



Avv. Veronica Dini
p.za Cinque Giornate n° 3, 20129 Milano
tel. 02.49791599; fax 02.93661247
vd@veronicadini.com

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE
DEL LAZIO - ROMA

RICORSO

nell'interesse di

rappresentati e difesi dall'avv. Veronica Dini del Foro di Milano e dal prof. avv. Vincenzo Cerulli Irelli, elettivamente domiciliati presso lo Studio di quest'ultimo in via Dora n° 1 – 00198 Roma, come da procura in calce al presente atto

CONTRO

Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica – C.I.P.E., in persona del legale rappresentante pro tempore, con sede in Via della Mercede 9 00187 Roma

NONCHÉ CONTRO

Autostrada Pedemontana Lombarda, in persona del legale rappresentante pro tempore, con sede in piazza della Repubblica, 32 - 20124 Milano

Concessioni Autostradali Lombarde (CAL) s.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, con sede in via Nicolò Copernico n° 42 – 20125 Milano

Ministero delle Infrastrutture, in persona del Ministro pro tempore, con sede in Piazzale Porta Pia, 1 - 00161 Roma

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, in persona del Ministro pro tempore, con sede in Via Cristoforo Colombo, n. 44 - 00147, ROMA

Regione Lombardia, in persona del Presidente pro tempore, con sede in Via Fabio Filzi, 22 - 20124, Milano

PER L'ANNULLAMENTO

della delibera del C.I.P.E. n° 34 del 6.11.2009, pubblicata il 18. 2.2010, avente a oggetto *“Programma delle infrastrutture strategiche (legge n° 443/2001) Pedemontana Lombarda: collegamento autostradale Dalmine – Como – Varese – Valico del Gaggiolo e opere ad esso connesse (CUP F11B06000270007). Approvazione del progetto definitivo”*, oltre che di tutti gli atti presupposti, conseguenti e connessi (doc. 1)

I FATTI

1. Con delibera del 6.11.2009, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale il 18.2.2010, il CIPE ha approvato il *“programma delle Infrastrutture strategiche (legge 443/2001) Pedemontana Lombarda: Collegamento autostradale tra Dalmine, Como, Varese, Valico del Gaggiolo ed opere connesse. Approvazione del progetto definitivo”*.

Si tratta di un'opera assai imponente, destinata ad avere forte impatto sul territorio: come si legge nella documentazione progettuale, infatti, essa comprende un **collegamento autostradale lungo circa 87 Km**, articolato nella Tangenziale di Varese, in quella di Como e nell'asse trasversale principale da Cassano Magnago sino a Osio Sotto/Brembate. Ben **94** sono i **Comuni** interessati, compresi nella Provincia di Varese, Como, Milano, Bergamo e Monza – Brianza.

2. Il contesto in cui la nuova arteria autostradale è destinata a inserirsi è in gran parte fortemente urbanizzato e già sensibilmente compromesso (si pensi, ad esempio, all'area del Comune di Seveso, teatro dell'incidente della ditta Icmesa del 1976): in molti casi, come quello che si sottopone a Codesto Tribunale, **il tracciato stradale dovrebbe essere collocato a pochissima distanza da abitazioni private preesistenti, creando** un grave peggioramento delle condizioni ambientali del territorio.

Ciò nonostante, né i proponenti né le Amministrazione competenti hanno previsto o

richiesto adeguate misure di mitigazione o compensazione ambientale.

I RICORRENTI

1. Gli odierni ricorrenti **vivono tutti lungo la tratta della nuova infrastruttura denominata "B2" e inizio della tratta "C"**, che va da Lentate sul Seveso a Cesano Maderno/Bovisio Masciago, sul tracciato della Sp ex SS 35 (Milano-Meda), entro un raggio di 100 metri dalla futura sede stradale, e agiscono in proprio e/o come componenti di Associazioni e comitati il cui obiettivo statutario è quello di tutelare l'ambiente e il paesaggio (doc. 2 e 3)¹.

Per tale ragione, essi sono legittimati a promuovere il presente ricorso, rispetto al quale hanno altresì un interesse diretto e immediato: essi, infatti, rivestono una **posizione qualificata e differenziata** rispetto agli altri cittadini. Sotto il profilo dell'interesse, invece, i provvedimenti impugnati – in quanto emessi in violazione di alcune importanti normative di tutela ambientale, come si argomenterà – sono idonei a determinare una **lesione attuale della posizione giuridica sostanziale dei ricorrenti**.

2. A tale proposito, si richiama innanzitutto la normativa in materia di accesso alle informazioni e ai procedimenti ambientali di cui alla direttiva 90/313/CEE (recepita in Italia dal D.lgs. 39/1997), in virtù della quale gli Stati membri provvedono a che le autorità pubbliche siano tenute a rendere disponibili le informazioni relative all'ambiente a qualsiasi persona, fisica o giuridica, che ne faccia richiesta, *"senza che questa debba dimostrare il proprio interesse"*: è chiaro, dunque, come secondo il legislatore comunitario, l'accesso agli atti – e, conseguentemente, la partecipazione ai procedimenti in materia ambientale – debba essere riconosciuto in forma ampia in funzione dell'esercizio del controllo democratico sull'attività della p.a. .

Analogamente, si richiama la convenzione di Aarhus del 25.6.1998 (recepita dall'Italia con L. 108/2001), che impegna gli Stati sottoscrittori a *"contribuire alla protezione del*

¹ Per quanto attiene l'Associazione *"Cesano per noi – noi per Cesano"*, l'art. 2 dello Statuto prevede che l'associazione ha lo scopo di *"sensibilizzare l'opinione pubblica e le pubbliche amministrazioni sui temi della salvaguardia e del potenziamento delle aree verdi, degli spazi aperti residui, della tutela del paesaggio e della qualità della vita nel comune di Cesano Maderno e in quelli della Brianza milanese"*

diritto di ogni persona della presente e delle future generazioni di abitare in un ambiente adeguato alla sua salute e al suo benessere, garantendo i diritti di accesso all'informazione, di partecipazione ai processi decisionali e di accesso alla giustizia nella materia ambientale". In base alla convenzione in parola, tali diritti devono essere riconosciuti a tutti, a prescindere dalla loro cittadinanza, domicilio o nazionalità: *"la protezione dell'ambiente non consente alcuna indagine e valutazione della posizione e dell'interesse del soggetto accedente"*².

Recentemente, è intervenuta la direttiva n° 2003/4/CE (che recepisce la convenzione di Aarhus ed è stata, a sua volta, recepita dal D.lgs. 195/2005).

3. Più in generale, la sussistenza dell'interesse a ricorrere deve essere riconosciuta in ragione del fatto che **i ricorrenti agiscono in difesa del proprio personale diritto a vivere in un ambiente salubre (artt. 9 e 32 Cost.)**.

3.1. A questo proposito, il Consiglio di Stato (dopo la prima, profonda, innovazione operata con la cd. *decisione del chiunque*³) ha dichiarato espressamente che *"poiché nel processo amministrativo l'interesse a ricorrere va valutato con riferimento alla prospettazione del ricorrente e ai relativi motivi del ricorso e poiché le prescrizioni urbanistiche tutelano anche la salubrità delle zone e la loro idoneità a permettere la realizzazione di insediamenti abitativi, coloro che risiedono o sono proprietari di immobili in una zona disciplinata dal piano regolatore, sono legittimati ad impugnare gli eventuali provvedimenti difformi dalle prescrizioni urbanistiche ivi contenute a salvaguardia della qualità della vita e della*

² T.A.R. Lombardia, Brescia, 30 aprile 1999, n° 397

³ Si fa riferimento, naturalmente, alla sentenza Cons. St., sez. V, 9 giugno 1970, n° 523, in cui i Giudici di Palazzo Spada precisarono che il fattore di legittimazione per l'impugnativa delle allora licenze edilizie non si ricollega necessariamente alla proprietà o ad altro diritto reale su un immobile contiguo a quello interessato dal titolo edilizio avverso, bensì al cd. **insediamento abitativo**, inteso quale *"stabile ubicazione, cioè la radicazione in loco degli interessi di vita del soggetto (familiari, economici, di qualificati e consolidati rapporti sociali) e, quindi, innanzitutto, il luogo in cui la persona ha la residenza o il domicilio"*.

salubrità dell'ambiente che le norme urbanistiche e primarie mirano a garantire"⁴.

Sulla base di tale presupposto, anche il T.A.R. di Milano, già venti anni fa, sosteneva che *"i soggetti residenti nel comune di localizzazione di una discarica hanno un interesse qualificato al controllo giurisdizionale del procedimento per l'attivazione della stessa"*⁵. Più recentemente, il T.A.R. Liguria ha sancito che, **in tema di ambiente**, *"l'interesse all'impugnazione si atteggia in modo del tutto peculiare in relazione sia all'alto valore istituzionale di detto bene, sia al crescente ruolo assunto dalle formazioni sociali nell'esercizio di funzioni e attività di interesse generale"*: è dunque necessario che la tutela del valore ambiente sia *"assicurata in via prioritaria rispetto ai diversi e spesso confliggenti interessi di minor rango, con cui venga a confrontarsi nell'ambito di complessi procedimenti che sempre più caratterizzano l'agire dei pubblici poteri"*⁶.

Anche le sentenze più rigorose⁷, peraltro, riconoscono in concreto una sorta di presunzione della sussistenza dell'interesse a ricorrere, che deriva proprio dalla *vicinitas*, e richiedono la dimostrazione rigorosa dell'interesse ad agire solo ai soggetti proprietari di aree non immediatamente confinanti con quelle oggetto del nuovo insediamento. Il T.A.R. di Milano ha così recentemente statuito che *"la legittimazione si correla alla qualità di abitante, allorché l'Amministrazione approvi un piano o un intervento edilizio in una zona rispetto a cui si dimostri l'esistenza di uno stabile collegamento, cioè la cd. vicinitas"*⁸. La stessa pronuncia, in relazione all'interesse ad agire, precisa poi che *"in materia urbanistica, il vantaggio non è generalmente immediato, ma appunto successivo e*

⁴ Cons. St., sez. V, 23 settembre 2005, n° 5033

⁵ T.A.R. Lombardia Milano, 15 aprile 1988, n. 105.

Il principio è stato confermato anche negli anni successivi *"i singoli residenti nel comune sul cui territorio viene approvata la ricostruzione di un impianto di stoccaggio di rifiuti sono ammessi ad agire, sulla base del criterio della "vicinitas", a tutela di interessi incisi da atti e comportamenti della p.a. che li ledono direttamente e personalmente, unitamente all'intera collettività che insiste sul territorio locale"*. (T.A.R. Veneto Venezia, sez. I, 16 dicembre 1998, n. 2509 (in *Riv. giur. ambiente* 1999, 893 nota MAESTRONI))

⁶ T.A.R. Liguria, 18 marzo 2004, n° 267

⁷ T.A.R. Piemonte Torino, sez. II, 06 maggio 1999, n. 240

⁸ T.A.R. Milano, sez. II, 26 novembre 2009, n° 5170

potenziale, essendosi in presenza di un'attività discrezionale: per effetto della rimozione dell'atto la rideterminazione dell'Amministrazione può essere più favorevole al ricorrente. L'interesse a ricorrere, infatti, presuppone la prospettazione di un vantaggio potenziale derivante dall'eventuale accoglimento del ricorso".

3.2. Tale orientamento è stato seguito proprio in casi (come quello presente) in cui era stata contestata, tra l'altro, la **mancata o errata applicazione della procedura di VIA**⁹: in tale ipotesi è stato chiarito che **lo stabile collegamento tra i ricorrenti e il luogo prescelto per la realizzazione del nuovo insediamento rende meritevole di tutela i loro "interessi di vita"**, connessi all'effettivo espletamento di un modello procedimentale (la VIA), necessario per una migliore e più effettiva tutela della loro salute e del loro diritto a vivere in un ambiente salubre.

Anche il Consiglio di Stato, del resto, ha fatto proprio in molte pronunce tale orientamento, fondato su collegamento stabile e interesse pretensivo alla tutela della salubrità dell'ambiente, anche di fronte a comportamenti omissivi della p.a.¹⁰. In questi casi, la titolarità ad agire viene ricollegata (esclusivamente) alla specifica natura e al rango costituzionale del bene messo in pericolo – identificato, a volte nella salute, altre nell'ambiente salubre: **la tutela costituzionale del bene, dunque, fa assurgere l'interesse diffuso a interesse qualificato e differenziato**, con conseguente possibilità di agire in sede giudiziaria per i soggetti che ne sono portatori. La *vicinitas* è un collegamento stabile che fonda non solo la legittimazione ad agire, ma anche l'interesse a ricorrere, in relazione al quale non è richiesta la prova del pericolo o del danno.

In questo senso, ad esempio, il T.A.R. della Lombardia ha recentemente ricordato che *"la VIA intervenuta in una fase successiva dell'autorizzazione dell'impianto e all'inizio dell'attività non ha effetto sanante né rispetto ai provvedimenti di*

⁹ T.A.R. Lombardia Milano, sez. I, 17 aprile 2000, n. 2864

¹⁰ Cons. St., sez. V, 8 febbraio 1997, n° 139; Cons. St., sez. IV, 11 aprile 1991, n° 257; ma, soprattutto, Cons. St., sez. IV, 1 agosto 2001, n° 4206 e Cons. St., sez. VI, 15 ottobre 2001, n° 5411

autorizzazione né rispetto all'attività svolta dai committenti o dai gestori. Va risarcito il danno subito dal proprietario di un immobile limitrofo a un impianto ...ove sia stata omessa la procedura di VIA prima dell'autorizzazione e l'impianto sia stato esercitato nonostante l'assenza di VIA..."¹¹. Il mancato svolgimento della VIA prima dell'ottenimento dell'autorizzazione, dunque:

- ◆ configura una violazione di legge (nazionale e comunitaria), oltre che dei principi comunitari di prevenzione e precauzione (art. 174 Tr. CE);
- ◆ impedisce ai privati una partecipazione efficace all'azione amministrativa, indebolendo la tutela prevista per i beni della vita, individuali e collettivi¹².

La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo aggiunge che **l'assenza della VIA lede il diritto al domicilio** ed è dunque fonte di responsabilità, anche sotto questo profilo.

Ebbene, bisogna riconoscere che sarebbe, quanto meno, incoerente un ordinamento giuridico nel quale a un soggetto fosse riconosciuta la possibilità di agire in giudizio per il risarcimento del danno ma non per impugnare il provvedimento amministrativo che tale danno ha determinato. In realtà, esso sarebbe anche contrario ai principi comunitari vigenti in materia: *"..., poiché in virtù del principio della leale collaborazione, sancito dall'art. 10 Ce, gli Stati membri hanno l'obbligo di eliminare le conseguenze illecite di una violazione del diritto comunitario, nel caso di violazione delle disposizioni della direttiva 85/337, dovranno risarcire tutti i danni causati dalla mancata valutazione dell'impatto ambientale. Grava, dunque, sugli Stati membri l'obbligo di adottare, nell'ambito delle proprie attribuzioni, tutti i provvedimenti, generali o particolari, atti a rimediare alla omissione commessa. Per quanto riguarda le modalità processuali applicabili rientrano, in forza del*

¹¹ T.A.R. Lombardia Brescia, sez. I, 11 agosto 2007, n° 726; Corte di Giustizia CE, sez. VI, 2 giugno 2005, C-83/03

¹² *Ex plurimis*, Corte di Giustizia UE, sez. II, 16 settembre 2004, C-227-01

principio dell'autonomia processuale degli Stati, nell'ordinamento giuridico di ciascuno Stato membro, purché, tuttavia, esse non siano meno favorevoli di quelle previste per ricorsi analoghi di natura interna (principio di equivalenza) e non rendano praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti previsti dall'ordinamento giuridico comunitario (principio dell'effettività)"¹³.

3.3. È pacifico, del resto, che *"l'interesse a ricorrere nel processo amministrativo va accertato con riferimento al bene della vita al quale si aspira, in relazione non soltanto al potere autoritativo esercitato, ma anche a quello che avrebbe dovuto essere esercitato e quindi anche con riferimento all'eventuale obbligo dell'amministrazione di riesaminare il provvedimento impugnato"*¹⁴.

Per tale ragione, era ed è ragionevole attendersi che un vantaggio – sotto il profilo della valutazione di alternative progettuali meno impattanti e più armoniose con il contesto urbano – possa effettivamente derivare in capo ai ricorrenti dalla rinnovazione del procedimento amministrativo.



Alla luce delle su esposte circostanze di fatto, gli odierni ricorrenti hanno assunto la decisione di impugnare i provvedimenti con cui è stato approvato il *"Programma delle infrastrutture strategiche Pedemontana Lombarda"*, per la parte relativa al tratto denominato B2.

Ciò, per le seguenti ragioni di

DIRITTO

I) VIOLAZIONE DI LEGGE: ART. 3 DIRETTIVA 2001/42/CE, ART. 6 E 7 D.LGS. 152/2006, L.R. 05/2010 DEL 02 FEBBRAIO 2010. VIOLAZIONE DEGLI OBIETTIVI SPECIFICI NAZIONALI E COMUNITARI CONCERNENTI LA VALUTAZIONE DEGLI EFFETTI DI DETERMINATI PIANI E PROGRAMMI SULL'AMBIENTE. ECCESSO DI POTERE PER

¹³ Corte giustizia CE, sez. V, 07 gennaio 2004, n. 201

¹⁴ Cons. St., sez. IV, 01 agosto 2001, n. 4206 (in *Giust. civ.* 2002, I, 493 nota MUSSELLI)

SVIAMENTO, ILLOGICITÀ, DIFETTO DI ISTRUTTORIA E DIFETTO DI MOTIVAZIONE

1. Dal punto di vista dei cittadini che risiedono nei territori interessati dalla realizzazione dell'infrastruttura *de quo*, uno dei profili di illegittimità più significativi attiene alla violazione della normativa, nazionale e comunitaria, in materia di tutela ambientale e, in particolare, di Valutazione Ambientale Strategica (VAS).

Secondo quanto disposto dagli artt. 6 del D.lgs. 152/2006 e 3 della direttiva 2001/42/CE, infatti, **i piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente sono soggetti ad una valutazione ambientale**, laddove per "piani e programmi" devono intendersi *"gli atti e provvedimenti di pianificazione e di programmazione comunque denominati, compresi quelli cofinanziati dalla Comunità europea, nonché le loro modifiche: che sono elaborati e/o adottati da un'autorità a livello nazionale, regionale o locale oppure predisposti da un'autorità per essere approvati, mediante una procedura legislativa, amministrativa o negoziale e che sono previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative"* (art. 5).

Lo stesso art. 6 menziona, in questo contesto, in particolare, i piani e programmi elaborati per i settori dei trasporti, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, e quelli che definiscono il quadro di riferimento per l'approvazione, l'autorizzazione, l'area di localizzazione o comunque la realizzazione dei progetti elencati negli allegati II, III e IV del summenzionato decreto.

Il successivo art. 7 comma 1 precisa poi che l'effettuazione della VAS è obbligatoria per tutti i piani e programmi di cui all'articolo 6, commi da 1 a 4, la cui approvazione compete ad organi dello Stato.

1.1. Dal punto di vista procedurale, è noto che – a differenza della Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) che viene effettuata successivamente alla redazione di un determinato progetto - la VAS è un processo di valutazione cui sono sottoposti i Piani/Programmi, che ha carattere costante e continuo e deve essere svolto durante le fasi di elaborazione del piano. In tal modo, le opzioni disponibili vengono valutate

prima che venga assunta la decisione finale.

In particolare, **la VAS deve essere contestuale al processo di formazione del piano o programma, fin dalla sua fase preparatoria.** La normativa richiamata precisa, infatti, che la fase di valutazione è effettuata «*durante la fase preparatoria del piano o del programma e anteriormente alla sua adozione o all'avvio della relativa procedura legislativa*», al fine di garantire che «*gli impatti significativi sull'ambiente derivanti dall'attuazione di detti P/P siano presi in considerazione durante la loro elaborazione e prima della loro approvazione*», (artt. 11 D.lgs. 152/06 e 4 direttiva 2001/42/CE).

A tale proposito, è stato osservato che la VAS comincia con la fase di preparazione e approvazione del P/P e prosegue con la valutazione e il monitoraggio della fase di attuazione: la prima viene solitamente indicata come VAS ex ante, la seconda come VAS in itinere¹⁵. In altri termini, la VAS ex ante è la condizione per l'adozione e successiva approvazione del piano e procede in parallelo alla sua definizione, diventandone parte integrante.

L'obiettivo generale della VAS è infatti quello di “... *garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di piani e programmi al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile, assicurando che ... venga effettuata la valutazione ambientale di determinati piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente*”.

1.2. Con specifico riguardo al caso di specie, si rammenta che la direttiva 42/2001/CE è stata recepita dallo Stato Italiano attraverso il D.Lgs 152/2006 e il suo decreto modificativo n° 4/2008 del 16.01.2008 - precedenti non solo alla delibera di approvazione del piano in contestazione, emessa il 6.11.2009, ma altresì all'introduzione delle varianti sostanziali al progetto preliminare del 2006, come si dimostrerà nel seguito.

2. Ciò posto, gli scriventi ritengono che l'approvazione della delibera oggetto del

¹⁵ SOCCO, *Linee Guida per la Valutazione Ambientale Strategica dei PRGC*, Milano, 2005

presente procedimento dovesse essere preceduta dall'effettuazione della procedura di VAS.

2.1. La rubrica del provvedimento impugnato fa espresso riferimento al *“Programma delle infrastrutture strategiche (L. 443/2001) Pedemontana Lombarda: collegamento autostradale Dalmine – Como – Varese –Valico del Gaggiolo ed opere connesse ...”*.

2.2. Che il C.I.P.E. non si sia limitato all'approvazione di un progetto, ma abbia esteso il suo sguardo a un più vasto programma di infrastrutture è del resto pienamente coerente con la disciplina contenuta nella **L. 443/2001**, che costituisce la fonte normativa del provvedimento del C.I.P.E.: essa, infatti, **consente non solo la realizzazione di singole infrastrutture ma anche la pianificazione del territorio** in cui le stesse debbono essere collocate.

Ai sensi dell'art. 1 comma 2 lett. C, in particolare, al C.I.P.E. compete il potere di emanare i provvedimenti concessori e autorizzativi necessari per la realizzazione dell'opera. In ciò, il Comitato Interministeriale agisce secondo le disposizioni del D.Lgs 163/2006.

Ebbene, l'art. 165 comma 7 del D.Lgs 163/2006 prevede che **l'approvazione del progetto preliminare** determina e perfeziona a ogni fine urbanistico ed edilizio, l'intesa Stato - regione sulla sua localizzazione, **comportando l'automatica variazione degli strumenti urbanistici vigenti e adottati.**

Non a caso, il punto 1.2 della deliberazione impugnata, si legge espressamente che *“ai sensi e per gli effetti dell'articolo 167, comma 5, del decreto legislativo n. 163/2006, nonché ai sensi degli articoli 10 e 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 327/2001 e s.m.i., è approvata anche ai fini dell'attestazione di compatibilità ambientale, dell'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio e della dichiarazione di pubblica utilità, con le prescrizioni e raccomandazioni proposte dal Ministero istruttore, la progettazione definitiva delle seguenti opere:*

- variante dell'opera connessa TRVA06;

- variante di Lozza del 1° lotto della Tangenziale di Varese;
- opera connessa TRCO11;
- tratta B2 e relative opere connesse;
- opera connessa TRMI10;
- opere connesse TRMI12 e TRMI14;
- variante dell'Interconnessione della tratta D con l'autostrada A4;
- opera connessa TRMI17.

E' conseguentemente perfezionata, ad ogni fine urbanistico e edilizio, l'intesa Stato-Regione sulla localizzazione delle opere di cui al presente punto.

L'approvazione sostituisce ogni altra autorizzazione, approvazione e parere comunque denominato e consente la realizzazione di tutte le opere, prestazioni e attività previste nella progettazione approvata ".

2.3. La stessa norma dispone poi l'applicazione delle **misure di salvaguardia alle aree destinate alla costruzione dell'infrastruttura**: gli E.L., dunque, non possono rilasciare, in assenza dell'attestazione di compatibilità tecnica da parte del soggetto aggiudicatore, permessi di costruire o altri titoli abilitativi nelle aree selezionate per la realizzazione delle opere *strategiche*.

3. Ciò posto, nel caso di specie, il programma delle opere strategiche in questione ben avrebbe potuto e dovuto essere sottoposto a Vas: è indubbio, infatti, che la realizzazione della nuova arteria stradale determinerà **nuovi e significativi impatti ambientali sulle aree contermini**. Ciò, soprattutto, a seguito della modifica del **progetto preliminare, che prevedeva, per il tratto di interesse, l'interramento della sede stradale**, oggi abbandonato.

4. Nonostante sussistessero i requisiti di forma e sostanza richiesti, nulla di quanto previsto dalla disciplina di settore è stato tuttavia compiuto: il Piano oggetto di contestazione, infatti, è stato oggetto solo della *"pronuncia di compatibilità ambientale relativamente alle parti dell'opera oggetto di variazione"* di cui all'avviso pubblico del

21.4.2009. Il procedimento di VAS non risulta essere stato effettuato né richiesto.

4.1. In particolare, ciò significa che **non c'è stata consultazione del pubblico** né condivisione delle informazioni relative al progetto.

Neppure si è proceduto alla valutazione delle possibili alternative di piano, ivi compresa l'alternativa zero, e alla previsione di un sistema di **monitoraggio** per assicurare il controllo sugli impatti significativi derivanti dall'attuazione del P/P approvato e la verifica del raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità prefissati.

5. Proprio in ciò, consiste peraltro la lesione cagionata agli odierni ricorrenti:

- ◆ da un lato, infatti, la mancata consultazione del pubblico interessato – nozione che include, naturalmente, anche gli odierni ricorrenti – ha leso i loro **diritti di informazione e partecipazione**;
- ◆ dall'altro, l'approvazione definitiva del programma di opere in assenza di VAS ha impedito ai cittadini la possibilità di conoscere e valutare il piano proposto, anche alla luce di eventuali alternative, magari meno impattanti: la gravità di tale lesione è resa ancor più evidente laddove si consideri che, nel caso specifico, **il progetto preliminare prevedeva, in corrispondenza dei territori abitati dagli odierni ricorrenti, l'interramento del tracciato.**

II) VIOLAZIONE DI LEGGE: ARTT. 166, 184 E 185 DEL D.LGS 163/2006; DIRETTIVA 85/337/CEE E 97/11/CE. ECCESSO DI POTERE PER SVIAMENTO, ILLOGICITÀ, DIFETTO DI ISTRUTTORIA E DIFETTO DI MOTIVAZIONE, CONTRADDITTORIETÀ.

1. La mancata applicazione della disciplina avente a oggetto la procedura di VAS, non esaurisce peraltro l'elenco delle violazioni in materia ambientale.

Analoghe doglianze e preoccupazioni emergono anche in relazione al procedimento di VIA disciplinato, nel caso di specie, dall'art. 184 D.lgs. 163/2006, secondo cui *“la valutazione di impatto ambientale individua gli effetti diretti e indiretti di un progetto e delle sue principali alternative, compresa l'alternativa zero, sull'uomo, sulla fauna, sulla flora, sul suolo, sulle acque di superficie e sotterranee, sull'aria, sul clima, sul*

paesaggio e sull'interazione fra detti fattori, nonché sui beni materiali e sul patrimonio culturale, sociale e ambientale e valuta inoltre le condizioni per la realizzazione e l'esercizio delle opere e degli impianti".

Anche in questo caso, evidente è l'interesse dei ricorrenti al corretto e completo espletamento della procedura: la VIA, infatti, consente di acquisire gli elementi necessari per un corretto bilanciamento tra i danni e i benefici derivanti dall'esecuzione di un'opera pubblica.

L'analisi di tali profili di illegittimità non può che partire dalla lettura del parere n. 328 del 29.7.2009 (doc. 4), col quale la Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale esprimeva:

- ◆ il parere di verifica di ottemperanza sul progetto definitivo, ai sensi dell'art. 185 comma 4 del D.Lgs. 163/2006;
- ◆ il parere di compatibilità ambientale, ai sensi dell'art. 183 del D.Lgs. 163/2006.

A tale proposito, si è già accennato al fatto che **il progetto definitivo per la tratta B2 – oggetto di tale parere - è profondamente diverso da quello preliminare** e che tali modifiche non discendono dalla necessità di ottemperare ad alcuna prescrizione.

La circostanza è confermata dalla stessa Commissione tecnica che, nel proprio parere, rileva che *"nel contesto della presente relazione vengono anche trattate alcune modifiche progettuali introdotte da CAL SpA, ripubblicate, pur se coerenti con i contenuti tecnici generali della delibera CIPE di riferimento. Si tratta difatti di rilevanti interventi, già elaborati al livello della progettazione definitiva, non decontestualizzabili dal progetto generale"*. Nelle stesse parti preliminari del parere inoltre si legge che la variante B2 è *"...la variante più importante, con conseguenze determinanti sulla logica dell'intero intervento..."*.

Ancora, al punto 2.4 del richiamato parere, si dà atto dell'esistenza di **tre varianti sul**

Tracciato principale e quattro sulle Opere Connesse¹⁶.

2. Ebbene, il caso nel quale tra progetto preliminare e definitivo vengano apportate delle modifiche, è espressamente disciplinata dalla normativa di settore.

2.1. Innanzitutto, l'art. 166 D.lgs. 163/2006 richiede la redazione di una relazione del progettista attestante la rispondenza al progetto preliminare e alle eventuali prescrizioni, con particolare riferimento alla compatibilità ambientale e alla localizzazione dell'opera.

La stessa norma prevede poi che, nei sessanta giorni successivi alla conclusione della Conferenza di servizi, il Ministero valuti la compatibilità delle proposte pervenute da parte delle p.a. competenti e dei gestori di opere interferenti con le indicazioni vincolanti contenute nel progetto preliminare approvato.

2. 2. A norma dell'art. 185, infine, la Commissione speciale VIA deve:

- ◆ comunicare al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, entro 30 giorni dalla data di presentazione del progetto definitivo da parte del soggetto proponente, eventuali difformità tra questo e il progetto preliminare;
- ◆ esprimere al predetto Ministero, entro 60 giorni da tale presentazione, il proprio parere sull'ottemperanza del progetto definitivo alle prescrizioni del provvedimento di compatibilità ambientale e sull'esatto

¹⁶ Si tratta precisamente di:

- Variante (1): Tang. Di Varese – Variante Lozza;
- Tratta A: Opere Connesse;
Tratta TRVA06
- Tratta B1 - "A9-Lentate sul Seveso" (ex tratta B ora B1): Opere Connesse;
Tratta TRC011
Tratta TRCO6 – Sistemazione del nodo di Cermenate-Lentate.
- Variante (2): Tratta "Lentate sul Seveso-Cesano Maderno" (nuova tratta, su corpo stradale esistente, quale autostradalizzazione della SS35, denominata tratta B2).
- Tratta C: Opere Connesse
Tratta TRMI 10
TRMI 12-14

Variante (3) : Interconnessione Autostrada A4.

adempimento dei contenuti e delle prescrizioni di cui al decreto di compatibilità ambientale;

- ◆ qualora il progetto definitivo sia *sensibilmente* diverso da quello preliminare, essa deve, inoltre, riferirne al Ministro dell'ambiente, *“il quale, ove ritenga, previa valutazione della Commissione stessa, che la sensibile differenza tra il progetto preliminare e quello definitivo comporti una significativa modificazione dell'impatto globale del progetto sull'ambiente, dispone ... l'aggiornamento dello studio di impatto ambientale e la nuova pubblicazione dello stesso, anche ai fini dell'eventuale invio di osservazioni da parte dei soggetti pubblici e privati interessati”*.

2.3. La situazione non era difforme neppure sotto il vigore della previgente normativa: come ha ricordato il Consiglio di Stato, infatti, *“nell'ambito della realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale, il rapporto tra attività di progettazione e studio di impatto ambientale è enucleato dal combinato degli art. 3, 4 e 20 D.lgs. 190/ 2002 ...i quali, in caso di opera soggetta a valutazione di impatto ambientale, prevedono che il progetto preliminare, dal contenuto più analitico rispetto a quello disciplinato dall'art. 16 L. 109/1994, deve essere corredato anche da uno studio di impatto ambientale e che la speciale commissione verifica la rispondenza del progetto definitivo a quello preliminare ed alle prescrizioni di compatibilità ambientale eventualmente dettate in sede di approvazione del preliminare, imponendo, in caso di sensibile divergenza dal preliminare, l'aggiornamento dello studio di v.i.a. e la sua nuova pubblicazione. Tale sistema richiede una particolare attenzione nella predisposizione del progetto preliminare e dello studio di impatto ambientale nonché la possibilità della proposizione di prescrizioni e di vincoli che “integrano” il progetto preliminare al fine della verifica di conformità demandata alla fase della progettazione definitiva”¹⁷.*

3. In violazione di tali disposizioni e con un chiaro sviamento di potere, la

¹⁷ Consiglio Stato , sez. IV, 22 luglio 2005, n. 3917; Conferma Tar Lazio, Roma, sez. I, 31 maggio 2004 n. 5118

Commissione – pur rilevando, direttamente e indirettamente, le difformità e le varianti indicate – ha dichiarato nel proprio parere che:

- ◆ *“sussiste una sostanziale coerenza del progetto definitivo con il progetto preliminare oggetto della delibera CIPE n. 77 del 29.03.2006”;*
- ◆ *“le prescrizioni, di cui alla delibera CIPE n. 77/2006 del 29.03.2006, sono state sostanzialmente ottemperate dal Proponente nel progetto definitivo”;*
- ◆ per quanto concerne la tratta B2 (punto 4.5), *“si tratta della variante principale per estensione e tipologia progettuale (caratteristiche autostradali ad opera esistente) che, pur rientrando sostanzialmente nelle fasce di rispetto già approvate dal CIPE, presenta particolari problematiche”.*

3.1. E' possibile che l'errore in parola sia stato quanto meno agevolato dal fatto che il parere della Commissione è stato emesso il 29.07.2009, solo 48 ore dopo la chiusura della conferenza di servizio del 27.07.2009.

Un tempo molto ristretto per compiere un'istruttoria approfondita...

3.2. Sempre la fretta, ha probabilmente generato un'altra *svista*: la Commissione dichiara infatti di aver ricevuto le osservazioni del pubblico il 05.06.2009, quando il termine per la loro presentazione scadeva il giorno 19/06/2009 (come da avviso pubblicato in data 21.04..2009).

3.3. Resta, indubbia, l'illegittimità di un provvedimento che si fonda su un presupposto di fatto errato e su un'istruttoria gravemente superficiale: neppure il carattere strategico (o presunto tale) di un'opera pubblica può consentire l'evidente elusione di una normativa di rango comunitario, che ha come obiettivo la tutela di diritti fondamentali dei cittadini.

In presenza delle evidenti modifiche apportate al progetto preliminare, nella parte relativa alla cd. tratta B2, la Commissione speciale VIA avrebbe dovuto informare il Ministero dell'ambiente e questo, visto il carattere significativo di tali modifiche,

avrebbe dovuto disporre l'aggiornamento dello studio di impatto ambientale. Non sussistevano margini di discrezionalità.

III) VIOLAZIONE DI LEGGE: ARTT. 166, 184 E 185 DEL D.LGS 163/2006; DIRETTIVA 85/337/CEE E 97/11/CE. ECCESSO DI POTERE PER CARENZA DI ISTRUTTORIA E DIFETTO DI MOTIVAZIONE, SVIAMENTO DI POTERE.

1. L'aggiornamento dello Studio di Impatto Ambientale avrebbe dovuto, peraltro, essere disposto anche a prescindere dalle modifiche introdotte dopo l'approvazione del progetto preliminare.

Come noto e come anticipato, infatti, ai sensi della direttiva 85/337/CEE, la VIA è una procedura propedeutica alla decisione, volta a *"individuare, descrivere e valutare"* gli effetti di un progetto sui vari fattori indicati.

In particolare, l'art. 5 della direttiva (come sostituita dall'art. 1 direttiva 97/11/CE) stabilisce che **la procedura di VIA deve essere fondata su *"informazioni appropriate a una determinata fase della procedura di autorizzazione e alle caratteristiche peculiari di un progetto specifico o di un tipo di progetto e dei fattori ambientali che possono subire un pregiudizio"***. Essa, infatti, **deve assicurare che *"per ciascun progetto siano valutati gli effetti diretti e indiretti sull'uomo, sulla fauna, sulla flora, sul suolo, sulle acque di superficie e sotterranee, sull'aria, sul clima, sul paesaggio e sull'interazione tra detti fattori, sui beni materiali e sul patrimonio culturale e ambientale"***.

Ebbene, nel caso specifico, i ricorrenti hanno riscontrato gravi carenze sia nello Studio di Impatto Ambientale prodotto dal proponente, che nel prosieguo del procedimento.

1.1. A solo titolo esemplificativo, si pensi che **il quadro programmatico del progetto non fa nemmeno riferimento ai programmi relativi alla politica dei trasporti, nazionale e regionale, di particolare rilevanza nel progetto *de quo* in cui sono coinvolti collegamenti stradali e aeroportuali.**

1.2. Analogamente, si ritiene che **le problematiche connesse all'inquinamento atmosferico abbiano ricevuto un'attenzione insufficiente nell'ambito**

dell'elaborazione progettuale, nonostante rappresentino, con tutta evidenza, l'impatto più significativo sulle popolazioni locali e **nonostante la realizzazione del tracciato fuori terra sia intuitivamente peggiorativa rispetto all'ipotesi di interramento.**

In particolare, il progetto definitivo, rispetto al preliminare comporta l'aggravamento:

- ◆ delle attuali e già critiche condizioni acustiche, dell'abitato in prossimità del tracciato stradale. Un dato indicativo è connesso al fatto che, tra le misure mitigative previste dal progetto definitivo, si ipotizza di sostituire i serramenti di diverse costruzioni: tale soluzione è indice del livello progettuale molto basso;
- ◆ delle attuali condizioni atmosferiche, anch'esse già critiche, di questa parte di territorio in termini di innalzamento delle produzioni di CO, CO₂, NO_x, NO₂, NH₃, PM₁₀, ecc, prodotti dal traffico automobilistico. Si fa presente, a tale proposito, che l'Autostrada Pedemontana è un sistema autostradale di alta capacità e di livello interprovinciale: il suo impatto sulla viabilità è dunque rilevante; tale considerazione è rafforzata dal fatto che la tratta B2 si inserisce in un contesto fortemente antropizzato, incluso nella zona critica di Milano, Como e Sempione. Sul punto, si richiama il documento n. D_SA_GE_A00_AM02_000_RD_001_A dello studio di impatto ambientale, nel quale si legge che “... non sono stati effettuati confronti tra gli scenari preliminare e definitivo in quanto risulta impossibile alla scala locale mettere in evidenza le eventuali differenze tra i due scenari nelle mappe di isoconcentrazioni. Lo studio fa dunque riferimento alla configurazione prevista nello scenario definitivo (con il tracciato elaborato della tratta B2 nel progetto definitivo). Non viene quindi considerata la configurazione prevista nello scenario preliminare che si differenziava da quella definitiva per una diversa disposizione delle trincee e dei tratti in rilevato”.

1.3. Più in generale, non sono stati considerati:

- ◆ né l'**impatto complessivo** del progetto sull'ambiente, anche in ordine ai livelli di qualità finale;
- ◆ né gli **effetti indiretti** del nuovo tratto stradale, con particolare riferimento alla sua capacità di "attirare" futuri insediamenti residenziali, commerciali ed industriali, e quindi di generare traffico aggiuntivo rispetto a quello attuale ed a quello che graverebbe sulla viabilità della zona se il progetto non venisse realizzato;
- ◆ né gli **effetti cumulativi** che la realizzazione di opere e interventi comporta sull'ambiente, inteso come insieme complesso di sistemi naturali e antropici.

2. Ciascuna delle carenze denunciate è di estrema gravità. Per quanto attiene all'ultimo profilo indicato, si rammenta che anche la circolare del Ministero dell'ambiente 7.10.1996 precisava che *"la procedura di valutazione di impatto ambientale di cui all'art. 6 L. 349/1986 persegue la finalità...di verificare l'impatto complessivo del progetto sull'ambiente anche in ordine ai livelli di qualità finale. [...] Il che risponde poi alla logica intrinseca della VIA, atteso che questa deve prendere in considerazione, oltre a elementi di incidenza propri di ogni singolo segmento dell'opera, anche le interazioni degli impatti indotte dall'opera complessiva sul sistema ambientale, che non potrebbero essere apprezzate nella loro completezza se non con riguardo anche agli interventi che, ancorché al momento non ne sia prospettata la realizzazione, siano poi posti in essere (o sia inevitabile che vengano posti in essere) per garantire la piena funzionalità dell'opera stessa"*.

Si tratta, peraltro, di indicazioni confermate anche dall'interpretazione giurisprudenziale: *"il procedimento di valutazione d'impatto ambientale deve prendere in considerazione, oltre agli elementi di incidenza dell'opera da realizzare, anche le interazioni*

degli impatti indotti dell'opera stessa; la valutazione di compatibilità di un progetto non può, pertanto, prescindere dalla capacità concreta di sopportazione del contesto territoriale e ambientale in cui l'impianto è chiamato ad operare"¹⁸.

Nello stesso senso, si legga "non è condivisibile la tesi secondo la quale la VIA sarebbe prescritta solo per interventi che vengono a incidere per la prima volta sul territorio, dovendosi invece, in base al diritto positivo applicabile, tenere conto anche degli esiti derivanti sul piano complessivo o finale da successive addizioni alle infrastrutture già realizzate"¹⁹.

La giurisprudenza ha del resto più volte ricordato che "ai fini della determinazione delle soglie dimensionali necessarie per far scaturire...l'obbligo di verifica di assoggettabilità a procedura di VIA, i diversi interventi, inseriti funzionalmente in un unico progetto, devono essere valutati unitariamente"²⁰.

Sulla base della funzione attribuita alla VIA, che è appunto quella di assicurare in via preventiva e precauzionale un elevato livello di tutela ambientale, infatti, la magistratura è giunta ad affermare che, nel calcolo delle soglie dimensionali, è necessario operare sempre una valutazione unitaria del progetto e quindi rapportare le procedure di salvaguardia ambientale alle dimensioni sostanziali e complessive dell'intervento: "le ineludibili esigenze di salvaguardia del bene ambientale postulano una valutazione parametrata...non già sui mezzi ma sul risultato e dunque coerentemente ricollegano l'operatività delle misure di tutela preventiva non all'entità (atomisticamente valutata) del singolo intervento, ma al complesso strutturalmente individuato che deriva dalla sovrapposizione di quello alle preesistenze"²¹. Ciò, anche al fine di evitare effetti elusivi della normativa sulla VIA, conseguenti a una valutazione frazionata di un intervento sostanzialmente unitario.

In un altro caso, i Giudici di Palazzo Spada hanno sostenuto che "in caso di progetto

¹⁸ T.A.R. Lombardia Milano, sez. I, 25 giugno 2003, n. 3511 (RGA 2004, 104)

¹⁹ Cons. St., sez. IV, 14 maggio 2004, n° 3116

²⁰ Cons. St., sez. IV, 7 maggio 2004, n° 2874. (RGA 1998 752)

²¹ Cons. St., sez. IV, 14 maggio 2004, n° 4362

*complesso, vale a dire composto da molteplici elementi, occorre, ai fini dell'accertamento dell'obbligatorietà della valutazione di impatto ambientale, ovvero dell'assoggettamento alla procedura di verifica di valutazione di impatto ambientale, effettuare una valutazione unitaria del progetto stesso, tenuto conto che i vari elementi non sono autonomi ed indipendenti tra loro, ma si inseriscono funzionalmente contribuendo a costituire il progetto unitario"*²².

3. Le doglianze in parola non vengono meno neppure alla luce del fatto che l'opera che si intende realizzare è stata inclusa tra quelle di carattere strategico, ai sensi della cd. Legge Obiettivo. Anche tali opere, infatti, possono naturalmente rappresentare un *vulnus* per la salute dei cittadini: la loro attuazione rappresenta dunque un procedimento amministrativo a sé stante, autonomo anche sotto il profilo della disciplina legislativa.

Spetta, infatti, al C.I.P.E. – dopo la deliberazione delle opere strategiche – il compito di *“valutare le proposte dei promotori, di approvare il progetto preliminare e definitivo, di vigilare sull'esecuzione dei progetti approvati, adottando i provvedimenti concessori e autorizzatori necessari, comprensivi della localizzazione dell'opera e, ove prevista, della VIA istituita dal competente Ministero”*.

D'altra parte, già le disposizioni preliminari del D.lgs. 190/2002, indicavano che *“la progettazione ha come fine fondamentale la realizzazione di un intervento di qualità e tecnicamente valido, nel rispetto del miglior rapporto fra i benefici e i costi globali di costruzione, manutenzione e gestione”* (art. 15). Tale elemento deve essere verificato sin dalle prime fasi progettuali, posto che la relazione illustrativa del progetto preliminare deve fornire *“i chiarimenti atti a dimostrare la rispondenza del progetto alle finalità di intervento, il rispetto del prescritto livello qualitativo, dei conseguenti costi e dei benefici attesi”* (art. 26).

Niente di tutto ciò è rinvenibile nella documentazione relativa al progetto *de quo*.

IV) VIOLAZIONE DI LEGGE: ARTT. 166, 184 E 185 DEL D.LGS 163/2006; DIRETTIVA

²² Cons. St., sez. IV, 07 maggio 2004, n. 2874 (Riv. giur. edilizia 2004, I,1954)

85/337/CEE e 97/11/CE. ECCESSO DI POTERE PER CARENZA DI ISTRUTTORIA E DIFETTO DI MOTIVAZIONE, SVIAMENTO DI POTERE. SEGUE

1. Si è argomentato in relazione alle rilevanti carenze dello SIA e dell'intera procedura di Valutazione di Impatto Ambientale.

Una, specifica e particolarmente preoccupante dal punto di vista degli odierni ricorrenti, è quella che attiene il fatto che **il tracciato della nuova infrastruttura attraversa alcune aree del Comune di Seveso, classificate A e/o B a seguito del noto incidente occorso all'Icmesa nel 1976 e alla conseguente fuoriuscita di diossina.**

Rispetto a tale circostanza, innanzitutto, lo SIA non appare adeguato a valutare e dunque a fronteggiare le problematiche di carattere ambientale proprie di tale area e lo stesso decreto di compatibilità ambientale rinvia semplicemente a una successiva e non ben dettagliata procedura di bonifica. Sul punto, i ricorrenti si riservano di produrre adeguata e puntuale relazione tecnica in occasione della discussione del ricorso.

2. In questa sede, peraltro, si deve accennare al fatto che, per consentire alla nuova autostrada di attraversare i terreni contaminati dalla diossina, è stato necessario approvare la L.R. 15/2008 denominata «*Infrastrutture di interesse concorrente statale e regionale*», il cui art. 4 comma 9 recita quanto segue: «*in deroga al divieto di cui all'art. 1 comma 1 della L.R. 60/1985 (Istituzione di vincoli e destinazioni d'uso nell'area bonificata ai sensi della L.R. 2/1977), nel Parco Naturale del Bosco delle Querce sono ammesse le attività per la realizzazione del "Collegamento autostradale Dalmine-Como-Varrese-Valico del Gaggiolo" e delle opere ad esso connesse inerenti con la localizzazione dell'infrastruttura derivante dal progetto preliminare, approvato ai sensi e per gli effetti della L. 443/2001 e del D.lgs. 190/2002...con deliberazione del C.I.P.E. n° 77 del 29.3.2006, come modificato e ottimizzato dalla progettazione definitiva per minimizzare la portata delle interferenze nel Parco naturale del Bosco delle Querce. Le attività per la realizzazione dell'infrastruttura sono ammesse fermo restando il rispetto di quanto previsto dal D.lgs. 152/2006, ai fini della salvaguardia delle condizioni ambientali di efficacia e sicurezza*

oggi persistenti nell'area».

La novella legislativa, dunque, cancella il disposto della L.R. 60/1985, il cui art. 1 disponeva che *«a far data dall'entrata in vigore della presente legge nelle aree dei Comuni di Seveso, Meda, Desio e Cesano Maderno, già interessate da operazioni di bonifica e ripristino ambientale ai sensi della L.R. 17.1.1977 n° 2, è fatto divieto di qualsiasi attività edificatoria o di trasformazione del suolo e del sottosuolo, a eccezione degli interventi necessari alla manutenzione ordinaria e straordinaria dei manufatti realizzati nell'ambito della bonifica, nonché delle attività agronomiche conservative e migliorative per l'ambiente boschivo.ù Nell'area di cui al primo comma possono svolgersi soltanto le attività e le iniziative previste dall'accordo transattivo intervenuto il 19.12.1980 fra lo Stato, la Regione Lombardia e le società Givaudan e Icmesa».*

Per le ragioni, tecniche, amministrative e sostanziali indicate nel presente ricorso, si ritiene che la legittimità costituzionale della L.R. 15/2008 debba essere rimessa alla Corte Costituzionale, in quanto sospetta di violazione degli artt. 3, 9 e 32 della Costituzione: senza tali disposizioni, infatti, l'autostrada de qua non avrebbe potuto essere realizzata nei termini di cui al progetto definitivo e ci si chiede se la deroga introdotta sia giustificata alla luce dei rischi per la salute dei cittadini e per l'ambiente connessi allo svolgimento di un'attività edilizia in zona contaminata da diossina.

V) VIOLAZIONE DI LEGGE: ART. 2 DELLA L. 443/2001, ARTT. 161, 165, 166, 167 DEL D.LGS 163/2006. ECCESSO DI POTERE PER SVIAMENTO, ILLOGICITÀ, DIFETTO DI ISTRUTTORIA E DIFETTO DI MOTIVAZIONE

1. Come si è avuto occasione di segnalare, le contestazioni di carattere ambientale sono strettamente connesse ad altre, relative al procedimento di approvazione del programma in parola e, in particolare, al passaggio tra progetto preliminare e definitivo.

È dunque necessario esaminare i provvedimenti impugnati anche sotto tale profilo e, per farlo, ripercorrere brevemente alcuni passaggi del procedimento.

2. Il progetto preliminare, innanzitutto, veniva pubblicato il 4.2.2004, insieme al relativo Studio di Impatto Ambientale (S.I.A.) del Sistema Viabilistico Pedemontano. Coerentemente con il Documento di Indirizzi che la Regione Lombardia aveva redatto in collaborazione con tutti i soggetti istituzionalmente coinvolti e approvato il 22.6.2001 (sulla base dello studio di fattibilità predisposto dalla Società Pedemontana Lombarda nel febbraio 1999), per l'attuale tratta B2 il progetto prevedeva:

- ◆ **un limitato potenziamento dell'attuale sede stradale della ex SS 35 (Milano-Meda) nella tratta tra Cesano Maderno – Meda**, mediante la realizzazione di una sezione stradale composta **da tre corsie per senso di marcia** con relativa corsia di emergenza;
- ◆ **la riqualificazione della tratta Meda – Cernenate**, la quale rimane a **due corsie per senso di marcia** con emergenza.

3. Sul progetto preliminare e sulla sua compatibilità ambientale, **la Regione Lombardia** rendeva il proprio parere con delibera di Giunta n°17643 del 21.5.2004 ex art.3 D.Lgs 190/2002 (ora art. 165 del D.Lgs 163/2006), nel quale:

- ◆ valutava favorevolmente il programma, anche sotto il profilo della compatibilità ambientale, fermo restando il recepimento di diverse prescrizioni;
- ◆ **prescriveva il completamento del percorso autostradale nel tratto Cernenate-Desio**, rilevando l'assenza di previsioni per quel tratto e proponendo la soluzione meglio descritta negli elaborati tecnici allegati alla deliberazione (allegato A): il proponente avrebbe dovuto garantire il necessario sviluppo e approfondimento progettuale rispetto a tale proposta, da sottoporre a nuova, specifica, valutazione regionale;
- ◆ **dava atto che il parere regionale sarebbe stato perfezionato dopo la valutazione del progetto di completamento del percorso autostradale nel tratto Cernenate-Desio, comprensivo dello SIA.**

In particolare, nella sintesi dei contenuti dell'allegato "A" della deliberazione, la Regione riferisce che *"prendendo atto delle risultanze dell'istruttoria svolta si valuta, a chiusura del procedimento, il progetto preliminare in esame meritevole di approvazione a condizione che siano recepite integralmente le prescrizioni dettagliate nei paragrafi:*

4.1 elementi di carattere generale;

4.2 elementi progettuali di carattere generale;

4.3 elementi di carattere progettuale, opere connesse e misure compensative;

4.4 conclusioni.

E come graficamente e planimetricamente descritte negli allegati cartografici tavole da "0" a "21" che costituiscono parte integrante e sostanziale del presente parere >>.

Non solo. La Regione, infatti, ipotizzava alcune specifiche soluzioni alternative, tra cui:

- ◆ **l'integrazione del tracciato autostradale "Cermenate-Desio";**
- ◆ la rivisitazione dello svincolo dell'interconnessione sud con la SS 35;
- ◆ la realizzazione di un **tratto autostradale a tre corsie per senso di marcia** e corsia di emergenza, tra l'interconnessione sud a Bovisio Masciago e lo svincolo di Meda, **completamente in interrato** (mediante l'uso della tipologia della galleria e in parte della trincea sotto il sedime dell'attuale SS 35);
- ◆ la realizzazione di un **tratto autostradale a due corsie per senso di marcia** e corsia di emergenza, mediante riqualificazione nella tratta tra Meda – Cermenate, sulla sede dell'attuale SS 35, riqualificandola nel tratto in rilevato e viadotto tra i Comuni di Meda e Barlassina e con galleria sulla tratta di Lentate sul Seveso;
- ◆ la realizzazione di una **strada di arroccamento** a una corsia per senso di marcia **da Lentate sul Seveso a Bovisio Masciago**, in parte sovrapposta al nuovo tracciato autostradale interrato e parte in affiancamento, finalizzata sia a garantire gli scambi locali che a ridurre il grande flusso veicolare che

verrebbe indotto dall'innesto dell'autostrada sulla viabilità attuale.

Analoga richiesta di completamento dell'itinerario autostradale est-ovest veniva manifestata, in corso di procedura VIA, da parte della Commissione Speciale del Ministero dell'Ambiente appositamente istituita.

4. In ragione di tali richieste, la Concessionaria disponeva la redazione di un **nuovo progetto preliminare, diverso da quello già pubblicato, nel quale si prevedeva la realizzazione della tratta B2 in buona parte interrata**, proprio come proposto e richiesto dalla Regione Lombardia nella succitata deliberazione n. 17643/2004.

Il nuovo progetto preliminare *"Integrazioni e modifiche: tratta B1 (ex B) e tratta B2 (nuova)"* e il nuovo Studio di Impatto venivano approvati dal Consiglio di Amministrazione dell'ANAS il 16.11. 2004.

5. La Regione Lombardia, con delibera di Giunta del 16.2.2005, n. VII/20902 esprimeva parere favorevole ai fini dell'approvazione, della compatibilità ambientale e della localizzazione del progetto preliminare aggiornato, formulando ulteriori prescrizioni.

Anche tali prescrizioni sono di particolare interesse nel caso di specie, essendo state poi recepite dal C.I.P.E. : nel merito, si tratta di indicazioni finalizzate a migliorare il progetto, soprattutto nelle adiacenze del Parco delle Querce ove è avvenuto l'incidente dell'Icmesa del 1976, evitando di coinvolgere sia le aree in cui sono collocate le vasche che contengono la diossina raccolta, che quelle dove è stato accertato il superamento delle soglie minime di concentrazioni di inquinanti. Tali prescrizioni, inoltre, fanno riferimento all'interramento del tracciato: con tutta evidenza, esse non potranno essere rispettate, dal momento che il progetto definitivo prevede la realizzazione della sede stradale fuori terra

6. Anche il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, con nota del 6.5.2005 n. GAB/2005/4149/B05, trasmetteva parere favorevole in merito al progetto preliminare aggiornato, condizionato al recepimento di prescrizioni e raccomandazioni. Analogamente, si comportava il Ministero per i Beni e le Attività Culturali che, il

25.7.2005, esprimeva parere favorevole, sempre con prescrizioni.

7. Si giungeva, così, all'approvazione del progetto preliminare da parte del CIPE, con delibera n. 77/2006 (doc. 5).

8. Seguiva, il 19.02.2007, la sottoscrizione dell'**Accordo di programma** "per la realizzazione del sistema viabilistico pedemontano lombardo" (doc. 6), nel quale si prevedeva "*... che nella fase di progettazione definitiva, fosse possibile ricercare ulteriori proposte di ottimizzazione e miglioramento previa valutazione ed approvazione del Collegio di Vigilanza con la presenza del rappresentante del Comune interessato*".

9. Di fatto, all'esito di tale procedura, promossa dalla Regione Lombardia, **il Collegio di vigilanza approvava una variante sostanziale del progetto preliminare** - consistente nella modifica della localizzazione del tracciato autostradale e nella prescrizione di nuove caratteristiche prestazionali e funzionali dell'opera lungo tutta la tratta B2 - **dando mandato al Concessionario di redigere un nuovo progetto**, completamente diverso dal preliminare approvato dal CIPE.

La circostanza è rilevabile dal verbale del Collegio di Vigilanza del 20.01.2009 (doc. 7), laddove si fa riferimento al fatto che la società Autostrada Pedemontana Lombarda chiedeva espressamente alla società Concessioni Autostradali Lombarde una "*riprogettazione della tratta*".

In particolare, la proposta approvata dal Collegio – successivamente recepita nel progetto definitivo - prevede:

- ◆ il potenziamento e l'adeguamento in sede della S.S. 35 tra i comuni di Lentate sul Seveso e Cesano Maderno, rendendola, di fatto, parte integrante del tracciato autostradale, sovrapponendosi al tracciato della superstrada esistente ed assumendo un andamento piano altimetrico pressoché invariato rispetto all'attuale situazione della SS 35 (che attualmente si sviluppa completamente fuori terra prevalentemente con viadotto e ponti);
- ◆ un limitato potenziamento dell'attuale sede stradale della ex SS 35 (Milano-

Meda) nella tratta tra Cesano Maderno – Meda mediante la realizzazione di una sezione stradale composta da tre corsie per senso di marcia con relativa corsia di emergenza;

- ◆ la riqualificazione della tratta Meda – Cermenate, che rimane a due corsie per senso di marcia con emergenza;
- ◆ l'eliminazione completa della strada di arroccamento costituita da una corsia per senso di marcia da Lentate sul Seveso a Bovisio Masciago.

9.1. Ebbene, a tale proposito, va innanzitutto segnalato che l'approvazione di tali modifiche è **illegittima** sotto il profilo formale, in quanto irrispettosa dei termini e delle procedure di cui (anche) al D.lgs. 163/2006: di fatto, **il Collegio di Vigilanza ha indebitamente assunto decisioni di spettanza del C.I.P.E.** senza averne alcuna autorità.

9.2. Nel merito, poi, **le indicate nuove scelte progettuali contrastano con molte delle prescrizioni (50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 63, 272, 274) contenute nella Delibera CIPE 77/2006, relative alla tratta B2.**

Anche in questo caso, la circostanza è confermata dalla stessa concessionaria, laddove, negli elaborati documentali del progetto afferma che. *“...la nuova configurazione dell'opera della tratta B2 rientra sostanzialmente nelle fasce di rispetto già approvate dal CIPE, ma varia dal punto di vista tipologico e altimetrico; per questo motivo è sottoposta nuovamente a procedura di Valutazione di Impatto Ambientale.”*

In effetti, **il collegio di vigilanza non controdeduce le singole prescrizioni, ma si limita a segnalare che, durante la seduta del il 29/012009, sarebbe stato deliberato di adottare una sostanziale modifica del tracciato dell'autostrada e della viabilità di arroccamento** rispetto a quanto previsto nel progetto preliminare lungo tutta la tratta b2.

9.3. Sotto il profilo tecnico, poi, la soluzione proposta ricalca **la prima proposta progettuale, presentata nel febbraio 2004 e contestata in primo luogo dalla Regione**

Lombardia, in quanto considerata *un'interruzione del percorso autostradale e una carenza progettuale*: di fatto, la nuova ipotesi:

- ◆ non ha uno sviluppo progettuale né è stata oggetto dello SIA;
- ◆ è stata presentata solo in termini descrittivi, con una stima assolutamente sommaria e pertanto ritenuta inammissibile;
- ◆ rappresenta una carenza progettuale perché, come si evince dalle analisi di traffico effettuate dalla Regione per la tratta B2, si evince come la soluzione prospettata da Pedemontana (quella del febbraio 2004, successivamente assunta nel definitivo), determina una sovrapposizione di flussi di traffico gerarchicamente e direzionalmente differenti con conseguenti condizioni di deflusso non accettabili.

9.4. Non si può, infine, evitare di rilevare che le modifiche introdotte sono del tutto **ingiustificate anche dal punto di vista tecnico**, essendo state proposte in assenza di uno studio sulle ripercussioni dell'opera, così come riprogettata, sul traffico automobilistico locale²³.

9.5. Più in generale, i ricorrenti ritengono che la condotta delle Amministrazioni resistenti si ponga in violazione della stessa L. 443/2001, che si pone quale obiettivo fondamentale, per l'appunto, quello di arrivare celermente alla realizzazione di tutte quelle opere fondamentali per l'ammodernamento e lo sviluppo del paese.

10. Le illegittimità richiamate sono state, infine, reiterate e sono divenute definitive a seguito dell'approvazione del progetto definitivo, avvenuta appunto con la delibera CIPE n. 97 del 6.11.2009, nella quale si legge che *"il progetto definitivo, in ragione delle prescrizioni di questo Comitato sul progetto preliminare e degli approfondimenti tecnico-progettuali svolti, prevede le varianti localizzative, in ordine alle quali è stata richiesta e*

²³ Anche in questo caso, la circostanza è confermata da quanto riportato nel verbale del collegio di vigilanza del 29.1.2009, ove si dà atto del fatto che il Sindaco di Lentate sul Seveso chiedeva la predisposizione di uno studio del traffico e che analoga richiesta veniva formulata dalla Provincia di Milano.

acquisita l'intesa sulla localizzazione e la compatibilità ambientale, ai sensi dell'articolo 167, comma 5, del decreto legislativo n. 163/2006. Le varianti riguardano le opere di seguito elencate:

- ◆ variante dell'opera connessa TRVA06;
- ◆ variante di Lozza del 1° lotto della Tangenziale di Varese;
- ◆ opera connessa TRCO11;
- ◆ tratta B2 e relative opere connesse;
- ◆ opera connessa TRMI10;
- ◆ opere connesse TRMI12 e TRMI14;
- ◆ variante dell'Interconnessione della tratta D con l'autostrada A4;
- ◆ opera connessa TRMI17 (ai soli fini della localizzazione)".

11. Per quanto di immediata percezione, i ricorrenti si riservano di produrre una specifica relazione tecnica che illustri i pregiudizi attesi dalla realizzazione della nuova arteria autostradale fuori terra e il peggioramento rispetto all'ipotesi di costruzione del tracciato interrato.

VI) VIOLAZIONE DI LEGGE: ART. 166 COMMA 1 E 3 D.LGS. 163/2006. ECCESSO DI POTERE PER CARENZA DI ISTRUTTORIA E DI MOTIVAZIONE.

1. Si è appena fatto riferimento, nel paragrafo che precede, al mancato rispetto delle prescrizioni emanate dal C.I.P.E., in sede di approvazione del progetto preliminare, per la tratta B2. Ebbene, a tale proposito, si deve rilevare che **il rispetto di tali prescrizioni non è stato neppure verificato, essendo state le stesse considerate superate**, a seguito della decisione assunta dal Collegio di vigilanza nella seduta del 29.1.2009, nel quale si è statuito, impropriamente, "di adottare una sostanziale modifica del tracciato dell'autostrada e della viabilità di arroccamento previsto nel progetto preliminare lungo tutta la tratta B2", dando specifico mandato alla Concessionaria di redigere una nuova soluzione progettuale.

2. Analogamente disatteso risulta il primo comma dell'art. 5 dell'accordo di programma (relativo all'individuazione degli interventi), il quale dispone

esplicitamente che *“le parti danno atto che il tracciato come approvato della detta deliberazione del CIPE è condiviso mentre confermano che nella fase di progettazione definitiva si potranno ricercare ulteriori proposte di ottimizzazioni e miglioramento previa valutazione ed approvazione del Collegio di vigilanza”* ..

3. La condotta assunta dalle amministrazioni resistenti si pone, peraltro, anche in contrasto con la normativa di settore.

3.1. L'art. 166 comma 1 del D.Lgs. 163/2006, dispone infatti che il progetto definitivo delle infrastrutture sia integrato da una **relazione del progettista attestante la rispondenza al progetto preliminare e alle eventuali prescrizioni dettate in sede di approvazione**, con particolare riferimento alla compatibilità ambientale e alla localizzazione dell'opera.

Di tutto questo, come si è sopra illustrato, non c'è traccia nella riprogettazione ex novo della tratta B2. Nella stessa relazione, rispetto alle prescrizioni si legge semplicemente che *“il 29.1.2009, il Collegio di Vigilanza dell'Accordo di Programma per la realizzazione del Sistema Viabilistico Pedemontano Lombardo ha deliberato di adottare una sostanziale modifica del tracciato dell'autostrada e della viabilità di arroccamento previsto nel progetto preliminare lungo tutta la tratta B2 prevedendo l'adeguamento in sede dell'attuale SP ex SS35 “Milano-Meda-Lentate”*.

Chiara è dunque l'elusione del principio per cui l'approvazione è subordinata al recepimento delle prescrizioni da sviluppare in sede di progettazione definitiva.

3.2. Il caso concreto rappresenta peraltro anche una violazione dell'art. 166 comma 3 del D.Lgs. 163/2006, il quale impone che *“nel termine perentorio di sessanta giorni dal ricevimento del progetto le pubbliche amministrazioni competenti e i gestori di opere interferenti possono presentare motivate proposte di adeguamento o richieste di prescrizioni per il progetto definitivo o di varianti migliorative che non modificano la localizzazione e le caratteristiche essenziali delle opere, nel rispetto dei limiti di spesa e delle caratteristiche prestazionali e delle specifiche funzionali individuati in sede di progetto preliminare*.

Le proposte e richieste sono acquisite dal Ministero a mezzo di apposita Conferenza di servizi, convocata non prima di trenta giorni dal ricevimento del progetto da parte dei soggetti interessati e conclusa non oltre il termine di novanta giorni di cui al presente comma”.

4. Per le ragioni esposte, si ritiene che la scelta progettuale approvata dal Collegio, imposta al Concessionario e approvata dal CIPE, consistente nel ritorno a una soluzione già ritenuta nel 2004 **inammissibile e carente**, sia del tutto inaccettabile.

VII) VIOLAZIONE DI LEGGE: ART. 1 L. 443/2001; DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA (DPEF) 2010-2013 DI CUI ALLA DELIBERAZIONE CIPE 51/2009; ART. 163 DEL D.LGS 163/2006. ECCESSO DI POTERE PER SVIAMENTO, ILLOGICITÀ, DIFETTO DI ISTRUTTORIA E DIFETTO DI MOTIVAZIONE

1. Per tutte le ragioni esposte, l’approvazione del Programma delle infrastrutture strategiche pedemontana lombarda è avvenuto in violazione della legislazione di settore e di quella di tutela ambientale, senza il rispetto delle prescrizioni impartite in sede di approvazione del progetto preliminare e in assenza di qualunque serio approfondimento e/o studio tecnico che dimostrasse che la soluzione progettuale era migliorativa dal punto di vista ambientale.

In effetti, l’intera riprogettazione della tratta B2, in netto contrasto con quanto approvato nel preliminare, è avvenuta per ragioni squisitamente politiche che sono state considerate preminenti rispetto a quelle tecnico-amministrative e giuridiche. Evidenti sono, conseguentemente, i vizi connessi al difetto di motivazione che rendono illegittimo il provvedimento di autorizzazione finale.

2. A sostegno di tale tesi, si consideri innanzitutto la seguente circostanza.

Il progetto definitivo del programma strategico pedemontana lombarda per la tratta B2 prevede, come detto, la realizzazione del tracciato stradale completamente fuori terra, a differenza di quanto previsto nel progetto preliminare.

Quanto alle ragioni che hanno indotto a tale scelta, si segnala che, durante la seduta del tavolo territoriale d’ambito – tratta A9/ex SS 35 – del 23.6.2008, l’Amministrazione

Comunale di Seveso depositava una nota con la quale si chiedevano *“in ordine alla ricerca di finanziamenti volti ad eliminare la barriera costituita dalla linea ferroviaria Milano-Asso, le seguenti modifiche al progetto CIPE:*

1. *eliminazione della strada di arroccamento fra via Vignazzola e corso Isonzo;*
2. *nuova livelletta (sono consegnati profilo longitudinale e planimetria) che lascerebbe il tracciato prevalentemente in superficie in Comune di Seveso e in galleria, con andamento differente rispetto al progetto CIPE, nel Comune di Cesano Maderno” (doc. 8).*

Tale proposta non veniva discussa, neanche in sede di Collegio di Vigilanza.

Ciò nonostante, nelle prescrizioni emesse dalla Regione Lombardia (punto 4.2 del parere) si legge che: *“la riduzione dei costi di realizzazione della tratta B2 prevista dal progetto definitivo rispetto a quanto stimato nell’ambito del progetto preliminare dovrà confluire nell’ambito del conto economico della tratta quale costo per misure compensative. Tali risorse economiche dovranno essere destinate ad opere o iniziative che interessino i Comuni di Seveso, Meda, Lentate sul Seveso, Cesano Maderno e Barlassina (...) e che riguardino: opere e interventi per la qualità ambientale, politiche di governo del traffico e opere e interventi per la mobilità, ivi inclusi l’abbassamento del piano del ferro delle linee FNM Milano-Asso e Seveso Camnago (per garantire una maggior permeabilità viaria e un’adeguata accessibilità al sistema autostradale) e opere/centri di interscambio per la mobilità sostenibile e ciclopedonale”.* Tale prescrizione veniva riportata integralmente nella deliberazione del CIPE (prescrizione n. 51).

La nuova progettazione, dunque, nasce dall’esigenza – del tutto immotivata sotto il profilo dei vantaggi ambientali - di soddisfare la richiesta dell’Amministrazione di Seveso di individuare risorse economiche volte a perseguire l’utopico progetto dell’interramento della linea ferroviaria Milano-Asso.

Non a caso, tra i pareri inviati dalle amministrazioni locali interessate (Barlassina, Bovisio Masciago, Cesano Maderno, Lentate sul Seveso, Meda e Seveso), solol’Amministrazione di Seveso dava parere favorevole, mentre le altre

Amministrazioni manifestano forti perplessità.

3. Ma vi è di più. L'episodio descritto, infatti, non rappresenta solo un evidente caso di sviamento di potere, ma un ennesimo vizio procedurale: anche ammesso che interferisse con il tracciato autostradale, **la questione connessa alla linea ferroviaria Milano-Aso, avrebbe dovuto essere affrontata e discussa all'interno della specifica tematica progettuale delle interferenze**, così come previsto espressamente dal D.Lgs 163/2006 e dalle prescrizioni del C.I.P.E.

In assenza di un inquadramento procedurale chiaro, non si comprende dunque per quale motivo vengano destinate risorse economiche alla realizzazione di opere che non sono né opere connesse né opere di mitigazione o compensazione.



Per quanto esposto, e riservati motivi aggiunti, i ricorrenti confidano nell'accoglimento delle seguenti

CONCLUSIONI

voglia il Tribunale,

- ❑ in via pregiudiziale: ove ritenga di non disapplicare le norme nazionali in contrasto con il diritto comunitario, sospendere il procedimento e disporre la trasmissione degli atti del procedimento alla Corte di Giustizia Europea ai sensi dell'art. 234 Tr. CE, per una corretta interpretazione delle direttive CE in relazione alla procedura di Valutazione Ambientale Strategica dei P/P e a quella di Valutazione di Impatto Ambientale;
- ❑ ancora in via pregiudiziale: ove la ritenga rilevante e non manifestamente infondata, sollevi la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 comma 9 L.R. 15/2008 per violazione degli artt. 3, 9 e 32 Cost.
- ❑ nel merito: disattesa ogni contraria istanza ed eccezione, annullare i provvedimenti impugnati, oltre che quelli connessi, presupposti e conseguenti.
- ❑ Con ogni statuizione conseguente sulle spese di giudizio.



Il valore della presente controversia è indeterminato e il contributo unificato versato è pari a € 500,00



Milano/Roma, 16 marzo 2010