

**ECC.MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LOMBARDIA**

**MILANO**

**SEZIONE IV**

Nel ricorso n. **553/2002** proposto dall'associazione "**LEGAMBIENTE LOMBARDIA O.N.L.U.S.**", con gli avvocati Paolo Sabbioni, Walter Fumagalli ed Emanuele Ratto,

**PER L'ANNULLAMENTO**

della delibera del C.I.P.E. n. 121 del 21 dicembre 2001, nonché di tutti gli atti presupposti e connessi.

**MEMORIA DELLA RICORRENTE PER L'UDIENZA DEL 2 DICEMBRE 2008**

1) Preliminarmente si chiede che il presente giudizio venga riunito con quelli contraddistinti con i nn. 554/2002, 2738/2005 e 2739/2005, chiamati alla medesima udienza, stante la loro evidente connessione.

Nell'attesa della riunione, per ragioni di economia processuale la presente memoria richiamerà anche alcuni dei documenti depositati nei citati giudizi. Sempre in via preliminare va rilevato che, contrariamente a quanto disposto dall'articolo 21 della legge 6 dicembre 1971 n. 1034, le pubbliche amministrazioni non hanno prodotto in giudizio tutti gli atti impugnati, tutti gli atti ed i documenti in base ai quali gli stessi sono stati emanati e tutti gli atti e i documenti in essi citati.

Dal momento che la conoscenza di tali atti è indispensabile per consentire alla ricorrente di tutelare compiutamente i propri diritti e per permettere all'ecc.mo Collegio di decidere la vertenza con compiuta cognizione di causa, in data 19 giugno 2002 la ricorrente stessa aveva depositato un'istanza istruttoria, a seguito della quale l'ecc.mo Tribunale aveva

adottato l'ordinanza istruttoria n. 6 del 20 gennaio 2003.

A tale ordinanza, però, il Ministero ed il C.I.P.E. non hanno dato esecuzione, per cui la ricorrente ha presentato il 25 giugno 2003 una seconda istanza istruttoria, che peraltro non ha avuto riscontro.

**Ove l'ecc.mo Tribunale non voglia trarre elementi di prova da tale comportamento gravemente omissivo della pubblica amministrazione, non può esimersi dall'ordinare la produzione dei seguenti documenti:**

a) quanto al C.I.P.E ed al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

a.1) l'aggiornamento dell'Intesa istituzionale di programma fra lo Stato e la Regione Lombardia sottoscritta in data 3 maggio 1999, approvato con determinazione del Comitato Istituzionale di gestione in data 21 ottobre 1999;

a.2) i pareri, le valutazioni, gli studi, le indagini e gli atti comunque denominati, anche istruttori, assunti nel corso del procedimento conclusosi con l'approvazione del Piano Generale dei Trasporti e della Logistica approvato in forza del D.P.R. in data 14 marzo 2001;

a.3) il verbale della seduta della Conferenza Unificata Stato-Regioni e Stato-Città in data 5 dicembre 2001;

a.4) il verbale della seduta del C.I.P.E. in data 17 dicembre 2001;

a.5) il verbale della seduta della Conferenza Unificata Stato-Regioni e Stato-Città in data 20 dicembre 2001;

a.6) il verbale della seduta del C.I.P.E. in data 20 dicembre 2001;

a.7) il verbale della seduta del C.I.P.E. in data 21 dicembre 2001;

a.8) la relazione illustrata dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti nel corso della citata seduta del 21 dicembre 2001;

**a.9)** i pareri, i nulla-osta, le autorizzazioni, le valutazioni, gli studi, le indagini e gli atti comunque denominati, anche istruttori, assunti nel corso del procedimento conclusosi con l'adozione della delibera impugnata;

**a.10)** ogni atto comprovante le iniziative assunte nel quadro della predisposizione e dell'approvazione del programma approvato con la delibera del C.I.P.E. n. 121/2001;

**b)** quanto all'A.N.A.S., la delibera del Consiglio di Amministrazione dell'A.N.A.S. in data 19 dicembre 2002.

**2)** Con l'atto introduttivo del giudizio e con successivi motivi aggiunti è stato chiesto l'annullamento di una molteplicità di provvedimenti adottati nel corso degli anni, e preordinati a realizzare due nuove autostrade: l'autostrada BREBEMI che dovrebbe collegare il Comune di Travagliato con quello di Melzo, e la Tangenziale Est Esterna di Milano che dovrebbe collegare l'autostrada "A1" nel territorio di Melegnano, con l'autostrada "A4" nel territorio di Agrate Brianza.

E' opportuno precisare che la ricorrente non è pregiudizialmente contraria all'uso del cemento e dell'asfalto, ma vuole che il cemento e l'asfalto vengano utilizzati dove siano strettamente necessari e realmente efficaci per la soluzione dei problemi concreti dei cittadini.

Non sono invece necessarie né efficaci due autostrade che, come quelle di cui è causa, richiederanno un abnorme consumo di territorio, produrranno ingenti danni all'ambiente, al paesaggio, all'agricoltura, alla flora e alla fauna, comporteranno un considerevole incremento del traffico della zona, e quindi provocheranno ingenti danni anche alla salute dei cittadini.

**Per questo i provvedimenti impugnati risultano gravemente lesivi degli interessi istituzionalmente perseguiti dall'Associazione ricorrente.**

A questo riguardo non si può prescindere da alcuni dati di fatto, noti e meno noti.

Dopo il Quarto Rapporto di Valutazione del Gruppo Intergovernativo sul Cambiamento Climatico, compilato per conto dell'ONU dall'Intergovernmental Panel of Climate Change (IPCC) che per questo lavoro è stato insignito del premio Nobel per la pace nel 2007, non vi sono più dubbi in merito alle drammatiche conseguenze che le emissioni di gas serra stanno già producendo sul riscaldamento globale del Pianeta (doc. 7), **ed in ordine al fatto che gran parte di tali emissioni sono prodotte dai milioni di autoveicoli che ogni giorno percorrono strade e autostrade (doc. 11): ed in tale rapporto l'Italia è classificata come “Paese altamente vulnerabile” (doc. 7).**

Per far fronte a questa drammatica situazione l'IPCC ha chiarito che entro il 2015 la crescita delle emissioni di gas serra dovrà essere assolutamente bloccata e che entro il 2050 dette emissioni dovranno essere ridotte almeno del 50% (doc. 8); e per raggiungere tale ineludibile obiettivo **l'Unione europea ha imposto all'Italia di ridurre del 13% entro il 2020 le emissioni di gas serra prodotte dal settore dei trasporti (doc. 10).**

I tempi a disposizione dell'Umanità per tentare di far fronte ad un disastro ambientale che peraltro è già in atto sono quindi ristrettissimi, non più di sette anni, e purtroppo non si può non condividere la riflessione fatta a questo proposito da Rajendra Pachauri, Presidente dell'IPCC: “l'interesse a medio termine delle classi politiche mal si concilia con la pianificazione di

lungo periodo necessaria ad adottare misure efficaci. Dobbiamo renderci conto che è in gioco la sopravvivenza delle future generazioni. È un fatto che la società civile è da sempre più reattiva su questi temi, i leader prenderanno atto delle indicazioni che vengono dalla base” (doc. 9).

Nella Pianura Padana, d'altra parte, i disastrosi effetti generati dalle emissioni del traffico veicolare assumono connotati ancor più drammatici.

Ed infatti, a causa delle condizioni climatiche particolarmente svantaggiate di questa zona (“la condizione atmosferica stabile è quella prevalente”: pag. 57 del doc. 6 prodotto da BREBEMI) e delle sconsiderate scelte ambientali succedutesi negli ultimi cinquant'anni ed ancora in auge presso gran parte del mondo politico ed imprenditoriale (le due autostrade di cui si tratta ne sono un fulgido esempio), l'aria che si respira nella Pianura Padana in generale, ed in particolare nella parte compresa tra Milano e Brescia, è una delle più inquinate del mondo, ed uno dei fattori maggiormente responsabili di tale inquinamento è ancora il traffico veicolare (vd. doc. 4, 5, 6 e 11).

A Milano, sulla scorta degli studi effettuati dalla Commissione Nazionale per l'Emergenza Inquinamento Atmosferico del marzo 2006, delle indagini condotte dal Ministero della Salute e della Ricerca Scientifica e Tecnologica nel 2005, e dello studio sulle esternalità ambientali svolto da AMA nel 2006, con la delibera n. 1788/2007 del 20 luglio 2007 (doc. 39) la Giunta comunale ha sintetizzato come segue l'allarmante situazione dell'inquinamento atmosferico nella Città:

- “il Comune di Milano, per la sua posizione geografica e per l'elevatissimo rapporto tra veicoli immatricolati e rete stradale, è **uno dei comuni italiani soggetti a maggior rischio per la salute umana da**

**inquinamento da traffico”;**

- “tra le diverse fonti che contribuiscono all’inquinamento da polveri fini, **la circolazione dei veicoli a motore contribuisce alle emissioni per una quota pari al 72% rispetto all’inventario totale di emissioni di particolato”;**
- “nel 2006 i giorni di superamento del valore limite per il PM<sub>10</sub> (50 microgrammi/m<sup>3</sup> per le medie giornaliere) **sono stati 149, contro le 35 giornate consentite**, e la media urbana annuale è **stata di 51 microgrammi /m<sup>3</sup> (contro i 40 microgrammi/m<sup>3</sup> consentiti)”;**
- “all’inquinamento atmosferico nella città di Milano **si possono attribuire dai 600 agli 800 decessi all’anno**. Inoltre **l’inquinamento atmosferico determina un incremento della malattie cardio-respiratorie**, a scapito soprattutto delle fasce più deboli, come bambini e anziani”;
- “i vari fattori connessi alla circolazione stradale (emissioni, incidenti, rumore e congestione del traffico) determinano inoltre ingenti danni ambientali con notevoli riflessi per l’economia, **stimabili in cifre che superano i 5 miliardi di euro all’anno”.**

E non si tratta di una situazione limitata a Milano: lo scorso mese di giugno l’A.R.P.A. ha pubblicato il Rapporto sulla qualità dell’aria nella Regione, dal quale è emerso che nel corso del 2006, se a Milano i limiti relativi al PM<sub>10</sub> sono stati superati per 149 giorni, a Bergamo sono stati superati per 90 giorni, a Brescia per 128 giorni, e a Lodi addirittura per 162 giorni! E soprattutto da tale rapporto è emerso che da quindici anni a questa parte non si riesce ad abbassare il livello di inquinamento dell’aria, il quale dal 1993

risulta costante (doc. 12).

La situazione è tutt'altro che rosea anche negli altri territori interessati dal percorso delle due autostrade di cui è causa: a Gorgonzola, per esempio, una campagna di rilevamenti condotta dall'A.R.P.A. dal 22 settembre al 19 ottobre 2006 ha evidenziato che **il PM<sub>10</sub> ha superato il valore limite di legge ben 13 volte su 20 giorni di monitoraggio** (doc. 20).

A fronte di questa situazione, non si può quindi che condividere quanto ha dichiarato il Presidente dell'A.R.P.A.: **“se già viviamo in una situazione che favorisce il formarsi di smog, i comportamenti virtuosi vanno accresciuti. Non è accettabile che 9 milioni di persone respirino aria malata”** (doc. 12).

Dal punto di vista trasportistico, “accrescere i comportamenti virtuosi” significa necessariamente **ridurre drasticamente il numero di autoveicoli che ogni giorno circolano sulle nostre strade, garantendo al contempo la mobilità dei cittadini attraverso un deciso potenziamento del trasporto pubblico, soprattutto su ferro**, come sostiene lo stesso Assessore regionale alle Infrastrutture e Mobilità, il quale ha affermato che, “soprattutto in aree metropolitane, necessitiamo di un sistema di mobilità meno inquinante e complessivamente meno caotico. **E questo lo può dare solo il trasporto pubblico**” (doc. 19), ed ha affermato altresì che “i lombardi che scelgono il treno per propri spostamenti sono mezzo milione. **Dovranno diventare 750.000 entro il 2015** ... Per riequilibrare la nostra mobilità, **ancora troppo sbilanciata verso il traffico su gomma**, dobbiamo proporre un servizio meglio articolato ...” (doc. 16).

Tale imprescindibile esigenza risulta d'altro canto rimarcata anche nel doc.

6 prodotto da BREBEMI, ove si legge che “va compiuto un riequilibrio modale che preveda aumenti di efficacia, di efficienza e di offerta di trasporto pubblico e di trasporto merci su ferro” (pag. 9), e che tale riequilibrio modale è essenziale “soprattutto in ambito urbano, dove si produce la grande maggioranza dei veicoli-km con elevati livelli di congestione” (pag. 11).

Il Comune di Milano si è mosso (seppure ancora molto timidamente) in questa direzione introducendo il sistema dell’Ecopass per i veicoli diretti entro la cerchia dei Bastioni, ed in quella zona i valori del PM<sub>10</sub> hanno subito un drastico ridimensionamento (doc. 10).

Utilizzare il mezzo pubblico invece dell’autoveicolo privato, oltretutto, è anche un modo per far fronte all’aumento del prezzo dei carburanti ed agli effetti della crisi economica: non a caso, consistenti quote di utenza si sono spostate dall’autoveicolo privato al trasporto pubblico, prima nelle Società che solitamente anticipano di qualche tempo le tendenze europee (doc. 13), ed ora anche in casa nostra (vd. doc. 62 prodotto nel giudizio 2739/2005).

Il progetto di realizzare l’autostrada BREBEMI e la Tangenziale Est Esterna di Milano si muove invece nella direzione diametralmente opposta: si propongono due infrastrutture che renderanno più appetibile l’uso dell’autoveicolo privato, e che pertanto contribuiranno ad aumentare il numero degli autoveicoli che ogni giorno percorreranno le nostre strade.

Già nel Programma regionale di Sviluppo approvato con deliberazione del Consiglio regionale n. 39 del 10 ottobre 2000 (doc. 26), si dava espressamente atto che la realizzazione delle due nuove autostrade avrebbe generato un “maggiore flusso” sulla viabilità della zona, a pag. 3-1 del doc.



7 prodotto da BREBEMI si riconosceva apertamente che “l’apertura di una nuova infrastruttura **comporta normalmente generazione di traffico**”, e a pag. 16 del doc. 5 prodotto da Tangenziali Esterne si riconosceva che, a seguito della realizzazione delle due autostrade (ivi prevista nell’anno 2010), il numero complessivo dei chilometri percorsi dagli autoveicoli nell’ora di punta 7,30-8,30 sulla rete stradale sarebbe passato da 3.218.385 unità a 3.875.857 unità, con un incremento del 20,4% (attenzione, nella tabella 6.1 con ogni evidenza i dati relativi allo “scenario tendenziale” sono stati scambiati con quelli relativi allo “scenario progettuale”).

Queste previsioni hanno poi trovato puntuale conferma nei dati forniti all’inizio del 2007 dalla stessa Regione, ancorché tali dati siano stati stranamente riferiti all’anno 2012, mentre le due autostrade si prevede che entrino in funzione solo nel 2014, o addirittura nel 2015.

I dati di cui sopra dimostrano che, rispetto al traffico previsto nel 2012 (di per sé, sensibilmente più intenso di quello attuale), la presenza delle due autostrade farà aumentare di circa 60.000 unità il numero degli “autoveicoli equivalenti” che ogni giorno si dirigeranno dall’est verso Milano (doc. 43 e 49), provocherà un incremento del traffico pari al 58% sulla strada provinciale “Cassanese” ed al 45% sulla strada provinciale “Rivoltana” (doc. 43), incrementerà proporzionalmente il numero di autoveicoli circolanti sulla rete stradale di Milano, genererà un’inevitabile congestione in corrispondenza dell’immissione di tali strade provinciali sulla rete comunale, aumenterà pertanto le gravissime conseguenze che già oggi l’inquinamento atmosferico produce sulla salute e sulla vita dei cittadini di Milano e delle altre zone interessate da tale incremento di traffico, così

come aumenterà i giganteschi danni economici relativi.

Con il tempo, poi, la situazione non potrà che peggiorare, dal momento che “gli impianti produttivi sono localizzati in massima parte lungo le principali strade di comunicazione” (vd. pag. 34 del doc. 6 prodotto da BREBEMI), e quindi la presenza delle due autostrade finirà per incentivare la realizzazione di nuovi insediamenti che genereranno ulteriore traffico, come del resto riconosciuto dalla stessa Regione (doc. 28 prodotto nel giudizio 2739/2005: occorre “evitare che l’autostrada diventi catalizzatrice di nuove urbanizzazioni, seppure non ancora previste nei P.R.G.”, così da “scongiurare la cinturazione urbana dell’autostrada, **sopravvenuta in molti altri casi**”), e come addirittura auspicato dall’Assessore regionale alle Infrastrutture e Mobilità (doc. 14: “*i soldi dallo Stato arrivano col contagocce ... Fare entrare il mercato nella realizzazione delle infrastrutture è un’esigenza irrinunciabile. Anche quello immobiliare, visto il valore che acquisteranno i terreni vicini ai nuovi svincoli autostradali*”).

Non solo, ma le due autostrade finiranno per sottrarre al trasporto pubblico una considerevole quota di utenza e quindi di risorse economiche, e ciò renderà ulteriormente problematica la sostenibilità economica di quest’ultimo: come l’esperienza di altri Paesi dimostra, infatti, solo “... incrementando gli utilizzatori e raggiungendo alti livelli di efficienza, [il trasporto pubblico] è **diventato estremamente competitivo anche a livello di prezzo al pubblico**” (doc. 18).

A ciò si aggiunga che, se realizzate, le due autostrade devasteranno con una colata di asfalto un territorio fra i più belli ed i più produttivi della campagna lombarda, caratterizzato:

- da un territorio agricolo ancora integro (doc. 6 prodotto da BREBEMI, pag. 12) in cui è vitale una floridissima attività agricola (oltre 4 milioni di metri quadrati di fertile terreno agricolo verranno coperti dai due nastri autostradali, ed ancora di più subiranno un considerevole impoverimento produttivo a causa delle migliaia di autoveicoli che ogni giorno transiteranno nei loro pressi);
- dalla presenza di ben sei Parchi (il Parco Agricolo Sud Milano, il Parco dell'Adda Nord, il Parco dell'Adda Sud, il Parco del Serio, il Parco dell'Oglio Nord e il Parco del Molgora);
- dalla presenza di due importanti Riserve regionali (la Riserva regionale Sorgenti della Muzzetta e la Riserva regionale Fontanile Brancaleone);
- dalla presenza di svariati corsi d'acqua (l'Adda, il Serio, l'Oglio, il Mella, il Molgora, il Naviglio Martesana e la Muzza), e di preziosissimi fontanili (vd. quanto detto in proposito a pag. 24 del doc. 6 prodotto da BREBEMI);
- dalla presenza di numerosissimi beni di straordinario pregio archeologico (di "ritrovamenti archeologici riferibili all'Età Romana costituiti in massima parte da necropoli ed abitazioni" si parla a pag. 27 del citato doc. 6), storico-artistico (uno per tutti, il Naviglio Martesana: vd. doc 10 prodotto nel giudizio 2739/2005), e paesaggistico (oltre ai territori compresi nei Parchi di cui sopra, anche tutte le aree che il Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Milano qualifica come "ambiti di rilevanza paesistica", entro i quali insistono numerose costruzioni classificate come "insediamenti rurali di rilevanza paesistica" in quanto "testimonianze significative della storia e della cultura", e come "insediamenti rurali di interesse storico" comprendenti "strutture edilizie,

organismi ed elementi architettonici di interesse storico e ambientale”: vd. doc. 21, 22, 23 e 24), cioè da una grande quantità di beni che sono tutelati dalla Costituzione in quanto rappresentano un “valore primario e assoluto” (da ultima, Corte Costituzionale, 7 novembre 2007 n. 367).

Particolarmente significative, a questo riguardo, appaiono le considerazioni svolte a pag. 10 del doc. 6 prodotto dalla Società Tangenziale Est Esterna di Milano: “è indubbio che la nuova infrastruttura ... produce un effetto barriera e introduce un ulteriore fattore di *frammentazione* nel territorio. Questi esiti, per alcune componenti interferite, risultano mitigabili attraverso soluzioni tecniche atte a rendere il progetto più *permeabile* alle esigenze del territorio ... **Ciò che invece rischia di venire depauperata o meglio, ridimensionata rispetto alle sue funzioni primarie, è la struttura ecologica del territorio che si esplica attraverso il sistema dei corridoi ecologici e dei gangli, in continuo equilibrio con la matrice agricole e/o seminaturale**”.

Se realizzate, in definitiva, tali autostrade produrranno un considerevole peggioramento della salute dei cittadini, penalizzeranno la qualità della loro vita, eleveranno il tasso di mortalità, provocheranno la distruzione di fondamentali valori ambientali e paesaggistici, genereranno danni economici di devastanti dimensioni, mortificheranno rilevanti prospettive di sviluppo economico sostenibile, innescheranno meccanismi che incrementeranno progressivamente tutte queste ricadute negative, e rendendo meno appetibile il trasporto pubblico vanificheranno qualsiasi politica di potenziamento di quest’ultimo, concorrendo così ad aggravare l’inquinamento atmosferico, le emissioni di gas serra e quindi il

riscaldamento globale del Pianeta.

**Da qui l'interesse della ricorrente ad ottenere l'annullamento di tutti i provvedimenti assunti nel corso degli anni, per dare esecuzione a queste due autostrade, a cominciare dalla delibera del C.I.P.E. n. 121/2001 la quale, a giudizio della ricorrente stessa, costituisce il primo provvedimento lesivo dei propri interesse istituzionali.**

Con tale delibera, infatti, è stata data una prima concreta attuazione alle generiche dichiarazioni di intenti contenute negli atti pregressi, in quanto le due autostrade sono state individuate come opere da finanziare e realizzare in via prioritaria, e per effetto di ciò è stato creato il presupposto per l'applicazione di un procedimento meno rispettoso delle esigenze di salvaguardia dell'ambiente, e per lo stanziamento di ingenti risorse economiche, che altrimenti sarebbero state riservate ad interventi più efficaci per la collettività, oltretutto più rispettosi dell'ambiente stesso.

3) Sul tema, la giurisprudenza ha avuto modo di riconoscere 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), ed ha quindi enunciato il principio (implicitamente condiviso anche dalla sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 2 dell'11 gennaio 2007) secondo il quale è legittimata a ricorrere un'associazione ambientalista non riconosciuta allorché, come nel caso in esame, 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).

Ancor più di recente è stato ribadito che “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).

La ricorrente possiede tutti questi requisiti.

Anzitutto l'Associazione Legambiente Lombardia è un'Organizzazione Non Lucrativa di Utilità Sociale che opera nel territorio della Lombardia e che, pur essendo organo decentrato dell'Associazione nazionale Legambiente, ai sensi dell'articolo 31 dello Statuto di quest'ultima (doc. 2) **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 (doc. 1).

In particolare, ai sensi di quest'ultimo la ricorrente:

- “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).

Come in Lombardia è noto a tutti (il sito internet dell'Associazione [www.legambiente.org](http://www.legambiente.org) illustra riccamente l'attività di Legambiente Lombardia), dal giorno della sua fondazione l'Associazione svolge innumerevoli iniziative per la salvaguardia dell'ambiente: dai corsi di educazione ambientale tenuti anche con la collaborazione delle scuole lombarde, alle campagne contro l'inquinamento dell'aria, dell'acqua, del suolo e del sottosuolo; dalle campagne a favore dell'uso dei mezzi di trasporto pubblici, al progetto “Retenatura” avente l'obiettivo di migliorare e gestire gli ambienti naturali; dall'istituzione di un gruppo di interesse alle tematiche delle aree protette denominato “Osservatorio Parchi e Ambiente Naturale”, alla realizzazione di iniziative di concreta salvaguardia del territorio come “Puliamo il mondo”; dall'istituzione di “Ecosportello”, uno strumento per fornire ai Comuni soluzioni ai problemi di sostenibilità ambientale, alla promozione di attività di volontariato all'interno delle aree naturali.

A titolo di esempio, fra le innumerevoli iniziative condotte prima e dopo la notifica del ricorso introduttivo del presente giudizio possono essere ricordate le seguenti:

- a) nella stagione 1998/1999 ha organizzato una molteplicità di manifestazioni, come per esempio la Settimana dell'Educazione Ambientale, l'Operazione Mal aria contro l'inquinamento atmosferico,



- ecc. (doc. 3.16);
- b)** anche nella stagione 2000/2001 ha organizzato numerose manifestazioni, compresi Treno Verde a Pavia e Salvalarte (doc. 3.20);
  - c)** dal 2001 organizza il “Premio all’innovazione amica dell’ambiente”, un concorso finalizzato a promuovere presso le imprese e le istituzioni italiane e straniere l’adozione di soluzioni innovative nei diversi settori ambientali, e da anni stipula con la Regione convenzioni intese a promuovere lo svolgimento delle varie edizioni annuali di tale concorso (doc. 3.6), ricevendo sostegno anche dalla Camera di Commercio di Milano (doc. 3.8);
  - d)** nel 2003 ha stipulato con la Regione una convenzione, avente lo scopo di attuare politiche volte ad aumentare la capacità di gestione dei rifiuti attraverso lo sportello informativo denominato “Ecosportello” (doc. 3.1);
  - e)** il 25 agosto 2005 ha stipulato con la società Trenitalia s.p.a. ed altre associazioni una convenzione avente lo scopo di incentivare l’utilizzazione del trasporto pubblico su ferro (doc. 3.3);
  - f)** il 15 marzo 2006 ha stipulato con la Regione una convenzione finalizzata a sostenere l’iniziativa “Ecosportello Energia”, sportello informativo rivolto agli operatori del settore ed avente come obiettivo l’efficienza e il risparmio energetico (doc. 3.5);
  - g)** il 16 ottobre 2006 ha stipulato con la Regione una convenzione per lo svolgimento dell’evento “Ecosistema urbano 2007”, finalizzato alla presentazione del rapporto annuale sulla situazione ambientale delle città italiane, elaborato dalla ricorrente stessa con il contributo

- dell'Istituto di ricerche "Ambiente Italia" (doc. 3.10);
- h)** ha stipulato con la Regione una convenzione preordinata ad attuare il sistema-progetto "Retenatura", avente l'obiettivo di conservare, gestire e valorizzare numerose aree naturali, e ad organizzare in tali aree campi di volontariato (doc. 3.7 e 3.14);
- i)** da anni organizza l'iniziativa "Puliamo il mondo", la quale è intesa a sensibilizzare i cittadini in genere, ed i giovani in particolare nei confronti delle problematiche relative alla conservazione della natura, e che numerose adesioni ha raccolto proprio nei territorio interessati dal tracciato delle due autostrade di cui è causa (doc. 3.2, 3.4, 3.9 e 3.11);
- l)** da anni organizza altresì l'iniziativa "Trofeo Caronte", diretta a sensibilizzare l'opinione pubblica proprio sui problemi della mobilità (l'edizione 2008 si è svolta proprio in questi giorni: vd. doc. 6.12 e 6.13 prodotti nel giudizio 2739/2005);
- m)** ha organizzato innumerevoli convegni sui temi relativi alla salvaguardia dell'ambiente e del territorio, fra i quali si possono ricordare:
- quello organizzato unitamente all'Istituto Nazionale di Urbanistica il 22 maggio 1998, intitolato "Attualità delle politiche dei Parchi: il caso della Lombardia" (doc. 3.15);
  - quello organizzato con il Comune di Novate Mezzola, la Comunità Montana Valchiavenna e la Provincia di Sondrio il 23-24 gennaio 1999, intitolato "Val Codera, Alpi - quali opportunità per vivere e produrre in una valle difficile" (doc. 3.17);
  - quello organizzato con la Provincia di Milano il 29 marzo 1999, intitolato "Innovazione e qualità ambientale: un'agenda per la

metropoli” (doc. 3.19);

- quello organizzato unitamente alla Provincia di Milano il 7 novembre 2007, intitolato “Limitare il consumo di suolo & costruire ambiente - Promuovere un governo sostenibile del territorio” (doc. 3.12);
- quello organizzato unitamente al Consiglio regionale il 17 marzo 2008, intitolato “Urbanistica sostenibile e tutela dei suoli lombardi” (doc. 3.13).

**n)** gli interventi sui mezzi di informazione in merito a temi legati alla tutela dell’ambiente non si contano (per tutti, vd. il comunicato stampa del 9 febbraio 1999: doc. 3.18), e comprendono anche la pubblicazione del periodico “Legambiente News” (doc. 3.21).

La documentazione prodotta in giudizio è ovviamente limitata ad una minima parte della vastissima attività svolta dalla ricorrente (**che comunque si offre di integrarla, se l’ecc.mo Collegio riterrà necessarie ulteriori, specifiche produzioni**), ma è di per sé sufficiente a dimostrare che:

- per statuto essa persegue la tutela della natura, dell’ambiente, e della persona umana, nonché la promozione dell’uso appropriato delle risorse naturali e umane, contro le scelte di consumo inquinanti, nocive, e lesive del paesaggio e del patrimonio storico-culturale;
- essa possiede una struttura ed una organizzazione tali che le consentono di realizzare le proprie finalità, e svolge all’esterno la propria attività in via continuativa, per cui non costituisce certamente un’associazione di comodo;
- sussiste uno stabile collegamento territoriale tra l’area di afferenza dell’attività della ricorrente (il territorio lombardo in generale, e più nello

specifico quello compreso fra Milano e Brescia) e la zona in cui è prevista la realizzazione delle due autostrade di cui è causa.

Essa è quindi legittimata a proporre ricorsi che, come il presente, le consentono di perseguire i propri scopi istituzionali.

4) Nel presente giudizio si discute della legittimità della delibera del C.I.P.E. n. 121 del 21 dicembre 2001, e di molteplici provvedimenti che l'hanno preceduta, e che potrebbero essere divenuti lesivi per effetto della stessa.

Più precisamente, si discute:

- dell'Intesa istituzionale di programma tra lo Stato e la Regione in data 3 marzo 1999 (doc. 1 dell'A.N.A.S.), nella parte in cui si dovesse ritenere che essa abbia riguardato la realizzazione dell'autostrada BREBEMI e della Tangenziale Est Esterna;
- della delibera del Consiglio provinciale di Milano n. 73967/3902/99 del 28 ottobre 1999, con la quale la Provincia ha deciso di aderire alla realizzazione dell'autostrada BREBEMI mediante la partecipazione alla Società BRE.BE.MI (doc. 3 della Provincia di Milano);
- delle eventuali delibere assunte dalle Province di Brescia, Cremona e Bergamo (delibere di cui allo stato si ignora l'esistenza), aventi contenuto analogo a quello della delibera adottata dalla Provincia di Milano il 28 ottobre 1999;
- del Documento di programmazione economica e finanziaria 2000/2002 (doc. 2 dell'A.N.A.S), approvato con la delibera del Consiglio regionale n. 1324 del 5 ottobre 1999 (doc. 27);
- dell'Accordo di Programma quadro sottoscritto in data 3 aprile 2000

- nella parte in cui ha previsto la realizzazione dell'autostrada BREBEMI (doc. 3 dell'A.N.A.S.);
- dell'atto n. 11806 del 1° giugno 2000, con cui la Regione ha chiesto all'A.N.A.S. di inserire nella propria programmazione sia la "Direttissima autostradale Milano-Brescia", sia la nuova Tangenziale Est Esterna di Milano (doc. 5 della società BREBEMI);
  - del Programma regionale di sviluppo approvato con la delibera del Consiglio Regionale n. 39 del 10 ottobre 2000, nella parte in cui ha previsto la realizzazione dell'autostrada BREBEMI e della Tangenziale Est Esterna di Milano (doc. 28);
  - del Piano Generale dei Trasporti e della Logistica approvato con D.P.R. 14 marzo 2001 (doc. 29);
  - del D.P.C.M. in data 23 maggio 2001, assunto in dichiarata attuazione della legge n. 340/2000 (doc. 6 dell'A.N.A.S.);
  - del Programma Triennale 2001-2003 dell'A.N.A.S. approvato il 25 maggio 2001, nella parte in cui è prevista la Milano-Brescia quale "intervento prioritario" nell'ambito delle autostrade a pedaggio (doc. 9 della Regione);
  - dell'Intesa sottoscritta fra Regione, Province di Bergamo, Brescia, Cremona e Milano, società Brebemi e Società Autostrade in data 3 agosto 2001 (doc. 30), come aggiornata in conseguenza dell'Accordo aggiuntivo sottoscritto in data 7 agosto 2001 tra la Regione, la Società Brebemi e la Società Autostrade (doc. 31);
  - della Dichiarazione congiunta sottoscritta in data 19 ottobre 2001 dalla Regione, e dalle Province di Bergamo, Brescia, Cremona, Lodi e

Milano, mediante la quale è stato scelto il tracciato dell'autostrada BREBEMI (doc. 32);

- della delibera della Giunta regionale n. 7374 dell'11 dicembre 2001 (doc. 33 e 34);
- della delibera del C.I.P.E. n. 121 del 2 dicembre 2001, (doc. 35);
- della delibera del Consiglio di Amministrazione dell'A.N.A.S. in data 19 dicembre 2002, il cui contenuto allo stato non è ancora noto alla ricorrente, con cui dovrebbe essere stata approvata la proposta di realizzazione della Tangenziale Est Esterna;
- di un'ipotetica Intesa istituzionale Stato-Regione, in realtà mai adottata e per questa ragione mai prodotta in giudizio.

**5) La decisione di realizzare l'autostrada BREBEMI e la Tangenziale Est Esterna è stata assunta senza condurre, sulla base di adeguati accertamenti tecnici, una preventiva istruttoria preordinata a valutare se tali infrastrutture possano essere effettivamente qualificate come interventi "strategici e di preminente interesse nazionale per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese", ed intesa in particolare ad individuare e quantificare in modo tecnicamente attendibile le esigenze da soddisfare, a verificare se tali autostrade siano idonee a soddisfare dette esigenze, a valutare se queste ultime possano essere soddisfatte altrimenti, eventualmente anche mediante la realizzazione di infrastrutture più convenienti dal punto di vista economico, ambientale e per la tutela della salute e della qualità della vita dei cittadini, e comunque tali indagini non sono state tradotte in alcuna motivazione a sostegno degli atti impugnati (motivi 5, 8, 9, 14, 24 e 27).**

Si tratta di un vizio di fondamentale importanza in quanto da un lato lo stesso Piano Generale dei Trasporti aveva riconosciuto che “**di gran lunga il modo che genera maggiori esternalità è quello stradale ...**” (doc. 29, pag. 32), mentre dall’altro la pubblica amministrazione opera in un quadro caratterizzato da un’estrema penuria di risorse, sia economiche che ambientali: pertanto, la realizzazione di due inutili infrastrutture stradali aventi spropositati costi ambientali ed economici (preventivati finora in 1.480 milioni di euro per l’autostrada BREBEMI e addirittura in 1.742 milioni di euro la Tangenziale Est Esterna), rende impossibile l’esecuzione di opere che invece sarebbero realmente indispensabili per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese, prima di tutte il potenziamento del trasporto pubblico, soprattutto su ferro (“considerata la scarsità di risorse finanziarie pubbliche disponibili, vanno ottimizzati gli investimenti infrastrutturali”, si legge a pag. 11 del doc. 6 di BREBEMI; sul punto vd. anche quanto dichiarato dall’Onorevole Raffaele Volpi: doc. 46 prodotto nel giudizio 2738/2005).

E che le due autostrade siano inutili è dimostrato dalle (gravemente tardive, e peraltro ancora largamente insufficienti) indagini istruttorie (cfr. doc. 43, nonché doc. 46 depositato nel giudizio RG. 2739/2005) che **solo nel 2007**, grazie all’insistenza dei Comuni della zona, la Regione si è finalmente decisa ad effettuare nel corso del procedimento preordinato alla stipula dell’Accordo di programma per il potenziamento del sistema della viabilità dell’Est Milanese e del Nord Lodigiano.

Da tali indagini (che, come meglio evidenziato nella memoria prodotta nel giudizio 2739/2005, hanno smentito clamorosamente i dati forniti dai

promotori della Tangenziale Est Esterna) è emerso che non solo le due autostrade non sono in grado di rimuovere realmente i problemi che affliggono la mobilità di questa porzione del territorio regionale, ma addirittura sono destinate ad aggravarli.

**Se esse fossero state condotte per tempo nelle sedi opportune, il C.I.P.E. si sarebbe ben guardato dall'inserire tali inutili e dispendiose autostrade fra le opere ritenute indispensabili per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese, e non sarebbero state spese ingenti risorse per procedere alla redazione (risorse private), all'esame ed all'approvazione (risorse pubbliche) dei relativi progetti preliminari (solo per consulenze relative all'autostrada Brescia-Milano, negli ultimi tre anni si parla di 5 milioni di euro: vd. doc. 46 prodotto nel giudizio 2738/2005).**

Per valutare la piena fondatezza della censura in esame sarebbe sufficiente rimarcare la contraddittorietà delle affermazioni contenute nei documenti prodotti dagli stessi soggetti che hanno proposto la realizzazione delle due autostrade: “negli anni futuri ... **gli indici di mobilità, in una zona economicamente matura come la Lombardia, non aumenteranno significativamente**” (doc. 7 prodotto da BREBEMI, pag. 3-2), il “Servizio Ferroviario Regionale (SFR), ... nell'area oggetto di studio, dovrebbe essere significativamente sviluppato sulla base del compimento delle seguenti opere infrastrutturali: completamento del quadruplicamento della Milano-Treviglio, esecuzione della linea ad alta capacità Milano-Brescia, raddoppio della Treviglio-Bergamo. **Tali interventi ferroviari ... sono stati considerati in grado di attrarre tutta la crescita di domanda dal 2007 in**



**poi lungo le direttrici interessate relativamente alle O/D dotate di stazione ferroviaria**”, tant’è che “sulla base delle prospettive di traffico ferroviario in Lombardia sia dal punto di vista passeggeri (SFR) che merci (linea di gronda atta a scaricare il capoluogo), **potrebbe essere utile in futuro, con i piani ferroviari nel frattempo meglio definiti, puntualizzare tale aspetto**” (stesso documento, pag. 3-1), e nonostante ciò si prevede che, nel giro di pochi anni dall’inaugurazione, sarà necessario realizzare la terza corsia dell’autostrada Brescia-Milano (doc. 6 prodotto da BREBEMI, pag. 16).

Per completezza, comunque, si analizzeranno ora, uno per uno, gli atti che nel corso del tempo hanno preso in considerazione la realizzazione delle due autostrade, **senza mai dimenticare comunque che gli elaborati tecnici prodotti in giudizio dalle controparti (doc. 6 e 7 di BREBEMI e doc. 4, 5 e 6 di Tangenziali Esterne) non sono mai stati acquisiti agli atti dei procedimenti che hanno portato alla delibera del C.I.P.E. n. 121/2001**, e quindi non sono mai stati esaminati dalle Amministrazioni che sono intervenute in tali procedimenti: l’operazione è abbastanza noiosa, ma si rivelerà quanto mai istruttiva!

**a)** A tal fine occorre prendere le mosse dal documento dell’Unione delle Province Lombarde in data 9 ottobre 1997 denominato “Quadro strategico delle infrastrutture per la mobilità in Lombardia” (doc. 1 della Regione) il quale, dopo aver dato atto che “è necessario ... un potenziamento della rete con la creazione di una relazione diretta fra Milano e Brescia, vuoi per le relazioni fra i due centri, vuoi per l’importanza che questo collegamento può avere, rispetto alle porzioni di attrazione diretta di ciascuno dei due

capoluoghi”, espressamente precisa che **“tuttavia la nuova infrastruttura deve caratterizzarsi, in via prioritaria, come un adeguamento del tracciato dell’attuale S.S. 11** (caratteristica dell’infrastruttura sarà quella di una strada a doppia corsia per senso di marcia) il cui tracciato e fattibilità economica dovranno essere valutati come elementi strettamente correlati”.

**Tale documento prevede quindi la realizzazione di un collegamento stradale diretto tra Milano e Brescia, ma esclude espressamente che tale collegamento si traduca nella costruzione di una nuova autostrada.**

Non solo, ma lo stesso documento chiarisce altresì che “un ulteriore problema di permeabilità ai traffici di attraversamento dell’area milanese, si pone con urgenza anche nella parte est, richiedendo la realizzazione di un nuovo tracciato tangenziale ... **corrispondente alla Cerca per i tratti extraurbani con i necessari by-pass ai centri urbani**, con caratteristiche autostradali o superstradali e, comunque, con calibro di due corsie per senso di marcia, più una corsia di emergenza”.

**Esso prevede quindi la riqualificazione ed il potenziamento della strada provinciale Cerca, e non la realizzazione di una nuova autostrada.**

In proposito non sarà superfluo ricordare che, sulla base di tale decisione, la Regione affidava un incarico all’Istituto Regionale di Ricerca ed al Piano Intercomunale Milanese, che nel luglio del 2000 presentavano uno studio che prevedeva appunto la riqualificazione della Cerca (studio richiamato a pag. 2 e a pag. 16 del doc. 4 prodotto da Tangenziali Esterne; sul punto vd. anche quanto scritto a pag. 2-6 del doc. 7 prodotto da BREBEMI: “l’Alternativa Sud collega la nuova tangenziale esterna di Milano (coincidente con la strada statale Cerca riqualificata)”).

b) Il C.I.P.E., nella memoria del 12 aprile 2002, ha individuato nell'Intesa istituzionale di programma tra lo Stato e la Regione in data 3 marzo 1999 (doc. 2 della Regione) il primo degli atti in cui il collegamento diretto Brescia-Milano verrebbe configurato come infrastruttura autostradale.

Questo però non è vero, giacché tale Intesa indica genericamente, tra gli "obiettivi generali" perseguiti, "riqualificazione e potenziamento del sistema autostradale e della grande viabilità e integrazione della rete con le altre modalità di trasporto", **ma non fa alcuna menzione né dell'autostrada BREBEMI né della Tangenziale Est Esterna.**

c) Nella delibera del Consiglio provinciale prot. 73967 del 28 ottobre 1999 (doc. 3 della Provincia) si fa cenno del fatto che la società BREBEMI s.p.a. venne costituita il 2 febbraio 1999, "in relazione al progetto commissionato a suo tempo sulla fattibilità di un nuovo collegamento tra Brescia e Milano finalizzato alla possibile soluzione del congestionamento del traffico lungo la A4 e la viabilità ordinaria tra Brescia, Bergamo e Milano ...".

**Tale delibera, quindi, da un lato dà atto che la società venne costituita per realizzare un'autostrada che in quel momento le Province avevano dichiarato di non volere, e dall'altro rivela la mancanza di indagini tecniche attendibili e conferma l'assenza di qualsiasi motivazione contenente il benché minimo riferimento a tali indagini.**

d) Delle due autostrade di cui è causa parla poi il Documento di Programmazione economico-finanziaria 2000-2002 approvato con delibera del Consiglio regionale n. 1324 del 5 ottobre 1999 (doc. 3 dell'A.N.A.S.), il quale asserisce che "per il potenziamento del sistema tangenziale di Milano (Progetto 8.4.3) e dei principali poli regionali ... sono previsti specifici

interventi di carattere autostradale che sono venuti a ipotizzarsi ed individuarsi, quali la Direttissima Milano-Brescia, ... la Tangenziale est-est di Milano, per i quali dovrà avviarsi una fase di studio di fattibilità tecnico-economica ovvero di progettazione preliminare”.

**Come è agevole constatare (ed il rinvio ad una futura “fase di studio di fattibilità tecnico-economica” lo conferma), questa determinazione non è stata preceduta dalle indagini tecniche di cui si tratta, e comunque non è stata sorretta da alcuna motivazione contenente il benché minimo riferimento a tali indagini.**

d) Nell’Accordo di Programma Quadro sottoscritto il 3 aprile 2000 dal Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica, dal Ministero dei Lavori Pubblici, dall’A.N.A.S, dalla Regione e dalle Province di Brescia, Cremona, Mantova, Milano e Pavia (doc. 3 dell’A.N.A.S), all’articolo 1 è scritto quanto segue: “il presente accordo è finalizzato a definire il quadro generale delle necessità di riqualificazione e di potenziamento del sistema autostradale nonché della grande viabilità della Regione Lombardia, nell’ottica della compatibilità territoriale ed ambientale sostenibile attraverso interventi strategici volti:

in via generale:

- alla rimozione della attuale situazione di congestione e pericolosità sulla rete autostradale esistente nelle sue tratte più critiche;
- alla reinfrastrutturazione di aree territoriali caratterizzate da rilevante deficit di dotazione di strade, creando la condizione per il rilancio dello sviluppo attualmente penalizzato dalle inefficienze della rete di infrastrutture per la mobilità;

- ad assicurare condizioni di adeguata accessibilità all'aeroporto di Malpensa 2000 e le connessioni col sistema aeroportuale lombardo;
- a creare le sinergie necessarie col sistema ferroviario regionale;

in via specifica:

- alla riorganizzazione del sistema delle strade di scorrimento veloce, caratterizzato oggi da una struttura monocentrica su Milano;
- a dotare di adeguate infrastrutture autostradali di attraversamento est/ovest l'area territoriale compresa tra il territorio metropolitano milanese e la fascia delle città pedemontane;
- al miglioramento della efficienza sulla rete stradale tangenziale e di penetrazione delle città di Milano, Varese, Como, Lecco, Bergamo, Brescia, Mantova, Cremona e Pavia”.

Ai sensi del successivo articolo 2, “gli interventi riconducibili a sistemi tangenziali e collegamenti autostradali sono:

...

5. **Direttissima autostradale Milano-Brescia**, finalizzata ad assorbire il traffico proveniente dalle regioni orientali con diretta destinazione su Milano e sul suo hinterland (in particolare la fascia a sud della metropoli). Ne conseguirà una sensibile riduzione del traffico sulla S.S. n. 11 *Padana Superiore*, sulla S.P. n. 14 *Rivoltana* e S.P. n. 103 *Cassanese* e soprattutto sulla tratta della A4 Milano-Bergamo-Brescia;

...

7. **Tangenziale est esterna di Milano**, strettamente connessa con la Direttissima Milano-Brescia e con il collegamento A4 (Agrate)-A8 (Milano nord), del quale rappresenta la prosecuzione in direzione sud,

permetterà di completare il sistema tangenziale del capoluogo, assorbendo e distribuendo traffici nell'hinterland milanese in alternativa all'attuale tangenziale est, oggi declassata al ruolo di congestionatissimo asse di distribuzione urbano ...”.

Al successivo articolo 3 si legge inoltre che “... per quanto concerne gli interventi *Direttissima Autostradale Milano-Brescia* ... i soggetti sottoscrittori danno atto dell'interesse a verificarne la fattibilità ed a ricercare il percorso operativo più adatto per la loro realizzazione” (comma 4), e che “... per quanto concerne gli interventi ... *Tangenziale est esterna di Milano* ..., Regione Lombardia si impegna a verificarne la fattibilità tecnico-economica e ad adottare ogni iniziativa utile per la loro realizzazione in attuazione delle disposizioni specifiche previste al successivo art. 4” (comma 5).

A sua volta l'articolo 4 chiarisce che, “ai fini della redazione degli studi di fattibilità costituenti impegno specifico in seno al presente Accordo, l'indice dei requisiti minimi ad essi relativi condiviso dai soggetti sottoscrittori è il seguente:

- Inquadramento territoriale e socio-economico del progetto, struttura ed obiettivi;
- Analisi della domanda attuale e prevista;
- Analisi dell'offerta attuale e prevista;
- Descrizione dell'investimento con individuazione delle alternative tecnologiche disponibili;
- Analisi delle alternative possibili;
- Analisi di fattibilità finanziaria (analisi costi e ricavi);

- Analisi di fattibilità economica e sociale (analisi costi benefici);
- Descrizione e analisi degli impatti ambientali;
- Relazione sintetica conclusiva riportante i principali risultati e le motivazioni sulla fattibilità dell'opera".

Nel successivo articolo 5, secondo comma, è previsto infine che, “onde far fronte alla necessità di verificare la fattibilità tecnico-economica dell'intervento denominato *Tangenziale est esterna di Milano*, Regione Lombardia si impegna ... ad effettuare lo Studio di fattibilità tecnico-economica, a garantire la conclusione entro il 31 ottobre 2000 e, in caso di risultanze positive, a ricercare il percorso operativo più adatto per la sua realizzazione ...”.

Fermo restando quanto rilevato in proposito nel nono motivo di ricorso, ed al di là della stravaganza dell'intento di riorganizzare un sistema “caratterizzato oggi da una struttura monocentrica su Milano” realizzando un'ennesima autostrada diretta verso Milano, **è chiaro che neppure queste determinazioni sono state precedute dalle indagini tecniche di cui si tratta, tant'è che ogni verifica in tal senso è stata rinviata a futuri studi di fattibilità, ed è altrettanto chiaro che nessuna motivazione è stata formulata a sostegno delle stesse.**

Non è peraltro inutile sottolineare che gli studi trasportistici effettuati dalla Regione agli inizi del 2007 (doc. 43), benché ancora largamente incompleti hanno dimostrato che, contrariamente alle infondate ed irrealistiche aspettative manifestate dai sottoscrittori dell'Accordo di programma quadro, rispetto al traffico che gli estensori degli studi hanno previsto nel 2012:

- l'autostrada BREBEMI farebbe diminuire in maniera quanto mai

marginale (cioè, solo del 16%), il traffico sul tratto Bergamo-Agrate Brianza dell'autostrada "A4", **mentre lo farebbe addirittura aumentare del 2% nel tratto Agrate Brianza-Milano, cioè quello più vicino alla più densa delle aree urbane regionali;**

- nel tratto Bergamo-Milano comunque **ogni problema di congestione è già stato risolto con la realizzazione della quarta corsia dell'autostrada "A4"**, grazie alla quale "le file chilometriche, i rallentamenti, le ore perse dagli automobilisti e dagli autotrasportatori sui 35 chilometri d'asfalto che collegano la barriera di Milano Est al casello di Bergamo sono ormai un ricordo" (vd. quanto scritto in proposito, proprio nella pubblicazione dell'Assessorato regionale Infrastrutture e Mobilità prodotta come doc. 17), ed il traffico diventerà ancora più fluido e scorrevole per effetto della realizzazione della nuova autostrada Pedemontana (vd. quanto rilevato al riguardo alle pagine 2-13 e 4-10 del doc. 7 di BREBEMI);
- come visto (e come era agevolmente prevedibile), già nel primo anno di funzionamento tale autostrada **farebbe incrementare (e non diminuire) del 58% il traffico sulla strada "Cassanese" e del 45% quello sulla strada "Rivoltana" nei tratti più prossimi a Milano**, e tali incrementi aumenterebbero poi inevitabilmente negli anni successivi, anni relativamente ai quali la Regione si è per ora rifiutata di condurre ulteriori indagini (il che, sia detto per inciso, ha indotto i Comuni della zona, nel corso dell'Assemblea tenutasi il 30 ottobre 2007, a ribadire "le valutazioni negative in ordine alla realizzazione della tangenziale est esterna", ed a riservarsi di "intraprendere e continuare



ogni opportuna iniziativa coerente con tale posizione, salvo che ... 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**": doc. 45);

- la Tangenziale Est Esterna, a sua volta, farà diminuire in misura irrisoria (e cioè, solo di una percentuale compresa fra il 6% e l'8%) il traffico sulla Tangenziale Est di Milano, ed anche in questo caso nessuna indagine è stata condotta con riferimento agli anni successivi al 2012.

Non solo, ma nessuno studio è stato condotto neppure oggi in merito alla "analisi delle alternative possibili", ed in particolare in merito all'alternativa costituita dalla riqualificazione delle strade esistenti e dal contestuale potenziamento del trasporto pubblico, soprattutto su ferro, coordinate o meno con una più razionale regolamentazione del traffico stradale.

A questo proposito non va dimenticato che, proprio nella zona dell'Est Milanese interessata dalle due autostrade di cui è causa, nell'estate del 2007 è stato completato il quadruplicamento dei binari della tratta ferroviaria Milano/Treviglio, il che ha permesso di dedicare due binari al traffico di lunga percorrenza diretto verso il Veneto, e gli altri due al traffico locale diretto a Bergamo, a Brescia, a Cremona ed ai paesi limitrofi; ciò ha di fatto trasformato senza costi aggiuntivi questi ultimi binari in una vera e propria linea metropolitana sulla quale sarebbe ora possibile viaggiare con le frequenze caratteristiche (appunto) di una metropolitana, il che ha fatto dire all'Assessore regionale alle Infrastrutture e Mobilità che "il

quadruplicamento è il primo passo per cambiare faccia alla mobilità su rotaia nella nostra Regione” (vd. doc. 15).

Nonostante questo, si è omesso completamente di verificare quali siano le esigenze di mobilità dopo tale quadruplicamento e quali saranno dopo l’ulteriore potenziamento del trasporto pubblico, così come si è omesso di valutare conseguentemente se anche dopo tali interventi permarrà la congestione della viabilità che si dice di voler risolvere con le due autostrade.

Né ovviamente ci si è preoccupati di valutare in quale misura incideranno, sul futuro della mobilità, la crisi economica e l’aumento del costo dei carburanti.

e) Nel Programma regionale di sviluppo approvato con deliberazione del Consiglio regionale n. 39 del 10 ottobre 2000 (doc. 26), si legge che “la rete lombarda della grande viabilità, articolata in sistema autostradale, sistema delle grandi direttrici regionali e sistemi tangenziali dei capoluoghi provinciali, non riesce per quanto estesa ad assorbire e distribuire efficacemente il volume di traffico generato e/o attratto dal sistema socioeconomico lombardo. In particolare, l’originaria struttura radiocentrica della rete autostradale, che continua a gravitare sul polo regionale di Milano, conduce tutti i flussi di traffico a confluire e strozzarsi in prossimità del capoluogo, coinvolgendo e rallentando reciprocamente – e sempre più densamente – sia chi vi è diretto, sia chi è costretto a passarvi accanto per mancanza di direttrici alternative ... A fronte di tale situazione si impongono interventi radicali e strategici, che consentano di risolvere i grandi nodi della viabilità contribuendo alla fluidificazione del traffico

sull'intera rete. L'obiettivo si propone in tale contesto la riqualificazione, il completamento e lo sviluppo della rete di grande viabilità della Lombardia, al fine di garantire migliori collegamenti ed una maggiore fluidità negli spostamenti di persone e cose. L'obiettivo fa riferimento in particolare al coordinamento istituzionale della fattibilità, dello sviluppo progettuale e della realizzazione delle nuove direttrici, tra le quali il sistema viabilistico Pedemontano, la direttissima Milano-Brescia, la nuova circonvallazione est esterna di Milano e del bypass della A4 ...

### **Risultati attesi**

- diminuzione del livello di congestione della rete viabilistica
- realizzabilità di nuovi interventi di grande viabilità
- aumento degli indici di mobilità (maggiore flusso con minori tempi di percorrenza entro il sistema complessivo)
- aumento del concorso di risorse private nella realizzazione di infrastrutture di trasporto
- incremento del livello di sicurezza

### **Principali obiettivi gestionali**

- Conclusione delle consultazioni preliminari con gli enti locali interessati al tracciato del collegamento autostradale diretto Milano-Brescia
- Conclusione delle verifiche di fattibilità della tangenziale est esterna di Milano e della interdipendenza con il progetto del collegamento autostradale diretto Milano-Brescia;
- ...
- definizione di fattibilità e sviluppo progettuale del collegamento autostradale diretto Milano-Brescia;

- definizione di fattibilità e sviluppo progettuale della tangenziale est esterna di Milano”.

**Anche in questo caso si è in presenza di una serie di petizioni di principio che non sono state precedute dalle indagini tecniche di cui sopra, e che sono state radicalmente smentite dalle successive indagini effettuate (seppure con estremo ritardo ed in modo ancora incompleto) dalla Regione, indagini che hanno dimostrato che per effetto delle due nuove autostrade la “struttura radiocentrica della rete autostradale” gravitante sul polo regionale di Milano risulterà ancor più accentuata, per cui sarà ancor più accentuata la tendenza dei flussi di traffico “a confluire e strozzarsi in prossimità del capoluogo”.**

A questo proposito si rimanda a quanto rilevato nel precedente paragrafo “d”, sottolineando in più che le due nuove autostrade, nel primo anno della loro entrata in funzione (negli anni successivi ogni pur minimo beneficio andrà inesorabilmente perduto, a causa dell’incremento del traffico generato dalle “forti potenzialità attrattive” del raccordo di connessione alla viabilità milanese: vd. doc. 7 di BREBEMI, pag. 2-13) faranno aumentare in misura insignificante la velocità media della zona, che passerà da 27 a 31 chilometri orari (vd. doc. 46, prodotto nel giudizio n. 2739/2005), **per cui se le due autostrade verranno realizzate (sottraendo risorse ed utenza ad infrastrutture ben più utili) si verificherà un “maggiore flusso” sulla viabilità della zona, e i tempi di percorrenza rimarranno sostanzialmente gli stessi.**

f) Dall’esame del Piano Generale dei Trasporti approvato con D.P.R. 14 marzo 2001 (doc. 40) emerge quanto segue:

- per quanto riguarda la rete stradale, esso afferma anzitutto che “gli interventi prioritari, per i quali il Governo ha dichiarato la propria volontà e l’impegno a operare per la più sollecita attuazione, anche attraverso la rimozione del divieto alla costruzione di nuove autostrade e l’affidamento di nuove concessioni, sono risultati i seguenti: ... 3) potenziamento o creazione di bypass di alleggerimento dei grandi nodi metropolitani e decongestionamento delle conurbazioni territoriali ed, in particolare: ... c) **Brescia-Milano ...**” (pag. 69);
- subito dopo la Figura 2 individua la “rete stradale di primo livello dello SNIT attuale” (pag. 74), ma se la si confronta con la planimetria prodotta in giudizio come doc. 21 si può agevolmente constatare che essa riporta il tracciato dell’autostrada A4 esistente, **ma non riporta affatto il collegamento diretto Brescia-Milano;**
- ancor più chiaramente, la successiva Tabella 7 che elenca le “tratte incluse nella rete stradale di primo livello dello SNIT attuale” (pag. 77) chiarisce che **il collegamento Milano-Brescia in realtà non è altro che l’autostrada A4 esistente, che evidentemente il PGT prevedeva di potenziare (cosa che effettivamente è poi avvenuta), e non una nuova autostrada destinata a collegare direttamente le due città.**

Quanto al Documento tecnico allegato al PGT, fermo restando che comunque esso non può modificare il contenuto di quest’ultimo per cui, in caso di eventuale contrasto, prevale sicuramente il Piano, esso in realtà prevede quanto segue (doc. 41):

- nella Tabella 8.2.4.1 (pag. 417) indica con il numero 8 un collegamento Brescia-Bergamo-Milano, **ma non individua affatto il “collegamento**

**diretto Brescia-Milano”;**

- nella Figura 8.2.4.1 conferma che l'intervento numero 8 coincide con l'autostrada A4 esistente, che appunto collega Brescia prima con Bergamo e poi con Milano (pag. 419).

**In conclusione, quindi il Piano Generale dei Trasporti non prevede affatto la realizzazione di un “collegamento autostradale diretto Brescia Milano”, per cui ovviamente non è stato preceduto da alcuna indagine tecnica intesa a verificare l'effettiva necessità di tale nuova autostrada, ed altrettanto ovviamente non è sorretto da alcuna motivazione al riguardo.**

g) Con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 23 maggio 2001 (doc. 6 dell'A.N.A.S.) è stata autorizzata, ai sensi e per gli effetti dell'art. 21.2 della legge 24 novembre 2000 n. 340, la realizzazione del “collegamento autostradale fra le città di Brescia e di Milano”.

**In detto decreto non risulta spesa una sola parola per giustificare tale decisione, il che dimostra che neppure esso è stato preceduto dalle indagini tecniche di cui si tratta.**

h) Con il Programma Triennale A.N.A.S. 2001/2003 approvato il 25 maggio 2001 si afferma che l'autostrada Milano-Brescia avrebbe 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 in questo caso, dunque, le indagini tecniche di cui si tratta sono del tutto assenti, così come del tutto assente è qualunque motivazione al**

**riguardo.**

i) Con l'Intesa sottoscritta in data 3 agosto 2001 (doc. 27), la Regione, le Province di Bergamo, Brescia, Cremona e Milano e le Società Bre.Be.Mi S.p.a. e Autostrade S.p.a. hanno fra l'altro deciso che la scelta fra i due diversi tracciati proposti dalle due citate società sarebbe stata effettuata da un gruppo di lavoro costituito da rappresentanti dei soggetti sottoscrittori, hanno stabilito che l'opera sarebbe stata eseguita dalla Società Bre.Be.Mi, ed hanno precisato che il predetto Gruppo di lavoro "avrà il compito di proporre entro il 30 settembre 2001 la scelta del tracciato ottimale, seguendo parametri oggettivi in ordine a:

- minor impatto ambientale e territoriale e migliore valutazione dal punto di vista trasportistico (analisi programmatica);
- fattibilità economico-finanziaria ..., flussi di traffico e tempi di realizzazione ...;
- grado di consenso manifestato dalle Comunità locali attraversate dall'Infrastruttura".

**Neppure questa Intesa è stata quindi preceduta dalle indagini istruttorie di cui si tratta, e neppure questa Intesa è stata sorretta da alcuna motivazione in proposito.**

l) Con Dichiarazione congiunta in data 19 ottobre 2001 (doc. 29), la Regione e le Province di Bergamo, Brescia, Cremona, Lodi e Milano, "riunite per assumere decisioni in ordine al tracciato del collegamento autostradale diretto Milano-Brescia", hanno deciso "1) Di optare tra le due alternative di tracciato, per quella proposta dalla Società BREBEMI S.p.a. (tracciato a nord), integrata dalle modifiche emerse dal gruppo di lavoro

tecnico che ha concluso il suo operato il 30 settembre 2001 (cfr. allegato A)  
2) L'allacciamento a Milano avverrà attraverso la Tangenziale Est Esterna, che verrà realizzata in tempi coerenti con la BREBEMI e dando priorità all'allacciamento a Sud con il nodo di Melegnano. Pertanto il tracciato di competenza di BREBEMI si concluderà a est di Melzo; ... 4) La Società BREBEMI S.p.A. si impegnerà a presentare le conseguenti modifiche al progetto e al piano finanziario ad ANAS, all'interno del progetto già depositato. Società Autostrade S.p.A. ritirerà il proprio progetto”.

**Nemmeno la Dichiarazione congiunta è stata dunque preceduta dalle indagini tecniche di cui si tratta, e neppure essa è stata sorretta da alcuna motivazione in proposito.**

m) Con la delibera n. 7374 dell'11 dicembre 2001 (doc. 31) la Giunta regionale ha preso atto della comunicazione (doc. 30) con cui il proprio Presidente, d'intesa con l'Assessore a Infrastrutture e Mobilità, aveva dichiarato 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 tali infrastrutture erano indicati sia il “collegamento autostradale direttissimo



Milano-Brescia” che la “Nuova Tangenziale Est Esterna di Milano”).

**Né la comunicazione né la delibera sono state precedute dalle indagini tecniche di cui si tratta, e neppure esse sono state sorrette da alcuna motivazione in proposito.**

n) Con la delibera C.I.P.E. n. 121 del 21 dicembre 2001 (doc. 32, 32.1 e 32.2), è stato approvato il programma delle “infrastrutture pubbliche e private e degli insediamenti produttivi”, fra cui risultano inclusi il “Collegamento autostradale Milano-Brescia (Brebemi)” e la Tangenziale Est Esterna di Milano.

**Ma anche tale delibera è stata adottata senza il preventivo esperimento delle indagini tecniche di cui si tratta, e neppure essa è stata sorretta da alcuna motivazione in proposito.**

o) Con la delibera del Consiglio di Amministrazione dell’A.N.A.S. in data 19 dicembre 2002 (richiamata nell’avviso pubblicato su alcuni quotidiani il 16 giugno 2003 - doc. 33 - ma di cui non è stata acquisita copia agli atti del giudizio per cui non ne è noto il contenuto) è stata approvata la proposta di realizzare la Tangenziale Est Esterna.

**Anche in questo caso, delle indagini tecniche di cui si tratta non vi è la minima traccia.**

p) Nell’Intesa Generale Quadro stipulata fra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e la Regione l’11 aprile 2003 (doc. 21 della Regione) e riguardante fra l’altro sia l’autostrada BREBEMI che la Tangenziale Est Esterna, si possono leggere generiche affermazioni sull’inadeguatezza del sistema infrastrutturale lombardo, **ma non vi è traccia dell’istruttoria tecnica di cui si tratta.**

q) Estremamente rivelatore, infine, risulta quanto scritto a pag. 9 del doc. 2 prodotto da BREBEMI: "... nel settore delle grandi infrastrutture non si può più contare su rilevanti finanziamenti pubblici: la soluzione per chiunque voglia concretamente intervenire nel settore è quella di puntare prevalentemente su opere capaci di autofinanziarsi, ossia puntare sulle tecniche del Project Financing. Ed è questa la scelta innovativa adottata da Brebemi".

**In altri termini, sulla base di considerazioni vecchie gabbellate per "scelta innovativa", si è deciso di realizzare una nuova autostrada anziché adottare diverse tipologie di intervento, non perché essa rappresentasse la soluzione più funzionale, più economica, e più compatibile con l'ambiente e con la salute dei cittadini, ma perché si è ritenuto (a torto) che l'autostrada fosse l'unica opera "capace di autofinanziarsi" (come se poi i soldi non uscissero sempre dalle stesse tasche!).**

Si tratta di considerazioni vecchie, perché esprimono la vecchia logica che ha portato alla disastrosa situazione ambientale che stiamo vivendo, secondo cui non vanno fatte le cose più adatte all'ambiente in cui viviamo, ma quelle che è più facile e conveniente realizzare.

Ma si tratta di considerazioni vecchie anche dal punto di vista economico, come è dimostrato da quanto scritto nel 2001 a pag. 2-11 (e ribadito a pag. 5-2) del doc. 7 prodotto da BREBEMI: "al momento della probabile data di apertura dell'infrastruttura (2007) saranno ... certamente disponibili modalità di pagamento in linea, senza la necessità di rallentare e incanalare i flussi di traffico, che consentono di gestire la tariffazione in maniera più

flessibile”: **siamo nel 2008, e già da anni sono disponibili strumenti che in caso di ineludibile necessità consentono di riscuotere pedaggi anche sulle strade extraurbane senza bisogno di costruire autostrade, per cui anche la riqualificazione ed il potenziamento di tali strade extraurbane è “capace di autofinanziarsi”!**

Al termine di questa dettagliata (e necessariamente lunga) analisi, si può tranquillamente concludere che, fatta eccezione per i Comuni (cioè le amministrazioni più consapevoli dei reali problemi delle Comunità dell’Est Milanese e delle ricadute assolutamente negative e controproducenti che verrebbero prodotte da due autostrade calate in un tessuto che, nonostante le compromissioni del passato, conserva tuttora un pregio così straordinario), per otto anni le Autorità interessate sono andate affermando e ripetendo come se fosse una “verità rivelata” che l’autostrada BREBEMI e la Tangenziale Est Esterna sarebbero state il toccasana per i problemi viabilistici della zona, **senza effettuare alcuna indagine tecnica per accertare se ciò fosse vero**: non ci si può quindi stupire se tali Autorità sono state clamorosamente smentite dagli studi effettuati proprio dalla Regione all’inizio del 2007.

**6) Con il secondo, il ventiduesimo ed il ventitreesimo motivo di ricorso** è stato eccepito che nel caso di specie gli organi dello Stato erano incompetenti ad adottare gli atti impugnati, i quali rientravano invece nella sfera di competenza della Regione, per cui non esistevano i presupposti per applicare le norme dettate dalla legge n. 443/2001.

In proposito sarà opportuno prendere le mosse dall’articolo 99 del decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112, ai sensi del quale “sono conferite alle

regioni e agli enti locali ... **le funzioni di programmazione ... delle strade non rientranti nella rete autostradale e stradale nazionale**".

L'autostrada BREBEMI e la Tangenziale Est Esterna non rientrano sicuramente nella "rete autostradale e stradale nazionale" giacché, avendo ciascuna una lunghezza di pochi chilometri ed essendo entrambe comprese nel territorio della Lombardia, non sono riconducibili fra le "grandi direttrici del traffico nazionale", né tanto meno fra "quelle che congiungono la rete viabile principale dello Stato con quella degli Stati limitrofi" (articolo 98 del medesimo decreto n. 112/1998).

Questo è tanto vero che, ai sensi dell'articolo 6 della legge regionale n. 9 del 4 maggio 2001 (emanata in attuazione del decreto legislativo n. 112/1998), **le due autostrade di cui si tratta costituiscono ad ogni effetto "autostrade regionali"** in quanto "sviluppano il loro tracciato interamente nel territorio della Lombardia" e "assolvono richieste di mobilità prevalentemente originate o destinate nel territorio della Lombardia".

Ed è appunto per questo che la stessa Giunta regionale, con la delibera n. 9865 del 19 luglio 2002, ha espressamente inserito fra le autostrade regionali il "sistema tangenziale esterno di Milano, con particolare riferimento all'arco est compreso tra la A4 e la A1" (doc. 36).

Tutto ciò premesso, in questa materia la disciplina dei rapporti fra lo Stato e le Regioni è ormai cristallizzata nei principi fissati dalla sentenza della Corte costituzionale n. 303 del 1° ottobre 2003: per ciascuna delle opere in esso elencate, il programma approvato con la delibera del C.I.P.E. n. 121 del 21 dicembre 2001 acquista efficacia solamente dopo che sia stata stipulata, fra lo Stato e la Regione interessata, un'Intesa in esito alla quale risulti

dimostrato che la Regione stessa, per la propria inadeguatezza, sia incapace di svolgere le funzioni relative, le quali pertanto non possono che essere esercitate dall’Autorità statale in applicazione dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza.

**Nel caso in esame, nessuna Intesa fra lo Stato e la Regione Lombardia avente questo contenuto è stata prodotta in giudizio dalle controparti.**

A ben vedere, nella memoria del C.I.P.E. in data 4 dicembre 2003 si identifica tale intesa con l’Intesa generale quadro sottoscritta con straordinaria preveggenza fra lo Stato e la Regione Lombardia in data 11 aprile 2003, **cioè addirittura sei mesi prima della sentenza della Corte.**

Basta però leggere il testo di tale Intesa (vd. doc. 21 della Regione), per rendersi agevolmente conto che essa non ha affatto il contenuto stabilito dalla Corte Costituzionale, e quindi non può produrre gli effetti indicati dalla stessa.

Contrariamente a quanto stabilito dalla Corte, infatti, in tale Intesa non è spesa una sola parola per “allegare”, “argomentare” e “dimostrare” l’inadeguatezza e l’incapacità della Regione Lombardia a “svolgere in tutto o in parte la funzione” di cui si tratta, presupposto questo indispensabile per giustificare l’applicazione di quei principi di “sussidiarietà” e di “adeguatezza” che soli permettono il sovvertimento del riparto costituzionale di competenze fra Stato e Regione.

Al contrario, essa si limitava a regolare i rapporti fra Stato e Regione, dando per scontato che per la legge n. 443/2001 spettava allo Stato, e non alla Regione, la competenza in materia, senza porsi il minimo problema in merito al rispetto delle regole costituzionali vigenti in materia.

Del resto non si vede per quale motivo la Regione Lombardia dovrebbe essere priva di capacità adeguate allo svolgimento delle funzioni necessarie per la realizzazione della BREBEMI o della Tangenziale Est Esterna, visto che essa, avvalendosi della citata legge regionale n. 9/2001, sta esperendo il procedimento per l'approvazione del progetto relativo all'autostrada Broni-Mortara, un'autostrada che addirittura si snoda nel territorio di due Regioni, la Lombardia ed il Piemonte, il cui studio di fattibilità è stato approvato con la delibera della Giunta regionale n. 1789 del 25 gennaio 2006 (doc. 42), ed il cui progetto preliminare è stato approvato con la delibera della Giunta regionale n. 4659 del 4 maggio 2007 (doc. 44).

Di conseguenza, stando alla decisione della Corte costituzionale dovrebbe ritenersi che a tutt'oggi le previsioni del programma approvato con la delibera del C.I.P.E. n. 121/2001 relative all'autostrada BREBEMI ed alla Tangenziale Est Esterna siano ancora inefficaci, **e che pertanto siano illegittimi i provvedimenti successivamente adottati per dare attuazione a tali previsioni in quanto privi del loro indispensabile presupposto.**

Ma v'è di più.

Dalla citata sentenza della Corte costituzionale n. 303/2003 sono ormai passati più di cinque anni, e poiché in questo lasso di tempo lo Stato e la Regione hanno ritenuto di non stipulare l'Intesa da essa prevista, si deve necessariamente concludere che i presupposti indispensabili per addivenire alla sua sottoscrizione neppure esistono.

**Stando così le cose, non si può più parlare di mera inefficacia delle richiamate previsioni del programma approvato dal C.I.P.E., ma si deve riconoscere la loro illegittimità per incompetenza dell'organo**

**statale.**

Tale vizio di legittimità lede gli interessi istituzionali della ricorrente, in quanto esso consente di procedere all'approvazione dei progetti relativi alle due autostrade di cui si tratta secondo le regole dettate dalla legge n. 443/2001 e dal decreto legislativo n. 190/2002, regole che per soddisfare esigenze di accelerazione dei procedimenti limitano considerevolmente la tutela dei valori ambientali.

In particolare per quanto riguarda la Valutazione di Impatto Ambientale, momento essenziale di partecipazione dei cittadini nella verifica circa la sostenibilità degli effetti prodotti sull'ambiente dalle opere progettate, il regime ordinario prevede che essa sia effettuata con riferimento al progetto definitivo. Per le "grandi opere", invece, l'articolo 3 del decreto legislativo n. 190/2002 stabilisce che la V.I.A. abbia ad oggetto il progetto preliminare, il cui livello di dettaglio è considerevolmente inferiore rispetto a quello del progetto definitivo, mentre quest'ultimo va sottoposto alla V.I.A. solamente qualora sia diverso da quello preliminare, e solamente se il Ministro ritenga che tale differenza "comporti una significativa modificazione dell'impatto globale del progetto sull'ambiente", nel qual caso oltretutto il nuovo procedimento di valutazione "può riguardare la sola parte di progetto interessato alla variazione" (articolo 185 del decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163).

Grazie a questo meccanismo, quindi, i cittadini non possono partecipare:

- al processo di valutazione di impatto ambientale di quegli elementi di maggior dettaglio assenti nel progetto preliminare, e contenuti nel progetto definitivo che al progetto preliminare non apportino modifiche ;
- alla valutazione del Ministro, chiamato a decidere se il progetto definitivo

diverso da quello preliminare modifichi “significativamente” l’impatto globale sull’ambiente oppure no;

- al processo di valutazione del progetto definitivo che, pur modificando significativamente l’impatto su determinati aspetti dell’ambiente, non modifichi a sufficienza l’impatto “globale”;

- alla valutazione del Ministro, chiamato a decidere se sottoporre a V.I.A. l’intero progetto definitivo modificativo del progetto preliminare, oppure solo le parti modificate;

- alla valutazione delle parti di progetto definitivo sottoposto a V.I.A., che non siano oggetto di modifica (come se il loro impatto sull’ambiente non potesse essere influenzato dalle modifica delle altre parti di opera).

Costituisce dimostrazione di quanto sopra il parere pronunciato dalla Soprintendenza l’8 luglio 2004 in merito all’autostrada Brescia-Milano, ove si dà atto che, “... **trattandosi di un progetto preliminare**, da un punto di vista monumentale il nuovo tracciato **non pare** avere interferenze dirette con emergenze architettoniche di particolare pregio” (vd. doc. 30 prodotto nel giudizio 2738/2005, pag. 3).

A ciò si aggiunga che nel procedimento di valutazione di impatto ambientale della Tangenziale Est Esterna, svoltosi secondo le regole del decreto legislativo n. 190/2002, la Commissione Speciale di Valutazione di Impatto Ambientale costituita presso il Ministero dell’Ambiente e della tutela del Territorio ha approvato il relativo progetto nonostante il voto contrario espresso in rappresentanza della Regione dal Direttore Generale della direzione Generale Infrastrutture e Mobilità, ing. Mario Rossetti (doc. 37 e 38): se dunque fossero state applicate correttamente le regole che attribuiscono



alla Regione la competenza in materia, tale valutazione sarebbe stata esperita negativamente, ed il progetto dell'opera non avrebbe proseguito il proprio iter di approvazione.

7) Con **il terzo, il quindicesimo e il sedicesimo** motivo di ricorso è stata evidenziata la violazione del divieto di realizzare nuove autostrade, previsto dall'articolo 11 della legge 28 aprile 1971 n. 287 e dall'articolo 18-bis del decreto legge 13 agosto 1975 n. 376.

Che tali disposizioni valgano per l'autostrada BREBEMI è pacifico, ma sicuramente valgono anche per la Tangenziale Est Esterna visto che anche quest'ultima è sicuramente un'autostrada di nuovo impianto, come riconosciuto espressamente nel Documento di programmazione economica e finanziaria 2000-2002 (doc. 2 dell'A.N.A.S.) e nella delibera della Giunta regionale n. 9865/2002 (doc. 36), e come ulteriormente confermato dal fatto che essa è stata concepita come infrastruttura essenziale per il funzionamento dell'autostrada BREBEMI (vd. il doc. 26, nel quale se ne mette in risalto la "interdipendenza con il progetto di collegamento autostradale diretto Milano-Brescia").

Né l'entrata in vigore della legge n. 443/2001 ha comportato l'inapplicabilità di dette disposizioni, dal momento che non contiene alcuna norma con esse incompatibile.

Nel suo testo originario (per ciò che qui rileva, le successive modifiche non hanno cambiato il quadro normativo) l'articolo 1 della legge n. 443/2001 si limitava infatti a stabilire che "il Governo ... individua 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” (primo comma), e che lo stesso Governo era delegato ad adottare uno o più decreti legislativi aventi fra l’altro ad oggetto la “definizione delle procedure da seguire in sostituzione di quelle previste per il rilascio dei provvedimenti concessori o autorizzatori di ogni specie” (secondo comma, lettera “b”), nonché la “attribuzione al CIPE ... del compito di valutare le proposte dei promotori, di approvare il progetto preliminare e definitivo, di vigilare sulla esecuzione dei progetti approvati, adottando i provvedimenti concessori ed autorizzatori necessari, comprensivi della localizzazione dell’opera e, ove prevista, della VIA istruita dal competente Ministero” (secondo comma, lettera “c”).

**Nulla disponeva invece in merito al divieto sancito dalle norme speciali vigenti in tema di autostrade, divieto che quindi non vi è alcuna ragione di ritenere abrogato.**

Quanto alla deroga prevista dall’articolo 21 della legge 24 novembre 2000 n. 340, è da escludere che l’atto di consenso previsto da tale articolo possa rientrare fra i “provvedimenti concessori ed autorizzatori” di cui parlano le disposizioni della legge 443/2001 poc’anzi riportate, dal momento che si tratta di un atto demandato alla competenza esclusiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, che va adottato sulla base del parere obbligatorio reso dalle competenti Commissioni della Camera e del Senato, e che per la Tangenziale Est Esterna non è mai stato assunto (vd., a questo proposito, quanto indicato nella relativa scheda allegata al doc. 11 della Regione: “l’opera potrà ... essere realizzata previo inserimento in PGT **e conseguente deroga dal vincolo vigente in materia di autostrade**”).

Come già sottolineato, con il programma approvato in forza della delibera n.

121/2001 il C.I.P.E. ha individuato le opere ritenute di prioritaria importanza per avviare “la modernizzazione e lo sviluppo del Paese”, operando una scelta diretta a concentrare sulla realizzazione di tali opere risorse economiche ed ambientali che altrimenti, stante l’attuale quadro di penuria di tali risorse, sarebbe stato possibile utilizzare per realizzare altre infrastrutture: per la legittimità di tale programma, pertanto, era essenziale che vi fosse la certezza che le opere dallo stesso individuate potessero essere concretamente realizzate.

Per la Tangenziale Est Esterna questa certezza non vi poteva essere, proprio perché in quel momento, così come tuttora, la realizzazione di tale autostrada risultava vietata dalla legge, l’A.N.A.S. aveva respinto la richiesta della Regione di inserirla nel proprio Programma Triennale (vd. in proposito quanto rilevato nel ventiseiesimo motivo di ricorso), ed il Presidente del Consiglio dei Ministri non aveva manifestato il proprio motivato consenso alla sua costruzione.

In questa parte la delibera del C.I.P.E. è quindi illegittima, in quanto ha attribuito priorità alla realizzazione di un’opera che non solo era vietata dalle speciali norme di legge vigenti in tema di autostrade, ma che oltretutto non poteva neppure acquisire l’eccezionale consenso previsto dall’articolo 21 della legge n. 340/2000 in quanto non era inserita fra le “**scelte prioritarie**” del Piano generale dei Trasporti, né poteva essere inserita nel “programma triennale per la gestione e l’incremento della rete stradale e autostradale dello Stato”, non essendo un’autostrada di proprietà di quest’ultimo.

Quanto all’autostrada BREBEMI, è vero che il Presidente del Consiglio dei

Ministri, con decreto in data 23 maggio 2001, aveva espresso il proprio consenso alla “realizzazione del collegamento autostradale tra le città di Brescia e di Milano” (doc. 6 dell’A.N.A.S), ma è altrettanto vero che tale decreto è illegittimo per tutte le ragioni evidenziate nel sedicesimo motivo di ricorso.

L’articolo 11 della legge n. 287/1971 e l’articolo 18-bis del decreto legge n. 376/1975, laddove hanno introdotto nel nostro ordinamento il divieto di realizzare nuove autostrade, sotto il profilo ambientale si sono rivelate fra le norme più lungimiranti del nostro panorama legislativo, anche se i loro positivi effetti sono stati purtroppo mitigati dalla tendenza della nostra politica a sottodimensionare costantemente le risorse destinate al trasporto pubblico.

Essi hanno introdotto una regola generale, mentre a sua volta la successiva legge n. 340/2000, con l’articolo 21, ha introdotto un’eccezione a tale regola, demandando alla massima Autorità di governo, cioè al Presidente del Consiglio dei Ministri, il potere di derogare al divieto di cui si tratta, in presenza dei presupposti tassativamente individuati dalla legge e nel rispetto di un procedimento che coinvolge, oltre al Ministero dei lavori pubblici, anche i rappresentanti del Parlamento.

Trattandosi di una norma derogatoria ad una regola generale, il potere previsto dell’articolo 21 deve essere esercitato entro i rigorosi limiti sanciti dalla norma, deve essere sorretto da un’approfondita istruttoria, e deve essere giustificato da una puntuale motivazione che illustri adeguatamente le ragioni per cui, in ogni singolo caso, sia stato ritenuto indispensabile derogare al generale divieto di costruire nuove autostrade.

In particolare, il potere di deroga di cui si tratta può essere legittimamente esercitato solamente se:

- riguardi nuove autostrade “che siano inserite nelle scelte prioritarie del Piano generale dei trasporti”, e le inserisca fra le sue “scelte prioritarie”;
- riguardi nuove autostrade che siano inserite nel “programma triennale per la gestione e l’incremento della rete stradale e autostradale dello Stato” vigente, **e non in quello solamente adottato e non ancora approvato;**
- sia stato acquisito il parere **di tutte le Commissioni parlamentari competenti per materia**, nessuna esclusa;
- sia stata preventivamente espletata un’approfondita istruttoria, che abbia verificato **l’effettiva necessità** di derogare al generale divieto di costruire nuove autostrade;
- sia sorretto da una puntuale motivazione, **che illustri adeguatamente** gli esiti di tale istruttoria.

Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 maggio 2001 non rispetta queste regole in quanto:

- a) come si è visto, il Piano generale dei trasporti non prevedeva affatto la realizzazione di una nuova autostrada di collegamento diretto fra Brescia e Milano, ed ovviamente non la inseriva fra le sue “scelte prioritarie”;
- b) il “programma triennale per la gestione e l’incremento della rete stradale e autostradale dello Stato” vigente in quel momento non prevedeva affatto la costruzione della nuova autostrada di cui si tratta, tant’è che a

questo scopo nel decreto del 23 maggio 2001 è stato richiamato un programma che in quel momento non era ancora vigente in quanto, pur essendo stato adottato, sarebbe stato approvato definitivamente solo il successivo 25 maggio 2001;

- c) non è stato preceduto dal parere di tutte le “Commissioni parlamentari competenti per materia”, cioè della XII e dell’VIII Commissione permanente del Senato, e dell’VIII e della IX Commissione permanente della Camera dei Deputati, vale a dire le stesse “competenti commissioni permanenti” che, ai sensi dell’articolo 2 della legge 15 giugno 1984 n. 245, hanno espresso il loro parere nel procedimento di approvazione del PGT (vd. il preambolo del D.P.R. 14 marzo 2001: doc. 6 della Regione).
- d) non è stato preceduto da alcuna indagine tecnica intesa a verificare se effettivamente fosse indispensabile derogare al generale divieto di costruire nuove autostrade (nessun documento è stato al riguardo prodotto in giudizio, a smentita della censura sollevata a questo proposito nel sedicesimo motivo di ricorso);
- e) né è stato corredato della minima motivazione sul punto.

A tutto ciò si aggiunga che il Presidente del Consiglio dei Ministri, con il decreto del 23 maggio 2001, seppure in modo illegittimo ha espresso il proprio consenso alla “realizzazione del collegamento autostradale tra le città di Brescia e di Milano”, mentre l’autostrada BREBEMI non collega affatto Brescia con Milano, in quanto come già visto parte da Travagliato, a 14 chilometri da Brescia, e raggiunge Melzo, a 22 chilometri da Milano.

Anche se fosse legittimo, pertanto, tale decreto non permetterebbe

comunque di superare il divieto sancito dall'articolo 11 della legge n. 287/1971 e dall'articolo 18-bis del decreto legge n. 376/1975, per realizzare un'infrastruttura sostanzialmente diversa da quella autorizzata.

**8)** In merito al **quarto motivo di ricorso**, occorre rilevare quanto segue.

Il Piano generale dei trasporti approvato in forza del D.P.R. 14 marzo 2001 (doc. 40) aveva riconosciuto che “di gran lunga il modo che genera maggiori esternalità è quello stradale”, aveva poi dato atto che “lo sviluppo di una mobilità sostenibile è un tema centrale nell'ambito del Piano, le cui proposte settoriali assumono come obiettivo rilevante l'abbattimento degli attuali livelli di inquinamento, sia quello i cui impatti si manifestano su scala globale (effetto serra), sia quello i cui impatti si esplicano in ambiti territoriali più circoscritti, incidendo negativamente sulla salute e, più in generale, sulla qualità della vita delle popolazioni più esposte a tali fenomeni” (pag. 32), aveva stabilito che “bisogna avviare una fase in cui **la Valutazione Ambientale Strategica diventi l'itinerario obbligato di ogni iniziativa**, superando la prassi in cui la valutazione degli impatti rappresenta una procedura per difendere e non per motivare le scelte. **In tal modo sarà possibile garantire che gli obiettivi concordati nelle sedi internazionali (Conferenza di Rio, Protocollo di Kyoto ecc.) non rimangano semplici dichiarazioni di buona volontà o, comunque, si traducano in norme prive di incisività.** Se sono dunque importanti gli interventi rivolti al contenimento degli effetti di inquinamento e dei costi ambientali prodotti dal sistema di trasporto nel suo complesso, non vanno sottovalutati gli impatti che il sistema dei trasporti può produrre nei confronti delle condizioni di sostenibilità socio-economica-territoriale”, ed aveva infine

concluso che pertanto, **“nella realizzazione del Piano sarà dato carattere di priorità a quelle opere che abbiano superato positivamente la prevista Valutazione ambientale strategica”** (pag. 34 e 35).

Dopo poche settimane veniva approvata la Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001 la quale, dopo aver disposto che i programmi elaborati nel settore dei trasporti “sono soggetti ad una valutazione ambientale ai sensi degli articoli da 4 a 9” (articolo 3), precisava che “gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative per conformarsi alla presente direttiva prima del 21 luglio 2004”: **con il Piano generale dei trasporti approvato il 14 marzo 2001 lo Stato italiano si era già quindi conformato alle indicazioni di tale Direttiva.**

Con la delibera n. 121 del 21 dicembre 2001 il C.I.P.E. attribuiva carattere di priorità alla realizzazione di alcuni interventi stradali riconducibili al settore dei trasporti (uno dei quali, a torto ritenuto compreso nelle previsioni del P.G.T.).

Ai sensi di quest’ultimo, quindi, tale individuazione doveva essere preceduta da una valutazione ambientale strategica da effettuare secondo le regole stabilite dalla direttiva del 27 giugno 2001, che permettesse di verificare gli effetti che i predetti interventi avrebbero attendibilmente prodotto sull’ambiente.

Se tale verifica fosse stata fatta, sicuramente il C.I.P.E. si sarebbe ben guardato dall’inserire fra le opere strategiche e di preminente interesse nazionale l’autostrada BREBEMI, e tanto meno la Tangenziale Est Esterna.

La mancanza della valutazione ambientale strategica rende quindi



illegittima “in parte qua” la citata delibera n. 121/2001.

**9)** In merito alla censura sollevata **con il settimo motivo di ricorso**, va ricordato che l’articolo 1 della legge n. 443/2001, dopo aver previsto che “il Governo ... individua 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”, stabilisce che “l’individuazione è operata ... a mezzo di un programma ... **con indicazione degli stanziamenti necessari per la loro realizzazione**”.

Quest’ultima precisazione non è un dettaglio privo di importanza, in quanto l’individuazione degli stanziamenti costituisce presupposto indefettibile per dimostrare la concreta realizzabilità delle opere individuate, e quindi la serietà del programma.

Se invece si esamina il programma approvato con la delibera del C.I.P.E. n. 121/2001 (doc. 32) si può constatare che:

- per quanto riguarda l’autostrada BREBEMI (ivi denominata “Asse autostradale medio padano Brescia-Milano” e regolata unitamente al “Passante di Mestre”), si dà atto che a fronte di un preventivo pari complessivamente a 2.737.222.000 euro, le disponibilità ammontano solamente a 103.291.000 euro, e la previsione di spesa a soli 877.977.000 euro (doc. 32.1);
- per quanto riguarda la Tangenziale Est Esterna, nessuno stanziamento risulta indicato nel programma (doc. 32.2).

**10)** Con **il decimo e l’undicesimo motivo di ricorso**, per quanto possa occorrere, è stata eccepita l’illegittimità dell’Intesa sottoscritta il 3 agosto 2001 e della Dichiarazione congiunta firmata il 19 ottobre 2001.

Al riguardo, in questa sede ci si limiterà a sottolineare che tali atti sono stati sottoscritti dai rappresentanti degli enti pubblici, senza che gli organi deliberanti competenti in materia avessero manifestato la loro volontà in tal senso.

In particolare, l'Intesa del 3 agosto 2001 (doc. 27) è stata stipulata dalla Regione e dalle Province di Bergamo, Brescia, Cremona e Milano, mentre la Dichiarazione del 19 ottobre 2001 (doc. 29) è stata stipulata dalla Regione e dalle Province di Bergamo, Brescia, Cremona, Lodi e Milano,

La competenza a deliberare in materia spettava per le Province al Consiglio o, a tutto voler concedere, alla Giunta, ai sensi degli articoli 42.2, lettera "b" e 48 del decreto legislativo 18 aprile 2000 n. 267, e per la Regione alla Giunta, ai sensi dell'articolo 21 dello Statuto.

Questa censura, sollevata con i motivi aggiunti del 14 marzo 2002, non trova smentita nella documentazione depositata in giudizio dalle controparti, le quali non sono state in grado di produrre alcun atto deliberativo al riguardo, per cui la sua fondatezza è da ritenere dimostrata.

E la ricorrente ha un concreto interesse a veder riconosciuta la fondatezza di tale censura, in quanto la violazione delle norme citate ha impedito di attivare un dibattito politico sulle scelte ivi operate, dibattito nel corso del quale si sarebbero fatte valere in modo certamente più incisivo le esigenze di salvaguardia dell'ambiente.

**11)** Discorso analogo va svolto con riferimento al **ventiquattresimo motivo di ricorso**, avente ad oggetto la delibera della Giunta regionale n. 7374 dell'11 dicembre 2001 e la comunicazione del Presidente e dell'Assessore ivi richiamata (doc. 30 e 31), mediante le quali era stato individuato il

“programma delle opere da inserire nella c.d. *legge obiettivo*”, ed era stato chiesto al Governo di includere nella delibera poi approvata dal C.I.P.E. il 21 dicembre 2001 anche il “collegamento autostradale direttissimo Milano-Brescia (BREBEMI)” e la “nuova tangenziale Est Esterna di Milano”.

Ai sensi dell’articolo 1 della legge n. 443/2001, l’elenco delle opere approvato in virtù di quest’ultima delibera costituisce un “programma” che va “inserito nel Documento di programmazione economico-finanziaria”, per cui non vi è dubbio che esso costituisce ad ogni effetto un atto di “programmazione nazionale”.

Così come non vi è dubbio che, poiché ai sensi del medesimo articolo 1 tale elenco andava approvato “nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle regioni”, la partecipazione di ciascuna Regione al relativo procedimento costituiva momento essenziale ed imprescindibile di questa attività di programmazione, visto che ai sensi dell’articolo 117 della Costituzione la viabilità rientra nella competenza esclusiva della Regione o, a tutto voler concedere, nella competenza concorrente quando si tratti di “grandi reti di trasporto” (fattispecie che comunque nel caso in esame non ricorre).

Un momento tanto più essenziale se riferito alle due autostrade di cui è causa dal momento che, come si è già rilevato:

- ai sensi dell’articolo 99 del decreto legislativo n. 112/1998, “sono conferite alle regioni e agli enti locali ... **le funzioni di programmazione ... delle strade non rientranti nella rete autostradale e stradale nazionale**”;
- ai sensi dell’articolo 98 del medesimo decreto l’autostrada BREBEMI e la Tangenziale Est Esterna non rientrano nella “rete autostradale e

- stradale nazionale”;
- ai sensi dell’articolo 6 della legge regionale n. 9/2001 esse costituiscono ad ogni effetto “autostrade regionali”;
  - la stessa Regione, con la delibera della Giunta n. 9865/2002, ha espressamente inserito fra le autostrade regionali il “sistema tangenziale esterno di Milano, con particolare riferimento all’arco est compreso tra la A4 e la A1” (doc. 36).

Ciò premesso, l’articolo 6 dello Statuto della Regione Lombardia è assolutamente chiaro: **“il Consiglio formula le indicazioni, le proposte e i pareri mediante i quali la regione partecipa alla programmazione nazionale”**.

L’approvazione della proposta relativa alle opere da inserire nel programma approvato dal C.I.P.E. spettava quindi al Consiglio regionale, in esito ad un dibattito che avrebbe coinvolto tutte le forze politiche in esso rappresentate, tanto quelle di maggioranza quanto quelle di opposizione, e che dovendosi svolgere in seduta pubblica avrebbe fatto sicuramente emergere posizioni più attente alla salvaguardia dell’ambiente.

Detta proposta è stata invece formalizzata negli uffici del Presidente e dell’Assessore, è stata semplicemente comunicata alla Giunta, e la stessa Giunta si è limitata a “prendere atto” di tale comunicazione, senza neppure discuterne il contenuto.

Tutto ciò, in palese violazione dell’articolo 6 dello Statuto regionale, e con conseguente illegittimità della delibera del C.I.P.E. adottata sulla base di detta proposta.

**12) Un accenno, infine, al diciottesimo motivo di ricorso.**

La mancata produzione in giudizio della delibera dell'A.N.A.S. in data 19 dicembre 2002, citata nell'avviso (peraltro quanto mai criptico) pubblicato in data 16 giugno 2003 e relativo alla richiesta di pronuncia di compatibilità ambientale del progetto preliminare della Tangenziale Est Esterna (doc. 33), impone di argomentare per deduzione.

A quanto sembra di capire, con tale delibera è stata approvata la proposta della società "Tangenziali Esterne di Milano s.p.a." intesa a realizzare la Tangenziale Est Esterna in regime di project financing, proposta che evidentemente doveva essere corredata del relativo progetto preliminare, come prescritto dall'articolo 37-*bis* della legge 11 febbraio 1994 n. 109.

Tale approvazione è avvenuta però senza che fossero previamente espletati gli adempimenti prescritti (anche in sostituzione dell'avviso previsto dall'articolo 37-*bis* poc'anzi richiamato) dall'articolo 8 del decreto legislativo n. 190/2002, ai sensi del quale "il Ministero pubblica sul proprio sito informatico e ... sul sito informatico individuato dal Presidente del Consiglio dei Ministri ... nonché nelle Gazzette Ufficiali italiana e comunitaria, la lista delle infrastrutture per le quali il soggetto aggiudicatore ritiene di sollecitare la presentazione di proposte da parte di promotori ai sensi dell'art. 37 bis della legge quadro ...": in proposito le controparti non hanno depositato in giudizio alcun documento che smentisca questa censura, che pertanto è da considerare dimostrata.

La pubblicità prevista dal citato articolo 8 ha lo scopo evidente di creare le condizioni affinché, relativamente a tali opere, venga presentato il maggior numero possibile di proposte, ciascuna corredata di un progetto preliminare, così che dette opere possano essere realizzate fra l'altro nel modo più

rispettoso dell'ambiente, e quindi anche nel modo economicamente più vantaggioso (il mancato rispetto dell'ambiente, infatti si traduce sempre in un aggravio di costi che gravano comunque sulla collettività, le cosiddette "esternalità").

La ricorrente, in quanto Associazione ambientalista, ha quindi un concreto interesse a contestare la violazione del citato articolo 8, giacché tale violazione ha impedito la presentazione di un maggior numero di progetti preliminari.

Nel caso in esame infatti, non essendo stata data la pubblicità prescritta dalla legge, per la Tangenziale Est Esterna è stata presentata la sola proposta della società "Tangenziali Esterne di Milano", proposta che è stata corredata di un progetto preliminare del tutto irrispettoso dell'ambiente e per questo contestato nel giudizio pendente davanti all'ecc.mo Tribunale con il n. 2739/2005.

Dato questo vizio d'origine, non c'è quindi da stupirsi se poi, nel corso della gara per l'aggiudicazione del progetto, solo la società Tangenziali Esterne di Milano abbia presentato un'offerta (vd. doc. 61 prodotto nel giudizio 2739/2005).

**13)** Per tutti gli altri vizi degli atti impugnati, si rimanda al contenuto dei precedenti scritti difensivi.

Milano, 20 novembre 2008

(Avvocato Walter Fumagalli)