul tracciato di progetto e non estesa anche a tutti gli altri effetti attesi sul territorio in relazione all'intervento;
- 3) ha riconosciuto la necessità di verificare anche gli effetti che la realizzazione dell'autostrada potrà avere in termini di valore aggiuntivo rispetto all'inquinamento preesistente;
- 4) ha dichiarato esplicitamente che la realizzazione dell'autostrada andrà sicuramente a peggiorare il tasso di inquinamento del territorio e, di conseguenza, ad aumentare il tasso di mortalità dei suoi abitanti.

Nonostante questo, invece di riconoscere la non accettabilità dell'aumento dei livelli di inquinamento, ha ritenuto che l'opera di cui si tratta sia pienamente compatibile dal punto di vista ambientale, ben guardandosi peraltro dallo spiegare perché un'autostrada destinata a far aumentare il tasso di mortalità locale possa essere ritenuta ammissibile.

Né il C.I.P.E., nell'approvare il progetto preliminare, si è minimamente preoccupato di spiegare perché non si è discostato da una conclusione così palesemente illogica e contraddittoria.

2.13.5) Nel parere la Commissione V.I.A. ha criticato il progetto ed il relativo Studio di impatto ambientale, con riferimento all'impatto acustico (pag. 5), all'attraversamento dei fiumi Oglio e Serio (pag. 7), ai rapporti con il progetto della linea ferroviaria AC/AV (pag. 8), agli interventi di raccordo con la viabilità locale (pag. 9), ed alla salvaguardia degli ecosistemi (pag. 18).

A fronte della rilevata genericità dello Studio di impatto ambientale predisposto dal proponente, a fronte della rilevata insufficienza della documentazione da questi allegata a supporto di detto studio, nonché a fronte della rilevata necessità di ulteriori approfondimenti, anziché imporre al proponente di integrare la documentazione presentata e di approfondire ulteriormente le conseguenze della realizzazione dell'autostrada integrando lo Studio di impatto ambientale, la Commissione V.I.A. si è espressa favorevolmente all'approvazione del progetto, in base ad elementi per sua stessa ammissione insufficienti.

Gli atti impugnati, pertanto, dovranno essere annullati anche per carenza di istruttoria, travisamento dei fatti e carenza di motivazione.

2.14) IL PARERE DELLA COMMISSIONE SPECIALE DI VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE IN DATA 21 GIUGNO 2005, LA RELAZIONE ISTRUTTORIA AD ESSO ALLEGATA ED IL CONSEGUENTE PARERE DEL MINISTRO DELL'AMBIENTE (RIGUARDANTI LA TANGENZIALE EST ESTERNA)

2.14.1) Con atto del 16 marzo 2005 la Commissione V.I.A. aveva chiesto di apportare numerose integrazioni allo Studio di impatto ambientale presentato dal soggetto promotore, rispetto al quale la Giunta regionale aveva espresso il proprio parere formalizzato con la delibera n. 20903 del 16 febbraio 2005.

Le integrazioni presentate il 15 aprile 2005 a seguito di tale richiesta, prima fra tutte quella relativa all'esame della *Opzione dei Sindaci*, non sono mai state sottoposte alla valutazione né degli Enti locali interessati, né delle associazioni ambientaliste, né del pubblico.

Se ciò fosse stato fatto, gli Enti locali, le associazioni ambientaliste ed i cittadini non avrebbero mancato di esercitare i propri diritti partecipativi evidenziando con apposite osservazioni le innumerevoli incongruenze contenute nel citato documento integrativo.

Non solo, ma le predette integrazioni non sono state sottoposte neppure alla valutazione della Regione, che pertanto è stata costretta ad esprimere il proprio parere senza poter tenere conto delle stesse e delle conseguenti osservazioni degli Enti locali, delle associazioni ambientaliste e dei cittadini in merito al loro contenuto.

Tutto questo si pone in contrasto con l'articolo 6 della direttiva comunitaria n. 85/337/CEE del 27 giugno 1985 e con l'articolo 18 del decreto legislativo n. 190/2002, i quali impongono di rendere pubblico lo Studio di impatto ambientale e quindi anche le integrazioni dello stesso prodotte nel corso della relativa istruttoria, e determina un evidente eccesso di potere sotto il profilo dell'erroneità del procedimento, in quanto in merito alle predette integrazioni, e soprattutto in merito all'integrazione relativa all'*Opzione dei Sindaci*, non è stato acquisito il parere della Regione.

Da qui l'illegittimità del parere della Commissione V.I.A. e del conseguente parere del Ministro, tuttora ancora sconosciuto all'appellante.

2.14.2) Il parere viola gli articoli 18 e 19 del decreto legislativo 20 agosto 2002 n. 190 e l'articolo 6 del D.P.C.M. 10 agosto 1988 n. 377, in quanto:

- "la rispondenza della descrizione dei luoghi e delle loro caratteristiche ambientali a quelle documentate dal proponente" non è stata verificata, tant'è che la Commissione non ha rilevato la presenza di alcuni evidenti errori nella descrizione fornita dal proponente, nonostante che tali errori fossero stati puntualmente evidenziati in alcune delle osservazioni presentate nel corso del procedimento: da questo punto di vista risulta evidente l'illegittimità degli atti impugnati anche per errata rappresentazione della realtà e per travisamento dei fatti;

- “l’impatto complessivo del progetto sull’ambiente anche in ordine ai livelli di qualità finale” non è stato né individuato né descritto;
- la “situazione esistente al momento della comunicazione” non è stata raffrontata con “la previsione di quella successiva”;
- la Commissione non ha valutato gli “effetti indiretti” della Tangenziale, con particolare riferimento alla sua capacità di “attrarre” futuri insediamenti residenziali, commerciali ed industriali, e quindi di generare traffico aggiuntivo a quello attuale ed a quello che graverebbe sulla viabilità della zona se la Tangenziale non venisse realizzata.

2.14.3) La Commissione V.I.A. ha identificato l’alternativa denominata “Opzione dei Sindaci” come “Alternativa zero”, ha chiesto al proponente di analizzarne i contenuti, e sulla base dei dati forniti dallo stesso ha maturato il convincimento che “non sia né funzionalmente proponibile né ambientalmente favorevole l’utilizzo della viabilità esistente (sia pur implementata al valore massimo possibile) al posto della soluzione di diversificazione totale dei tracciati, con separazione netta del traffico merci e di quello a lunga percorrenza dal traffico locale, per il quale si valuta comunque necessario l’intervento di adeguamento e di aggiustamento funzionale”.

Fermo restando che questa conclusione è tecnicamente sbagliata, quanto sopra rende ancora più grave l’illegittimità dei provvedimenti impugnati.

a) Anzitutto è del tutto illogico e contrario alla realtà identificare la cosiddetta “Opzione dei Sindaci” con la cosiddetta “Alternativa zero”.

b) Comunque l’esame della “Alternativa zero” e delle principali alternative alla Tangenziale, ivi compresa la “Opzione dei Sindaci”, andava effettuato e sviluppato nello Studio di impatto ambientale, e non nella valutazione della Commissione, come si evince dall’articolo 5.1 della direttiva 85/337/CEE, dall’articolo 2 del D.P.C.M. 27 dicembre 1988, dal successivo articolo 4.4 del medesimo decreto, dall’articolo 18.1 del decreto legislativo n. 190/2002 e dal successivo articolo 19.1 del medesimo decreto.

c) Gli atti impugnati sono illegittimi anche perché, non essendo stato riportato nello Studio di impatto ambientale, l’esame dell’operatore relativo alla “Alternativa zero” ed alla “Opzione dei Sindaci” non è stato portato a conoscenza del pubblico, il che ha impedito ai soggetti interessati di esaminare e di confutare le considerazioni svolte sull’argomento dall’operatore stesso, ed ha impedito alla pubblica amministrazione di acquisire l’apporto collaborativo degli enti e dei cittadini sullo specifico argomento.

Questo si pone in contrasto con l’articolo 6 della direttiva 85/337/CEE e con l’articolo 18.1 del decreto legislativo n. 190/2002.

d) Il parere della Commissione è inoltre illegittimo per carenza di istruttoria, per le ragioni diffusamente illustrate nel giudizio di primo grado.

2.14.4) Come già accennato, comunque, la determinazione della

Commissione in merito alla “Opzione dei Sindaci” dal punto di vista tecnico è completamente sbagliata, ed è illegittima per travisamento dei fatti, carenza di istruttoria, contraddittorietà ed illogicità manifesta.

Inoltre:

a) come già rilevato, la Commissione ha valutato la “Opzione dei Sindaci” affidandosi completamente ed acriticamente alle considerazioni svolte in proposito dal proponente (cioè proprio dal soggetto più interessato a criticarla per far apparire preferibile la realizzazione della nuova Tangenziale), omettendo di effettuare le indispensabili verifiche tecniche e di esprimere una valutazione autonoma.

b) La Commissione ha valutato la “Opzione dei Sindaci” come se essa proponesse esclusivamente interventi di riqualificazione delle strade esistenti, mentre in realtà la stessa si sostanzia nella ricerca di un diverso equilibrio modale fra trasporto individuale e trasporto collettivo, perseguita attraverso una molteplicità di interventi sulla rete del trasporto pubblico.

c) La Commissione ha considerato preferibile la Tangenziale rispetto alla “Opzione dei Sindaci”, tenendo conto solamente dei supposti peggioramenti che quest’ultima (a dire del proponente) produrrebbe sulle condizioni ambientali delle aree circostanti la viabilità esistente da riqualificare, ma senza tenere alcun conto dell’enorme giovamento di cui le aree circostanti il tracciato della Tangenziale sicuramente beneficerebbero se quest’ultima non verrà realizzata, e quindi senza effettuare un bilancio complessivo dell’impatto che presumibilmente i due progetti produrranno sull’ambiente.

d) La Commissione ha considerato preferibile la Tangenziale rispetto alla “Opzione dei Sindaci”, senza tenere conto degli “effetti indiretti” della Tangenziale stessa, ed in particolare senza tenere conto della sua capacità di “attrarre” futuri insediamenti residenziali, commerciali ed industriali, e quindi di generare traffico aggiuntivo rispetto a quello attuale ed a quello che graverà sulla viabilità della zona se la Tangenziale non verrà realizzata.

e) Le argomentazioni della Commissione omettono di prendere in considerazione alcuni parametri fondamentali, quali in particolare il totale delle emissioni di inquinanti atmosferici, od i costi generalizzati di trasporto sostenuti dagli utenti del sistema.

f) I risultati delle valutazioni condotte dal proponente e fatte proprie dalla Commissione sono esposti in maniera quanto mai incompleta, e non si prestano pertanto ad un confronto su basi di parità con l’alternativa prescelta.

g) Le argomentazioni relative all’impatto atmosferico non sono sufficientemente articolate, specie per quanto concerne la stima delle emissioni totali prodotte dai flussi di traffico simulati (in particolare, non è stato chiarito se tale stima tenga conto dell’effettiva velocità di deflusso sugli assi in esame).

h) Dal momento che la “Opzione dei Sindaci” ha recepito alcune interferenze generate da interventi già programmati dall’Amministrazione

provinciale di Milano (per tutte, vd. quelle relative all'ambito di Rocca Brivio), la Commissione ha sbagliato nel non considerare tali interferenze come "invarianti" rispetto alle alternative di intervento.

i) Le considerazioni svolte dalla Commissione in ordine alla "Opzione dei Sindaci" non tengono in alcun conto molteplici categorie di impatto, come ad esempio il consumo di suolo, le interferenze paesaggistiche, o gli effetti indiretti legati all'induzione di sprawl, per le quali gli interventi previsti dalla "Opzione dei Sindaci" sono sicuramente preferibili alla Tangenziale.

l) Ed infine, la Commissione ha considerato preferibile la Tangenziale senza tenere conto di quanto essa stessa ha affermato nel medesimo provvedimento, e cioè che "comunque si valuta necessario l'intervento di adeguamento e di aggiustamento funzionale" del traffico locale proposto dalla "Opzione dei Sindaci": alla luce di questa affermazione, la valutazione doveva essere effettuata tenendo comunque conto di tale intervento e degli effetti sull'ambiente che la Tangenziale produrrà se verrà realizzata congiuntamente ad esso.

2.14.5) Il parere della Commissione V.I.A., e quindi il conseguente parere del Ministero dell'ambiente e l'approvazione del C.I.P.E., sono comunque illegittimi da ulteriori punti di vista.

a) Per quanto riguarda alcuni specifici profili di impatto considerati dal proponente, anzitutto, la Commissione si è limitata a trascrivere le considerazioni di quest'ultimo senza esprimere una propria valutazione al riguardo (vd. per esempio i profili relativi all'ambiente idrico, al suolo e al sottosuolo, alla vegetazione, alla flora e alla fauna, agli ecosistemi, al rumore e alle vibrazioni, alle radiazioni, al paesaggio, alla salute pubblica).

b) Inoltre, sia nelle considerazioni relative agli ulteriori profili di impatto presi in esame dal proponente, sia nelle considerazioni conclusive la Commissione ha manifestato le proprie determinazioni senza spiegare in maniera adeguata il percorso logico seguito al fine di pervenire al parere di compatibilità ambientale, e quindi senza fornire quella motivazione che costituisce un elemento indispensabile dei provvedimenti in materia di tutela ambientale.

c) Risulta poi priva di qualunque supporto motivazionale la decisione di disattendere alcune delle osservazioni presentate nel corso del procedimento.

d) La Commissione ha chiaramente travisato i fatti, laddove ha asserito che "le osservazioni pervenute ... sono già riconsiderate nelle sottocitate DGR della Regione Lombardia, dando origine a prescrizioni specifiche qui condivise ove non sovrascritte da apposite prescrizioni": infatti, non tutte le osservazioni presentate sono state "riconsiderate" dalla Regione, e non tutte hanno dato origine a "prescrizioni specifiche".

e) Così come ha travisato i fatti, laddove ha asserito che quello espresso dal Ministero per i beni e le attività culturali in data 30 dicembre 2004 sarebbe

“un parere interlocutorio non negativo”, e che le problematiche in esso evidenziate sarebbero state “riesaminate nel corso dell’attuale stesura progettuale”: come meglio si vedrà fra poco, infatti, la realtà è che il citato parere era negativo, tant’è che concludeva chiedendo la “rielaborazione progettuale” dell’opera al fine di evitare “gli impatti negativi dell’intervento sui beni architettonici e paesaggistici”, ed il progetto aggiornato non ha soddisfatto integralmente tale richiesta di “rielaborazione progettuale”.

f) Il parere della Commissione è inoltre illegittimo per carenza di motivazione, in quanto non ha spiegato per quale ragione la Commissione stessa abbia ritenuto di non confermare alcune delle prescrizioni impartite dalla Regione, prescrizioni che infatti in detto parere non compaiono.

g) Da ultimo, il parere della Commissione è illegittimo e determina l’illegittimità degli atti assunti sulla scorta dello stesso, in quanto risulta basato su una molteplicità di errori tecnici (alcuni dei quali già evidenziati in precedenza).

2.15) LA RELAZIONE ISTRUTTORIA DEL MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI DEL LUGLIO 2005 (RIGUARDANTE LA TANGENZIALE EST ESTERNA)

Sussiste un’evidente contraddizione tra la relazione istruttoria del Ministero ed il parere della Commissione V.I.A.

La Commissione ha formulato il proprio parere accettando l’ipotesi del proponente, imperniata sulla futura realizzazione della quarta corsia e sul collegamento della Tangenziale con la Pedemontana (vd. pagine 20 e 21 del citato parere), mentre la relazione del Ministero asserisce apertamente che “la predisposizione della sezione stradale alla quarta corsia non appare necessaria, anche riferendosi all’orizzonte temporale della vita utile dell’infrastruttura in progetto”, e che “l’analisi degli effetti trasportistici delle due alternative ... non conferma le valutazioni tecniche riportate nel progetto a giustificazione dell’inserimento del nuovo collegamento sul Sistema Viabilistico Pedemontano”.

In presenza di questa disparità di valutazioni, la Commissione speciale avrebbe dovuto effettuare quanto meno un supplemento di indagine, ed in esito a tale indagine avrebbe dovuto confermare o meno il proprio parere del 21 giugno 2005.

Invece questo non è stato fatto e ciò non può non inficiare il procedimento di che trattasi anche sotto il profilo della contraddittorietà e della carenza di istruttoria.

2.16) L’ATTO DEL MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI PROT. 07.08.407/9604 DEL 26 LUGLIO 2005, IL PARERE DELLA SOPRINTENDENZA PER I BENI ARCHEOLOGICI DELLA LOMBARDIA PROT. 7087 DEL 6 LUGLIO 2004, IL PARERE DELLA SOPRINTENDENZA

PER I BENI ARCHITETTONICI E PAESAGGISTICI DI MILANO IN DATA 8 LUGLIO 2004, IL PARERE DELLA SOPRINTENDENZA PER I BENI ARCHITETTONICI E PAESAGGISTICI DI BRESCIA IN DATA 22 LUGLIO 2005, IL PARERE DELLA DIREZIONE GENERALE PER I BENI ARCHITETTONICI E PAESAGGISTICI IN DATA 25 LUGLIO 2005 ED IL PARERE DEL DIPARTIMENTO PER I BENI CULTURALI E PAESAGGISTICI IN DATA 25 LUGLIO 2005 (RIGUARDANTI L'AUTOSTRADA BRESCIA-MILANO)

2.16.1) L'atto del Ministero ricorda l'intervenuta presentazione di osservazioni da parte di soggetti interessati, a norma dell'articolo 6.9 della legge n. 349/1986, ma (tranne un unico caso) non contiene alcuna indicazione circa il contenuto di dette osservazioni, non contiene alcuna traccia di un'attività istruttoria volta a valutare il contenuto di dette osservazioni e la portata dei suggerimenti e delle proposte con esse avanzate, e non reca la benché minima motivazione a supporto della decisione di non prenderle in considerazione.

Di conseguenza viola l'articolo 10 della legge n. 241/1990 e l'articolo 18 del decreto legislativo n. 190/2002, ed è illegittimo per carenza di istruttoria e di motivazione.

2.16.2) L'atto di cui si tratta dichiara di fondarsi sul contenuto dei pareri resi dalle locali Soprintendenze.

2.16.2.1) La Soprintendenza per i Beni Archeologici della Lombardia - Milano, con parere in data 6 luglio 2004, aveva espresso "parere favorevole alla realizzazione dell'opera" ma nel contempo aveva dettato numerose condizioni che denotavano una gravissima carenza dello Studio di impatto ambientale allegato al progetto preliminare valutato dal Ministero, in quanto detto Studio non aveva posto in grado l'Amministrazione di valutare con cognizione di causa le conseguenze della realizzazione dell'autostrada.

Tali affermazioni, però, dimostrano un'evidente carenza di istruttoria del Ministero il quale, per il tramite delle locali Soprintendenze, si è limitato ad affermare più volte che "sembra" che il progetto vada ad interessare siti archeologici, senza però svolgere i necessari approfondimenti.

Tutto ciò non può non inficiare il procedimento, soprattutto se si considera che il C.I.P.E., mediante la delibera di approvazione del progetto preliminare, ha dichiarato la compatibilità dell'opera limitandosi a riportare del tutto acriticamente quanto affermato dal Ministero.

2.16.2.2) La Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici di Milano, con parere in data 8 luglio 2004, aveva concluso che, "considerata l'utilità pubblica dell'opera, valutata l'importante funzione infrastrutturale e i conseguenti ed inevitabili vantaggi viabilistici, questa Soprintendenza esprime parere favorevole alle opere di progetto ...".

Tuttavia, l'Amministrazione competente ha valutato favorevolmente l'impatto ambientale dell'opera di cui si tratta:

- dopo aver riconosciuto che per certi aspetti non era possibile pronunciarsi data la mancanza di schede di dettaglio;
- senza avere una situazione precisa dei beni vincolati con provvedimento diretto;
- dopo aver riconosciuto che l'opera "comporta un segno profondo nel territorio";
- senza avere preventivamente ottenuto il parere del Parco Adda Nord e del Parco Agricolo Sud,

e ha motivato tale positiva valutazione non in riferimento alla accettabilità o meno dell'impatto ambientale, ma limitandosi ad affermare del tutto apoditticamente l'utilità pubblica dell'opera.

Tale conclusione è viziata da un'intima contraddittorietà con le affermazioni sopra riportate, da una palese carenza di istruttoria e da un ancor più evidente difetto di motivazione.

2.16.2.3) La Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici di Brescia nel proprio parere del 22 luglio 2005 ha affermato, riferendosi al progetto preliminare nella sua globalità, che gli elaborati che lo compongono "non approfondiscono e non analizzano l'impatto della struttura sul contesto ambientale paesaggistico ed architettonico storico".

Nonostante ciò, la Soprintendenza ha espresso parere favorevole, sia pur condizionato, ed a sua volta il Ministero ha espresso parere positivo senza minimamente indagare sulla palese illogicità e sulla contraddittorietà delle conclusioni della Soprintendenza di Brescia rispetto alle carenze progettuali rilevate, e senza fornire alcuna motivazione circa le ragioni che lo hanno condotto ad esprimere ugualmente il predetto parere positivo.

Lo stesso dicasi naturalmente per il C.I.P.E., il quale mediante la deliberazione n. 93/2005 ha approvato il progetto preliminare dell'opera, attestandone la compatibilità ambientale.

2.16.2.4) La Direzione Generale per i Beni Architettonici e Paesaggistici, con parere istruttorio in data 25 luglio 2005 cui si è uniformato il parere tecnico reso in pari data dal Dipartimento per i Beni Culturali e Paesaggistici, aveva concordato con i pareri favorevoli delle Soprintendenze "preso atto della situazione vincolistica verificata dalle competenti Soprintendenze", le quali però, come visto, in alcuni casi avevano dichiarato il contrario, ovvero di non avere chiara la situazione, e in altri casi avevano dichiarato apertamente che l'opera progettata avrebbe cagionato un impatto negativo sul paesaggio interessato.

Ciò è segno di difetto di istruttoria, carenza di motivazione e contraddittorietà del provvedimento.

2.17) L'ATTO DEL MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI PROT. 07.08.407/9605 DEL 26 LUGLIO 2005, I PARERI DELLA SOPRINTENDENZA PER I BENI ARCHITETTONICI E PER IL PAESAGGIO DI MILANO

**PROT. 9588 DEL 6 GIUGNO 2005 E PROT. 12597 DEL 22 LUGLIO 2005,
L'ATTO DELLA DIREZIONE GENERALE PER I BENI ARCHITETTONICI E
PAESAGGISTICI PROT. ST/407/17109 DEL 25 LUGLIO 2005, ED IL PA-
RERE DEL DIPARTIMENTO PER I BENI CULTURALI E PAESAGGISTICI
PROT. 07.08.407/9539 DEL 25 LUGLIO 2005 (RIGUARDANTI LA TAN-
GENZIALE EST ESTERNA)**

2.17.1) Gli atti di cui sopra sono illegittimi per carenza di istruttoria e di motivazione, e ciò rende illegittima anche la conseguente delibera del C.I.P.E. di approvazione del progetto.

Anzitutto non è stata spesa neppure una parola al fine di spiegare le ragioni per cui sono stati radicalmente disattesi i pareri contrari alla realizzazione della Tangenziale, espressi dagli enti di gestione del Parco Adda Sud (con nota prot. 1315 del 5 aprile 2004) e del Parco del Molgora (con nota prot. 182 del 24 marzo 2004).

Secondariamente, né nell'atto del Ministero né (stando almeno alla ricostruzione delle varie fasi del procedimento in esso contenuta) in alcuno degli atti che l'hanno preceduto, risulta fornita la minima spiegazione delle ragioni per cui la Soprintendenza per i beni architettonici e per il paesaggio di Milano ha finito per esprimere il proprio parere favorevole, nonostante in precedenza avesse reiteratamente sottolineato l'impatto assolutamente negativo che la Tangenziale, anche nella versione prevista dal progetto preliminare approvato dal C.I.P.E., produrrà sui valori di rilevantissimo pregio paesaggistico e architettonico che caratterizzano la zona interessata, primi fra tutti quelli legati alla presenza della Chiesetta Bramantesca di S. Biagio, a Rossate di Comazzo.

2.17.2) Il proponente aveva presentato un primo progetto preliminare della Tangenziale in data 12 giugno 2003.

Il 30 dicembre 2004 il Ministro aveva sollecitato la “rielaborazione progettuale” dell'opera, chiedendo “sostanziali variazioni del tracciato”, nonché “differenti localizzazioni e/o soluzioni di diversi elementi costitutivi dello stesso intervento”, allo scopo dichiarato di “evitare gli impatti negativi dell'intervento sui beni architettonici e paesaggistici”.

Avendo ricevuto gli elaborati tecnici aggiornati inoltrati venti giorni prima della richiesta di “rielaborazione progettuale”, il Ministero ha ommesso di verificare se detti elaborati fossero per puro caso rispettosi di tale richiesta, e già per questa ragione l'atto ministeriale (al pari del conseguente provvedimento del C.I.P.E.) è illegittimo per carenza di istruttoria, in quanto spettava agli organi del Ministero per i beni e le attività culturali, ed a nessun altro, espletare detta verifica.

Comunque l'A.N.A.S., cui era stato richiesto “di specificare se la documentazione pervenuta era stata progettata tenendo conto delle prescrizioni ministeriali”, si è ben guardata dal fornire la precisazione richiesta, ma si è limitata a consegnare “una relazione tecnica di

chiarimento finalizzata ad evidenziare i contenuti del progetto preliminare aggiornato”, e poiché nonostante questo il Ministero ha espresso una valutazione favorevole alla realizzazione dell’opera, la relativa determinazione (al pari del conseguente provvedimento del C.I.P.E.) è ulteriormente illegittima per carenza di istruttoria e per carenza di motivazione, non essendosi spiegato per quale ragione l’opera sia stata ritenuta meritevole di approvazione nonostante la mancanza delle specificazioni richieste all’A.N.A.S..

Comunque, dal momento che il progetto aggiornato non ha comportato né “sostanziali variazioni di tracciato” né “differenti localizzazioni” rispetto a quello originario, si deve inevitabilmente concludere che esso non ha soddisfatto la richiesta ministeriale di “rielaborazione progettuale”, e poiché nonostante questo il Ministero ha espresso ugualmente una valutazione favorevole alla realizzazione dell’opera, la relativa determinazione (al pari del conseguente provvedimento del C.I.P.E.) è ulteriormente illegittima per carenza di motivazione, in quanto non ha minimamente spiegato la ragione per cui il Ministero ha ritenuto di poter disattendere la propria richiesta del 30 dicembre 2004.

2.18) LA DELIBERA DEL C.I.P.E. N. 93 DEL 29 LUGLIO 2005 (RIGUARDANTE L’AUTOSTRADA BRESCIA-MILANO)

2.18.1) Tale delibera, con cui il C.I.P.E. ha approvato il progetto preliminare dell’Autostrada Brescia-Milano, è anzitutto illegittima in via derivata, attesa l’illegittimità di tutti gli atti ad essa presupposti.

2.18.2) Essa inoltre è illegittima per incompetenza degli organi statali (si rinvia in proposito a quanto dedotto nel paragrafo 2.9.1).

A ciò si aggiunga che nel caso in esame, come si è già visto, l’intesa prevista dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 303/2003 non vi è mai stata, per cui la “regolamentazione delle infrastrutture e degli insediamenti contenuta nel programma” approvato ai sensi dell’articolo 1 della legge n. 443/2001 è a tutt’oggi priva di efficacia, e dunque la delibera n. 93/2005 è certamente illegittima in quanto è stata assunta sulla base di una normativa inefficace, per dare attuazione ad un programma di opere altrettanto inefficace.

2.18.3) La delibera C.I.P.E. n. 93/2005 è illegittima sia per violazione dell’articolo 16 della legge n. 109/1994, degli articoli 15 e 19 del D.P.R. n. 554/1999 e dell’articolo 19 del decreto legislativo n. 190/2002, sia per carenza di motivazione e di istruttoria, vizio quest’ultimo che è stato contestato anche nei confronti della delibera della Giunta regionale n. 18656 del 5 agosto 2004, di tutti gli altri atti assunti nel corso del procedimento che ha condotto alla emanazione della delibera del C.I.P.E., nonché di ogni altro atto che nel corso degli anni è stato assunto al fine di addivenire alla realizzazione dell’opera di cui si tratta (e l’illegittimità di ciascuno di tali

atti determina a sua volta, a cascata, l'illegittimità derivata di tutti i successivi provvedimenti attuativi dello stesso).

Tutti questi provvedimenti, infatti, hanno omesso di individuare in modo preciso e tecnicamente attendibile (dal punto di vista sia qualitativo che quantitativo) le esigenze che la nuova autostrada dovrebbe soddisfare, hanno omesso di valutare l'idoneità di tale autostrada a soddisfare dette esigenze, hanno trascurato completamente la sua attitudine ad "attrarre" nuovi insediamenti e quindi a generare nuovo traffico destinato ad aumentare (e non a ridurre) la congestione della viabilità, hanno altresì trascurato il fatto che la nuova autostrada genera ulteriore traffico in quanto impone percorrenze più lunghe per raggiungerla, hanno omesso di individuare eventuali soluzioni alternative ivi compresa la "Alternativa zero", hanno omesso di spiegare (tenendo conto di tutti gli effetti diretti ed indiretti dell'opera, ed anche con riferimento ai profili ambientali ed ai costi rapportati ai benefici previsti) le ragioni per cui si sia deciso di procedere alla realizzazione dell'autostrada anziché attuare una delle altre alternative o addirittura optare per la "Alternativa zero", ed hanno omesso di spiegare per quale ragione sia stato approvato il progetto di un'opera che contraddice la tendenza sempre più consolidata a ridurre i flussi di traffico automobilistico diretti verso le grandi città.

Carenza di istruttoria e di motivazione che vizia anche la decisione di apportare agli strumenti urbanistici locali le varianti necessarie per rendere l'opera urbanisticamente ammissibile: neppure tale decisione, infatti, è stata supportata da alcuna motivazione circa la prevalenza dell'interesse pubblico alla nuova destinazione urbanistica, rispetto a quelle previgenti.

In alcuni casi addirittura (per esempio, nel caso di Gorgonzola) l'opera è stata ritenuta conforme alla disciplina urbanistica comunale, mentre in realtà non lo era (eccesso di potere per travisamento dei fatti e carenza di istruttoria), ed inoltre nulla è stato detto in merito al contrasto dell'opera con i piani territoriali dei Parchi attraversati dalla stessa.

A proposito di costi, poi, per consentire l'approvazione del progetto preliminare il Ministero delle infrastrutture ha dichiarato di assumere a proprio carico la spesa di ben 714 milioni di euro, che invece sarebbe dovuta ricadere a carico del promotore pena la violazione della "par condicio" degli operatori e del principio di trasparenza delle gare pubbliche.

2.18.4) Dalla delibera n. 93/2005 emerge che il Ministero dell'ambiente "ha trasmesso il parere positivo ... della Commissione Speciale VIA" il 26 maggio 2005, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha trasmesso la propria proposta di approvazione del progetto preliminare con nota del 22 luglio 2005, ed il Ministero per i beni e le attività culturali ha "espresso parere favorevole con prescrizioni e raccomandazioni" il 26 luglio 2005.

Ciò premesso, l'articolo 17 del decreto legislativo 20 agosto 2002 n. 190 risulta violato in quanto:

- il parere del Ministero dell'ambiente non è stato trasmesso alla Regione;
- il parere del Ministero per i beni e le attività culturali non è stato trasmesso né alla Regione né al Ministero delle infrastrutture, e comunque se lo fosse stato, non sarebbe potuto pervenire in tempo utile per poter essere adeguatamente valutato dai destinatari;
- addirittura, la proposta del Ministero delle infrastrutture è stata formulata prima del parere del Ministero per i beni e le attività culturali, e quindi senza poter tenere conto di quest'ultimo.

2.18.5) In merito alla violazione del Piano Generale dei Trasporti approvato con D.P.R. 14 marzo 2001, si rinvia a quanto esposto nel paragrafo 2.9.2: il progetto preliminare è stato approvato, senza che l'opera abbia superato positivamente la Valutazione Ambientale Strategica prescritta dal P.G.T.

2.18.6) Ai sensi degli articoli 5 e 6 della direttiva n. 85/337/CEE del 27 giugno 1985, degli articoli 2 e 4 del D.P.C.M. 27 dicembre 1988, e degli articoli 18 e 19 del decreto legislativo 20 agosto 2002 n. 190, il proponente aveva l'obbligo di corredare il progetto preliminare di uno Studio di impatto ambientale che prendesse in considerazione non solamente l'opera progettata, ma anche tutte le altre sue possibili alternative quali, ad esempio, la riqualificazione della viabilità esistente e la cosiddetta "Alternativa zero", cioè il mantenimento della situazione attuale senza alcuna modifica.

Lo Studio di impatto ambientale presentato a corredo del progetto preliminare non prendeva in considerazione né la cosiddetta "Alternativa zero", né altre possibili alternative alla costruzione di una nuova autostrada, e nessuna possibile alternativa ad essa è mai stata presa in considerazione nel relativo procedimento di valutazione di impatto ambientale.

Pertanto, la delibera n. 93/2005 e gli atti ad essa presupposti sono illegittimi anche per questa ragione.

Ma essi sono illegittimi anche perché, ammesso e non concesso che il proponente abbia sottoposto ad esame le possibili alternative, le relative risultanze non sono state riportate nello Studio di impatto ambientale e quindi non sono state portate a conoscenza del pubblico, il che ha impedito ai soggetti interessati di esaminarle e di confutarle, ed ha impedito alla pubblica amministrazione di acquisire l'apporto collaborativo degli enti e dei cittadini sullo specifico argomento.

2.18.7) Dal testo della delibera C.I.P.E. n. 93/2005 si evince che in data 3 maggio 2004 la società A.N.A.S. aveva trasmesso il progetto preliminare al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, al Ministero dell'Ambiente, al Ministero per i Beni Culturali e alla Regione Lombardia, in data 5 agosto 2004 quest'ultima aveva espresso il parere di competenza, e in data 24 giugno 2005 l'A.N.A.S. aveva trasmesso la documentazione integrativa del progetto.

Né la Regione, né la Commissione Speciale V.I.A., né il Ministero per i Beni Culturali hanno valutato la documentazione prodotta dall'A.N.A.S. il

24 giugno 2005.

Prima di dichiarare la compatibilità ambientale dell'opera, dunque, il C.I.P.E. avrebbe dovuto chiedere agli organi competenti di integrare i rispettivi pareri, tenendo conto della nuova documentazione prodotta.

Ciò invece non è stato fatto, con il risultato che il C.I.P.E. ha dichiarato la compatibilità ambientale di un progetto differente rispetto a quello esaminato dalla Regione, dalla Commissione V.I.A. e dal Ministero per i beni culturali.

La delibera n. 93/2005, pertanto, dovrà essere annullata per carenza di istruttoria e travisamento dei fatti.

2.18.8) Sono stati violati anche l'articolo 6, quarto comma, della legge n. 349/1986 e l'articolo 18, quinto comma, del decreto legislativo n. 190/2002, in quanto il Ministero dell'Ambiente ed il Ministero per i Beni Culturali, invece di procedere ad una valutazione concertata dell'impatto ambientale dell'opera, hanno agito ognuno per proprio conto.

E ciò è tanto più grave se si considera che il C.I.P.E., nel dichiarare la compatibilità ambientale dell'opera di cui si tratta, non si è minimamente preoccupato di approfondire gli elementi di contrasto delle valutazioni espresse dai due Ministeri e di spiegare le ragioni per cui, nonostante questo, ha ritenuto di approvare ugualmente il progetto preliminare.

2.18.9) L'abnorme mole di prescrizioni al cui rispetto la Commissione V.I.A. ha condizionato il proprio parere e il C.I.P.E. ha fatto dipendere la dichiarazione di compatibilità ambientale dell'opera, oltretutto, dimostra che i provvedimenti impugnati debbono essere annullati anche per la ragioni di seguito indicate.

L'articolo 3 del decreto legislativo n. 190/2002 prescrive che il progetto preliminare sia assoggettato alla procedura di Valutazione di Impatto Ambientale cui possono partecipare la Regione, gli enti locali, e mediante la presentazione di osservazioni anche i privati cittadini e le Associazioni come l'appellante.

E' evidente, pertanto, che le carenze del progetto e dello Studio di impatto ambientale ad esso allegato (tali da non consentire l'approvazione e/o l'accertamento di compatibilità ambientale) possono condurre a due soli risultati legittimi: al diniego di approvazione e di attestazione della compatibilità ambientale, oppure all'approvazione e all'attestazione di questa con prescrizioni.

Ma laddove, come nel caso in esame, queste ultime siano volte a eliminare gravi carenze del progetto preliminare e dello Studio di impatto ambientale mediante modifiche destinate a mutarne radicalmente gli originari contenuti, le valutazioni in ordine alla compatibilità ambientale dell'opera non potranno che essere interlocutorie, potendo essere effettuate solo dopo la presentazione e l'esame delle integrazioni prescritte.

2.18.10) Il Ministero per i Beni e le Attività Culturali in data 26 luglio 2005

aveva espresso parere favorevole in ordine alla richiesta di pronuncia di compatibilità ambientale dell'Autostrada Brescia-Milano, condizionandolo al "più assoluto rispetto delle prescrizioni" contenute nel parere tecnico reso il giorno prima dal Dipartimento per i Beni Culturali e Paesaggistici.

Tra le prescrizioni da rispettare rientravano:

- a) quella secondo cui "occorrerà ... in sede di progetto definitivo, studiare la possibilità di soluzioni alternative al collegamento da Cassano D'Adda a Trucazzano ... il cui impatto con l'ambiente comprendente diversi corsi d'acqua e aree verde ... per la sua valutazione, la scrivente dovrà acquisire in tempo utile sistematica documentazione fotografica relativa a questo tratto, con planimetria delle riprese e adeguato fotomontaggio delle opere previste, oltre ai pareri del Parco Adda Nord e del Parco Agricolo Sud, così come anche l'indicazione delle interferenze con altri tratti in progetto";
- b) quella secondo cui "occorre un corredo di analisi di maggiore specificità, nel prosieguo del progetto definitivo, con riprese fotografiche dello stato dei luoghi e simulazioni fotografiche in loco in grado di evidenziare l'inserimento delle opere nel contesto, in particolare degli svincoli, dei ponti, della galleria, e comunque di tutte quelle situazioni progettuali che per consistenza dimensionale, pervasività territoriale, necessitano di una maggiore valutazione ed indagine conoscitiva."

Con la deliberazione n. 93 del 29 luglio 2005 il C.I.P.E. ha dichiarato la compatibilità ambientale dell'opera, subordinatamente al rispetto di numerose prescrizioni, nonché di una serie di raccomandazioni.

Tra le prescrizioni impartite dal C.I.P.E., però, non rientra quella indicata alla precedente lettera a), mentre quella indicata alla lettera b) è stata degradata al rango di mera raccomandazione.

Poiché il provvedimento vincolante per il soggetto proponente è la richiamata delibera del C.I.P.E., ne consegue che egli non sarà obbligato, in sede di progettazione definitiva, né a studiare le alternative al collegamento Cassano d'Adda-Trucazzano, né ad analizzare con maggiore specificità l'impatto ambientale dell'opera, rispetto a quanto fatto (in modo giudicato insufficiente dal Ministero) in sede di progettazione preliminare.

Di conseguenza vengono meno due delle ragioni su cui si fondava il parere positivo reso dal Ministero dei Beni Culturali, giacché non c'è alcuna certezza circa l'avveramento delle condizioni cui il Ministero medesimo ha subordinato l'accettabilità dell'opera dal punto di vista dell'impatto ambientale e paesaggistico.

Di conseguenza, il parere del Ministero per i Beni Culturali deve intendersi, negativo.

Nella fattispecie, pertanto, trova applicazione l'articolo 18, sesto comma, del decreto legislativo n. 190/2002, a norma del quale "in caso di motivato

dissenso del ... Ministro per i beni e le attività culturali, l'adozione del provvedimento di compatibilità ambientale è demandata al Consiglio dei Ministri ...".

Pertanto, dopo aver assunto la decisione di non obbligare il proponente a rispettare tutte le prescrizioni del Ministero per i Beni Culturali, il C.I.P.E. avrebbe dovuto astenersi dal pronunciare la compatibilità ambientale e trasmettere tutti gli atti alla Presidenza del Consiglio.

Ciò invece non è stato fatto, e dunque la delibera n. 93/2005 dovrà essere annullata anche per questa ragione.

E questo senza contare che il C.I.P.E. non ha fornito la benché minima motivazione in merito alla sua decisione di ignorare alcune prescrizioni del Ministero e di degradarne altre al rango di mere raccomandazioni, circostanza questa che evidenzia anche il vizio di carenza di motivazione.

2.18.11) Con deliberazione n. 18656 del 5 agosto 2004 la Giunta regionale aveva valutato positivamente il progetto di cui si tratta sotto il profilo della compatibilità ambientale, a condizione che venissero recepite le prescrizioni contenute nell'allegato "B" della medesima deliberazione.

Il C.I.P.E. però, senza fornire la minima motivazione in proposito, ha ommesso di inserire alcune di tali prescrizioni tra quelle impartite con la citata deliberazione n. 93/2005.

Quest'ultima, dunque, dovrà essere annullata poiché il Comitato avrebbe dovuto astenersi dal dichiarare la compatibilità ambientale e trasmettere tutti gli atti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

2.18.12) Il C.I.P.E. ha attestato la compatibilità ambientale dell'opera di cui si tratta impartendo, come già riferito, una enorme mole di prescrizioni per la redazione del progetto definitivo, prescrizioni che di fatto hanno imposto vere e proprie modifiche del progetto preliminare, che ne hanno stravolto il contenuto e le previsioni, e che sono destinate a produrre un impatto ambientale molto differente.

In realtà, il C.I.P.E. avrebbe dovuto astenersi dall'approvare il progetto di cui si tratta, ed ordinare al proponente di redigere un nuovo progetto preliminare che recepisce tutte le modifiche ritenute necessarie, e quindi (ricorrendone i presupposti e dopo l'espletamento delle necessarie procedure e delle indispensabili analisi) avrebbe dovuto approvare tale progetto attestandone la compatibilità ambientale.

Il C.I.P.E. non ha fatto nulla di tutto ciò, e si è addirittura spinto ad impartire prescrizioni del tutto generiche ed incerte nel tempo e nella sostanza, ragion per cui la deliberazione n. 93/2005 dovrà essere annullata anche per tali motivi.

2.18.13) Nella specie sono stati violati anche gli articoli 5 e 6 della direttiva n. 85/337/CEE del 27 giugno 1985, gli articoli 2 e 4 del D.P.C.M. 27 dicembre 1988, e gli articoli 18 e 19 del decreto legislativo n. 190/2002.

Al punto 1.2 della relazione istruttoria della Commissione V.I.A. viene

riportato l'“iter amministrativo e dei lavori istruttori”, dal quale emerge che:

- il 3 maggio 2004 l'A.N.A.S. aveva trasmesso l'istanza di valutazione di impatto ambientale del progetto preliminare;
- il 6 maggio 2004 erano stati pubblicati gli avvisi al pubblico sui giornali La Repubblica, Brescia Oggi, il Nuovo Giornale di Bergamo e la Provincia di Cremona;
- il 10 giugno 2004 il Ministero dell'Ambiente aveva trasmesso alla Commissione V.I.A. l'istanza di approvazione del progetto, la documentazione progettuale, lo Studio di impatto ambientale, i predetti avvisi pubblici, e la dichiarazione giurata del proponente sulla veridicità della documentazione fornita;
- il 1° luglio 2004 il presidente della Commissione V.I.A. aveva comunicato al proponente l'apertura dell'istruttoria;
- il 20 luglio 2004 il Gruppo istruttore aveva effettuato un sopralluogo e aveva ravvisato la necessità di richiedere alcune integrazioni al progetto e allo Studio di impatto ambientale;
- il 29 luglio 2004 era stata inoltrata al proponente la richiesta di integrazioni;
- il 30 agosto 2004 il proponente aveva chiesto proroga dei termini di consegna delle integrazioni;
- il 2 settembre 2004 il presidente della Commissione V.I.A. aveva chiesto al proponente di perfezionare la suddetta domanda di proroga;
- il 23 settembre 2004 il presidente della Commissione V.I.A. aveva fissato per il giorno 15 ottobre 2004 il termine ultimo di consegna delle integrazioni da parte del proponente;
- il 15 ottobre 2004 il proponente aveva chiesto un'ulteriore proroga per la presentazione delle integrazioni richieste, accolta con fissazione del nuovo termine di 46 giorni;
- il 29 novembre 2004 il proponente aveva trasmesso le integrazioni richieste.

Mediante tali integrazioni “il proponente ha provveduto all'aggiornamento del Progetto Preliminare introducendo numerose modifiche al progetto originariamente presentato, in modo tale da configurare, sostanzialmente, la redazione di un nuovo progetto”.

E' pacifico pertanto che il progetto preliminare originariamente presentato dal proponente era radicalmente diverso dal progetto preliminare in ultimo analizzato dalla Commissione V.I.A., e poi approvato dal C.I.P.E. in forza della deliberazione n. 93 del 29 luglio 2005.

E' altrettanto pacifico che tutti i soggetti interessati dovevano essere informati della presenza di un progetto preliminare sostanzialmente nuovo, e dovevano essere messi in grado di presentare le loro osservazioni in merito a tale nuovo progetto.

Ed invece questo non è stato fatto.

Da ciò discendono conseguenze gravissime.

Anzitutto, la Giunta regionale ha espresso la propria valutazione positiva in merito ad un progetto preliminare sostanzialmente diverso da quello integrato dal proponente in data 29 novembre 2004.

In secondo luogo, le Soprintendenze per i Beni Archeologici e per i Beni Architettonici e Paesaggistici della Lombardia hanno espresso i propri pareri in ordine ad un progetto preliminare completamente differente da quello che è stato approvato.

In terzo luogo, tutte le osservazioni presentate dal pubblico (prima del 29 novembre 2004) hanno avuto ad oggetto un progetto differente da quello valutato dalla Commissione V.I.A. e poi approvato dal C.I.P.E., mentre nulla hanno potuto dire in merito a quest'ultimo.

2.18.14) Come si è poc'anzi evidenziato, la società A.N.A.S. aveva trasmesso l'istanza di valutazione dell'impatto ambientale il 3 maggio 2004, e tutta la documentazione predisposta in ordine al progetto preliminare era stata trasmessa alla Commissione in data 10 giugno 2004.

A norma del primo comma dell'articolo 20 del decreto legislativo 190/2002, dunque, il parere sul progetto avrebbe dovuto essere espresso, a tutto voler concedere, entro il 9 agosto 2004 o, in caso di richiesta di integrazioni, entro l'8 settembre 2004.

Invece, tanto la relazione istruttoria quanto il parere della Commissione V.I.A. recano la data del 1° marzo 2005.

Ma non basta.

Come visto, in data 29 luglio 2004 la Commissione V.I.A. aveva chiesto al proponente di integrare la documentazione ad essa inoltrata: a norma di legge, le integrazioni dovevano pervenire entro e non oltre il 28 agosto 2004.

Entro tale data, però, nessuna integrazione è pervenuta alla Commissione.

Pertanto, in forza del terzo comma dell'articolo 20 del decreto legislativo n. 190/2002, il parere di compatibilità ambientale deve essere ritenuto negativo.

Né in contrario si può eccepire che il proponente, con domanda in data 30 agosto 2004, ha chiesto una proroga del termine di trenta giorni fissato *ex lege* per la integrazione dei documenti.

In disparte la circostanza che, nel silenzio dell'articolo 20 del decreto legislativo n. 190/2002, è da escludere la possibilità di proroga di detto termine, resta comunque il fatto che la domanda di proroga è stata avanzata il 30 agosto 2004, vale a dire quando il termine stabilito dalla legge per produrre la documentazione era ormai scaduto.

Tale circostanza, in definitiva, determina l'illegittimità di tutti gli atti assunti dalla Commissione V.I.A. e della deliberazione CIPE n. 93/2005 la quale, nonostante che il parere espresso dalla Commissione VIA sul progetto fosse negativo, ha ugualmente approvato il progetto preliminare

pronunciando la compatibilità ambientale.

2.18.15) A pagina 52 della Relazione redatta dal Gruppo Istruttore della Commissione V.I.A. si legge testualmente che “la fascia dei fontanili presenta notevole vulnerabilità rispetto all’opera in progetto soprattutto quando la tipologia del tracciato è la trincea o il rilevato, in quanto possono portare ad intercettare o drenare la falda che li alimenta. Si potranno, infine, avere delle situazioni più localizzate di impatto quando il tracciato viene a collocarsi in prossimità di pozzi o di captazioni per uso idropotabile”.

Trattasi di una affermazione assai inquietante, indicativa del dannosissimo impatto che l’opera di cui è causa avrà sugli acquiferi interessati dalla sua realizzazione.

Nonostante questo, né nel parere della medesima Commissione V.I.A., né in altri atti istruttori, né nella deliberazione C.I.P.E. n. 93/2005 viene fatto il minimo riferimento alla grave conclusione cui è giunta la Commissione V.I.A. in sede istruttoria né, tanto meno, viene spiegato per quale ragione, nonostante la riportata affermazione, il progetto sia stato ugualmente approvato e ritenuto compatibile con l’ambiente interessato.

A pagina 67 della Relazione istruttoria, poi, relativamente agli impatti diretti sulla vegetazione e sulla flora “vengono analizzati i seguenti aspetti:

- *sottrazione di habitat naturaliforme*: l’intervento comporterà l’eliminazione di formazioni arboree-arbustive a media alta naturalità ... nonché di aree a seminativo;
- *eliminazione delle Associazioni Vegetazionali*;
- *stress da inquinamento*: soprattutto per le fasce immediatamente adiacenti al tracciato, a causa delle emissioni inquinanti, nonché per lo spargimento di sale (nel periodo invernale)”.

Nel parere della Commissione V.I.A. in data 1° marzo 2005, però, detto passaggio della relazione istruttoria è stato del tutto omesso, ed il progetto preliminare dell’autostrada è stato approvato nonostante le suddette affermazioni, senza la benché minima motivazione in proposito.

A pagina 71 della relazione, relativamente agli impatti sulla fauna, si legge testualmente che “in merito alle criticità individuate dal proponente si riporta che considerata la situazione di frazionamento in cui questi si trovano già nel momento attuale, si ritiene che qualunque ulteriore intervento di *consumo* del territorio possa determinare situazioni drastiche e sostanziali nella composizione delle comunità animali e nelle dinamiche di popolazione ... per le specie di interesse. A ciò ovviamente si aggiunge il possibile effetto di ulteriore interruzione di continuità, o di drastico calo della connettività (aumento della resistenza), tra i frammenti residui di habitat naturali e semi-naturali... Dalle conoscenze di ecologia del paesaggio e delle dinamiche source-sink, appare indispensabile che vengano mantenute e anzi implementate connessioni funzionali in un sistema di legami all’interno e tra i parchi, senza le quali sembrano inevitabili molti

fenomeni di estinzione locale...”

Tali affermazioni sono state pressoché ignorate in sede di parere di compatibilità ambientale e di approvazione del progetto, senza che gli organi competenti abbiano speso una sola parola di motivazione riguardo alla possibilità di ritenere compatibile con l’ambiente un’opera, la cui realizzazione comporterà non già danni generici all’ambiente faunistico, ma addirittura l’estinzione di numerose specie animali.

2.18.16) Ed infine, stante l’illegittimità del D.P.C.M. del 23 maggio 2001 il C.I.P.E. ha violato l’articolo 11 della legge n. 287/1971.

2.19) LA DELIBERA DEL C.I.P.E. N. 95 DEL 29 LUGLIO 2005 E LE DELIBERE DELLA GIUNTA REGIONALE N. 14404 DEL 30 SETTEMBRE 2003 E N. 20903 DEL 16 FEBBRAIO 2005 (RIGUARDANTI LA TANGENZIALE EST ESTERNA)

2.19.1) La delibera con cui il C.I.P.E. ha approvato il progetto preliminare della Tangenziale est esterna è illegittima in via derivata, attesa l’illegittimità di tutti gli atti ad essa presupposti.

2.19.2) Per le ragioni illustrate nei precedenti paragrafi 2.9.1 e 2.18.2, tale delibera è inoltre illegittima per incompetenza degli organi statali, giacché la competenza in materia spetta alla Regione.

Tanto più che anche per la Tangenziale est esterna non è mai stata stipulata tra lo Stato e la Regione l’Intesa prevista dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 303/2003.

2.19.3) La delibera C.I.P.E. n. 95/2005 è illegittima per violazione dell’articolo 16 della legge n. 109/1994, dell’articolo 19 del D.P.R. n. 554/1999 e dell’articolo 19 del decreto legislativo n. 190/2002, nonché per eccesso di potere sotto il profilo della carenza di motivazione e di istruttoria, vizio quest’ultimo che viene qui contestato anche nei confronti delle delibere della Giunta regionale n. 14404 del 30 settembre 2003 e n. 20903 del 16 febbraio 2005, di tutti gli altri atti assunti nel corso del procedimento che ha condotto alla delibera del C.I.P.E., nonché di ogni altro atto che durante questi anni è stato assunto al fine di addivenire alla realizzazione dell’opera di cui si tratta (e l’illegittimità di ciascuno di tali atti determina a sua volta, a cascata, l’illegittimità derivata di tutti i successivi provvedimenti attuativi dello stesso).

Tutti i provvedimenti assunti nel corso degli anni, infatti, hanno omesso di individuare in modo preciso e tecnicamente attendibile (dal punto di vista sia qualitativo che quantitativo) le esigenze che la nuova Tangenziale dovrebbe soddisfare, hanno omesso di valutare (sempre in modo tecnicamente attendibile) l’idoneità di tale autostrada a soddisfare dette esigenze, hanno trascurato completamente la sua attitudine ad “attrarre” nuovi insediamenti e quindi a generare nuovo traffico destinato ad aumentare (e non a ridurre) la congestione della viabilità, hanno altresì

trascurato il fatto che la nuova Tangenziale genera ulteriore traffico in quanto impone percorrenze più lunghe per raggiungerla, hanno omesso di individuare eventuali soluzioni alternative, ivi compresa la “Alternativa zero”, ed hanno omesso di spiegare (tenendo conto di tutti gli effetti diretti ed indiretti dell’opera, ed anche con riferimento ai profili ambientali ed ai costi rapportati ai benefici previsti) le ragioni per cui si sia deciso di procedere alla realizzazione della Tangenziale anziché attuare una delle altre possibili alternative o addirittura optare per la “Alternativa zero”.

E ciò è tanto più grave, in quanto nel corso del procedimento molti Comuni e molti comitati ed associazioni locali avevano presentato proprie osservazioni, con cui avevano evidenziato che il progetto preliminare non individuava in modo tecnicamente attendibile le esigenze da soddisfare, avevano messo in risalto l’incapacità della nuova Tangenziale a risolvere i reali problemi viabilistici della zona, avevano individuato una concreta soluzione alternativa (consistente nello studio elaborato per conto dei Comuni interessati dalla Tangenziale), ed avevano illustrato le ragioni per cui tale soluzione alternativa avrebbe efficacemente risolto detti problemi con impatti incomparabilmente meno devastanti e costi infinitamente più contenuti.

Anzi, né la delibera del C.I.P.E. né gli altri atti assunti nel corso del relativo procedimento hanno adeguatamente spiegato le ragioni per cui tali osservazioni sono state disattese, né hanno adeguatamente spiegato le ragioni per cui sono stati disattesi i molteplici pareri contrari all’attuazione del progetto, espressi da quasi tutte le amministrazioni locali interessate: questo configura un ulteriore vizio di legittimità di detti provvedimenti, per carenza di istruttoria e di motivazione.

Ed anche la decisione di apportare agli strumenti urbanistici locali le varianti necessarie per rendere l’opera urbanisticamente ammissibile è illegittima per carenza di istruttoria e di motivazione: neppure tale decisione, infatti, è stata supportata da alcuna concreta motivazione circa la prevalenza dell’interesse pubblico alla nuova destinazione urbanistica rispetto a quelle previgenti, e addirittura non sono state neppure prese in considerazione le previsioni del piano di coordinamento del Parco Agricolo Sud Milano.

2.19.4) Le regole contenute nell’articolo 15 del D.P.R. 21 dicembre 1999 n. 554 sono state violate, come si è ampiamente illustrato nel corso del giudizio di primo grado.

2.19.5) Ed infine il C.I.P.E. ha violato l’articolo 11 della legge n. 287/1971, e per le ragioni evidenziate nel paragrafo 2.9.2 ha violato anche il Piano Generale dei Trasporti approvato con D.P.R. 14 marzo 2001.

2.20) LA PROPOSTA DEL PRESIDENTE DELLA REGIONE E DELL’ASSESSORE REGIONALE ALLE INFRASTRUTTURE E MOBILITÀ IN DATA 28

DICEMBRE 2005, LA DELIBERA DELLA GIUNTA REGIONALE N. 3107 DEL 1° AGOSTO 2006, IL VERBALE DEL COMITATO PER L'ACCORDO DI PROGRAMMA IN DATA 23 NOVEMBRE 2006, L'ATTO DELL'ASSESSORE REGIONALE ALLE INFRASTRUTTURE E MOBILITÀ IN DATA 22 DICEMBRE 2006, L'ACCORDO DI PROGRAMMA SOTTOSCRITTO IN DATA 5 NOVEMBRE 2007 E IL DECRETO DELL'ASSESSORE REGIONALE ALLE INFRASTRUTTURE E MOBILITÀ N. 13599 DEL 13 NOVEMBRE 2007 (RIGUARDANTI LA TANGENZIALE EST ESTERNA)

2.20.1) L'Accordo di programma e gli altri atti citati sono anzitutto illegittimi in via derivata, in quanto gli atti ad essi presupposti sono a loro volta illegittimi per tutte le ragioni sopra illustrate.

2.20.2) Nel caso in esame sono stati violati l'articolo 6 della legge regionale 14 marzo 2003 n. 2 e la delibera della Giunta regionale n. 3107 del 1° agosto 2006 per almeno due ragioni.

Da un lato, infatti, con la delibera della Giunta regionale n. 3107/2006 sono stati individuati solo alcuni dei soggetti la cui attività è necessaria per realizzare le opere di cui si tratta, e non altri, tant'è che l'articolo 9 dell'Accordo di programma, con riferimento agli "interventi sulla rete ferroviaria e metropolitana", stabilisce espressamente che "le parti si impegnano ad arrivare alla sottoscrizione di uno specifico accordo che veda il coinvolgimento anche del Comune di Milano e di RFI s.p.a. ...".

Sono quindi stati esclusi dall'accordo di programma almeno due soggetti la cui attività è indispensabile per realizzare le opere programmate, e ciò vale anche per l'ente gestore del Parco del Molgora.

Ciò determina l'illegittimità tanto della delibera della Giunta regionale (nonché della proposta del Presidente della Regione), quanto dell'Accordo di programma, quanto infine del decreto di approvazione di quest'ultimo.

D'altro lato, l'Accordo di programma è stato sottoscritto anche da soggetti che non erano stati individuati con la delibera della Giunta regionale n. 3107/2006, senza che fosse stata a tal fine assunta alcuna preventiva determinazione da parte della Giunta stessa, unico organo competente al riguardo. Detto Accordo risulta quindi illegittimo, oltretutto per violazione delle norme sopra citate, anche per incompetenza.

2.20.3) Con la delibera n. 3107/2006 la Giunta regionale aveva fra l'altro individuato i soggetti partecipanti al Comitato dell'accordo di programma, e quindi aveva stabilito che "al Comitato interverranno, in qualità di auditori, i rappresentanti di Tangenziali Esterne di Milano s.p.a. e Infrastrutture Lombarde s.p.a.".

Preso atto di ciò, alcune delle associazioni ambientaliste riunite nel Coordinamento Interprovinciale per la Mobilità Sostenibile, di cui fa parte anche l'appellante, con istanze inoltrate in data 13 ottobre 2006 chiedevano "di poter intervenire al Comitato dell'Accordo di programma in qualità di auditore".

Su conforme delibera del Comitato in data 23 novembre 2006, con nota del 22 dicembre 2006 l'Assessore regionale rispondeva però che “detta istanza non è stata accolta in quanto si è convenuto in merito alla necessità di garantire, in questa fase, la partecipazione al Comitato ai soli soggetti istituzionali ...”.

Le associazioni replicavano a tale decisione con atto in data 12 febbraio 2007, mediante il quale evidenziavano che essa risultava ingiustificata ed inaccettabile in quanto, “... come evidenziato nella citata richiesta, il punto 5 della delibera della Giunta regionale n. 3107 del 1° agosto 2006, con cui l'Accordo di programma è stato promosso e che quindi fissa le regole della relativa procedura, dà atto *che al Comitato interverranno, in qualità di auditori, i rappresentanti di Tangenziali Esterne di Milano s.p.a. e Infrastrutture Lombarde s.p.a.*, cioè i rappresentanti di due società di capitali che evidentemente non sono qualificabili come *soggetti istituzionali*”, e ribadivano quindi “la richiesta di poter intervenire in qualità di auditori alle sedute del Comitato dell'Accordo di programma”.

A quest'ultima istanza non è stata data alcuna risposta, per cui il procedimento è proseguito senza che alle associazioni ambientaliste riunite nel Coordinamento fosse data la possibilità di intervenire, come uditori, alle sedute del Comitato.

Sia l'Accordo di programma che il decreto di approvazione sono quindi illegittimi, in quanto si è impedito ad alcune associazioni ambientaliste di intervenire al Comitato in qualità di uditori, travisando il contenuto della delibera della Giunta regionale n. 3107/2006, senza fornire alcuna concreta motivazione (e cioè, senza spiegare le ragioni per cui si sia deciso di “garantire la partecipazione al Comitato ai soli soggetti istituzionali” e non anche ad altri soggetti), e realizzando così un'evidente disparità di trattamento tra imprenditori privati e associazioni ambientaliste.

Queste ultime comunque, sulla base delle frammentarie notizie via via raccolte, in data 30 marzo 2007, 6 luglio 2007, 10 settembre 2007, 12 settembre 2007 e 29 ottobre 2007 hanno inoltrato molteplici memorie, intese a sollecitare l'approfondimento di alcune verifiche tecniche in merito alle concrete ricadute (positive e negative) della Tangenziale est esterna, ed a promuovere una riconsiderazione della decisione di realizzare tale autostrada.

Le considerazioni e le richieste formulate con tali memorie sono state radicalmente disattese, gli approfondimenti istruttori non sono stati effettuati, e nonostante ciò è stata formalizzata la volontà di procedere alla realizzazione della Tangenziale est esterna, ma a sostegno di queste determinazioni non è stata fornita alcuna motivazione, né mediante l'Accordo di programma impugnato, né mediante il relativo decreto di approvazione, né mediante alcun altro atto del procedimento: nessuno di tali atti, anzi, ha menzionato la stessa esistenza delle citate memorie.

Tale motivazione, oltretutto, sarebbe stata tanto più necessaria per spiegare le ragioni per cui il Presidente della Provincia ha espresso il proprio assenso alla realizzazione della Tangenziale est esterna, nonostante che la Giunta provinciale avesse espresso parere contrario al relativo progetto preliminare con delibera n. 83 del 9 febbraio 2005.

Nelle premesse dell'Accordo di programma, poi, si legge che "... i 49 sindaci interessati hanno ... condiviso un documento conclusivo che riafferma l'idoneità dell'Accordo di Programma quale strumento utile per consentire la futura realizzazione di tutte le opere necessarie al potenziamento del sistema della mobilità dell'est milanese e del nord lodigiano, con particolare riferimento al trasporto pubblico".

Ove si legga il "documento conclusivo" approvato dall'assemblea dei Sindaci tenutasi presso la Regione in data 30 ottobre 2007, però, si può constatare che gli stessi hanno ribadito anche in quella sede la loro contrarietà alla Tangenziale est esterna, hanno confermato "le valutazioni negative in ordine alla realizzazione" di tale opera, e si sono riservati di "intraprendere e continuare ogni opportuna iniziativa coerente con tale posizione", salvo che fra l'altro "siano intervenuti approfondimenti che chiariscano in modo inequivocabile gli effetti positivi della tangenziale est esterna sulla mobilità nell'est milanese anche negli anni successivi al 2012, tenuto conto delle conseguenze derivanti dall'opera anche sul traffico dei Comuni compresi tra la tangenziale est esterna e Milano".

Laddove ha richiamato questo "documento conclusivo" come se fosse incondizionatamente positivo e tacendone invece l'effettivo contenuto, quindi, l'accordo di programma ha travisato i fatti ed ha omesso di spiegare adeguatamente le ragioni per cui il contenuto di tale documento è stato sostanzialmente disatteso.

2.20.4) L'Accordo di programma è stato promosso con la delibera della Giunta regionale n. 3107/2006, allo scopo dichiarato di realizzare non solo la Tangenziale est esterna di Milano, ma anche il "potenziamento del Sistema della Mobilità dell'Est Milanese".

Se si esamina il testo dell'Accordo di programma, si può constatare che esso possiede i contenuti prescritti dalla legge solo per la Tangenziale est esterna (il cronoprogramma individua con precisione i tempi di espletamento della sua attuazione), ma non per tutte le altre opere, ed in particolare per gli interventi di tipologia "B" e "C" nonché per quelli riguardanti la rete ferroviaria e metropolitana (per i quali, anzi, ogni ulteriore decisione viene rimandata ad un eventuale futuro accordo, da definire addirittura con soggetti che sono rimasti del tutto estranei all'accordo di programma).

Si è dunque realizzata una violazione dell'articolo 6 della legge regionale n. 2/2003, la quale a sua volta sottende il vizio di eccesso di potere per sviamento: l'Accordo di programma che era stato espressamente promosso allo scopo di realizzare una complessiva riorganizzazione della mobilità

dell'Est Milanese è stato invece redatto ed approvato in modo tale, per cui è stata programmata in maniera puntuale la costruzione della Tangenziale est esterna, ma non la realizzazione delle altre opere indispensabili per attuare il più complessivo potenziamento del sistema della mobilità dell'Est Milanese.

L'Accordo di programma, inoltre, all'articolo 5 esprime la convinzione che “la realizzazione di un nuovo itinerario autostradale, il potenziamento ed adeguamento dei principali assi della rete stradale ordinaria, lo sviluppo coordinato della rete ciclabile, il prolungamento delle linee metropolitane e l'entrata in esercizio delle previste linee suburbane, secondo quanto indicato negli articoli seguenti, forniranno una importante risposta alle differenti e rilevanti esigenze di mobilità del comparto. Necessità primaria, in tal senso, diventa quindi la strutturazione di un sistema di mobilità integrata che valorizzi e ponga le basi per lo sviluppo di modalità di trasporto efficienti, integrate fra loro e con il trasporto su gomma al fine di ottimizzare l'offerta di spostamenti in un quadro di massima sostenibilità”.

In palese contraddizione con queste enunciazioni, invece, l'Accordo di programma ha stabilito che la gara per la concessione dei lavori di costruzione e della gestione della Tangenziale est esterna doveva essere avviata entro il 16 gennaio 2008 e doveva essere completata entro il 16 ottobre 2008, quando ancora le altre opere non sarebbero state neppure progettate, e quando gli approfondimenti, cui il “documento conclusivo” richiamato nell'accordo di programma ha condizionato l'adesione dei Comuni all'accordo stesso, non sarebbero stati certamente effettuati.

Del resto, è apertamente illogico richiamare (e quindi fare propria) la richiesta dei Comuni di effettuare “approfondimenti che chiariscano in modo inequivocabile gli effetti positivi della Tangenziale est esterna sulla mobilità nell'est milanese anche negli anni successivi al 2012, tenuto conto delle conseguenze derivanti dall'opera anche sul traffico dei Comuni compresi tra la tangenziale est esterna e Milano”, e contemporaneamente decidere che la gara relativa venga esperita prima di tali approfondimenti.

Né è stata spesa una sola parola di motivazione, per tentare di giustificare questa contraddizione e questa illogicità.

D'altro canto, non può sfuggire l'intrinseca contraddittorietà dell'accordo di programma (e quindi anche del relativo decreto di approvazione), laddove ha stabilito che “le parti si impegnano a fare quanto necessario affinché la realizzazione delle opere relative al sistema ferroviario e metropolitano trovino la loro attuazione in coerenza con i tempi di realizzazione e ultimazione della Tangenziale Est Esterna di Milano”: per raggiungere questo obiettivo sarebbe stato necessario che l'accordo di programma fissasse tempi certi non solo per la costruzione della Tangenziale est esterna, ma anche per l'attuazione delle altre opere, mentre in realtà ha rinviato i tempi e le modalità di esecuzione di queste ultime a futuri (del

tutto aleatori) accordi.

Alla luce di tutto quanto precede, pertanto, si

CHIEDE

che l'ecc.mo Consiglio di Stato voglia accogliere il presente ricorso, e per l'effetto voglia annullare la sentenza appellata e comunque, in riforma della medesima, voglia annullare i provvedimenti impugnati.

Con ogni conseguenza anche per ciò che concerne gli onorari e le spese di causa.

Ai sensi e per gli effetti dell'articolo 14.2 del D.P.R. 30 maggio 2002 n. 115 si dichiara che il valore della controversia è indeterminabile, e che ai sensi dell'articolo 10.1 dello stesso decreto non si è provveduto al versamento del contributo unificato di iscrizione a ruolo, in quanto trattasi di procedimento già esente ai sensi del numero 27-*bis* dell'allegato B al D.P.R. 26 ottobre 1972 n. 642.

Unitamente all'originale del presente atto si produce:

1) copia autentica della sentenza appellata.

Con riserva di ogni ulteriore produzione e deduzione.

Milano-Roma, 6 aprile 2009

(Avv. Walter Fumagalli)

(Avv. Mariadolores Furlanetto)