Diritto all'ambiente®
www.dirittoambiente.com
Testata giornalistica on line

VIA ed impianti da sci. Breve nota di commento alla sentenza della Sesta Sezione del Consiglio di Stato 8 maggio 2007 n.5105

A *cura dell'Avv. Valentina Stefutti*

La sentenza in rassegna trae origine dal ricorso in appello proposto da Legambiente avverso la sentenza del TAR Lombardia 8 ottobre 2004 n.5514 che aveva respinto il ricorso dell'appellante avveso gli atti di cui alla procedura relative all'intervento "*Comune di Valfurva – Opere funzionali allo svolgimento dei campionati mondiali di sci 2005, Lavori di realizzazione ponte sul torrente Frodolfo"*.

Trattasi, come si vede, di una delle questione, quella della realizzazione di un ponte sul fiume Frodolfo, una delle più nevralgiche tra quelle venute in essere in relazione alla realizzazione delle infrastrutture propedeutiche per lo svolgimento del Campionati Mondiali di Sci di Bormio e Santa Caterina Valfurva, su cui abbiamo più volte riferito sulle pagime di questo sito, additandolo come uno dei casi di scuola dei cd. abusi in bianco delle Pubbliche Amministrazioni.

Ad ogni buon conto, il giudice amminsitrativo di prime cure aveva respinto il ricorso proposto dall'Associazione ambientalista, che aveva lamentato che, nonostante il decreto VIA della Regione Lombardia 30 maggio 2000 avesse posto, tra le prescrizioni cui era condizionato il parere favorevole reso, la condizione di ridurre la larghezza del ponte da realizzare sul fiume Frodolfo a venti metri, tuttavia, l'Ufficio Sviluppo Sostenibile del Territorio, con successivo provvedimento,a veva consentito la realizzazione del ponte per una larghezza di trenta metri, più un ampliamento provvisorio di ulteriori dieci metri, portando così la larghezza del ponte a quaranta metri, che, successivamente, l'Accordo di programma, intervenuto alla fine dell'iter procedurale in data 11 aprile 2003, portò addirittura a cinquanta metri, in evidente contrasto con il parere VIA, espresso, così come legislativamente previsto, in sede di progetto definitivo.

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

Orbene, la realizzazione di tale variante, tesa ad ottenere un allargamento provvisorio del ponte per tutta la durata delle gare, era stata richiesta dalla F.I.S, che aveva motivato le proprie richieste in ragione della necessità dia deguare la pista di gare alle misure di sicurezza previste.

Tanto osservato, il TAR Lombardia, pur riconoscendo che che la Federazione Internazionale fosse un soggetto affatto estraneo al novero delle autorità aventi titlo ad intervenire nella procedura di approvazione dell'opera in questione, concludeva nel senso della infondatezza del ricorso proposto, stante che la variante era stata adottata per soddisfare la fondamentale esigenza di garantire la piena osservanza delle norme di sicurezza sulle piste da sci.

Pertanto, stante che tale esigenza scaturiva, in buona sostanza, dai principi disegnati dall'art.32 Cost., doveva ritenersi corretto l'operato delle Amministrazioni, tenute ad un opportune contemperamento nonchè ad una corretta ponderazione degli interessi pubblici contrapposti da tutelare, e segnatamente quello della tutela dell'ambiente e quello della sicurezza degli atleti, non configurabile come recessive rispetto al primo.

Conclusivamente, osservava il TAR Lombardia, le Amministrazioni interessate avevano trovato, in sede di approvazione di progetto esecutivo (che pure dovrebbe differire dal progetto definitivo unicamente per suo maggior grado di dettaglio) una soluzione tecnica, per l'ampliamento temporaneo, per tutta la dirata delle gare, della parte fissa del ponte, larga, come stabilito, venti metri, andando a realizzare una struttura a "geometria variabile" mediante l'inserimento degli elementi mobili.

L'Associazione ambientalista, ritenendo la sentenza del giudice di prime cure sotto numerosi profili.
In particolare, correttamente, si poneva l'accento sulla circostanza, invero indubitabile, che la violazione delle prescrizioni vincolanti, dettate in sede di VIA, fosse stata tale da avere dato luogo ad un'opera sostanzialmente diversa rispetto a quella autorizzata, sì da inficiare radicalmente tutta la procedura.

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

Porprio alla luce della caratterizzazione non marginale degli interventi realizzati in difformità rispetto a quanto realizzato, la ricorrente riteneva infatti pienamente realizzato sia il vulnus ai principi comunitari in material di valutazione di impatto ambientale, sia alla normative di tutela ambientale.

A tale proposito va rilevato che, in forza dell'art. 2, n. 1, della Direttiva 85/337, i progetti per i quali si prevede un impatto ambientale importante, ai sensi dell'art. 4 di tale direttiva, letto in combinato disposto con gli allegati I o II della stessa, devono formare oggetto di una valutazione di tale impatto prima del rilascio dei provvedimenti di autorizzazione.

In particolare, la Corte di Giustizia ha più volte riferito (cfr. Corte Giustizia, V, 7 gennaio 2004 C-201/02) qualora il diritto nazionale preveda, come in effetti avviene nel nostro ordinamento, che la procedura di autorizzazione si articoli in più fasi, consistenti l'una in una decisione principale e l'altra in una decisione di attuazione che deve rispettare i parametri stabiliti dalla prima, gli effetti che il progetto può avere sull'ambiente devono essere individuati e valutati nella procedura relativa alla decisione principale. Orbene, laddove, ed è esattamente quest oil caso che ci interessa, a i detti effetti fossero individuabili unicamente nella procedura relativa alla decisione di attuazione, la valutazione dovrebbe essere effettuata durante tale procedura.

Il Supremo Consesso Amministrativo, investito della decisione, concludeva per la fondatezza del ricorso, stante che l'esigenza di contemerare la tutela dei valori ambientali con la sicurezza degli atileti avrebbe dovuto trovare soluzione non in una deroga *extra ordinem* ai rigidi principi comunitari, in cui le fattispecie di deroga all'obbligo di preventive acquisizione della valutazione di impatto ambientale devono intedersi di strettissima tipizzazione, bensì tramite una regolare procedura di variante, tesa, secondo la regola procedurale del *contrarius actus*, alla modificazione delle prescrizioni originarie, al fine di compatibilizzarle con le rammentate esigenze di sicurezza.
Nella fattispecie, al contrario, da un lato le determinaizoni derogatorie non risultavano essere state adottate dalla medesima autorità, dall'altro, soprattutto, all'esito delle medesima procedura per il rilascio della VIA, prevista in modo vincolante dalla superiore normative comunitaria.

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

Sotto altro, ma non meno rilevante profilo, osservato come la il requisito della temporaneità delle opera non fosse sufficiente, in sè, ad escludere l'impatto dei lavori, comunque significativo, sotto il profile strutturale e dimensionale, la circostanza che l'opera non solo non fosse stata smontata al termine delle gare, ma non risultasse neppure di facile smontaggio, portava necessariamente a concludere nel senso della sussistenza del lamentato vulnus ai valori ambientali incise dale opera asseritamente amovibili.

Valentina Stefutti

Pubblicato il 10 dicembre 2007

*****

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
N.5105/2007
Reg.Dec.
N. 557 Reg.Ric.
ANNO 2005
Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) ha pronunciato la seguente

DECISIONE

sul ricorso n. 557/2005 proposto da "LEGAMBIENTE", associazione nazionale di protezione ambientale riconosciuta con D.M. 16.3.1987 dal Ministero dell'Ambiente ai sensi della L.349/86 -in persona del suo legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Francesco Borasi e Andrea Manzi, elettivamente domiciliata presso lo studio di quest'ultimo, in Roma, alla via F. Confalonieri, n.5;
contro
il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in persona del suo Ministro pro-tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la quale è per legge domiciliato, in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

Comune di Valfurva (SO), in persona del suo Sindaco pro-tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Ernesto Confortola, con domicilio eletto in Roma via Germanico n. 12, presso l'avv. Franco Di Lorenzo;
Regione Lombardia, in persona del suo Presidente pro-tempore, rappresentata e difesa dagli avv.ti Federico Tedeschini, Marco Cederle e Pio Dario Vivone, con domicilio eletto in Roma Largo Messico n. 7, presso lo studio del primo;

per la riforma
della sentenza n. 5514 dell'8 ottobre 2004, con la quale il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, sez. II, ha respinto il ricorso opposto dall'odierna appellante avvero gli atti relativi alla procedura concernente l'intervento relativo a "Comune di Santa Caterina di Valfurva (SO) – Opere funzionali allo svolgimento dei campionati mondiali di sci 2005- Lavori di realizzazione ponte sul torrente Frodolfo;
Visto il ricorso con i relativi allegati;
Visti gli atti di costituzione delle parti in epigrafe specificate;
Viste le memorie presentate dalle parti a sostegno delle relative difese;
Relatore, alla pubblica udienza dell'8 maggio 2007 il Cons. Francesco Caringella e uditi gli avvocati Borasi, Manzi, Tedeschini, Confortola e l'avv. dello Stato Cesaroni;
Ritenuto e considerato in fatto e in diritto:

FATTO E DIRITTO

1. Con il ricorso di prime cure Legambiente-Onlus impugnava gli atti epigrafati, relativi alla costruzione del ponte sul fiume Frodolfo, che assumeva essere in contrasto con quanto all'uopo prescritto dal decreto di V.I.A. e dal Consorzio Parco Nazionale dello Stelvio, con conseguente irreparabile compromissione del territorio, in zona sottoposta a vincolo paesaggistico ex D.Lgs. n.490/1999.
La ricorrente associazione ambientale esponeva che, con decreto D.G. Urb. Regione Lombardia n.13879 del 30.5.2000, era stato espresso un parere di V.I.A. (inerente anche agli impianti di riqualificazione sciistica di Santa Caterina di Valfurva) di contenuto positivo, ma con precise prescrizioni sia di carattere generale che esecutivo, fra cui quella che maggiormente rileva nell'odierno giudizio, recante la previsione della larghezza del ponte non superiore a venti (20) metri. Lamentava poi l'associazione che, ciononostante, con nota del 13.5.2002, l'U.O. Sviluppo Sostenibile del Territorio -confermando una precedente autorizzazione paesistica rilasciata nel 1997 su un progetto parzialmente diverso anche per materiali costruttivi- aveva autorizzato la realizzazione di un ampliamento provvisorio e temporaneo di ulteriori metri 10 per il tempo necessario all'espletamento delle previste Gare Mondiali di Sci, con ciò assentendo, in sostanza, la realizzazione di un ponte della larghezza di quaranta (40) metri.
Precisava che, successivamente, con deliberazione di C.C. n.3 del 6.2.2003 (integrata dalla deliberazione di C.C. n.12 del 20.2.2003), dichiarata immediatamente eseguibile, il Comune aveva approvato le schede contenenti la descrizione degli interventi ritenuti necessari per ospitare le gare mondiali di sci del 2005, tra cui il ponte sul fiume Frodolfo, indicando il relativo fabbisogno finanziario.
La ricorrente associazione così ripercorreva snodi fattuali della vicenda che occupa:

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

1) con deliberazione di G.R. n.VII/12437 del 21.3.2003, veniva approvato lo schema di Accordo di Programma Quadro per la realizzazione dei Campionati del Mondo di Sci Alpino;
2) in data 11.4.2003 veniva sottoscritto l'Accordo fra le varie amministrazioni interessate, che decidevano che il ponte, per una corretta funzionalità, dovesse avere una dimensione di 50 metri di larghezza e di 50 metri di lunghezza circa, in palese difformità con quanto assentito dal precitato parere di V.I.A.;
3) con delibera di G.C. n.70 del 8.5.2003, venivano approvate alcune opere previste per lo svolgimento dei Mondiali di Sci Alpino 2005, tra cui il ponte sul fiume Frodolfo e veniva altresì approvata la bozza di convenzione con il Provveditorato Regionale delle Opere Pubbliche per la Lombardia, che approvava l'opera pubblica relativa al ponte sul fiume Frodolfo, ai sensi dell'art.17, I comma e 19, III comma della legge n.109/1994.
Quindi il Comune stipulava la convenzione con il Provveditorato OOPP del 13.5.2003, affidando a quest'ultimo la progettazione, la direzione dei lavori e la funzione di stazione appaltante e responsabile unico del provvedimento ex art.7 della legge n.109/94.
La ricorrente precisava, inoltre, che, dopo l'approvazione del relativo progetto da parte del Comune di Valfurva, con decreto n.5877/2003/B3 del Provveditore Regionale delle Opere Pubbliche per la Lombardia -a modificazione del D.P. n.4715/2003- veniva indetta la Conferenza di Servizi, volta al perseguimento dell'intesa Stato-Regioni, ai sensi del D.P.R. 18.4.1994 n.383, per l'accertamento della conformità urbanistica e conseguente approvazione del progetto esecutivo, relativo al ponte sul fiume Frodolfo, che soltanto allora veniva dichiarato di interesse statale.
Con la sentenza appellata il Primo Giudice ha respinto il ricorso proposto dall'associazione in base di dette premesse fattuali.
L'associazione appellante contesta gli argomenti posti a sostegno del decisum.
Resistono le parti in epigrafe specificate.
Le parti hanno affidato al deposito di apposite memorie l'ulteriore illustrazione delle rispettive posizioni difensive.
All'udienza dell'8 maggio 2007 la causa è stata trattenuta per la decisione.
2. Va preliminarmente esaminata l'eccezione, riproposta in appello dal Comune di Valfurva e dal Ministero delle Infrastrutture, di inammissibilità e/0 improcedibilità del ricorso originario stante l'omessa impugnazione di provvedimenti precedenti e successivi a quelli specificamente gravati.
Il Collegio deve rilevare l'inammissibilità di dette eccezioni in quanto non riproposte con il rituale strumento dell'appello incidentale al fine di gravare la statuizione di prime cure sul punto.
Risulta in ogni caso suscettibile di condivisione la decisione sul punto assunta dal primo Giudice in ordine all'infondatezza dell'eccezione volta a dedurre l'effetto preclusivo dell'omessa tempestiva impugnazione : a) della delibera di G.C.n.12 del 20. 2.2003, di approvazione della scheda di intervento del ponte sul fiume Frodolfo, pubblicata all'Albo Comunale dal 25. 2.2003 al 12.3.2003; b) dell'accordo di Programma Quadro del 15.6.2003, firmato l'11.4.2003.
Quanto al provvedimento sub.a), va ribadito il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui il termine decadenziale per l'impugnativa di una delibera comunale decorre dalla data di notifica o comunicazione dell'atto o di quella dell'effettiva piena conoscenza (anche se dichiarato immediatamente esecutivo) soltanto con riferimento a quei soggetti direttamente contemplati nell'atto o che siano immediatamente incisi dagli effetti dell'atto anche se non contemplati, mentre, per quanto concerne i terzi, il termine decadenziale dell'impugnativa decorre dalla data di pubblicazione in albo pretorio.

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

Per quanto riguarda l'atto sub b), il Comune non ha dato prova della piena conoscenza dell'atto, con la conseguente infondatezza alla luce del principio generale per il quale colui che eccepisce l'irricevibilità del ricorso per intempestività, è tenuto a fornire prova certa ed inconfutabile della conoscenza piena dell'atto sulla base di elementi inequivoci, che non possono essere costituiti dal generico dibattito eventualmente intervenuto nell'opinione pubblica o negli organi di informazione.
E' infondata anche l'eccezione volta a stigmatizzare l'intempestività dell'impugnativa proposta avverso il provvedimento prot. n.5877 del 25.6.2003 -con cui il Provveditorato Regionale alle Opere Pubbliche per la Lombardia ha disposto che la conferenza di servizi perseguisse l'intesa Stato-Regione, ai sensi del D.P.R. n.383/1994, riconoscendo il ponte come opera di interesse statale. Anche in questo caso non risulta fornita alcune prova idonea in ordine alla piena conoscenza dell'atto.
Quanto alla dedotta l'eccezione di inammissibilità del ricorso anche per l'omessa impugnativa di una pluralità di atti relativi alla procedura, si deve convenire con il Primo Giudice che l'insorgenza dell'interesse a ricorrente è da ricollegare all'atto con il quale vengono per la prima volta poste esigenze di ampliamento del ponte mediante elementi mobili, per incrementarne la larghezza in via temporanea, nel tempo occorrente per l'espletamento delle gare. La lesione dell'interesse ambientale, nell'ambito dell'odierno "thema decidendum", è, in sostanza, ancorata non già alla programmazione dell'opera autorizzata con il decreto regionale di V.I.A. n.13870 del 30 maggio 2000 con la prescrizione della larghezza massima non superiore a m.20, ma proprio alla violazione della suddetta prescrizione, assunta, peraltro, a parametro di riferimento e di legittimità, per la variante posta in essere in sede di progettazione esecutiva.
Anche l'eccezione di intempestività dell'impugnativa proposta avverso il verbale della Conferenza dei Servizi del 18.7.2003, risulta infondata, non avendo il Comune resistente fornito alcuna indicazione in ordine alla pubblicazione delle determinazioni conclusive e/o alla conoscenza effettiva dell'atto da parte dell'associazione ricorrente, in base ai criteri già indicati in precedenza.
3. Nel merito l'appello è fondato in relazione all'assorbente censura di violazione delle prescrizioni adottate in sede di valutazione di impatto ambientale.
3.1. E' in punto di fatto pacifico che con decreto D.G. Urb. Regione Lombardia n.13879 del 30.5.2000, era stato espresso un parere di V.I.A. (inerente anche agli impianti di riqualificazione sciistica di Santa Caterina di Valfurva) di contenuto positivo, ma con precise prescrizioni sia di carattere generale che esecutivo, fra cui quella che maggiormente rileva nell'odierno giudizio, relativa alla la previsione della larghezza del ponte non superiore a venti (20) metri.
Detta prescrizione è stata disattesa in modo esplicito con nota del 13.5.2002, con cui l'U.O. Sviluppo Sostenibile del Territorio avrebbe consentito la realizzazione del ponte per una larghezza di trenta (30) metri, oltre un ampliamento provvisorio di ulteriori dieci (10) metri, portando così la larghezza del ponte a quaranta (40) metri.
Inoltre, alla fine dell'iter procedurale, l'Accordo di Programma del 11.4.2003, ha portato l'opera alla larghezza di cinquanta (50) metri, in evidente contrasto con il parere di V.I.A.. Va soggiunto che la legittimità della VIA e della relativa prescrizione non risulta gravata, con il che è acquisita la necessità della sottoposizione dell'intervento a VIA e l'essenzialità, all'uopo, della relativa prescrizione.
3.1. La violazione delle prescrizioni vincolanti dettate in sede di Via, tale da dare luogo ad un'opera sostanzialmente diversa da quella autorizzata, ne inficia irrimediabilmente la procedura.

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

Le giustificazioni addotte dalla sentenza appellata e dalle parti resistenti non sono infatti idonee, proprio alla luce della caratterizzazione non marginale delle difformità tra quanto autorizzato e quanto realizzato, a giustificare il vulnus inferto ai principi comunitari che regolano la materia e, ancor più, ai valori primari da essi tutelati.
Quanto al rilievo, svolto dal Tribunale, secondo cui le varianti al progetto definitivo per la realizzazione di un ampliamento provvisorio del ponte per tutta la durata delle gare, scaturivano da una richiesta della F.I.S. di adeguamento alle misure di sicurezza per le piste da sci, si deve replicare che l'esigenza di contemperare i valori ambientali con la tutela della salute dei soggetti interessati avrebbe dovuto trovare ingresso, nel quadro normativo comunitario caratterizzato dalla rigorosa tipizzazione delle fattispecie di deroga all'obbligo di acquisizione della VIA, non con una deroga extra ordinem alla disciplina sovranazionale bensì per il tramite una rituale procedura di variante tesa, secondo la regola procedurale del contrarius actus, alla modificazione delle prescrizioni originarie onde sincronizzarle con la sopravvenuta percezione delle rammentate esigenze di sicurezza. Nella specie, per converso, le determinazioni derogatorie non risultano adottate dalla stessa autorità e, soprattutto, all'esito della medesima procedura prevista, in modo vincolante e sulla base dei superiori precetti comunitari, per il rilascio della VIA.
A non dissimili conclusioni si deve prevenire per quel che attiene ai paventati profili della temporaneità dell'allargamento e della amovibilità delle opere connesse. Detti aspetti non escludono ex se la idoneità di un intervento temporaneo e teoricamente amovibile ad arrecare, alla luce dell'impatto in ogni caso significativo sotto il profilo dimensionale e strutturale, un vulnus anche irrimediabile ai valori ambientali a tutela dei quali è prevista la procedura VIA. Si deve soggiungere che detti assunti sono smentiti dal dato fattuale dell'attuale persistenza dell'intervento nelle dimensioni e caratteristiche sopradescritte e dalla mancata previsione originaria di tempi e modo dello smontaggio della parte additiva.
Ancor più, la sottoposizione dell'intervento ad una procedura di variante in sanatoria, nel corso della quale sono state sottolineate le difficoltà tecniche e le ricadute ambientali delle opere di rimozione degli interventi ampliativi, per un verso, dimostra, la fragilità della premessa della temporaneità ed amovibilità delle opere e, ancor più, rappresenta una dimostrazione postuma dell'originaria necessità di una variante VIA alla quale si pone ora mano in chiave di convalida.
4. L'appello deve essere pertanto accolto.
Conseguono l'accoglimento del ricorso originario e l'annullamento degli atti gravati in prime cure nei sensi sopra specificati.
Sussistono tuttavia giusti motivi per disporre la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Sesta, accoglie il ricorso in appello e, in riforma della sentenza appellata, accoglie il ricorso di primo grado ed annulla, nei sensi in motivazione specificati, gli atti gravati in prime cure.
Spese compensate.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

Così deciso in Roma, l'8 maggio 2007 dal Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale - Sez.VI - nella Camera di Consiglio, con l'intervento dei Signori:

Giovanni Ruoppolo Presidente
Giuseppe Romeo Consigliere
Luciano Barra Caracciolo Consigliere
Francesco Caringella Consigliere Est.
Roberto Chieppa Consigliere

Presidente
Giovanni Ruoppolo
Consigliere Segretario
Francesco Caringella Giovanni Ceci

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

il...03/10/2007
(Art. 55, L.27/4/1982, n.186)
Il Direttore della Sezione
Maria Rita Oliva

CONSIGLIO DI STATO
In Sede Giurisdizionale (Sezione Sesta)

Addì.....copia conforme alla presente è stata trasmessa

al Ministero.....

a norma dell'art. 87 del Regolamento di Procedura 17 agosto 1907 n.642

Il Direttore della Segreteria

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248