

Sintesi delle principali violazioni di norme evidenziate nei ricorsi presentati al Tribunale Amministrativo Regionale della Lombardia dal Coordinamento dei Comitati e delle Associazioni contro l'autostrada Broni-Pavia-Mortara.

(in corsivo-grassetto le norme che si ritengono violate, a seguire breve relazione illustrativa)

a) Violazione della Direttiva 85/337/CEE, dell'art. 6 della legge n. 349/1986, dei DPCM 10 agosto 1988, n. 377 e 27 dicembre 1988 n. 16100, in materia di valutazione di impatto ambientale. Violazione dell'art. 71 del D. Lgs. n. 112/1998, concernente il conferimento di funzioni e compiti amministrativi dallo Stato alle regioni e agli enti locali.

Il progetto preliminare, adottato nell'ambito della Conferenza di Servizi del 7 febbraio 2007, si ritiene rientri fra quelli che devono essere obbligatoriamente sottoposti a VIA preventiva, infatti, il progetto autostradale denominato "Integrazione del sistema trans-padano: direttrice Broni-Pavia-Mortara" non possiede le caratteristiche previste dalla LR n. 9/2001 per poter essere considerato "autostrada regionale", perchè interessa il territorio di più regioni, e non assolve in modo prevalente a richieste di mobilità destinate nel territorio della Lombardia visto che il tratto autostradale finale confluisce nella A26 in territorio piemontese e l'intento della Regione è quello di creare un "tracciato alternativo di collegamento tra il centro Italia e il traforo del Monte Bianco", volontà che attribuisce all'opera rilievo extraregionale e interesse nazionale;

Ciò comporta l'inapplicabilità delle leggi regionali della Lombardia per quanto attiene alla VIA, che va effettuata in osservanza delle leggi statali.

In secondo luogo, la LR n. 9/2001 - laddove mira a disciplinare (art. 6) parti del territorio non appartenenti alla Regione Lombardia - pone in essere un'illegitima interferenza con le attribuzioni spettanti alle altre regioni e, in questo caso, con la Regione Piemonte.

Si prospetta, dunque, l'eccezione di legittimità costituzionale degli artt. 6 LR Lombardia n. 20/1999 e 19 della LR Lombardia n. 9/2001, sia per eccesso di delega, sia per violazione dei principi sanciti dagli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione con riguardo alle funzioni legislative e amministrative attribuite alle regioni.

b) Violazione dell'art. 6 della legge n. 349/1986; degli artt. 1 e 2 del DPCM n. 377/1988; del DPR 12 aprile 1996. Illegittimità costituzionale degli articoli 4 e 6 della LR Lombardia 3 settembre 1999, n. 20 e dell'articolo 19 della LR Lombardia n. 9/2001.

La procedura di VIA deve essere effettuata sul progetto di massima, nel caso in esame ciò non è avvenuto. La VIA deve essere avviata e conclusa prima che il progetto stesso venga inoltrato per i pareri, le autorizzazioni, i nulla-osta e gli altri atti previsti dalla normativa vigente (Cons. Stato, Sez. IV, 18 settembre 1997, n. 1000), e ciò appare del tutto logico se si considera che la "valutazione di impatto ambientale implica una valutazione anticipata finalizzata, nel quadro del principio comunitario di precauzione, alla tutela preventiva dell'interesse pubblico ambientale" (Cons. Stato, Sez. IV, 2 ottobre 2006, n. 5760) e può essere fatta (anche) successivamente soltanto nel caso in cui al progetto di massima già valutato positivamente siano state arretrate delle modifiche che richiedano un nuovo esame ed un nuovo giudizio dal punto di vista ambientale.

In contrasto con tali disposizioni, l'art. 19 della LR Lombardia n. 20/1999, prevede che l'attività di VIA debba essere svolta soltanto nella fase di valutazione conclusiva del progetto. Tale disposizione, che innanzitutto presta il fianco a rilievi di illogicità dell'azione amministrativa, comporta in concreto una elusione del ruolo e dell'obiettivo principale attribuito a questa particolare procedura dalle norme nazionali e comunitarie, obiettivo che risponde alle necessità di una valutazione preventiva degli effetti diretti e indiretti dell'opera sull'uomo e sull'ambiente.

L'eccezione è rilevante in quanto la Conferenza di Servizi ha adottato il progetto preliminare dell'opera acquisendo i pareri favorevoli di quasi tutte le amministrazioni ad essa partecipanti, senza avere sottoposto il progetto di massima alla VIA. L'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale della normativa impugnata non potrebbe che determinare quindi l'annullamento degli atti impugnati.

In attuazione della Direttiva CEE n. 337/85, il DPR 12 aprile 1996 ha sancito l'obbligatorietà della preventiva VIA regionale per tutte le opere di cui all'allegato B che ricadono, anche parzialmente, all'interno di aree naturali protette. L'allegato B citato, comprende al punto 7, lettera g), le "strade extraurbane secondarie".

Il progetto interessa il Parco regionale del Ticino, aree regionali protette, siti di rilevanza comunitaria (SIC) e la Zona di protezione speciale (ZPS) delle 'Risaie della Lomellina.

Anche in questo caso si evidenzia una chiara violazione delle norme comunitarie e del DPR 12 aprile 1996, laddove non prevede la necessità di una VIA preventiva nel caso di progetti di opere autostradali che interessino direttamente aree naturali protette. Si propone, dunque, altra eccezione di legittimità costituzionale.

c) Violazione dell'art. 11 del D.P.R. 12/04/1996, della Circolare del Ministero dell'Ambiente 7 ottobre 1996, n. 15208, essendo stata attivata la valutazione di impatto ambientale (VIA) per la sola parte del tratto di infrastruttura

ricadente in territorio lombardo, in violazione del principio che impone una valutazione unitaria, globale e complessiva delle conseguenze che l'opera programmata procura all'ambiente.

La Circolare del Ministero dell'Ambiente 7 ottobre 1996, n. 15208 ha chiarito alle pubbliche amministrazioni che “*per il corretto svolgimento di tale procedura appare essere la prospettazione del progetto dell'intera opera*” essendo “*tale esigenza particolarmente evidente per quelle opere che non possono essere concepite fin dall'inizio se non unitariamente*”.

Nella fattispecie la Regione Lombardia, pur avendo predisposto un progetto che – se visto integralmente e valutato secondo le dichiarate intenzioni – interessa quantomeno anche la Regione Piemonte, atteso che l'obiettivo principale dell'opera è quello di **unire la Autostrada A21 con l'Autostrada A/26 a sud di Vercelli** “*proponendosi come tracciato alternativo di collegamento tra il centro Italia e il Monte Bianco*”, ha avviato il relativo procedimento di approvazione sulla base delle norme regionali lombarde – che prevedono una procedura di VIA semplificata e, di fatto, molto superficiale – confidando nel fatto che la Tratta 2 che dovrebbe confluire nella A26 in territorio piemontese, ma al momento si interrompe a Mortara.

Sembra, dunque, che la Regione Lombardia abbia volutamente prescelto di portare in conferenza un tracciato autostradale “monco” per sfuggire alle norme nazionali e comunitarie che prevedono un diverso e più approfondito procedimento con la partecipazione di tutte le regioni interessate per quanto attiene alla VIA, in modo da poter realizzare l'opera senza le necessarie valutazioni degli altri soggetti istituzionali interessati.

d) Violazione degli artt. 14, 14 bis e 14 ter della legge n. 241/1990.

La Conferenza dei servizi ha coinvolto soltanto le pubbliche amministrazioni lombarde come conseguenza del fatto che la Regione ha volutamente attivato il procedimento di adozione del progetto che, al momento, interessa soltanto il proprio territorio. Tale modo di procedere si pone in evidente contrasto anche con le norme dettate dalla legge n. 241/1990 in tema di conferenze di servizi e, in particolare, dall'articolo 14 e seguenti in quanto ha escluso tutte quelle amministrazioni che, benché interessate dal progetto globale dell'opera, non hanno potuto dare il proprio contributo necessario alla formazione del provvedimento. La vicenda appare ancor più grave se si considera che il Ministero dell'Ambiente ha formalmente richiesto la sospensione del procedimento di adozione del progetto preliminare in un momento precedente le riunioni decisive della Conferenza di Servizi costituita dalla Regione Lombardia, dando così ad intendere la propria contrarietà al progetto proprio per quanto attiene a tutti gli aspetti afferenti le modalità con le quali il procedimento stesso è stato condotto.

e) Violazione della Direttiva CEE 21 maggio 1992, n. 43 (Conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche). Violazione del DPR 8 settembre 1997, n. 357.

La Direttiva CEE n. 43/92 ha come scopo principale quello di contribuire a salvaguardare la bio-diversità mediante la conservazione degli habitat naturali, nonché della flora e della fauna selvatiche.

L'art. 3 della Direttiva ha previsto la costituzione di una rete ecologica europea coerente di zone speciali di conservazione, denominata Natura 2000, che deve garantire il mantenimento ovvero, all'occorrenza, il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, dei tipi di habitat naturali e degli habitat delle specie interessati nella loro area di ripartizione naturale.

Gli Stati membri adottano le opportune misure per evitare nelle zone speciali di conservazione il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie nonché la perturbazione delle specie per cui le zone sono state designate, nella misura in cui tale perturbazione potrebbe avere conseguenze significative per quanto riguarda gli obiettivi della presente direttiva.

Qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito ma che possa avere incidenze significative su tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, forma oggetto di una opportuna valutazione dell'incidenza che ha sul sito, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo. Alla luce delle conclusioni della valutazione dell'incidenza sul sito (e fatto salvo il paragrafo 4), le autorità nazionali competenti danno il loro accordo su tale piano o progetto soltanto dopo aver avuto la certezza che esso non pregiudicherà l'integrità del sito in causa e, se del caso, previo parere dell'opinione pubblica.

Qualora, nonostante conclusioni negative della valutazione dell'incidenza sul sito e in mancanza di soluzioni alternative, un piano o progetto debba essere realizzato per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica, lo Stato membro adotta ogni misura compensativa necessaria per garantire che la coerenza globale di Natura 2000 sia tutelata. Lo Stato membro informa la Commissione delle misure compensative adottate.

Qualora il sito in causa sia un sito in cui si trovano un tipo di habitat naturale e/o una specie prioritari, possono essere addotte soltanto considerazioni connesse con la salute dell'uomo e la sicurezza pubblica o relative a conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente ovvero, previo parere della Commissione, altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico”.

L'art. 11 della direttiva prevede che “*gli Stati membri garantiscono la sorveglianza dello stato di conservazione delle specie e degli habitat di cui all'articolo 2, tenendo particolarmente conto dei tipi di habitat naturali e delle specie prioritari*”.

Il legislatore nazionale ha previsto che le Valutazioni di incidenza debbano essere fatte nell'ambito del procedimento di VIA tutte le volte che per la natura delle opere quest'ultima sia richiesta.

Pertanto – atteso che la deliberazione della Giunta regionale lombarda n. VII/14106 del 2003, in applicazione della LR Lombardia n. 20/1999 ha posto in capo alla Regione medesima il compito di svolgere la Valutazioni di incidenza nell'ambito della VIA prevista in forma semplificata – in concreto la Legislazione regionale lombarda ha istituito un sistema di Valutazione che appare in palese contrasto con la Direttiva comunitaria n. 43/1992. Infatti, con riferimento al caso in oggetto:

- il procedimento posto in essere dalla Regione è illegittimo laddove – fondandosi sull'errato presupposto del carattere regionale dell'opera da realizzare – attribuisce la competenza sulla VIA e, dunque, sulla Valutazione di incidenza, a sé medesima, mentre per entrambe dovrebbe essere competente l'amministrazione statale atteso il carattere interregionale dell'opera;

- non sussiste, né è stata dimostrata, la mancanza di soluzioni alternative al tracciato autostradale prescelto, donde la sua collocazione all'interno delle aree protette si rivela ingiustificata e contraddittoria con riferimento al programma di tutela pressoché assoluta instaurato dalla Comunità europea;

- non sussiste alcuno dei presupposti imperativi straordinari in presenza dei quali è ammessa la realizzazione dell'opera autostradale in contestazione nell'ambito di aree ricomprese all'interno di Natura 2000;

- la stessa autorità che ha interesse alla realizzazione del progetto dovrebbe esprimersi non soltanto sulla VIA ma anche sulla Valutazione di incidenza, con un procedimento del quale abbiamo contestato – e per le stesse ragioni contestiamo anche sotto questo profilo – il carattere assolutamente superficiale e le modalità di svolgimento che per esso sono state previste: in particolare, la concentrazione di competenze nel medesimo soggetto appare in palese contrasto con i principi di trasparenza, imparzialità e buona amministrazione;

- sulla base del progetto adottato non può essere garantito il mantenimento degli habitat naturali protetti, e di ciò ha piena contezza la Regione Lombardia allorché prevede soltanto misure di contenimento, minimizzazione e compensazione dei danni che l'autostrada andrà ad arrecare sicuramente all'ambiente ad essa circostante;

- infine, la Regione Lombardia non ha informato – non accogliendo nemmeno la richiesta di sospensione del procedimento avanzata dal Ministero dell'Ambiente – il Governo della circoscrizione che questo dovrà adottare misure compensative alle conseguenze della realizzazione dell'opera sui siti SIC interessati dal tracciato autostradale, misure delle quali lo Stato membro dovrà informare la Commissione europea.

f) Violazione dell'art. 3 della legge n. 241/1990. Violazione dell'art. 97 della Costituzione.

Il Ministero dell'ambiente ha formalmente richiesto – con nota in data 18 dicembre 2006, – alla Regione Lombardia la sospensione di ogni valutazione in merito al progetto rilevando che “*la procedura in corso da parte della Regione non può ritenersi legittima, proprio ai sensi della normativa regionale, in quanto l'autostrada non si sviluppa nel solo territorio regionale, ma interessa il territorio di due regioni*”. Nonostante tale richiesta, e omettendo totalmente qualsivoglia considerazione circa l'importanza delle valutazioni ad essa correlate, la Conferenza di Servizi ha proseguito nelle operazioni di valutazione del progetto, arrivando ad adottarlo. La Regione Lombardia, successivamente, ha fatto proprio l'operato della Conferenza “assumendo” il contenuto dell'adozione: entrambe le determinazioni appaiono palesemente illegittime in quanto mancanti della necessaria indicazione delle ragioni giuridiche in forza delle quali sia la Conferenza di Servizi, sia la Regione Lombardia hanno ritenuto di potere o dovere procedere nelle proprie valutazioni pur in presenza delle argomentate e giustificate contestazioni mosse dal Ministero dell'ambiente. Sussisteva infatti quantomeno l'obbligo di dare una risposta.

g) Violazione e falsa applicazione di legge: art. 14 ter, comma 6 bis e 9, L. n. 241/1990.

La deliberazione della Giunta regionale lombarda n. VIII/4659 del 2007 si è limitata ad “assumere” le determinazioni della Conferenza di Servizi.

Ai sensi dell'articolo 14 ter, comma 6 bis, della legge n. 241/1990, all'esito dei lavori della Conferenza l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione del procedimento, valutate le specifiche risultanze della Conferenza e tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in quella sede.

E' quindi evidente che secondo il disposto normativo la Conferenza di Servizi costituisce l'ambito nel quale ciascuno dei soggetti partecipanti esprime le proprie posizioni sull'oggetto del procedimento; spetta poi all'Amministrazione procedente assumere il provvedimento conclusivo e definitivo che, secondo la sopra citata norma, non deve consistere nella mera riproduzione di quanto emerso nella Conferenza, bensì rappresentare il risultato di un'autonoma valutazione di quanto emerso nel procedimento. Nel caso in esame nulla di tutto ciò è avvenuto.

L'amministrazione non solo ha ommesso di effettuare qualsiasi valutazione complessiva ma non ha neppure ritenuto di motivare il provvedimento, sia con riferimento al diverso avviso espresso dalle amministrazioni statali, in

primis quello del Ministero dell'Ambiente, sia con riferimento a quanto espresso dai privati. Soggetti questi ultimi che la normativa in materia considera parti del procedimento, coinvolgendole in tutte le fasi dello stesso.

h) Eccesso di potere per sviamento. Contraddittorietà manifesta. Disparità di trattamento. Mancanza dei presupposti di fatto e di diritto. Difetto assoluto di motivazione.

Il tracciato autostradale è stato modificato nella parte compresa all'interno del territorio comunale di Tromello e tale variante è stata disposta in accoglimento della condizione posta dal Comune medesimo al rispetto dell'attività svolta dall'azienda Cascina Donzellina. Ciò è già di per sé sufficiente ad evidenziare un comportamento illegittimo in quanto discriminatorio nei confronti di altri soggetti. Non è comprensibile per quale ragione alcuni interessi sono stati valutati e tenuti in considerazione e quindi considerati come meritevoli di tutela, mentre altri nonostante le osservazioni inviate tempestivamente non sono stati affatto presi in esame.

Il verbale della Conferenza di Conferenza di Servizi è quindi:

- viziato da sviamento dell'interesse pubblico laddove persegue l'interesse di un privato al soddisfacimento del quale viene condizionato il parere favorevole del Comune di Tromello all'adozione del progetto;
- palesemente sprovvisto di motivazione con riferimento all'interesse pubblico che ha determinato la richiesta di spostamento del tracciato, soltanto nell'interesse della tenuta di Cascina Donzellina ubicata nel Comune di Tromello senza però tenere in alcun conto le esigenze delle proprietà dei ricorrenti;
- palesemente discriminatorio in quanto in presenza di una pluralità aziende, ha ritenuto in un caso (Cascina Donzellina) l'attività svolta meritevole di tutela e di considerazione, nelle altre ha ommesso qualsivoglia considerazione degli interessi delle aziende, dando peraltro prova di non aver svolto un'istruttoria completa per quanto riguarda l'intero territorio coinvolto dal nuovo tratto autostradale e di aver quindi posto in essere un trattamento ingiustamente più favorevole a favore di un solo soggetto, tra due e più, nella sussistenza di situazioni simili.

i) Violazione di legge. D.M. 1 aprile 2004 del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio.

La Direttiva n. 85/337/CEE, concernente la valutazione d'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, prevede tra l'altro (all'art. 9) che le autorità competenti mettano a disposizione dei cittadini le informazioni sulle "misure utili per prevenire, ridurre e, se possibile, compensare gli effetti negativi gravi".

Per quanto riguarda le mitigazioni, alla luce dell'identificazione preliminare nello studio di prefattibilità ambientale, lo Studio di impatto ambientale dovrebbe riportare col dovuto dettaglio le misure e i provvedimenti di carattere gestionale che si adottano allo scopo di contenere e/o eliminare gli impatti sia nella fase di costruzione che di esercizio, nonché gli interventi di ottimizzazione dell'inserimento dell'opera nel territorio e nell'ambiente. Nel predetto Studio ci si attendeva anche la predisposizione di opportune tabelle di sintesi che, per ogni misura di compensazione, indichino quale è lo scompensamento ambientale indotto dall'opera, la sua entità, nonché la tipologia ed entità della misura di compensazione. Nulla di tutto questo è contenuto nel provvedimento oggi impugnato.

l) Violazione di legge. D. lgs. 19 agosto 2005 n. 195.

L'art. 1 del decreto legislativo 195/05, che recepisce nell'ordinamento statale la direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale, recita: *il presente decreto, nello stabilire i principi generali in materia di informazione ambientale, è volto a: (a) garantire il diritto d'accesso all'informazione ambientale detenuta dalle autorità e stabilire i termini, le condizioni fondamentali e le modalità per il suo esercizio; (b) garantire, ai fini della più ampia trasparenza, che l'informazione ambientale sia sistematicamente e progressivamente messa a disposizione del pubblico e diffusa, anche attraverso i mezzi di telecomunicazione e gli strumenti informatici, in forme e formati facilmente consultabili, promuovendo a tale fine, in particolare, le tecnologie dell'informazione e della comunicazione.*

Nonostante ripetute richieste non si è mai potuto assistere alle riunioni della Conferenza di Servizi. Addirittura, alla predetta Conferenza non erano stati invitati i comuni di Langosco, Cozzo, Castel Novetto, Cerreto Lomellina, interessati all'ultimo tratto dopo Castello d'Agogna, di collegamento con il Piemonte. Mentre il comune di Sant'Angelo Lomellina, nelle stesse condizioni, ha chiesto ed ottenuto di partecipare, ma non ha avuto diritto al voto. Il comune di San Giorgio Lomellina invece è stato convocato a conferenza già avviata il 22.1.07 perché interessato da una variante ed ha votato.

Si è pertanto privato i cittadini di un basilare diritto d'informazione, impedendo alla maggioranza di essi di esprimere le proprie esigenze, proposte ed opinioni.

Lo spirito della normativa consiste proprio nell'affermazione della necessità di assicurare le modalità di comunicazione più adatte al fine di rendere i cittadini informati e pienamente partecipi delle scelte che l'Autorità Pubblica andrà ad adottare; al contrario, la stragrande maggioranza dei cittadini è stata tenuta all'oscuro e privata della possibilità di influenzare la decisione sul progetto.