



AVV. VERONICA DINI

VIA G. FIAMMA N° 27, 20129 MILANO
TEL. 02.49791599; FAX 02.93661247
VD@VERONICADINI.COM
VERONICA.DINI@MILANO.PECAVVOCATI.IT
CF DNIVNC74E71D612N; P.IVA 03756860965

VIA CARDINAL DE LUCA 1, 00196 ROMA
TEL. 06.42818249; FAX: 06.42741605
INFORM@MANCAGRAZIADEI.IT
STUDIO LEGALE MANCA GRAZIADEI

TAR LAZIO - ROMA

SEZIONE I

PROCEDIMENTO N° 289 3/2010

MEMORIA IN VISTA DELL'UDIENZA DEL 4 OTTOBRE 2019

nell'interesse di

..... **e altri**, rappresentati e difesi dall'avv. Veronica Dini del Foro di Milano e dal prof. avv. Vincenzo Cerulli Irelli del Foro di Roma

ricorrenti

CONTRO

Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica – C.I.P.E., in persona del legale rappresentante pro tempore, con l'Avvocatura dello Stato, elettivamente domiciliato presso quest'ultima, in via dei Portoghesi n. 12 – 00186 Roma

NONCHÉ CONTRO

Autostrada Pedemontana Lombarda, in persona del legale rappresentante pro tempore, con gli avv.ti Raffella Giorgi e Michele Massaro, elettivamente domiciliata presso lo Studio dell'avv. Fabio Giuseppe Angelini, Studio Legale Carabba & Partners, via Condotti n° 91 – 00187 Roma



Concessioni Autostradali Lombarde (CAL) s.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, con l'avv. Angelo Gigliola, elettivamente domiciliato presso il suo Studio, in Roma, Piazzale delle Belle Arti, n. 6;

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 l'avv. Piera Pujatti, elettivamente domiciliato presso l'avv. Emanuela Quici dello Studio del prof. Molè, in via della Farnesina n° 272 – 00135 Roma

In vista dell'udienza dell'4/10/2019, la Difesa dei ricorrenti formula le seguenti osservazioni e argomentazioni.

I FATTI

1. Il presente procedimento ha ad oggetto la delibera del 6.11.2009 (pubblicata sulla G. U. il 18.2.2010) con cui 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, che 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 (cfr. doc. 1 allegato alla memoria del 22/7/2019).

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 es., 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.

2. A distanza di dieci anni dall'approvazione del progetto definitivo, peraltro, **non solo l'opera non è stata ancora realizzata, ma non è ancora stato presentato il progetto esecutivo** (cfr. doc. 6 allegato alla memoria del 22/7/2019).

3. Vi è da dire, peraltro, che Pedemontana non è l'unica infrastruttura lombarda ad avere problemi: sebbene, infatti, le Province di Milano e Monza-Brianza siano le più urbanizzate non solo d'Italia ma d'Europa, numerosi sono e sono stati i progetti portati avanti dalla Regione: molti di essi, tra cui la cd. BRE.BE.MI., però, hanno palesemente dimostrato che si trattava di opere non necessarie, non utili e anzi dannose per il consumo di suolo e per il peggioramento della qualità del territorio.

4. Il progetto in questione è, tra l'altro, anche al vaglio della Commissione Europea, a seguito di una denuncia avanzata da un gruppo di cittadini, già firmatari del presente ricorso (doc 2-4 allegati alla memoria del 22/7/2019).

* * *

I RICORRENTI E I TERZI INTERVENUTI

1. Come si è documentato, 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 allegati al ricorso).

2. A tale proposito, si richiamano integralmente le argomentazioni già esposte in sede di ricorso, ampiamente confermate anche dalla giurisprudenza più recente.

La giurisprudenza amministrativa ha, infatti, ribadito che « ... la materia della tutela dell'ambiente si connota per una peculiare ampiezza del riconoscimento della



legittimazione partecipativa e del coinvolgimento di soggetti potenzialmente interessati, come è dimostrato dalle scelte legislative in tema di partecipazione alle procedure di VAS e VIA, di legittimazione all'accesso alla documentazione in materia ambientale, di valorizzazione degli interessi "diffusi" anche quanto al profilo della legittimazione processuale (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 1/3/2019 n. 1423; id. 12/5/2014, n. 2403)»¹.

In questo contesto, in un caso analogo a quello in oggetto, i Giudici di Palazzo Spada hanno affermato che « ai fini della esistenza delle condizioni dell'azione avverso provvedimenti lesivi dal punto di vista ambientale, il concetto di vicinitas dei singoli che insorgono deve essere visto in relazione allo scopo precipuo di proteggere l'ambiente, la salute e/o la qualità della vita dei residenti su un circoscritto territorio, anche laddove si tratti di singole persone fisiche, in posizione differenziata sulla base del criterio della vicinitas quale elemento qualificante dell'interesse a ricorrere (così, tra tante, Cons. St. sez. IV, 5986/2011)»².

Sotto il profilo probatorio, il Consiglio di Stato ha aggiunto che « la legittimazione ad agire contro provvedimenti di approvazione di progetti di opere ed impianti potenzialmente impattanti sul territorio, dal punto di vista ambientale, urbanistico e paesaggistico, non richiede una dimostrazione puntuale della concreta dannosità dell'impianto che, in quanto ancora da realizzare si tradurrebbe in una prova di carattere diabolico, ma anche soltanto una prospettazione plausibile delle ripercussioni negative. Irrigidimenti sul piano probatorio in simili fattispecie potrebbe vanificare la tutela giurisdizionale, con violazione dei principi costituzionali sanciti dall'art. 24 e 113 della Costituzione»³.

3. Poiché, dunque, i ricorrenti agiscono in difesa di diritti costituzionalmente tutelati, che verrebbero irrimediabilmente lesi dalla realizzazione di una nuova, imponente, arteria stradale il cui progetto è stato approvato a dispetto dei significativi (e non compensabili) impatti ambientali previsti e prevedibili,

¹ TAR Marche Sez. I, 15 maggio 2019, n.316

² Cons. St., sez. IV, 21 dicembre 2012, n° 6667

³ Cons. St., Sez. V, 2 aprile 2019, n. 2176.

Si veda anche Cons. Stato, sez. V, 28 luglio 2015, n. 3711; Cons. Stato, sez. V, 23 marzo 2015, n. 1564; Cons. Stato, sez. V, 28 luglio 2015, n. 3711; Cons. Stato, sez. V, 23 marzo 2015, n. 1564; Cons. Stato, sez. V, 28 luglio 2015, n. 3711; Cons. Stato, sez. V, 27 aprile 2012, n. 2460; Cons. Stato, sez. VI, 5 dicembre 2002, n. 6657



sussistono sia la legittimazione che l'interesse ad agire degli scriventi.

In tale contesto, la rilevanza asseritamente strategica dell'opera non può certamente costituire un argomento a favore della immunità da censure di illegittimità, posto che nel giudizio di legittimità gli interessi dell'amministrazione e del ricorrente si trovano, per definizione, in una posizione di parità. Nel caso di specie, peraltro, gli scriventi agiscono in difesa di beni della vita quali la propria salute (notoriamente compromessa in aree prossime ad arterie stradali trafficate), oltre che la qualità dell'insediamento abitativo, in ogni sua componente (quiete, amenità, salubrità), del tessuto sociale e la proprietà immobiliare (che subirebbe una significativa diminuzione di valore qualora si trovasse a ridosso della nuova infrastruttura – senza neppure poter usufruire dell'indennità di esproprio), come confermato da ampia giurisprudenza⁴.

Del resto, non può negarsi che la nozione di vicinitas, nata come azione popolare, è stata interpretata dalla giurisprudenza in modo non sempre condivisibile: inizialmente, infatti, al termine chiunque è stata data una fisionomia che rifletteva lo spirito dell'innovazione legislativa e che conciliava l'ampiezza della cerchia dei legittimati con il carattere personale e concreto dell'interesse di ciascuno di essi alla qualità dell'ambiente di vita. In seguito, tuttavia, alcune pronunce hanno inteso restringere l'ambito della legittimazione, avvalendosi della categoria dell'interesse a ricorrere. Questa giurisprudenza, tuttavia, mette in gioco la nozione di lesione dell'interesse legittimo e, con questa, la stessa sostanza della situazione giuridica della cui lesione si tratta⁵.

* * *

Ciò posto, gli scriventi richiamano le difese già svolte in sede di ricorso, aggiornate e sviluppate con le seguenti argomentazioni di

⁴ Cons. Stato, sez. V, 22 marzo 2016, n. 1182; Sez. IV, 2 febbraio 2016, n. 383; Sez. V, 16 aprile 2013, n. 2108; Sez. V, 27 aprile 2012, n. 2460; Sez. IV, 30 novembre 2010, n. 8364; Sez. V, 23 aprile 2007, n. 1830.

⁵ FRANCESCA TRIMARCHI BANFI, L'interesse legittimo attraverso il filtro dell'interesse a ricorrere: il caso della vicinitas, in *Diritto Processuale Amministrativo*, fasc.3, 1° settembre 2017, pag. 771



I) VIOLAZIONE DI LEGGE: ART. 3 DIRETTIVA 2001/42/CE, ART. 6 E 7 D.LGS. 152/2006, L.R. 5/2010 DEL 2 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 SVIAMENTO, ILLOGICITÀ, DIFETTO DI ISTRUTTORIA E DIFETTO DI MOTIVAZIONE

1. Il primo motivo di impugnazione sviluppato nel ricorso è quello connesso alla violazione della normativa, nazionale e comunitaria, in materia di tutela ambientale e, in particolare, di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) di cui agli artt. 6 del D.lgs. 152/2006 e 3 della direttiva 2001/42/CE, secondo cui **i piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente sono soggetti a una valutazione ambientale**. In tale contesto, come noto, 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).

L'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 precisa poi che la VAS è obbligatoria per tutti i piani e programmi di cui all'art. 6, commi da 1 a 4, la cui approvazione compete ad organi dello Stato.

1.1. Dal punto di vista procedurale, come è noto, 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»⁶. Come ha ricordato la Giustizia amministrativa, anche recentemente, «**la VAS ha la finalità di guidare l'amministrazione nell'effettuazione delle scelte discrezionali da compiersi nei procedimenti volti all'approvazione dei piani e dei programmi, in modo da far sì che tali scelte siano sempre orientate a garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente.** Per assicurare il raggiungimento di questo scopo, si è previsto che la procedura della VAS sia concomitante a quella che ha per oggetto l'approvazione dei piani e dei programmi sì da favorire sin da subito l'emersione e l'evidenziazione dell'interesse ambientale»⁷.

2. Con specifico riguardo al caso di specie, gli scriventi ritengono che l'approvazione della delibera oggetto del 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 **allora vigente L. 443/2001**, la quale **consente non solo la realizzazione di singole infrastrutture ma anche la pianificazione del territorio** in cui le stesse debbono essere collocate.

Non a caso, al punto 1.2 della deliberazione impugnata, si legge espressamente che «ai sensi

⁶ artt. 11 D.lgs. 152/06 e 4 direttiva 2001/42/CE

⁷ TAR Calabria (CZ) Sez. I, 9 novembre 2018, n.1888



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.

È 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. Sotto il profilo sostanziale, inoltre, è indubbio 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. L'assenza della procedura di VAS è foriera di importanti conseguenze, rispetto agli interessi vantati dai ricorrenti:

1. **non c'è stata consultazione del pubblico**, né condivisione delle informazioni relative al progetto, in una fase anteriore a quella in cui è stata assunta la decisione in ordine alla pianificazione territoriale in questione.
2. **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 ancor più evidente posto che, nel caso specifico, **il progetto preliminare prevedeva, in corrispondenza dei territori abitati dagli odierni ricorrenti, l'interramento del tracciato**. Per tale ragione, gli scriventi non vi si erano opposti

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. Ulteriori doglianze e preoccupazioni emergono in relazione al procedimento di VIA effettuato nel caso di specie.

Sotto questo profilo, si era documentato che la VIA non tiene conto del fatto che

1. **il progetto definitivo per la tratta B2 è profondamente diverso da quello preliminare laddove esclude il tracciato interrato originariamente previsto**



e le modifiche non discendono dalla necessità di ottemperare ad alcuna prescrizione;

2. le modifiche apportate comportano ulteriori, nuovi, significativi impatti ambientali.

In particolare, rispetto al progetto preliminare, quello definitivo stravolge prevede:

1. l'eliminazione della viabilità di arroccamento;
2. una soluzione in rilevato anziché in interrato, con gallerie coperte fuori terra;
3. l'ampliamento della sede attuale della superstrada Milano - Meda con carreggiata a 3 corsie per senso di marcia, corsia di emergenza e spartitraffico centrale per una sezione minima pari a 32,64 metri, a fronte dei circa 20 m attuali;
4. l'eliminazione del "corridoio ecologico" per la creazione di una "rete ambientale" a tutela della biodiversità che sostituiva l'attuale Milano-Meda;
5. l'introduzione di consistenti barriere antirumore e la sostituzione di vetri e serramenti nelle costruzioni civili;
6. l'introduzione di un sistema di pedaggio che rappresenta una nuova ed ulteriore tassa diretta sull'intera Brianza.

Nel parere della Commissione tecnica, del resto, si legge 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 Connesse**⁸.

⁸ 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.



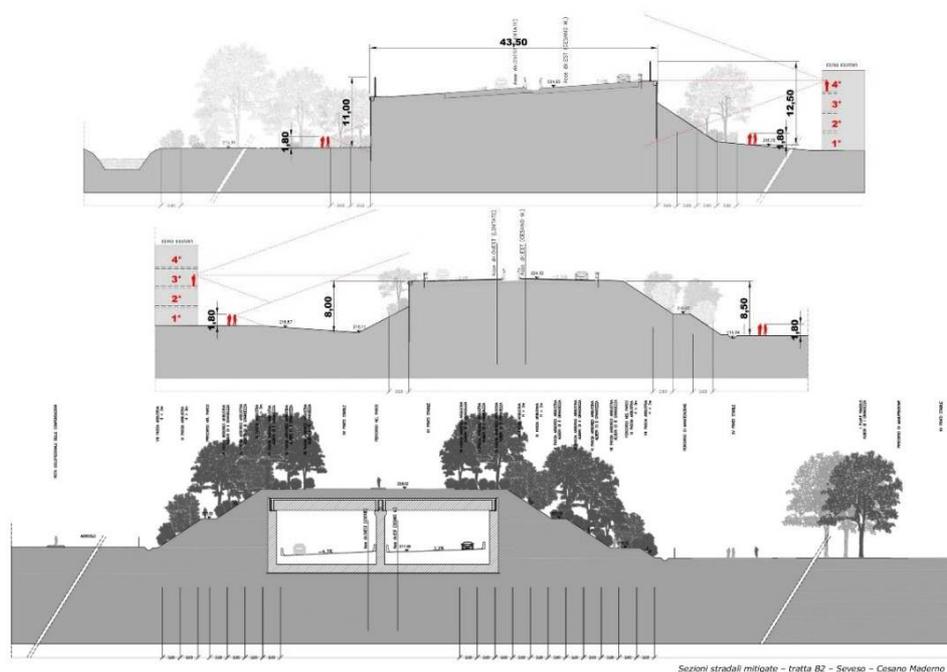
A fronte di ciò, il progetto definitivo comporta i nuovi, significativi, impatti ambientali:

1. l'incremento e il peggioramento delle condizioni atmosferiche, acustiche e ambientali già critiche (Milano, Como, zona del Sempione). 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».
2. Il peggioramento delle attuali e già critiche condizioni acustiche dell'abitato in prossimità del tracciato stradale. Un dato indicativo è 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;
3. l'incremento del traffico veicolare e delle vibrazioni prodotte non mitigabili;
4. lo stravolgimento delle caratteristiche e delle peculiarità paesistiche dei territori attraversati con introduzione di manufatti impropri per tipologie e forme nella pianura padana;

-
- 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.



5. il pagamento del pedaggio in un tratto ad oggi completamente gratuito;
6. l'allungamento inutile di tracciati stradali, svincoli (in particolare quello di Cesano/Bovisio), raccordi, innesti all'Autostrada Pedemontana;
7. il blocco della circolazione allo svincolo di Bovisio (denominato di Svincolo di Cesano – inizio tratta C), in quanto non è previsto alcun potenziamento della superstrada Milano Meda nel restante tratto in direzione Milano;
8. la perdita di valore degli immobili: come si è anticipato, la maggior parte dei ricorrenti non sarà espropriato e si ritroverà a possedere e/o a vivere in immobili che si trovano a ridosso di un'autostrada.



Collegamento autostradale Dalmire-Como-Varese-Valico del Gaggiolo - "Autostrada Pedemontana" - Audizione Ministero dell'Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare - Roma 18 dicembre 2013 9

A proposito degli impatti ambientali attesi e dell'effettiva inutilità dell'opera, confrontando i volumi di traffico preventivati (cfr. relazione tecnica del progetto definitivo) negli scenari di breve (2015) medio (2025) e lungo periodo (2035) con i volumi di traffico reali riportati nella Relazione CAL 2018, emerge che:

- ◆ **per la tratta A, unica tratta funzionale ad oggi operativa, si sono registrati 30.000 veicoli/giorno nel 2015, 14.544 nel 2016 (-51,52%) e 18.759 nel 2018 (-37,47%);**



- ◆ **per la tratta B/D 61, si sono registrati 62.000 veicoli/giorno nel 2015, 13.304 al 2016 (-78,19%) e 21.853 nel 2018 (-64,17%)**

È evidente che, a dispetto di quanto vuol rappresentare CAL, i dati confermano che l'infrastruttura non risponde alle necessità del territorio e le previsioni del traffico atteso non sono attendibili.

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, vigente all'epoca dei fatti, richiedeva 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 prevedeva poi che, nei sessanta giorni successivi alla conclusione della Conferenza di servizi, il Ministero valutasse 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 doveva:

- ◆ comunicare al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, entro 30 giorni dalla data di presentazione del progetto definitivo, 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 adempimento dei contenuti e delle prescrizioni di cui al decreto di compatibilità ambientale;
- ◆ qualora il progetto definitivo fosse 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 ».

La giurisprudenza, anche di Questo Tribunale, ha più volte chiarito che «in sede di accertamento dell'esatta osservanza delle prescrizioni di carattere ambientale imposte dal progetto preliminare di un'opera pubblica, la competente Commissione ministeriale è chiamata ad una verifica che non può risolversi in un formale e acritico raffronto tra disposizioni e misure attuative, ma investe ragionevolmente l'effettiva e concreta adeguatezza dell'elaborato progettuale rispetto alle finalità insiste nelle prime»⁹.

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

4. Anche in relazione a tale profilo, dunque, appare evidente 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 poteva e può consentire l'evidente elusione di una normativa di rango comunitario, che ha come obiettivo la tutela di diritti fondamentali dei cittadini.

⁹ T.A.R. Roma, (Lazio) sez. II, 06/04/2017, n.4295



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.

5. In ordine a quanto argomentato in sede di ricorso, si deve ora rilevare che, rispetto alla disciplina previgente, contenuta nell'originario testo del d.lgs. n. 152/06, **il d. lgs. n. 4/08 ha introdotto l'assoggettamento a VIA del progetto definitivo delle opere.**

A tale proposito, giova rammentare che, **già prima dell'approvazione del progetto in questione, la sottoposizione a VIA del progetto preliminare delle opere è stata ritenuta in contrasto con la direttiva n. 85/337/CEE:** la Corte UE, con sentenza 4/5/2004 n. C-508/03, ha affermato che il Regno Unito ha violato la direttiva n. 85/337/CEE, avendo previsto l'espletamento della procedura di VIA. nella sola fase dell'approvazione del progetto preliminare relativo al permesso di costruire e non nella fase successiva, prevista dalla disciplina nazionale, dell'approvazione degli aspetti riservati.

5.1. Come ha sottolineato la Corte di Giustizia¹⁰, nell'ambito del procedimento di compatibilità ambientale devono essere valutati tutti gli effetti che derivano dalla realizzazione di un'opera di rilevante impatto sull'ambiente (art. 3, dir. n. 85/337/CEE). Occorre considerare, inoltre, che «costituisce una autorizzazione in senso sostanziale ogni atto in assenza del quale non sarebbe possibile avviare una attività privata»: in questo senso, è irrilevante il tema dell'innovatività che, sottoposto a una valutazione di ordine quantitativo (maggior o minor prossimità-distacco rispetto all'opera originaria), funge spesso da (impreciso) criterio di identificazione delle varianti cd sostanziali. Nella prospettiva della Corte, ciascun atto amministrativo che incida su un'opera preesistente o abiliti a una realizzazione ex novo, è espressione di un potere autorizzatorio, se ha la funzione di rimuovere una preclusione allo svolgimento di un'attività perturbativa.

Ne deriva che **il progetto da sottoporre a VIA deve coincidere con il progetto**

¹⁰ Corte UE, Sez. V, 7 gennaio 2004, (C-201/02), in Urb. e app., 2004, 415, con nota di E. BOSCOLO, Nozione comunitaria di autorizzazione e v.i.a.



realizzato, circostanza che non si verifica nell'ipotesi in cui venga sottoposto alla procedura il progetto preliminare. Quest'ultimo, infatti, non analizza in modo dettagliato l'opera che deve essere realizzata, non rendendo, pertanto, possibile una valutazione completa degli impatti ambientali dell'opera stessa.

Non si può trascurare neppure il fatto che, in modo analogo al caso in esame, alla base del ragionamento giuridico effettuato dalla Corte di Giustizia vi è **l'affermazione della necessità di una rigorosa verifica pubblica a fronte di un'attività (di cava, nello specifico) risalente nel tempo** e cessata da decenni.

In questo senso, si richiamano le pronunce della Corte di Giustizia secondo cui ogni qual volta la variante ad un'opera (o a un progetto) preesistente determini significativi effetti modificativi rispetto a quanto sottoposto a VIA si rende necessaria una nuova valutazione¹¹.

5.2. Analogo orientamento, peraltro, è diffuso nel nostro ordinamento: proprio facendo applicazione di questi principi, infatti, è stata risolta la vicenda emblematica delle terze corsie autostradali, originariamente esentate da VIA ai sensi dell'art. 1, comma 2, del D.P.C.M. 10 agosto 1988, n.377¹².

Più recentemente, proprio in un caso analogo a quello di specie, il Consiglio di Stato – confermando la sentenza di primo grado – ha asserito che «la normativa successiva, in piena aderenza alla normativa comunitaria, ha previsto (con modifiche introdotte dal D.lgs. n.113/2007 all'art. 185 codice dei contratti pubblici) che l'opera pubblica approvata con progetto preliminare debba essere nuovamente sottoposta a valutazione ambientale, ove vi sia stata in sede di approvazione del progetto definitivo una sensibile variazione rispetto alla valutazione effettuata al momento del progetto preliminare e vi sia stata una significativa modificazione dell'impatto globale del progetto sull'ambiente, in conformità con le direttive in materia (85/337CE e 97/11/CE), le quali prevedono che la valutazione ambientale debba

¹¹ Corte giust. CE, 24 ottobre 1996, C-72/95, Kraaijeveld, in Racc., 1996, I, 5406 ed in Foro It., 1998, IV, 58; Corte giust. CE, 16 settembre 1999, C-435/97, WWF v. Autonome Provinz Bozen, in Giur. It., 2000, III, 170.

¹² Sulla questione è intervenuto un Parere della Commissione CE del 7 luglio 1993. Ex multis, vedano T.A.R. Lazio, sez. I, 9 febbraio 2000, n. 859, in TAR, 2000, I, 1253 e Cons. Stato, sez. VI, 18 luglio 1995, n. 754, in Giorn. Dir. Amm., 1996, 450, con nota di F. FONDERICO, La valutazione di impatto ambientale delle autostrade.



coincidere con l'atto che autorizza alla realizzazione dell'intervento. Secondo la giurisprudenza (Cons. Stato, VI, 31 gennaio 2007, n.370), è principio acquisito quello per cui la rinnovazione del giudizio di compatibilità ambientale è necessario quando le varianti progettuali determinino la costruzione di un intervento significativamente diverso da quello già esaminato. Se è prevista un'autorizzazione alla realizzazione di un intervento in più fasi, è necessaria una seconda VIA se nel corso della seconda fase (e quindi per esempio in sede di definitivo o di variante) il progetto può avere mostrato un nuovo impatto ambientale importante, in particolare per la sua natura, le sue dimensioni o la sua ubicazione (in termini, Cons. Stato, VI, n.2694 del 2006, principio conforme a Corte giust. Comm. eu. 4 maggio 2006, C-290/2003; Consiglio di Stato sez. IV, 7 luglio 2011, n. 4072). **Se però è fisiologico assistere ad una certa difformità e anche ad un certo sviluppo tra preliminare e definitivo, anche ai fini ambientali, tuttavia nella specie si è assistito ad una evoluzione progettuale che meritava quantomeno una riflessione ed una idonea motivazione in sede di approvazione del progetto definitivo, abbracciandosi successivamente una soluzione progettuale espressamente e motivatamente esclusa (con riferimento ai vincoli "fisici" imposti dal fitto contesto urbanistico) nella fase precedente e senza alcuna spiegazione specifica al riguardo, che pure si aveva l'onere di fornire.** Sussiste pertanto il motivo d'illegittimità, riscontrato dal primo giudice, consistente nella violazione delle regole che riguardano l'approvazione del progetto preliminare e di quello definitivo e il rapporto tra i due livelli progettuali, ai fini della valutazione ambientale.

La valutazione di impatto ambientale, che riguarda gli aspetti che risultino in grado di incidere sui fattori di rischio individuati dalla normativa di riferimento, se effettuata nella fase preliminare non preclude in linea di principio che - in sede di progettazione definitiva - siano approvate le modifiche che risultino conformi agli interessi pubblici e al concreto stato dei luoghi. In generale, però, in tal caso, è necessario che in sede di approvazione del progetto definitivo l'autorità amministrativa manifesti la consapevolezza del susseguirsi dei provvedimenti e



delle circostanze e li ritenga compatibili con le risultanze della valutazione di impatto ambientale (così Consiglio Stato sez. VI, 12 maggio 2006, n. 2694).

Nella specie, come detto, l'approvazione del progetto definitivo non si è limitata a porsi in senso di sostanziale modifica del progetto preliminare (il che già comportava appunto l'esigenza di ulteriore sottoposizione a valutazione ambientale, con espressione di nuovo parere della Commissione competente), ma addirittura in palese contrasto con esso, aderendo ad una ipotesi esplicitamente esclusa nella prima fase. Mentre il progetto preliminare prevedeva soltanto un ulteriore terzo binario da affiancare ai due già esistenti, il progetto definitivo prevedeva un raddoppio (un quadruplicamento) della linea ferroviaria. La non conformità del progetto definitivo al progetto preliminare, **a maggior ragione trattandosi di infrastruttura strategica** – per la quale il progetto preliminare assume una valenza decisiva sotto molteplici aspetti – determina ex se l'illegittimità dell'approvazione del progetto definitivo espressis verbis difforme, quantomeno sotto l'assorbente profilo di deficit motivazionale sul punto, poiché la competente Commissione, che si è pronunciata nel senso della coerenza e compatibilità della nuova soluzione, avrebbe dovuto però farsi ulteriormente carico delle ragioni superiori per le quali, anche a causa dell'adeguamento alle esigenze di mobilità regionali, si riteneva di superare le preclusioni poste in sede di progetto preliminare»¹³.

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, che deve fondarsi su «**informazioni appropriate a**

¹³ Cons. St., sez. IV, 21 dicembre 2012, n° 6667



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 SIA prodotto dal proponente, che nel prosieguo del procedimento:

1. **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.
2. **Le problematiche connesse all'inquinamento atmosferico hanno ricevuto un'attenzione insufficiente**, 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**.
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.



Anche di recente, infatti, la giurisprudenza di settore ha ricordato che «la valutazione di impatto ambientale non comporta una generica verifica di natura tecnica circa l'astratta compatibilità ambientale dell'opera, ma implica la complessiva e approfondita analisi comparativa di tutti gli elementi incidenti sull'ambiente del progetto unitariamente considerato, al fine di valutare in concreto, alla luce delle alternative possibili, il sacrificio imposto all'ambiente rispetto all'utilità socio-economica perseguita; pertanto, la V.I.A. deve individuare in concreto tutte le problematiche ambientali dell'intervento, inclusi gli effetti cumulativi dei diversi profili ambientali e gli aspetti relativi ai costi e benefici»¹⁴.

Analogamente, è stato precisato 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**»¹⁵. In particolare, secondo il Consiglio di Stato, «la valutazione d'impatto ambientale non comporta una generica verifica di natura tecnica circa l'astratta compatibilità ambientale dell'opera, ma implica la complessiva e approfondita analisi comparativa di tutti gli elementi incidenti sull'ambiente del progetto unitariamente considerato, al fine di valutare in concreto, alla luce delle alternative possibili e dei riflessi della stessa cd. "opzione-zero", il sacrificio imposto all'ambiente rispetto all'utilità socio-economica perseguita; di conseguenza la VIA non può che concernere la progettazione definitiva, dovendo individuare in concreto tutte le problematiche ambientali dell'intervento, inclusi gli effetti cumulativi dei diversi profili ambientali»¹⁶.

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 giurisprudenza 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

¹⁴ T.A.R. Cagliari, (Sardegna) sez. II, 14/05/2018, n.439

¹⁵ Cons. St., sez. IV, 7 maggio 2004, n° 2874. (RGA 1998 752)

¹⁶ Cons. St., sez. IV, 22 gennaio 2013, n.361



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»¹⁷. Ciò, anche al fine di evitare effetti elusivi della normativa sulla VIA, conseguenti a una valutazione frazionata di un intervento sostanzialmente unitario.

3. Le doglianze in parola non vengono meno neppure alla luce del fatto che l'opera che si intende realizzare era 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 realizzazione 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 85/337/CEE E 97/11/CE. ECCESSO DI POTERE PER CARENZA DI ISTRUTTORIA E DIFETTO DI MOTIVAZIONE, SVIAMENTO DI POTERE. SEGUE

¹⁷Cons. St., sez. IV, 14 maggio 2004, n° 4362



1. Tra le numerose e rilevanti carenze dello SIA e dell'intera procedura di VIA, il ricorso ne richiama, in particolare, una, specifica e decisamente preoccupante dal punto di vista degli odierni ricorrenti: essa riguarda 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, il ricorso contestava che lo SIA non fosse adeguato a valutare e dunque a fronteggiare le problematiche di carattere ambientale proprie di tale area e lo stesso decreto di compatibilità ambientale rinviava semplicemente a una successiva e non ben dettagliata procedura di bonifica.

1.1. A tale proposito, si deve rilevare che **le attività relative alla bonifica (eventualmente) svolte da Pedemontana non sono pubblicate nello specifico portale dell'Osservatorio Ambientale di Pedemontana**, che «... deve garantire la costante osservazione, sotto il profilo ambientale, delle attività di esecuzione del Piano di Monitoraggio Ambientale, delle attività di cantiere e della prima fase di esercizio dell'opera. Per le attività tecniche l'Osservatorio Ambientale si avvale del Supporto Tecnico fornito da ARPA Lombardia». L'Osservatorio è stato costituito il 20/1/2010, nell'ambito del Collegio di vigilanza, in base della Prescrizione n°65 della Delibera CIPE n°97/2009.

Tale condotta si pone, altresì, in violazione degli impegni assunti nel piano di monitoraggio ambientale redatto in sede di progettazione definitiva, in accordo con ARPA e in conformità alle «Linee guida per progetto di monitoraggio ambientale delle infrastrutture strategiche ed insediamenti produttivi di cui al Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n°163».

Il monitoraggio, per la precisione, si articolava in tre fasi:

1. ante operam: i rilievi vengono effettuati prima dell'inizio delle attività di cantiere, per fotografare lo stato dell'ambiente prima che venga realizzata l'infrastruttura;
2. in corso d'opera: i rilievi vengono eseguiti durante la realizzazione dell'infrastruttura, dall'apertura dei cantieri fino al loro smantellamento e al ripristino dei siti;
3. post operam: i rilievi vengono effettuati durante la fase di esercizio



dell'infrastruttura, con durata variabile da 1 a 5 anni a seconda della componente indagata.

Correlando le diverse fasi, il monitoraggio permetterebbe di valutare l'evoluzione della situazione ambientale, garantendo il controllo e la verifica delle previsioni del Progetto Definitivo e il rispetto dei parametri ambientali fissati.

1.2. Una contestazione specifica riguardava, poi, il fatto che, per consentire alla nuova autostrada di attraversare i terreni contaminati dalla diossina, era stata approvata la L.R. 15/2008 denominata «Infrastrutture di interesse concorrente statale e regionale», il cui art. 4 comma 9 recitava 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-Varese-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, cancellava 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.



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 ricorso, si contestava dunque la legittimità costituzionale della L.R. 15/2008, in quanto sospetta di violazione degli artt. 3, 9 e 32 della Costituzione: senza tali disposizioni, infatti, l'autostrada Pedemontana non avrebbe potuto essere realizzata nei termini di cui al progetto definitivo e ci si chiedeva se la deroga introdotta fosse 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.

Successivamente alla proposizione del ricorso, la normativa è stata sottoposta al vaglio della Corte Costituzionale che, tuttavia, ha dichiarato «la cessazione della materia del contendere nel giudizio di legittimità costituzionale degli art. 3, 4, 6, 10, 11 e 12, comma 1, l.reg. Lombardia 26 maggio 2008 n. 15, in materia di infrastrutture di interesse concorrente statale e regionale, impugnati in riferimento agli art. 117 e 118 cost., nonché al principio di leale collaborazione. Successivamente alla proposizione del ricorso, infatti, è stata emanata la l.reg. 8 ottobre 2008 n. 26 che ha abrogato l'art. 12, comma 1, della citata l. n. 15/2008 e ha modificato le restanti disposizioni oggetto di censura. Con specifico riguardo ai denunciati art. 3, 4 e 6, relativi ai procedimenti di approvazione del progetto preliminare e del progetto definitivo per la realizzazione in ambito regionale delle infrastrutture strategiche d'interesse nazionale, la l.reg. n. 26 del 2008 ha chiarito che il complessivo meccanismo procedurale predisposto dalla legge impugnata è subordinato, nella sua concreta operatività, al raggiungimento di preventive intese tra lo Stato e la Regione, volte espressamente a stabilire le modalità, i contenuti e i tempi dell'intervento regionale, in mancanza delle quali troveranno applicazione le procedure d'ordine generale per la realizzazione delle infrastrutture in questione. Anche i censurati art. 10 e 11, recanti la disciplina delle modalità di realizzazione delle dette opere strategiche, sono stati significativamente modificati dalla l. n. 26/2008 che ne ha parimenti condizionato



l'operatività al previo raggiungimento di un accordo tra lo Stato e la Regione. Per effetto delle riferite sopravvenute modifiche normative deve, dunque, ritenersi cessata la materia del contendere sull'impugnativa degli art. 3, 4, 6, 10 e 11 l. reg. n. 15/2008, anche in considerazione della circostanza che tali disposizioni non hanno ricevuto "medio tempore" attuazione. Infine, la l.reg. n. 26/2008 ha abrogato il denunciato art. 12, comma 1, contenente il rinvio alle norme del codice degli appalti in quanto compatibili con la disciplina regionale, determinando, anche sul punto, la cessazione della materia del contendere, tenuto conto della mancata produzione di effetti durante il periodo di vigenza della norma in esame»¹⁸.

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 modo di rilevare, 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.

I profili di illegittimità in parola emergono chiaramente dall'esame di alcuni passaggi fondamentali del procedimento.

2. Innanzitutto, come accennato, il **progetto preliminare** veniva pubblicato il 4.2.2004, insieme al relativo Studio di Impatto Ambientale 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 tale 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;

¹⁸ Corte Cost., 1 aprile 2010, n.125



- ◆ **la riqualificazione della tratta Meda – Cermenate**, la quale rimane a **due corsie per senso di marcia** con emergenza.

3. Sul progetto preliminare e sulla sua compatibilità ambientale, **Regione Lombardia** rendeva il parere con delibera di Giunta n°17643 del 21.5.2004 (doc. 8 allegato alla memoria del 22/7/2019) ex art.3 D.lgs. 190/2002 (ora art. 165 del D.lgs. 163/2006), in cui:

- ◆ valutava favorevolmente il programma, anche sotto il profilo della compatibilità ambientale, fermo restando il recepimento di diverse prescrizioni;

- ◆ **sulla tratta Cermenate–Desio**, rilevava che «**la proposta della concessionaria interrompe l’itinerario autostradale tra Cermenate e Desio ... l’inammissibilità della proposta (non progettuale) della Concessionaria è stata segnalata**, oltre che dai Comuni territorialmente interessati ..., dalle Province di Como e Milano, dai Comuni di Bregnano, Desio, Seregno, Arcore, Vimercate, dagli Enti parco delle Groane e Parco del Lura. **Inoltre, le analisi di traffico effettuate dalla Regione**, coerenti per la tratta con le previsioni del progetto preliminare, **mostrano l’inadeguatezza della soluzione proposta che determina una sovrapposizione di flussi di traffico gerarchicamente e direzionalmente differenti con conseguenti condizioni di deflusso inaccettabili**. Le perplessità sopra evidenziate rispetto a tale proposta hanno quindi portato la struttura regionale a ipotizzare soluzioni alternative e a valutarne l’efficacia. Di conseguenza, la Regione Lombardia, in accordo con gli Enti locali interessati ha individuato e propone, quale contributo per la definizione della soluzione conclusiva, l’”integrazione del tracciato autostradale Cermenate–Desio” ... La descrizione della proposta è articolata al successivo paragrafo 2.7 ». Nel punto 2.7 della medesima delibera, la Regione proponeva «**la realizzazione di un tratto autostradale a tre corsie per senso di marcia ed emergenza sino allo svincolo di Meda previsto con esazione. Tale tratto autostradale viene proposto in galleria artificiale e in trincea sotto il sedime dell’attuale SS 35** e, ove è possibile, in affiancamento alla stessa. In superficie viene ricostruito un



itinerario a una corsia per senso di marcia che garantisce tutti gli scambi locali. Tale viabilità è prevista parte sovrapposta al nuovo tracciato autostradale e parte in affiancamento in ragione degli spazi disponibili ...»

- ◆ dava atto che **il parere regionale sarebbe stato perfezionato dopo la valutazione del progetto di completamento del percorso autostradale nel tratto Cermenate–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 ipotizzava anche alcune specifiche soluzioni alternative, tra cui:

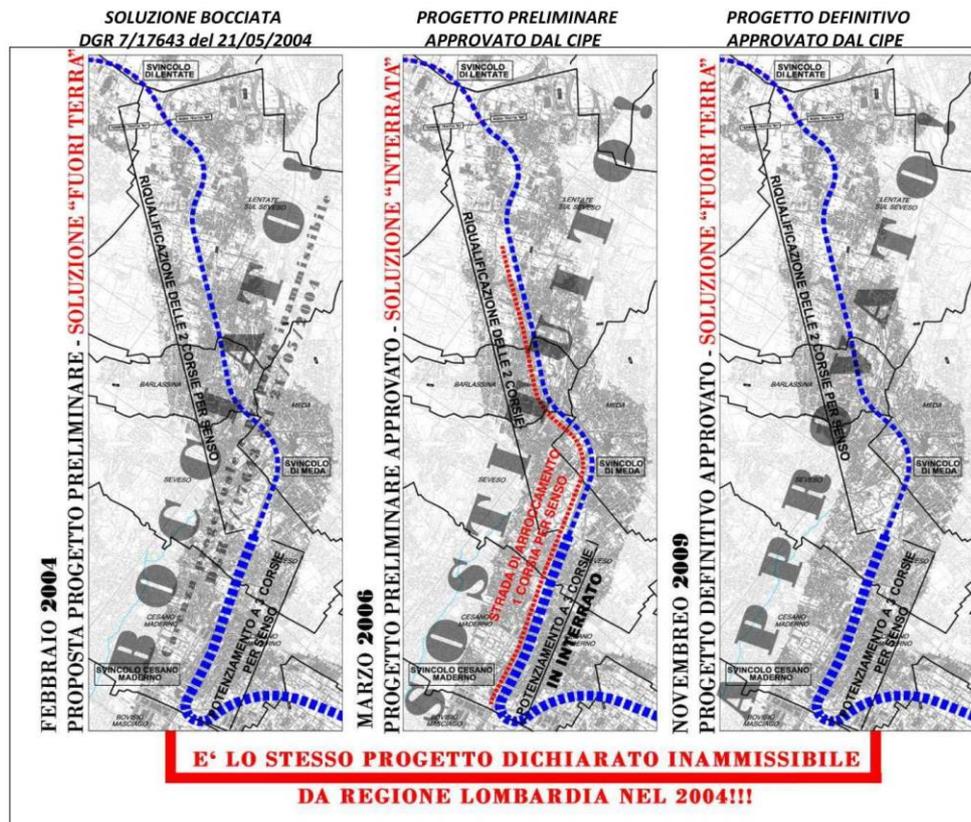
- ◆ **l'integrazione del tracciato autostradale "Cermenate–Desio";**
- ◆ la **rivisitazione** dello svincolo dell'interconnessione sud con la SS 35;
- ◆ la **realizzazione** di un **tratto autostradale a tre corsie per senso di marcia** e corsia di emergenza, tra l'interconnessione sud a Bovisio Masciago 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.



5. La Regione Lombardia, con delibera di Giunta del 16.2.2005, n. VII/20902 esprimeva parere favorevole sulla compatibilità ambientale e la 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 allegato al ricorso).

8. Seguiva, il 19.02.2007, la sottoscrizione dell'**Accordo di programma** «per la realizzazione del sistema viabilistico pedemontano lombardo» (doc. 6 allegato al ricorso), 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, inopinatamente, **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 allegato al ricorso), 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, che diventa, 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 Masciago¹⁹.

9.1. Ebbene, 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.

Sul punto, si rammenta che, per giurisprudenza unanime, «il d.lgs. 163/2006 n. 163, nel disciplinare il procedimento finalizzato alla approvazione dei progetti e alla realizzazione

¹⁹ Sul punto, si consideri che l'autostrada in interrato (3 corsie per ogni senso di marcia), prevedeva, al di sopra e fuori terra, la cosiddetta "strada di arroccamento", costituita da una strada a una corsia per ogni senso di marcia che serviva a mantenere la sola viabilità locale tra i diversi paesi da Bovisio Masciago a Meda.

Nel progetto definitivo, invece, al posto di questa stradina locale larga complessivamente circa 12 m, è prevista una larga oltre 40 m e per di più emergente dalla quota del terreno per oltre 12 m.)



delle infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale, agli artt. 165, comma 5, e 166, detta due principi guida. In primo luogo, assicura il coinvolgimento del sistema delle autonomie locali attraverso la trasmissione del progetto preliminare, confezionato dal soggetto aggiudicatore, alle Regioni o province autonome competenti per territorio, rispondendo all'esigenza di una partecipazione consapevole della Regione, la quale può senz'altro considerarsi ente esponenziale delle comunità locali interessate dall'opera pubblica. Partecipazione che, oltre a tradursi nella espressione interlocutoria di proprie valutazioni, può culminare nella esplicitazione di un consenso ovvero nella formulazione di un motivato dissenso della Regione al progetto preliminare, in esito al quale si apre un sub-procedimento atto a comporre il dissenso medesimo e a ricercare una soluzione condivisa sul piano tecnico. In secondo luogo, **la normativa sancisce il principio dell'intangibilità del progetto preliminare, peraltro circoscritto significativamente alla localizzazione e alle caratteristiche essenziali delle opere,** tesa a conferire una particolare accelerazione al procedimento approvativo di infrastrutture strategiche e a garantire la tempestiva programmabilità dell'impiego di risorse finanziarie»²⁰.

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 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.

²⁰ T.A.R. Lecce, (Puglia) sez. I, 10 novembre 2010, n.2634



9.3. Sotto il profilo tecnico, poi, la soluzione avanzata 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, secondo la Regione Lombardia, una carenza progettuale** perché, come si evince dalle analisi di traffico effettuate dall'Ente per la tratta B2, la soluzione prospettata da Pedemontana (nel febbraio 2004 e 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, non rilevare che le modifiche introdotte sono anche **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 locale²¹.

9.5. Più in generale, i ricorrenti segnalavano che la condotta delle Amministrazioni resistenti si poneva in violazione della stessa L. 443/2001, che aveva 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 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

²¹ 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.



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)».

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. A quanto sopra si aggiunga che **il rispetto delle prescrizioni emanate dal C.I.P.E., in sede di approvazione del progetto preliminare, per la tratta B2, 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: in tale sede, infatti, 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 è 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. Come ha confermato, anche di recente, la giurisprudenza amministrativa, infatti, «il progetto preliminare delle opere strategiche costituisce sostanzialmente il momento principale di valutazione dell'ottimale armonizzazione dell'opera pubblica e la norma di cui all'art. 166, d.lgs. 163/2006 prevede che il progetto definitivo sia integrato da una relazione attestante la rispondenza al preliminare»²².

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

²² T.A.R. Roma, (Lazio) sez. II, 10 novembre 2015, n.12656



cui al presente comma».

4. Per le ragioni esposte, si riteneva e 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.2 163/2006. ECCESSO DI POTERE PER SVIAMENTO, ILLOGICITÀ, DIFETTO DI ISTRUTTORIA E DIFETTO DI MOTIVAZIONE

1. Per tutte le ragioni esposte, appare evidente che l'approvazione del Programma delle infrastrutture strategiche pedemontana lombarda sia avvenuta 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.

La gravità delle condotte perpetrate dalle controparti è, peraltro, ampliata dal fatto che, a distanza di dieci anni, alle problematiche iniziali se ne sono aggiunte di nuove e ulteriori, con il risultato che non è ancora stato approvato il progetto esecutivo dell'opera. Nonostante il copioso dispendio di energie e risorse economiche.

2. A proposito di questioni economiche, il ricorso dava conto anche di un ulteriore profilo di illegittimità, connesso alla previsione di utilizzo dei fondi risparmiati a seguito della decisione di realizzare il tracciato stradale completamente fuori terra.

Si documentava, infatti, 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 allegato al ricorso).

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 del Comune 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), solo l'Amministrazione di Seveso dava parere favorevole, mentre le altre manifestavano 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–Asso, 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 interventi che non costituiscono né opere connesse né opere di mitigazione o compensazione.

* * *

Anche alla luce delle presenti argomentazioni e osservazioni, dunque, si insiste per l'accoglimento del ricorso.

Milano, 3 settembre 2019

Avv. Veronica Dini

