

IL CONSIGLIO DI STATO SI PRONUNCIA SULLA LEGITTIMAZIONE DELLE ASSOCIAZIONI LOCALI AD AGIRE PER LA TUTELA DEL PROPRIO TERRITORIO E SUL DIVIETO DI FRAZIONARE UN PROGETTO PER SOTTRARLO ALLA V.I.A.

Nota a Consiglio di Stato, sentenza n. 5760 del 2 ottobre 2006

A cura della Dott.ssa Valentina Vattani

Con la sentenza n. 5760 del 2 ottobre 2006 la IV Sezione del Consiglio di Stato affronta e dà risposta a due questioni fondamentali e sempre molto dibattute:

- l'una riguardante la possibilità di riconoscere la legittimazione attiva in materia ambientale anche ad associazioni non espressamente riconosciute ed aventi un ambito territoriale circoscritto;
- l'altra sulla necessità che il progetto definitivo di un'opera pubblica sia preceduto da Valutazione di Impatto ambientale e sull'illegittimità del "frazionamento" del progetto per sottrarlo alla V.I.A.

1) Legittimazione delle associazioni e/o dei comitati locali ad agire per la tutela del proprio territorio

Per quanto concerne la prima questione il Giudice d'appello, con un'articolata argomentazione, ha sottolineato che l'esplicita legittimazione, ai sensi degli art. 13 e 18 ex legge n. 349/1986, delle associazioni ambientaliste di dimensione nazionale e ultraregionale all'azione giudiziale non esclude un'analogha legittimazione ad agire ai sensi della stessa normativa, in un ambito territoriale e comunitario ben circoscritto, agli organismi - comitato o associazioni - che si costituiscono con lo scopo di proteggere l'ambiente, la salute e/o la qualità della vita delle popolazioni residenti su tale circoscritto territorio e non intendano estendere il raggio della propria azione oltre la comunità e l'ambito territoriale ove si collocano e cui riferiscono i loro programmi e la propria attività.

Una diversa interpretazione, infatti, porterebbe alla conseguenza che le località e le relative popolazioni interessate da interventi lesivi della salute pubblica e/o dell'ambiente di ambito locale e

circoscritto, ove questi ultimi fatti non fossero presi in considerazione da associazioni riconosciute a livello nazionale o, comunque, ultraregionale, resterebbero prive di quella precipua protezione che possono assicurare le associazioni ambientaliste e similari

Inoltre, ai sensi degli art. 9 e 10 della legge n. 241/1990, i portatori di interessi diffusi che si costituiscono in associazioni o comitati hanno facoltà di intervenire nel procedimento, di prendere visione degli atti dello stesso, di presentare memorie scritte e documenti; pertanto, poiché la partecipazione al procedimento genera la legittimazione processuale, deve riconoscersi la legittimazione ad agire ai sensi della l. 7 luglio 1986 n. 349, dell'associazione ambientalista che opera localmente in ambito circoscritto, la quale abbia partecipato al procedimento poi oggetto della controversia.

In tale occasione il Consiglio di Stato rammenta anche l'importante criterio della "vicinitas", sulla base del quale deve essere riconosciuta la legittimazione ad agire dei singoli per la tutela del bene ambiente, in particolare a tutela di interessi incisi da atti e comportamenti dell'amministrazione che li ledono direttamente e personalmente, unitamente all'intera collettività che insiste sul territorio locale.

Ma vi è di più. In tale sede il Consiglio di Stato ha, inoltre, ribadito che *"non può ritenersi che la legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste e/o dei comitati spetti solo per la tutela degli interessi ambientali in senso stretto, in quanto essa, in senso lato, comprende la conservazione e la valorizzazione dei beni culturali, l'ambiente in senso ampio, e quindi il paesaggio urbano, rurale e naturale, i monumenti e i centri storici e quindi la qualità della vita"*.

Per cui, solo attraverso la nozione allargata di ambiente è possibile raggiungere l'effettiva tutela del patrimonio ambientale, culturale, storico e artistico, patrimonio che, altrimenti, sarebbe esposto a gravissimi rischi di sopravvivenza se la legittimazione ad agire fosse circoscritta solo ai singoli cittadini direttamente ed autonomamente lesi da provvedimenti amministrativi.

È opportuno qui ricordare anche come, con una precedente sentenza (CdS. del 30 settembre 2005, n. 5205) lo stesso Consiglio di Stato aveva ridefinito i limiti di intervento, in sede giudiziaria, delle

associazioni ambientaliste andando ad accogliere una visione più ampia di tale potere nei casi in cui vi fosse una sovrapposizione tra questioni ambientali ed urbanistiche⁽¹⁾.

Il Collegio giudicante con la presente pronuncia conclude con il ritenere che, data la non tassatività del riconoscimento ambientale, non debba escludersi nel nostro ordinamento l'esistenza di un duplice sistema di accertamento della legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste (e dei comitati); per cui il giudice ha la facoltà di valutare caso per caso l'applicabilità dell'art. 18 della legge n. 349/86, ovvero stabilire la sussistenza della legittimazione in capo ad una determinata associazione ad impugnare provvedimenti lesivi di interessi ambientali.

2) Divieto di frazionamento di un progetto per eludere l'applicazione della Valutazione d'impatto Ambientale sull'intero progetto.

Con il medesimo provvedimento il Consiglio di Stato ha stabilito che è illegittima l'artificiosa suddivisione del progetto di un'opera, al fine di evitare la sottoposizione dello stesso alla valutazione di impatto ambientale, che sarebbe obbligatoria per l'opera nella sua interezza.

Nel caso di specie oggetto della controversia era la realizzazione di alcune varianti (12 per la precisione) ad un progetto di un tracciato stradale provinciale che erano state approvate in procedura semplificata.

Orbene, l'art. 2 del DPCM n. 377/1988, nell'individuare i progetti di massima da sottoporre alla procedura di V.I.A., precisa proprio in relazione alle autostrade e alle vie di rapida comunicazione (ovvero alle opere che con maggior frequenza danno luogo a realizzazioni o interventi per fasi parziali) che i progetti da comunicare devono intendersi "*riferiti all'intero tracciato*", "*ovvero a tronchi funzionali*" da sottoporre alle procedure di riferimento purché siano, comunque, definite le ipotesi di massima concernenti l'intero tracciato nello studio di impatto ambientale.

⁽¹⁾ Cfr. V. Vattani "*Il Consiglio di Stato torna a pronunciarsi sui limiti di intervento delle associazioni ambientaliste ampliandone i poteri*", pubblicato su www.dirittoambiente.net

Tale principio risponde alla logica intrinseca della Valutazione di Impatto Ambientale, atteso che questa deve prendere in considerazione, oltre ad 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 (Circolare del Ministero dell'Ambiente del 7 ottobre 1996, n. 15208).

Diversamente verrebbe inammissibilmente a trasferirsi in capo ai soggetti redattori dei progetti il potere di determinare i limiti della procedura di V.I.A. attraverso la sottoposizione ai competenti organi istituzionali di porzioni di un'opera, eludendo in questo modo le finalità perseguite dalla legge e comprimendo i poteri di controllo degli organi preposti.

Sottolineiamo, in conclusione, come i principi espressi in questa sentenza dal Consiglio di Stato restino perfettamente validi anche sotto la vigenza del D. Lgs. n. 152/2006

Valentina Vattani

Pubblicato il 29 ottobre 2006

In calce si riporta la motivazione integrale della sentenza del Consiglio di Stato in oggetto



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

N. 5760/2006

Reg. Dec.

N. 8721 Reg. Ric.

Anno 2004

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta) ha pronunciato la seguente

D E C I S I O N E

Sul ricorso proposto in appello dai sigg.ri Agazzani Enzo, Rossi Pietro Paolo, Testoni Luigi, Poltronieri Leda, il Comitato "Comuna Bellis e Santuario", rappresentati e difesi dall'Avv. Gianluigi Ceruti e Avv. Alessio Petretti con domicilio eletto in Roma alla Via degli Scipioni 268/A presso l'avv. Alessio Petretti.

contro

- PROVINCIA DI MANTOVA, rappresentata e difesa dagli avv.ti Alessandro Sperati e Paolo Colombo, con domicilio eletto in Roma alla P.zza Mazzini n. 27 presso lo studio dell'avv. Alessandro Sperati;

- COMUNE DI OSTIGLIA, rappresentato e difeso dagli avv.ti Andrea Manzi, Guido Bardelli e Pietro Carlo Sironi, con domicilio eletto in Roma alla Via Federico Confalonieri, 5 presso lo studio dell'avv. Andrea Manzi;

REGIONE LOMBARDIA rappresentata e difesa dagli avv.ti Federico Tedeschini, Maria Lucia Tamborino. Pio Diario Vivone, con domicilio eletto in Roma alla via Largo Messico n. 7 presso l'avv. Federico Tedeschini;

- SOPRINTENDENZA ARCHEOLOGICA DI MILANO, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici *ope legis* domicilia in Roma alla Via Portoghesi n. 12;

e nei confronti di

- PROVINCIA DI ROVIGO, rappresentata e difesa dagli avv.ti Carla Bernecoli e Licia Paparella con domicilio in Roma alla Via Val di Non n. 18 presso l'avv. Gianfranco Massafra;

- VENETO STRADE SPA non costituitosi;

- A.N.A.S. ENTE NAZIONALE STRADE, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici *ope legis* domicilia in Roma alla Via Portoghesi n. 12;

- A.S.L. DI MANTOVA non costituitosi;

- ARPA-AZIENDA REGIONALE PROTEZIONE AMBIENTE LOMBARDIA non costituitosi;

- ITALFERR SPA non costituitosi;

- CONSORZIO DI BONIFICA S. STEFANO non costituitosi;

- E.N.E.L. SPA non costituitosi;

- TELECOM S.P.A. non costituitosi;

- MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI non costituitosi;

per l'annullamento

della sentenza n. 738/2004, depositata in data 8 luglio 2004, con la quale il TAR Lombardia – Brescia ha respinto i ricorsi proposti avverso della deliberazione del Consiglio Comunale di Ostiglia del 12 marzo 2001 n. 16 ad oggetto l'approvazione definitiva di 12 varianti al PRG, limitatamente alla variante n. 9 recante "inserimento del tracciato della nuova Strada Provinciale che collegherà l'attuale S.P. n. 80 con la S.P. n. 47", nonché della deliberazione della Giunta provinciale di Mantova del 19 marzo 2003 n. 167, ad oggetto l'approvazione del verbale della Conferenza di servizi del 5 novembre 2002 e del progetto definitivo del prolungamento della S.P. 47 di Rovigo in territorio mantovano da Correggioli ad Ostiglia con la S.S. 12 "Abetone-Brennero" e la S.P. 80 "Roccoferraro-Ostiglia", oltre ad ogni altro atto presupposto, collegato, inerente, conseguente e derivato.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione su indicati in epigrafe;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Relatore alla udienza pubblica dell' 11 luglio 2006 il Consigliere Sergio De Felice;

Uditi gli avvocati Petretti, Colombo, A. Manzi, l'Avvocato dello Stato Tortora e l'Avv. Massafra su delega degli Avv.ti Bernecoli e Paparella;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue;

FATTO

Con ricorso proposto innanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per Lombardia, Sezione di Brescia, i sigg.ri Agazzani Enzo, Rossi Pietro Paolo, Testoni

Luigi, Poltronieri Leda, il Comitato "Comuna Bellis e Santuario", impugnavano la deliberazione del Consiglio Comunale di Ostiglia del 12 marzo 2001 n. 16 ad oggetto l'approvazione definitiva di 12 varianti al PRG, limitatamente alla variante n. 9 recante "inserimento del tracciato della nuova Strada Provinciale che collegherà l'attuale S.P. n. 80 con la S.P. n. 47", nonché della deliberazione della Giunta provinciale di Mantova del 19 marzo 2003 n. 167, ad oggetto l'approvazione del verbale della Conferenza di servizi del 5 novembre 2002 e del progetto definitivo del prolungamento della S.P. 47 di Rovigo in territorio mantovano da Correggioli ad Ostiglia con la S.S. 12 "Abetone-Brennero" e la S.P. 80 "Roccoferraro-Ostiglia".

Invero, alcuni ricorrenti, in qualità di proprietari e/o affittuari di aziende agricole, fondi rustici ed abitazioni nella frazione "Comuna Bellis", contestavano l'inserimento dello strumento urbanistico comunale di un tracciato stradale di circa 4000 metri, localizzato a sud est rispetto al centro del Comune di Ostiglia; altri si costituivano in un Comitato spontaneo denominato "Comuna Bellis e Santuario", il quale ha tutelato sin dal 1997 le attività agricole locali contrastando la realizzazione dell'opera.

Con deliberazione del consiglio comunale in data 27 settembre 2000 n. 44 il Consiglio comunale adottava la variante n. 9 al PRG recante "inserimento del tracciato della nuova Strada Provinciale che collegherà l'attuale S.P. n. 80 con la S.P. n. 47".

Con successivo provvedimento, in data 12.03.2001 n. 16, l'organo consiliare approvava definitivamente la variante, respingendo le osservazioni presentate dal Comitato.

Pertanto, i ricorrenti in primo grado deducevano: a) la violazione dell'art. 2 della L.R. 23/06/1997 n. 23, in quanto il ricorso alla procedura semplificata sarebbe escluso per le aree oggetto di precedente stralcio da parte della Regione in sede di approvazione del PRG o delle sue varianti, in ragione di vincoli ambientali e paesaggistici ovvero di rischi idrogeologici o di stabilità ovvero di esigenze di carattere sovracomunale; b) violazione degli artt. 2 e 3 della L. 23/97, in quanto l'opera programmata non rientrerebbe in alcuna delle ipotesi semplificate tassativamente contemplate all'art. 2 comma 2 e la variante individuerebbe il tracciato della nuova strada provinciale senza localizzare l'intero asse della nuova infrastruttura, venendo escluso il tratto est (intersezione S.S: sino al confine con la provincia di Rovigo); c) violazione degli artt. 2 e 3 della L.R. 24 novembre 1997 n. 41 e della D-G.R. 6/8/1998 n.6/3718, avendo il Comune omesso di effettuare il prescritto studio geologico del proprio territorio; d) eccesso di potere per difetto di istruttoria, carenza dei presupposti ed illogicità manifesta, per l'interferenza con due manufatti di interesse storico e per il passaggio in prossimità di agglomerati abitativi con ripercussioni sulla sicurezza e sulla salubrità ambientale.

La Giunta Provinciale di Mantova con deliberazione del 19 marzo 2003 n. 167, approvava il progetto definitivo del prolungamento della S.P. 47 di Rovigo in

territorio mantovano da Correggioli ad Ostiglia con la S.S. 12 "Abetone-Brennero" e la S.P. 80 "Roccaferraro-Ostiglia".

I ricorrenti in primo grado impugnavano la predetta deliberazione per: a) violazione degli artt. 14 e ss. della L. 7/8/1990 n. 241 e dell'art. 9 del D.P.R. 554/99, per l'omessa preventiva pubblicità delle sedute della Conferenza di Servizi e per aver impedito agli interessati la partecipazione; b) violazione del principio dell'imparzialità dell'azione amministrativa; c) violazione dell'art. 99 comma 4 del D.lgs. 31/3/1998, n. 112, per la mancata acquisizione del necessario assenso della Regione Lombardia e della Regione Veneto; d) eccesso di potere per carenza di istruttoria e violazione dell'art. 11 del D.P.R. 12/04/1996, essendo stata attivata la valutazione di impatto ambientale (VIA) per un solo tratto di infrastruttura, ricadente in territorio mantovano, in violazione del principio che impone una valutazione unitaria, globale e complessiva delle conseguenze che l'opera programmata procura all'ambiente; e) violazione dell'art. 3 della L.R. 3/9/1999 n. 20 e dell'art. 8 del DPR 12/4/1996, in quanto la VIA sarebbe stata compiuta dalla regione in luogo della competente Amministrazione provinciale ed inoltre sarebbero mancate le dovute forme di pubblicità della procedura.

Il Giudice di prima cure respingeva i ricorsi ed estrometteva dal processo il "Comuna Bellis e Santuario" dichiarando inammissibile il ricorso in relazione alla posizione di quest'ultimo.

Sul secondo motivo il Tribunale adito sottolineava come non poteva essere accolta l'eccezione in ordine all'inammissibilità dei ricorsi per mancata tempestiva impugnazione del protocollo d'intesa tra le Province di Mantova e Rovigo e ed i comuni di Melara ed Ostiglia, nonché del Piano territoriale di Coordinamento provinciale e del programma triennale delle opere della provincia per il 2002/2004.

Il giudice di prime cure concludeva per la infondatezza dell'eccezione di inammissibilità del ricorso per omessa interposizione del gravame avverso la variante urbanistica - approvata in data 24/3/2003 e pubblicata sul BURL n. 22 del 28/05/2003 - in quanto sarebbe dubbia la reale innovatività della variante, apparendo la stessa ascrivibile al novero dei provvedimenti meramente confermativi con i quali l'amministrazione si limita a reiterare, ribadendolo, il contenuto di un precedente atto, senza procedere ad una nuova ponderazione comparativa degli interessi pubblici coinvolti.

Il Tribunale rilevava, altresì, che trattasi di un'opera radicalmente diversa dalle più modeste conseguenze sul territorio e sull'ambiente rispetto ad un insediamento residenziale o produttivo, ovvero una strada di pochi chilometri ha senza dubbio un impatto più lieve rispetto ad un nuovo polo industriale.

Inoltre le previsioni della L.R. 23/97 risultavano superate dalle disposizioni della L.R. 5/1/2000 n. 1; pertanto, solo nel caso in cui la Provincia ravvisa elementi di incompatibilità con il proprio P.T.C.P., il Comune procede ai conseguenti adeguamenti in sede di approvazione definitiva.

Il giudice riteneva che la mancata predisposizione dello studio geologico tra gli allegati del Comune di Ostiglia si concretizzava solo in una mera irregolarità formale e che l'inserimento dell'opera nel P.T.C.P. valeva a garantirne non solo al compatibilità urbanistica ma anche quella ambientale ai sensi dell'art. 3 comma 25 della L.R. 1/2000; infine, non accoglieva le doglianze inerenti l'eccesso di potere per difetto di istruttoria e carenza di motivazione.

Relativamente alle censure dedotte rispetto alle illegittimità formali, il Giudice di prime cure statuiva non solo che le convocazioni delle Conferenze di servizi erano state correttamente pubblicizzate all'Albo del Comune di Ostiglia e della Provincia, ma che nel corso dell'iter procedimentale erano state esaminate alcune osservazioni presentate dai ricorrenti, costituendo ciò elemento sufficiente per escludere una violazione delle regole a garanzia della partecipazione del contraddittorio.

Inoltre, non veniva condiviso né il rilievo del mancato coinvolgimento delle Regioni, essendosi queste ultime pronunciate e non rivestendo l'opera interesse interregionale, né il rilievo circa il mancato compimento della VIA ad opera della Provincia, alla luce della mancata ricognizione da parte della Regione Lombardia, delle opere degli interventi soggetti alla competenza provinciale ai sensi dell'art. 3 comma 3 della L.R. 20/99.

Da ultimo, veniva rilevato che la Regione aveva adeguatamente tenuto conto dei due tratti aggiuntivi motivando congruamente le differenti decisioni, ovvero il

tratto est in direzione della Provincia di Rovigo, ed il tratto ad ovest, oggetto di diverso rapporto di valutazione.

Il TAR Lombardia – sezione di Brescia, pertanto, respingeva i ricorsi.

Con l'appello vengono dedotte le censure di violazione e falsa applicazione di legge ed eccesso di potere sotto vari profili.

Quale primo motivo di diritto si deduce la legittimazione a ricorrere del comitato "Comuna Bellis e Santuario", precisando come quest'ultimo è sorto con finalità precipue ovvero di tutelare attività agricole locali e rilevando al contempo sia un ulteriore profilo di *legitimatio ad causam* del Comitato attraverso la partecipazione con osservazioni al procedimento amministrativo, sia la lesione dell'interesse partecipativo.

In ordine alla legittimazione delle persone fisiche, gli appellanti precisano solo che non può derivare alcuna acquiescenza dalla mancata impugnativa giurisdizionale del decreto di occupazione d'urgenza.

Si deduce la violazione di legge dell'art. 2 della LR 23/1997, ovvero che la contestata variante al PRG sia stata approvata seguendo la procedura semplificata prevista all'art. 2 della richiamata legge.

Invero, presupposto per l'applicazione di tale procedura è che le varianti non riguardino aree che siano state oggetto di stralcio da parte della giunta regionale in sede di approvazione del piano regolatore generale o di sue varianti, limitatamente ai casi nei quali lo stralcio sia stato espressamente motivato da

vincoli ambientali e paesistici, da rischi di ordine idrogeologico o di stabilità dei versanti, da esigenze di carattere sovracomunale.

Infatti, viene sottolineato nell'atto di appello che la *ratio legis* sarebbe quella di non consentire al Comune di operare scelte di pianificazione in assenza del controllo della regione per tutte le aree del territorio comunale in cui quest'ultima ha già avuto occasione di evidenziare problematiche afferenti all'ambiente, al paesaggio e a rischi idrogeologici o di stabilità oltre ad esigenze di carattere sovracomunali, tanto da pervenire allo stralcio delle previsioni contenute nei precedenti strumenti urbanistici adottati.

Ribadisce altresì che tale intervento non può essere ricondotto alla categoria della varianti dirette alla localizzazione di opere pubbliche di competenza comunale né a quella delle varianti adeguatici al PRG, alla progettazione esecutiva di servizi e infrastrutture di interesse pubblico poiché al momento dell'approvazione della variante urbanistica l'intervento era ancora alla fase della progettazione preliminare, con la conseguenza dell'inapplicabilità dell'art. 2 LR 23/97.

Inoltre venivano rilevate: a) violazione della LR. n. 41/97 e dei criteri ed indirizzi regionali in relazione all'assenza di studio geologico allegato alla variante; b) eccesso di potere per illogicità manifesta nonché violazione dell'art. 9 della L.1150/1942 e dell'art. 3 della LR 23/97 in relazione all'omesso inserimento dell'intero tracciato interessante il territorio comunale di Ostiglia; c) eccesso di potere per difetto di istruttoria, carenza di motivazione, travisamento dei fatti ed illogicità manifesta con riferimento al rigetto delle osservazioni, rilevando la

mancata istruttoria in ordine all'impatto ambientale considerato che il nuovo tracciato andrebbe ad interferire con due manufatti di interesse storico, ovvero il Ponte dei Tedeschi – sottoposto a vincolo della L. 1089/1939, ora D.lgs. 490/99- e L'Argine di San Lorenzo, manufatto di rilevanza storica.

In relazione al Ricorso Rg. N. 1163/03, ovvero avverso l'approvazione del progetto definitivo vengono riproposte le seguente censure: a) Eccesso di potere per carenza del presupposto della conformità urbanistica ed invalidità derivata dall'accoglimento del ricorso Rg. N. 1126/2001; b) violazione degli artt. 25 e 27 del DPR 554/99, eccesso di potere per difetto di istruttoria, assenza della relazione ideologica ed idraulica nonché per illegittimità della sentenza del Tar per violazione e falsa applicazione dell'art. 16, comma 2, della L. 109/94 ed illogicità manifesta della motivazione; c) violazione degli artt. 25 e 27 del DPR 554/99, eccesso di potere per difetto di istruttoria, assenza dello "studio di fattibilità ambientale"; d) eccesso di potere per difetto di istruttoria, carenza di motivazione ed illogicità manifesta in ordine ai profili geologici e geotecnici, nonché illegittimità della sentenza del Tar per illogicità della motivazione ed omissione di pronuncia; e) violazione del piano territoriale provinciale di coordinamento, eccesso di potere per difetto di istruttoria e illegittimità della sentenza del Tar per illogicità della motivazione; f) violazione dell'art. 10 della L. 241/90, dell'art. 14 della L. 340/2000, dell'art. 9 del DPR 554/99, illegittimità della sentenza del TAR per violazione e mancata applicazione degli artt. 10 e 14 bis della L. 241/90; g) violazione del principio di imparzialità amministrativa ex art. 97 Cost., eccesso di

potere per sviamento dell'interesse pubblico, illegittimità della sentenza del Tar per contraddittorietà della motivazione, violazione e mancata applicazione dell'art. 97 Cost., omissione di pronuncia; h) violazione dell'art. 99, comma 4, del D.lgs. 112/98; i) illegittimità afferenti la preventiva valutazione di impatto ambientale; l) eccesso di potere per carenza di istruttoria ed illogicità manifesta, violazione dell'art. 11 del DPR 12/4/1996, illegittimità della sentenza appellata per illogicità della motivazione e travisamento dei fatti, violazione e mancata applicazione del DPR 12/4/1996; m) incompetenza – violazione dell'art. 3 della LR 320/99, illegittimità della sentenza appellata per violazione ed errata interpretazione della L.R. 20/99; n) violazione dell'art. 8 del DPR 12/4/1996, illegittimità della sentenza appellata per totale omissione di pronuncia.

Si sono costituite le su indicate amministrazioni chiedendo il rigetto dell'appello perché infondato.

La provincia di Mantova ha eccepito in via preliminare anche la inammissibilità e improcedibilità del ricorso di primo grado oltre che la infondatezza.

Alla udienza di discussione dell'11 luglio 2006 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Con l'atto di appello vengono riproposte le censure svolte dai ricorrenti e rigettate nel giudizio di primo grado.

Nel sistema processuale amministrativo l'appello ha carattere impugnatorio, che nella specie ha investito puntualmente il decisum di prime cure, precisando i motivi per cui quest'ultimo sarebbe erroneo e da riformare.

In fatti, il giudizio davanti al Consiglio di Stato ha per oggetto non il provvedimento impugnato in primo grado, ma, sia pure in via devolutiva, a causa dell'obbligo di specificazione dei motivi stabilito dall'art. 6, n.3, del r.d. 17 agosto 1907, n.642, l'appellante ha l'onere di confutare, sia pure in modo sommario, le argomentazioni svolte nella impugnata sentenza, dalle quali non sono scindibili le conclusioni raggiunte dal giudice di primo grado.

Nella specie, gli appellanti hanno dedotto nel merito le censure già oggetto del giudizio di primo grado.

Tuttavia, preliminarmente, occorre affrontare la questione relative alla inammissibilità per legittimazione a ricorrere del comitato "Comuna Bellis e Santuario".

La sentenza di primo grado, contestata sul punto dall'appellante, ha dichiarato il ricorso inammissibile per quanto riguarda la posizione del comitato, in quanto non legittimato a proporre ricorso giurisdizionale.

Ad opinione del Collegio il motivo di appello è fondato.

Invero, come si evince dallo statuto del Comitato "Comuna Bellis e Santuario", esso ha durata *illimitata* ed ha quali principali attività quelle di tutelare le attività agricole locali contribuendo a rendere più salubri il prodotto agricolo e la qualità della vita della comunità.

L'esplicita legittimazione, ai sensi degli art. 13 e 18 l. 8 luglio 1986 n. 349, delle associazioni ambientaliste di dimensione nazionale e ultraregionale all'azione giudiziale non esclude, di per sè sola, analoga legittimazione ad agire ai sensi della stessa normativa, in un ambito territoriale e comunitario ben circoscritto, agli organismi - comitato o associazioni - che si costituiscono al precipuo scopo di proteggere l'ambiente, la salute e/o la qualità della vita delle popolazioni residenti su tale circoscritto territorio e non intendano estendere il raggio della propria azione oltre la comunità e l'ambito territoriale ove si collocano e cui riferiscono i loro programmi e la propria attività, altrimenti verificandosi che le località e le relative popolazioni, interessate da "attentati" alla salute pubblica e/o all'ambiente di ambito locale e circoscritto, ove questi ultimi non siano presi in considerazione da associazioni riconosciute ma assenti "in loco", rimarrebbero prive di quelle suscettibilità di protezione che possono assicurare le associazioni ambientaliste e similari. Inoltre, ai sensi degli art. 9 e 10 l. 7 agosto 1990 n. 241, i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati hanno facoltà di intervenire nel procedimento, di prendere visione degli atti dello stesso, di presentare memorie scritte e documenti; pertanto, poiché la partecipazione al procedimento genera la legittimazione processuale, deve riconoscersi la legittimazione ad agire ai sensi della l. 7 luglio 1986 n. 349, dell'associazione ambientalista che opera localmente in ambito circoscritto, la quale abbia partecipato al procedimento poi oggetto della controversia.

Sussiste, anche sulla base del criterio della "*vicinitas*", la legittimazione ad agire dei singoli per la tutela del bene ambiente, in particolare a tutela di interessi incisi da atti e comportamenti dell'amministrazione che li ledono direttamente e personalmente, unitamente all'intera collettività che insiste sul territorio locale.

La giurisprudenza amministrativa ha stabilito che sussiste la legittimazione a ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa delle associazioni ambientaliste riconosciute ai sensi della l. n. 349 del 1986 (istitutiva del Ministero dell'ambiente) laddove le doglianze sollevate impingano in profili legati all'interesse alla tutela dell'ambiente.

Sussistono posizioni variegata anche in ordine alla tassatività o meno del riconoscimento operato dal ministero dell'Ambiente (se essa sia o meno *condicio juris* della legittimazione ad agire con esclusione di un concorrente potere del giudice amministrativo; nel senso della tassatività, C. Stato, VI, 16.7.1990, n.728).

Nel senso della non tassatività del riconoscimento ministeriale e della esistenza nel nostro ordinamento di un duplice sistema di accertamento della legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste, e quindi nel senso che il potere di individuazione ministeriale conferito dall'art. 13 L.349 del 1986 non esclude al giudice il potere di applicare direttamente la norma di cui all'art. 18, accertando, caso per caso, la sussistenza della legittimazione in capo ad una determinata associazione, si veda Consiglio di Stato, VI; 7.2.1996, n.182.

In proposito, più di recente, il Consiglio di Stato ha osservato che l'ultimo comma dell'art. 118 Cost. – in particolare il principio di sussidiarietà orizzontale – sancisce e conclude un percorso di autonomia non più collegato al fenomeno della entificazione, ma correlato più semplicemente alla società civile e al suo sviluppo democratico a livello quasi sempre volontario (C. Stato, Sez. Consultiva per gli atti normativi, 25 agosto 2003, n.1440/2003).

Inoltre, non può ritenersi che la legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste e/o comitati spetti solo per la tutela degli interessi ambientali in senso stretto, in quanto essa, in senso lato, comprende la conservazione e la valorizzazione dei beni culturali, l'ambiente in senso ampio, e quindi il paesaggio urbano, rurale e naturale, i monumenti e i centri storici e quindi la qualità della vita.

Infatti, solo attraverso la nozione allargata di ambiente è possibile raggiungere l'effettiva tutela del patrimonio ambientale, culturale, storico e artistico, patrimonio che sarebbe esposto a gravissimi rischi di sopravvivenza se la legittimazione ad agire fosse circoscritta ai singoli cittadini direttamente e autonomamente lesi da provvedimenti amministrativi.

Pertanto, non deve escludersi, ritenendo la non tassatività del riconoscimento ambientale, l'esistenza nel nostro ordinamento di un duplice sistema di accertamento della legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste (e dei comitati), la possibilità del giudice di valutare caso per caso l'applicabilità dell'art. 18 l. 349/86, ovvero stabilire la sussistenza della legittimazione in capo ad una

determinata associazione ad impugnare provvedimenti lesivi di interessi ambientali.

Pertanto, in accoglimento dell'appello, deve ritenersi errata, e va riformata, la sentenza nel punto in cui ha dichiarato la inammissibilità del ricorso e consequenziale estromissione del Comitato "Comuna Bellis e Santuario" per assenza di legittimazione a ricorrere del comitato.

2. Deve essere altresì respinta la eccezione con la quale la Provincia di Mantova ha dedotto la inammissibilità dell'originario ricorso, perché gli atti non riguarderebbero immobili di proprietà degli appellanti Agazzani e Rossi, sostenendo che il terreno di loro proprietà riceverebbe un vantaggio anziché un danno dalla realizzazione dell'opera pubblica.

Il medesimo riconoscimento della *vicinitas* da parte della amministrazione resistente dimostra la esistenza della legittimazione ad agire. Allo stesso modo, non può ritenersi che sussista la inammissibilità del ricorso per la ricorrente che, in prime cure, ha ommesso di impugnare atti successivi, quale la occupazione di urgenza (ci si riferisce alla Poltronieri Leda).

3. Va respinta altresì la eccezione di improcedibilità del ricorso di prime cure, non potendosi qualificare come ulteriormente lesivi gli atti relativi all'accordo di programma relativo alla realizzazione dell'opera.

4. Nel merito, con l'atto di appello si deduce la violazione dell'art. 2 della L.R. 23/1997 in ordine all'inapplicabilità della procedura semplificata di variante in quanto interessante un'area già oggetto di stralcio regionale.

La censura, rigettata dal primo giudice, è fondata, con conseguente accoglimento del ricorso di primo grado.

Invero, il testo normativo regionale, nel delimitare l'ambito di applicazione del procedimento semplificato, precisa che deve trattarsi di varianti che non riguardino programmi di fabbricazione vigenti, ovvero che non riguardino aree che siano (già) state oggetto – come nella specie - di stralcio da parte della giunta regionale in sede di approvazione del piano regolatore generale, o di sue varianti, ma limitatamente ai casi nei quali lo stralcio sia stato espressamente motivato da vincoli ambientali e paesistici, da rischi di ordine idrogeologico o di stabilità dei versanti, da esigenze di carattere sovracomunale.

Inoltre, la procedura semplificata di cui agli art. 2 e 3, l. reg. Lombardia 23 giugno 1997 n. 23, trova applicazione solo in presenza di varianti che comportino modificazioni dei perimetri di ambiti territoriali subordinati a piani attuativi, finalizzate ad assicurare un miglior assetto urbanistico nell'ambito dell'intervento, opportunamente motivato e tecnicamente documentato, ovvero a modificare la tipologia dello strumento urbanistico attuativo (Consiglio Stato, sez. IV, 24 febbraio 2004, n. 746).

Poiché entrambi i suddetti presupposti negativi si verificano nel caso di specie, poiché con la variante avversata viene interessata, ancorché parzialmente, la medesima area già oggetto di un provvedimento regionale di stralcio di una precedente variante motivato da ragioni sia di tutela ambientale, sia di vulnerabilità idrogeologica, sia di stabilità dei suoli, nonché da esigenze di

carattere sovracomunale, non si ravvisa la legittimità dell'applicazione della procedura semplificata anziché quella ordinaria, per l'approvazione dello strumento urbanistico locale.

Né vale osservare, come fatto dal primo giudice, che la normativa successiva (L.r.n.1/2000, art. 3, comma 38) abbia consentito il ricorso generale alla procedura semplificata di cui all'art. 3 L.r.23/97 per i due anni dalla data di approvazione del piano territoriale di coordinamento, in quanto non risulta che il comune abbia esercitato tale potere specifico.

5. Con l'atto di appello viene riproposta altresì, la violazione della L.41/1997 e dei criteri ed indirizzi regionali in relazione all'assenza di studio geologico allegato alla variante, nonché per l'assenza dello studio per la fattibilità ambientale, che il giudice di prime cure ha totalmente respinto, sostenendo che quest'ultimo costituirebbe una mera irregolarità non viziante la sua mancata specifica elencazione tra gli elaborati allegati alla deliberazione di approvazione del progetto definitivo.

La censura è fondata.

La L.R. 41/97 introduce l'obbligo per i comuni di dotarsi di apposito studio geologico del territorio comunale in sede di redazione degli strumenti urbanistici generali, delle loro varianti generali, nonché di quelle parziali nei casi indicati dalla Giunta Regionale con apposite direttive degli enti locali.

Invero, secondo il giudice di prime cura tale *mera irregolarità* sarebbe stata sanata dalla successiva redazione ad opera della Provincia di una relazione geologica per il progetto dell'intervento stradale.

Orbene, il progetto definitivo di un'opera pubblica presuppone, sia la relazione geologica che, ai fini della valutazione di impatto ambientale da parte dell'ente territoriale competente (nella fattispecie la Regione), un serio, preventivo, studio di impatto ambientale (espressamente previsto come parte integrante di tale progetto dall'art. 25 comma 2 lett. f) d.P.R. 21 dicembre 1999 n. 554), il quale verifichi l'esistenza di eventuali elementi di incompatibilità dell'opera, anche con riferimento alla localizzazione prevista dal progetto stesso e alle principali alternative (Consiglio Stato, sez. IV, 05 settembre 2003 , n. 4970).

Infatti, per esempio, si è ritenuto che, in assenza di formale qualificazione, l'individuazione della natura preliminare o definitiva di un progetto di opera pubblica vada effettuata considerando l'essenza del progetto stesso; deve, pertanto, considerarsi definitivo il progetto (approvato) che contenga elaborati compatibili con quelli previsti dall'art. 25 D.P.R. 21 dicembre 1999 n. 554 per tale tipo di progetto, quali il piano particellare di esproprio, il computo metrico estimativo, l'elenco prezzi, specie ove si dia espressamente atto che la sua approvazione equivale a dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza dell'opera, con conseguente fissazione anche dei termini per l'espropriazione.

In relazione alle previsioni dell'art. 16 L. 109/94, il giudice di prime cure ha statuito che gli elaborati descrittivi e grafici del progetto definitivo sarebbero di

norma necessari per ritenere i progetti adeguatamente sviluppati, pur in presenza di una possibile valutazione discrezionale da parte del responsabile del procedimento.

6. Anche alla luce di quanto già sopra osservato, va accolta altresì la censura relativa alla mancata valutazione di impatto ambientale, perché sostanzialmente elusa a mezzo di un riferimento a realizzazioni o interventi parziali, caratteristici nelle opere da realizzarsi per "tronchi" o "lotti".

Invero, ex art. 16 comma 4 l. n. 109 del 1994, il progetto definitivo dell'opera pubblica deve essere corredato dallo studio di impatto ambientale, con conseguente necessità della verifica dei profili di impatto ambientale al momento dell'approvazione del progetto che comporti variante al p.r.g..

La valutazione ambientale necessita di una valutazione unitaria dell'opera, ostante alla possibilità che, con un meccanismo di stampo elusivo, l'opera venga artificiosamente frazionata in frazioni eseguite in assenza della valutazione perché, isolatamente prese, non configurano interventi sottoposti al regime protettivo (Consiglio Stato, sez. VI, 30 agosto 2002 , n. 4368).

Diversamente, verrebbe inammissibilmente a trasferirsi in capo ai soggetti redattori dei progetti il potere di determinare i limiti della procedura di V.I.A., attraverso la sottoposizione ad essi di porzioni di opera e l'acquisizione, su iniziative parziali e, perciò stesso, non suscettibili di apprezzamento, circa i "livelli di qualità finale" di una pronuncia di compatibilità ambientale asseritamene non modificabile, con conseguente espropriazione delle competenze istituzionali

dell'amministrazione competente e sostanziale elusione delle finalità perseguite dalla legge.

La valutazione di impatto ambientale implica quindi una valutazione anticipata finalizzata, nel quadro del principio comunitario di precauzione, alla tutela preventiva dell'interesse pubblico ambientale.

Ne deriva che, il concetto di valutazione di impatto ambientale implica necessariamente che le opere da valutare abbiano comunque un'incidenza sugli elementi naturalistici del territorio, modificandoli in misura più o meno penetrante, giacché tale valutazione è finalizzata a stabilire se le alterazioni conseguenti alla realizzazione delle opere possano ritenersi "accettabili" alla stregua di un giudizio comparativo che tenga conto, da un lato, della necessità di salvaguardare preminenti valori ambientali, dall'altro, dell'interesse pubblico sotteso all'esecuzione dell'opera, potendo gli organi amministrativi preposti al procedimento di v.i.a. dettare prescrizioni e condizioni per meglio garantire la compatibilità ambientale dell'opera progettata (Consiglio Stato, sez. IV, 03 maggio 2005, n. 2136).

Pertanto, è illegittima l'artificiosa suddivisione del progetto di un'opera, al fine di evitare la sottoposizione dello stesso alla valutazione di impatto ambientale, che sarebbe obbligatoria per l'opera nella sua interezza.

L'art. 2 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 377/1988, nell'individuare i progetti di massima da sottoporre alla procedura di V.I.A. avverte la necessità di precisare, proprio in relazione alle autostrade e alle vie di

rapida comunicazione (comma 2, lettera e) - ovverosia alle opere che con maggior frequenza danno luogo a realizzazioni o interventi per fasi parziali - che i progetti da comunicare devono intendersi "*riferiti all'intero tracciato*", "*ovvero a tronchi funzionali*" da sottoporre alle procedure di riferimento purché siano comunque definite le ipotesi di massima concernenti l'intero tracciato nello studio di impatto ambientale.

Tale principio risponde inoltre alla logica intrinseca della valutazione di impatto ambientale, atteso che questa deve prendere in considerazione, oltre ad 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 (Circolare del Ministero dell'Ambiente del 7 ottobre 1996 n. 15208).

7. E' da valutare positivamente anche la censura di violazione di legge, riferita alla violazione del principio di imparzialità della azione amministrativa.

E' risultato – non smentito – il fatto che il progettista incaricato era, all'epoca del conferimento dell'incarico, parente entro il terzo grado (in violazione dell'art. 51 c.p.c.) in quanto figlio di proprietaria di terreni che dal medesimo tracciato hanno subito un notevole incremento di valore (si tratta di circa 20 ettari che si trovano al termine della infrastruttura viaria in questione), sicchè è inconferente la

osservazione del primo giudice, che ha dato rilevanza al fatto che l'acquisto per successione ereditaria è avvenuto solo nell'anno 2001, avendosi, già prima di tale fatto, una chiara causa di violazione del principio di imparzialità dell'azione amministrativa.

8. Ulteriore motivo di appello è affidato alla censura di violazione dell'art. 99, comma 4 del DLGS 112/98, per omesso coinvolgimento nel procedimento della Regione Veneto nonostante l'opera pubblica ne avesse interessato il territorio.

Il giudice di primo grado ha ritenuto la doglianza non fondata in quanto l'opera non rivestirebbe interesse *interregionale*; inoltre, le Regioni si sarebbero già espresse sulla bontà dell'opera.

Con l'atto di appello si contesta la correttezza della conclusione del primo giudice sul punto.

La censura è fondata.

Nessuna diversa determinazione regionale o provinciale di assenso, espressa inoltre a posteriori, può sanare la mancata conclusione di un preventivo accordo di programma tra le due Regioni interessate, soprattutto nel caso in cui l'opera oltre ad interessare il territorio di entrambe le regioni assurga anche ad un'importante funzione viaria in ambito interregionale.

9. L'accoglimento dell'appello e quindi delle su indicate censure di cui ai ricorsi di primo grado consentono di ritenere assorbiti gli altri profili di censura.

10. Per le considerazioni sopra svolte, il Collegio accoglie l'appello e per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie i ricorsi di primo grado ai sensi di cui in motivazione.

Sussistono giusti motivi per disporre tra le parti la compensazione delle spese di giudizio del doppio grado.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione quarta, definitivamente pronunciando sul ricorso indicato in epigrafe, così provvede:

accoglie l'appello e per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie i ricorsi proposti di primo grado, ai sensi di cui in motivazione.

Spese del doppio grado compensate.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dalla autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio dell'11 luglio 2006, con l'intervento dei magistrati:

Lucio Venturini	Presidente
Pier Luigi Lodi	Consigliere
Antonino Anastasi	Consigliere
Carlo Deodato	Consigliere
Sergio De Felice	Consigliere, est.

L'ESTENSORE

Sergio De Felice

IL PRESIDENTE

Lucio Venturini

IL SEGRETARIO

Rosario Giorgio Carnabuci

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

2 ottobre 2006

(art. 55, L. 27.4.1982 n. 186)

Il Dirigente

Antonio Serrao