

Sentenza TAR Veneto n. 2234/05 del 12 maggio 2005
recante principi interessanti in materia di VIA
ed opere pubbliche statali

Ricorsi nn. 2060-2061-2062-2063-2064-2065 del 2003 e nn. 1821-1822-1823-1824 del 2004 **Sent. n. 2234/05**

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, prima
Sezione, con l'intervento dei magistrati:

Bruno Amoroso	Presidente
Angelo De Zotti	Consigliere
Italo Franco	Consigliere, relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Avviso	di
Deposito	
del	
a norma dell'art.	
55	
della L.	27
aprile	
1982 n. 186	
Il Direttore di	
Sezione	

A) sul ricorso n. 2060/2003, proposto da: Associazione nazionale Italia nostra o.n.l.u.s., con sede in Roma via Nicolò Porpora n. 22 in persona del Presidente e legale rappresentante pro tempore dott.ssa Antonietta Pasolini Dall'Onda residente a Roma p.zza Cairoli n. 6;
WWF- Associazione italiana per il world wide fund for nature- o.n.l.u.s. (per brevità, d'ora in poi, WWF Italia), con sede in Roma via Po n. 25/C in persona del Presidente e legale rappresentante pro tempore arch. Fulco Pratesi residente in Roma via di Villa Sacchetti n. 8;

Fondazione di diritto inglese denominata "The Landmark Trust", in persona del suo Direttore Sig. Peter H. Pearce con sede legale, in Italia, presso la Villa Veneta "Saraceno" sita in Agugliaro (VI) via Finale n. 8,

Comitato intercomunale contro la realizzazione dell'autostrada A-31 "VALDASTICO SUD"- onlus (per brevità, d'ora in poi, Comitato intercomunale), in persona del suo presidente pro tempore Dott. Giorgio Franchin, con sede in Agugliaro (VI), via Finale n. 23;

sul ricorso n. 2061/2003, proposto da Dall'Armellina Luigi, Gazziero Roberta e Dall'Armellina Mauro; sul ricorso n. 2062/2003, proposto da Rindolli Sereno; sul ricorso n. 2063/2003, proposto da Zarantonello Paolino e Zarantonello Beppino; sul ricorso n. 2064/2003, proposto da Franchin Giorgio e da Clementi Lorenzina ved. Fanchin; sul ricorso n. 2065/2003, proposto da Graziotto Franco, Graziotto Ottorino, Graziotto Nello e Zanaica Francesca, soggetti tutti rappresentati e difesi, sia congiuntamente che disgiuntamente, dagli avv.ti Gianluigi Ceruti e Matteo Ceruti con studio legale in Rovigo via All'Ara n. 8, ed elettivamente domiciliati presso lo studio dell'avv. Francesco Acerboni in Venezia, Santa Croce n. 312/A, come da procura a.l. a margine dei ricorsi,

contro

- la PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI in persona del presidente del Consiglio pro tempore rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliataria *ex lege* nella sede di Venezia, Piazza San Marco n. 63,
- il CONSIGLIO DEI MINISTRI in persona del Presidente del Consiglio pro tempore, come sopra rappresentato, difeso e domiciliato;
- il MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO in persona del Ministro pro tempore, come sopra rappresentato, difeso e domiciliato,

e nei confronti di

- Società Autostrada BRESCIA-VERONA-VICENZA-PADOVA S.p.A., in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv. Mario Bertolissi e Paolo Piva, con domicilio eletto presso l'avv. Francesco Curato, in Venezia, piazzale Roma, n. 468/B, come da procura a.l. in calce al ricorso notificato;
- MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI in persona del ministro pro tempore, non costituitosi in giudizio;
- la REGIONE DEL VENETO, in persona del presidente pro tempore della Giunta regionale rappresentata e difesa dagli avv. Romano Morra e a Antonella Cusin, con domicilio eletto presso l'Avvocatura

regionale in Venezia Palazzo Balbi, Dorsoduro 3901, come da delibere di autorizzazione a stare in giudizio e procure a.l. a margine dei controricorsi,

per l'annullamento

- del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 16 maggio 2003, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 129 del 6 giugno 2003 con il quale è stata resa pronuncia di compatibilità ambientale con prescrizioni e raccomandazioni sulla proposta di V.I.A. per il completamento (*rectius*, prolungamento) verso sud dell'Autostrada A-31 Valdastico -presentata il 3 luglio 2002 dalla società per l'Autostrada Brescia-Verona-Vicenza-Padova S.p.A.- e si è disposto che può essere autorizzata dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti la realizzazione del progetto del tratto autostradale A-31 Valdastico Sud, nonché di tutti gli altri atti presupposti, inerenti, collegati, anche non nominati, fra cui: la relazione in data 16 dicembre 2002 del gruppo istruttore della Commissione per le Valutazioni dell'Impatto Ambientale operante presso il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e istituita ai sensi dell'art. 18, comma quinto, della legge n. 67/1988, il parere della Commissione VIA della Regione del Veneto n. 43 in data 25.11.2002 fatto proprio della Giunta regionale con D.G.R. n. 3748 del 20.12.2002, il parere n. 504 espresso in data 19.12.2002 dalla Commissione VIA statale, le delibere del Consiglio dei Ministri

assunte nelle riunioni del 20 dicembre 2002 e del 18 aprile 2003;

B) sul ricorso n. 1821/2004, proposto da Maruffa Angelo e Astorina Bianca Patrizia in Maruffa; sul ricorso n. 1822/2004, proposto da Italia nostra e gli altri soggetti ricorrenti nel ricorso n. 2060/2003; sul ricorso n. 1823/2004, proposto da Rindolli Sereno; sul ricorso n. 1824/2004, proposto da Toffanin Giovanni, Mauro, Elsa e Patrizia, tutti rappresentati e difesi dagli avv. Gianluigi e Matteo Ceruti, con domicilio presso l'avv. Francesco Acerboni in Venezia, S. Croce, n. 312/A, come da mandati a margine dei ricorsi,

contro

- la Presidenza del Consiglio dei Ministri in persona del presidente del Consiglio pro tempore rappresentato e difeso presso l'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliataria *ex lege* nella sede di Venezia, Piazza San Marco n. 63,
- il Consiglio dei Ministri in persona del Presidente del Consiglio pro tempore, come sopra rappresentato, difeso e domiciliato;
- il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio, in persona del Ministro pro tempore, come sopra rappresentato, difeso e domiciliato;
- il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, in persona del Ministro pro tempore, come sopra rappresentato, difeso e domiciliato,

e nei confronti

della Società Autostrada BRESCIA-VERONA-VICENZA-PADOVA S.p.A., in persona del suo legale rappresentante *pro tempore* con sede

legale in Verona via Flavio Gioia n. 71, come sopra rappresentata, difesa e domiciliata;

- del Ministero per i Beni e le Attività culturali e del Ministero delle comunicazioni- Ispettorato territoriale del veneto, in persona del Ministro *pro tempore*, non costituitisi in giudizio,

-della REGIONE DEL VENETO, in persona del presidente *pro tempore* della Giunta regionale, come sopra rappresentata, difesa e domiciliata; l'ANAS S.p.A. in persona del suo rappresentante legale in carica, non costituitosi; delle Province di Verona, di Padova, di Rovigo, in persona dei presidenti della G.P. in carica, non costituitesi in giudizio; dei comuni di Torri di Quartesolo, Longare, Montegalda, Montegaldella, Castegnero, Nanto, Barbarano Vicentino, Albettono, Agugliaro, Noventa Vicentina, Poiana Maggiore, Roveredeo di Guà, Ospedaletto Euganeo, Saletto, Santa Margherita d'Adige, Megliadino San Fidenzio, Megliadino san Vitale, Piacenza d'Adige, Badia Polesine, Lendinara, Canda, Masi, in persona dei rispettivi Sindaci *pro tempore*, non costituitisi in giudizio; dell'Autorità di bacino del fiume Adige, del Consorzio di bonifica Polesine – Adige – Canalbianco, dell'Agenzia del demanio, dell'AATO- Autorità d'ambito territoriale Bacchiglione, del Consorzio A.T.O. Polesine, della S.p.A. Polesine acque, della Società italiana per il gas S.p.A., e della I.E.S. – Italiana Energia e Servizi S.p.A., in persona dei rispettivi rappresentanti legali in carica, non costituitisi in giudizio,

- la Provincia di Vicenza in persona del presidente della G.P. *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv. M. Elisabetta Molisani, Paola Mistrorigo, Giorgio Fracasso e Antonio Sartori, con domicilio eletto presso quest'ultimo, in Venezia- Mestre, Calle del Sale, n. 33, come da delibera di autorizzazione a stare in giudizio della G.P. n. 39065/285 del 7.7.2004 e procura a.l. a margine della memoria di costituzione; Polimeri Europa S.p.A., in persona del rappresentante legale *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Giovanni Cesari, presso il quale è elettivamente domiciliata, in Venezia, S. Marco n. 3480, come da procura in calce all'atto di costituzione;

per l'annullamento

del decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - Dipartimento dello sviluppo del territorio, per le politiche del personale e per gli affari generali, Direzione generale per le trasformazioni industriali prot. n. 277 in data 5 aprile 2004 a firma del Direttore Generale (pubblicato sul foglio delle inserzioni della Gazzetta Ufficiale del 22 aprile 2004) recante autorizzazione, "ai sensi e per gli effetti della raggiunta intesa Stato-Regione" ex art. 81 del DPR n. 616/1977, della realizzazione del progetto dell'autostrada A31 Valdastico- completamento a sud;

del verbale, degli atti di assenso espressi e delle determinazioni assunte nella Conferenza di servizi del 20 novembre 2003 indetta dal Ministero delle infrastrutture e trasporti avente ad oggetto

l'accertamento di conformità urbanistica del progetto *de quo* ai sensi del DPR n. 383/1994;

del parere espresso dalla Commissione Tecnica Regionale - Sezione Urbanistica del veneto n. 292 in data 29 ottobre 2003 e del decreto del presidente della Giunta regionale del Veneto D.P.G.R. prot. n. 5935/47.01 in data 19 novembre 2003 che ha fatto proprio il parere della Commissione predetta con cui è stato espresso parere favorevole ai sensi dell'art. 81 del DPR n. 616/1977 e parere favorevole ai sensi dell'art. 151 del d. lgs. n. 490/1999;

nonché di ogni altro atto presupposto, collegato, inerente, conseguente, correlato e derivato anche se non nominato, anche relativo alla procedura di espropriazione e di occupazione d'urgenza, in particolare –per quanto concerne i ricorsi proposti da Maruffa Angelo e da Toffanin Giovanni e litisconsorti; tutti gli atti costituenti oggetto di impugnazione con i ricorsi n. 2060/2003 – 2065/2003 (retro elencati).

Visti i ricorsi, notificati, rispettivamente, il 20.9.03 ed il 22.6.04 (21.6.04 per il ric. 1821/04 e 25.6.04 per il ric. n. 1822/04) e depositati presso la segreteria il 29.9.03 ed il 30.6.04, con relativi allegati;

viste le memorie di costituzione delle P.A. intime, nonché della S.p.A. Autostrada e della Polimeri Europa S.p.A., ritualmente depositate;

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

visti gli atti tutti delle cause;

uditi alla pubblica udienza del 12 maggio 2005, relatore il Consigliere Italo Franco, gli avv. Ceruti per la parte ricorrente, l'avv. distrettuale dello Stato Martelli per la Presidenza del consiglio dei Ministri, il Presidente del Consiglio, il Ministero dell'ambiente e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, l'avv. Morra per la Regione, gli avv. Bertolissi e Piva per la S.p.A. autostrada BS – VR – VI – PD, nessuno comparso per gli altri soggetti costituiti.

Ritenuto in fatto e considerato e in diritto quanto segue:

FATTO

Gli odierni ricorrenti, richiamate le vicende (risalenti agli anni '70) concernenti la realizzazione di un'autostrada di collegamento fra Trento, Vicenza e Rovigo (popolarmente denominata, dalle iniziali di tre uomini politici che ne avevano sostenuto la relativa iniziativa, "PI.RU.BI) e che era stata realizzata solamente per un limitato tratto, di 36,4 chilometri, fra Torri di Quartesolo e Piovene Rocchette, a causa dell'opposizione dell'opinione pubblica, ricordano le ragioni che avevano indotto a desistere dall'intento di completamento della stessa verso nord e verso sud. Ed invero, essi affermano, la realizzazione dell'autostrada A-31 "Valdastico" -in particolare da Trento a Piovene Rocchette e da Torri di Quartesolo al Polesine- avrebbe provocato complesse problematiche geologiche e

idrogeologiche con prevedibili conseguenze pericolose per la stessa sopravvivenza fisica del Lago di Caldonazzo, per il delicato equilibrio idrico dell'Alta Valsugana e dell'Altopiano di Lavarone, sconvolgenti aggressioni all'ambiente collinare dei Monti Berici per l'estrazione massiccia di materiali lapidei, dissipazione del territorio di vallate ancora integre.

Inoltre, già allora le tre città erano ben collegate direttamente, con altre autostrade, e la nuova arteria avrebbe consentito di accorciare l'itinerario di circa 10 minuti. Ne seguì una campagna stampa contraria, anche per evitare spreco di pubblico denaro, e la stessa Italia Nostra si fece promotrice di dibattiti al riguardo, mentre le autorità austriache avevano dichiarato di opporsi alla prosecuzione verso nord nel proprio territorio. Gli esponenti così concludono la premessa: “Le prorompenti ragioni del più elementare buon senso, sostenute da una crescente opposizione, convinsero i fautori politici a non insistere sulla proposta, che fu travolta da obiezioni oggettive, tecniche (insormontabili perché legate allo stato dei luoghi e del sottosuolo) e finanziarie, prima ancora che politiche”.

Senonché nel 2001 la società concessionaria dell'autostrada in questione ripresentò un progetto di completamento della stessa verso sud, fino all'immissione sulla S.S “Transpolesana, per un totale di Km. 53,9, con previsione di sei caselli e due barriere, in relazione al quale vennero presentate numerose osservazioni. A seguito del parere

negativo del Ministero per i beni e le attività culturali (d'ora in avanti: Ministero BAC) dell'8.11.2001, e di un "parere interlocutorio negativo" del gruppo istruttore della commissione statale VIA, il progetto venne ritirato.

Tuttavia, poco dopo (il 3 luglio 2002), la stessa società concessionaria presentava una nuova proposta di V.I.A. statale del prolungamento verso sud dell'Autostrada A-31 Valdastico che ricalcava quella precedente conservando praticamente lo stesso tracciato e apportando al progetto talune modifiche, che si dicono irrilevanti, anzi, sotto il profilo dell'impatto ambientale, peggiorative. Entro il termine di legge gli attuali ricorrenti ed altri numerosi soggetti presentavano, nuovamente, puntuali e argomentate "osservazioni" accompagnate anche da elaborati tecnici e da ampia documentazione, con la richiesta conclusiva di emissione di una pronuncia negativa di compatibilità ambientale (principalmente per l'inutilità dell'opera, lo stravolgimento dell'equilibrio paesaggistico, idrologico, il rischio di inquinamento, il passaggio poco lontano da numerosi beni culturali notificati, tra cui alcune antiche ville, smembramento di aziende agricole, omessa considerazione dell'alternativa zero e di rafforzamento della S.S. n. 247, l'insussistenza della giustificazione economica, ecc.).

Ma la commissione statale VIA (nella nuova composizione, oggetto di diverse sentenze del TAR Lazio: cfr. primo motivo), nella seduta del 19.12.2002, pur in presenza del rinnovato parere negativo del

Ministero BAC del giorno prima (distribuito ai componenti il giorno stesso della seduta) e delle competenti Soprintendenze, dava parere di compatibilità ambientale, n. 504 del 19.12.2002. Seguivano nuove delibere del Consiglio dei Ministri del 20.12.2002 e del 18.4.2003 e, infine, il D.P.C.M. del 16.5.2003 recante –sul presupposto parere del Consiglio dei Ministri, con osservazioni critiche ma adesive del Ministro Urbani- valutazione di compatibilità ambientale con prescrizioni. Dal canto suo, la commissione regionale VIA si esprimeva favorevolmente (delibera n. 3 del 25.11.2002, su conforme parere della C.T.R. n. 43 in pari data).

Anche la stampa internazionale più autorevole si è interessata al caso, oltre ad associazioni culturali straniere preoccupate dalle implicazioni dell'opera in ordine ai profili paesaggistici e al contesto architettonico e storico- artistico. Tutto il procedimento, conclude la premessa, pare affetto da una patologica accelerazione, come attestato anche dal rifiuto di effettuare i richiesti (necessari) approfondimenti da parte di taluni componenti della commissione statale VIA, donde le dieci astensioni dal voto.

Contro tali determinazioni insorgono (con il ricorso n. 2060/2003) Italia Nostra o.n.l.u.s. e WWF Italia onlus, The Landmark Trust (fondazione di diritto inglese con sede italiana presso villa Saraceno di Agugliaro (VI), e il comitato intercomunale contro l'autostrada A31 onlus, oltre a vari proprietari di immobili e aziende agricole e di allevamento

attraversate dal tracciato autorizzato (con i ricorsi dal n. 2061/2003 al n. 2065/2003).

In tema di legittimazione ad agire per quanto concerne il ricorso n. 2060/2003, premettono i ricorrenti che Italia Nostra e W.W.F. Italia, enti morali riconosciuti con decreti del Presidente della Repubblica, sono stati individuati quali associazioni di protezione ambientale nazionale ex art. 13 della legge n. 349/1986 con decreto del Ministro dell'Ambiente 20.2.1987 (in G.U. del 27.2.1987) e sono pertanto legittimate, ai sensi dell'art. 18, comma 5, della medesima legge n. 349/1986, a proporre ricorso giurisdizionale amministrativo per l'annullamento di atti amministrativi illegittimi suscettibili di arrecare una compromissione dell'ambiente e del paesaggio. Ed invero, i manufatti dell'opera attraverseranno e danneggeranno irreversibilmente ampie porzioni territoriali, parte anche vincolate paesaggisticamente, ai sensi delle leggi n. 1497/1939 e n. 431/1985, determineranno "alterazione insanabile del *continuum* paesaggistico", saranno "stravolgenti e compromissive dei particolari *habitat* coinvolti": ciò con riferimento, in particolare, agli svincoli di Agugliaro, ecc.

Del pari legittimata è la fondazione Land Trademark, che ha sede nella storica Villa Saraceno, del Palladio, ad Agugliaro, costituita "per la conservazione di siti di interesse storico, di pregio architettonico e di particolare amenità paesaggistica" (che ha restaurato Villa Saraceno

ed investe gli utili derivanti dal restauro di opere siffatte nella manutenzione e nel restauro): l'autostrada passerebbe a poche centinaia di metri dalla stessa. La fondazione si è molto attivata, insieme con Italia Nostra e WWF Italia, per contrastare la realizzazione dell'opera, anche preoccupata del turismo culturale in luoghi sereni e lontani dal grande traffico dei suoi ospiti, e del conseguente deprezzamento, con decremento del reddito).

Quanto al comitato intercomunale, lo stesso trae la legittimazione dal suo statuto il cui art. 2 recita: "Il Comitato intercomunale si propone di contrastare la realizzazione dell'autostrada A-31 "Valdastico Sud" e persegue il fine della solidarietà civile, culturale e sociale attraverso la tutela dell'ambiente, dei beni culturali, del corretto assetto urbanistico del territorio dei Comuni interessati dal tracciato autostradale e quello della tutela della salute degli abitanti". La giurisprudenza ha chiarito che la legittimazione ad agire spetta non solo alle associazioni riconosciute a carattere nazionale ma anche a quelle legate a un territorio più circoscritto. Infine, tutti gli odierni ricorrenti hanno a suo tempo presentato osservazioni in merito al progetto, corredato da elaborati tecnici.

A sostegno del gravame i ricorrenti deducono, con il primo motivo, incompetenza della Commissione VIA statale, che ha espresso il parere favorevole con prescrizioni n. 504 nella seduta del 19 dicembre 2002 - Illegittimità derivata del D.P.C.M. 16 maggio 2003, sul rilievo

che le decisioni sono state prese dalla commissione VIA statale - istituita ex art. 18.5 della legge n. 67/88- in composizione illegittima, avendo il TAR Lazio, con sentenze n. 1444 – 1448 del 21.5.2003, accolto il ricorso dei componenti revocati, donde l'illegittimità *ex tunc* degli atti adottati dalla commissione nella composizione rinnovata.

Con il secondo mezzo si deduce: violazione per falsa o errata applicazione dell'art. 6 della legge 349/1986, dell'art. 14-quater introdotto dall'art. 12 della legge 24 novembre 2000 n. 340 e dell'art. 5, comma secondo, lettera c-bis, della legge 23 agosto 1988 n. 400; eccesso di potere per violazione del procedimento. Si assume che, per l'art. 14-*quater*, comma 5 della legge n. 241/90, in ipotesi di contrasto fra i Ministri competenti (come nel caso di specie, ove il Ministero BAC si era espresso negativamente), per deferire al Consiglio dei Ministri la decisione sull'affare, occorre un previo provvedimento negativo, anche per esigenze di trasparenza dell'attività amministrativa. Solo in tal caso è possibile applicare l'art. 5, comma 2, lettera *e-bis* della legge n. 400/1988. Invece, nella fattispecie la questione è stata deferita al Consiglio dei Ministri in assenza di una determinazione formale. Inoltre l'art. 6, quinto comma, della legge n. 349/1986 prevede la remissione al Consiglio dei Ministri qualora il Ministro competente per la realizzazione dell'opera non ritenga di uniformarsi alla pronuncia di compatibilità ambientale.

Con il terzo motivo si deduce –in subordine rispetto alla censura

precedente- eccesso di potere per difetto di motivazione e violazione dell'art. 3.1 della legge n. 241/90, sul rilievo che, anche a volere considerare ammissibile il deferimento al C.M., il DPCM 16.5.2003 sarebbe ugualmente illegittimo, poiché è stata solo enunciata la comparazione fra gli interessi contrastanti (con la prevalenza accordata alla realizzazione del progetto), senza che se ne sia data alcuna motivazione. Ed invero, come si desume dal verbale della seduta del 20.12.2002, “il Ministro Urbani riferisce sui motivi che sono alla base di tante opposizioni, che alimentano proteste e che giustificano anche le perplessità degli uffici del proprio Ministero e delle Soprintendenze. Esprime pertanto un parere largamente critico, motivandolo sull'impatto paesaggistico e ambientale del nuovo tracciato autostradale; sostiene tale parere con le regioni e con la documentazione predisposta dal suo Dicastero”.

Dichiara comunque di rimettersi alla valutazione collegiale del Consiglio "alla luce della necessità di comporre le varie e contrastanti esigenze (ambientali, infrastrutturali, storico-artistiche, paesaggistiche ed economico-produttive) in una sola e complessiva scelta di ordine generale". Per queste ragioni sollecita il voto del Consiglio al quale in ogni caso si rimetterà, anche se dichiara di astenersi.

“Il Consiglio, preso atto delle dichiarazioni rese dai Ministri Matteoli e Urbani, delibera che debba avere corso il completamento del tratto autostradale A31 - Valdastico, a condizione che siano rispettate le

prescrizioni stabilite dalla Commissione per le valutazioni di impatto ambientale".

Da tale lettura balza evidente che la delibera in parola non contiene, neppure sommariamente o in estrema sintesi o *per relationem*, alcuna traccia delle argomentazioni "volte a comporre le varie e contrastanti esigenze (...) in una sola e complessiva scelta di ordine generale". Lo stesso accade negli atti successivi.

Con il quarto mezzo si deduce violazione dell'art. 3 della legge 241/1990 ed eccesso di potere per difetto di istruttoria, sull'assunto che a fronte delle carenze evidenziate nei pareri negativi del Ministero BAC e delle competenti Soprintendenze (anche in ordine alle insufficienze delle modifiche apportate al progetto originario e delle previste misure di mitigazione dell'impatto ambientale, ecc., che inducevano a ritenere non risolte le incompatibilità paesaggistico-ambientali), scaturiti da approfonditi studi, occorreva istruire e acquisire le controdeduzioni della società proponente, necessità affatto ignorata tanto che nemmeno è stato accordato il rinvio richiesto per approfondimenti dai membri che, poi, si sono astenuti.

Con il quinto motivo si deduce violazione di legge per falsa o errata applicazione di legge: violazione dell'art. 3 della Direttiva europea del Consiglio 85/337/CEE del 27 giugno 1985 modificata dall'art. 1 punto 5) della Direttiva europea 97/11/CE del 3 marzo 1997 e violazione dell'art. 2, primo comma, lettera b) D.P.R. 12 aprile 1996, concernenti

la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati; eccesso di potere per difetto assoluto di istruttoria e per violazione del procedimento.

Si sottolinea il fatto che, in violazione delle norme rubricate (in particolare, della direttiva 85/337/CEE che, pur non recepita, è autoesecutiva), non è stato esaminato il parere negativo del Ministero BAC, pervenuto il 18 dicembre, giorno precedente la seduta del 19.12.2002, ma non distribuito ai componenti dal presidente, il quale aveva comunicato l'esistenza di detto parere negativo solo a seguito dell'intervento di uno dei componenti. L'art. 3 della direttiva invocata –per quanto detto vincolante per gli Stati membri e quindi direttamente applicabile- prescrive, infatti, che la VIA deve tenere conto degli effetti dell'opera sul paesaggio e sul patrimonio culturale e ambientale, il che prescrive anche l'art. 2, primo comma, lett. b) del D.P.R. 12 aprile 1996.

Con il sesto mezzo si lamenta violazione dell'art. 6, primo comma, lettera a) D.P.C.M. 10 agosto 1988, n. 377, e dell'art. 6, quarto comma, D.P.C.M. 27 dicembre 1988; eccesso di potere per difetto di istruttoria, per carenza di motivazione o per motivazione perplessa e per violazione del procedimento in relazione all'intero parere della Commissione statale VIA espresso nella seduta plenaria del 19 dicembre 2002. Si sostiene che le numerose carenze e incompletezze documentali, denunciate anche nelle osservazioni presentate dai

ricorrenti, avrebbero dovuto indurre ad istruire ulteriormente, mediante richiesta di integrazione documentale al riguardo, ma che, invece, si sono tradotte in prescrizioni. I membri che si sono astenuti hanno, invero, spiegato l'astensione proprio con l'esigenza di adeguata valutazione, non consentita dall'insolita fretta che ha caratterizzato le determinazioni avversate.

Con il settimo mezzo si deduce eccesso di potere per travisamento dei fatti e per errore nella formazione della volontà della commissione VIA nella parte in cui il rappresentante del gruppo istruttore ha fuorviato la commissione riferendo che il precedente parere negativo interlocutorio della commissione VIA era dipeso esclusivamente dal parere negativo dell'amministrazione dei beni e delle attività culturali per l'eccessiva vicinanza del tracciato a importanti ville venete.

Si sostiene che la risposta data a uno dei componenti (che chiedeva lumi sulle differenze rispetto al vecchio tracciato) dal rappresentante del gruppo istruttore è parziale, lacunosa ed omissiva perché non fornisce all'intera Commissione il quadro completo e puntuale della situazione reale e quale risulta dagli atti ed è tale da far credere che le problematiche riscontrate nella precedente procedura di V.I.A. statale fossero legate esclusivamente alle questioni del patrimonio culturale, mentre, in realtà, nella proposta di parere interlocutorio negativo del 2001 erano state sollevate anche censure di grande rilevanza sulle interferenze con vari comparti.

Con l'ottavo mezzo si lamenta eccesso di potere per travisamento dei fatti e errore nella formazione della volontà della Commissione VIA nella parte in cui è stata forviata dalla informazione non veritiera -resa nella relazione ufficiale del gruppo istruttore e non smentita da alcuno- che si trattasse del mero completamento di "un'autostrada in gran parte già esistente".

Ed invero, si è indotta la commissione -in gran parte costituita, come visto, da componenti nuovi all'oscuro dell'istruttoria precedente, e che solo all'ultimo momento hanno avuto la documentazione- a votare sull'erroneo e fuorviante convincimento che l'autostrada fosse in gran parte esistente, laddove è stato già realizzato solo un tratto di Km. 36,4 sul totale dei 128,178 previsti.

Con il nono motivo viene dedotta violazione dell'art. 2, primo comma, lettera e) del D.P.C.M. 10 agosto 1988, n. 377, nonché dell'art. 7 della legge n. 241/1990, violazione della Circolare del Ministero Ambiente 7 ottobre 1996, n. 15208, violazione dell'art. 7, secondo comma, D.P.C.M. 27 dicembre 1988, oltre ad eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione e per travisamento dei fatti, sul rilievo che la pronuncia di compatibilità ambientale deve avvenire con riguardo all'intero tracciato della strada, almeno in relazione alle ipotesi di massima riferite allo SIA allorché non sia disponibile l'intera documentazione, come espressamente prevede la norma calendata. Dunque, non è avvenuta una valutazione complessiva dell'opera dal

punto di vista dell'impatto ambientale.

Con il decimo mezzo si lamenta Eccesso di potere per difetti istruttori, per travisamento e per illogicità manifesta. Nelle osservazioni presentate ex art. 6.9 della legge n. 349/86 gli odierni ricorrenti avevano rilevato che non era possibile valutare l'attendibilità dei risultati in quanto vi erano carenze nei dati di ingresso (descrizione incompleta dei regimi anemologici, omessa considerazione delle condizioni di inversione termica e di nebbia che notoriamente hanno forti implicazioni sulla diffusione degli inquinanti). In particolare, il gruppo istruttore aveva riferito che le analisi condotte non riguardavano le condizioni reali di esercizio dell'infrastruttura, ma solo le condizioni estreme, con la conseguente impossibilità di effettuare un raffronto con i limiti posti dalla normativa. Ma poi, contraddittoriamente, non propone integrazioni anzi si spinge, addirittura, a concludere, assiomaticamente e sbrigativamente, che non si prevedono "inquinamenti significativi".

Indi il DPCM conclusivo riprende supinamente dette conclusioni. Né può valere la mera raccomandazione (fatta in conformità al parere della commissione regionale VIA n. 43 del 25.11.2002) di aggiornare il calcolo delle immissioni in atmosfera ai sensi del D.M. n. 60/2002 (pubblicato sulla G.U. del 13.4.2002), che doveva, invece, applicarsi essendo entrato in vigore anteriormente alla richiesta di pronuncia di compatibilità ambientale (del 3.7.2002).

Con l'undicesimo mezzo si deduce Eccesso di potere per travisamento della proposta di prescrizione sul rischio idraulico del gruppo istruttore della Commissione V.I.A., sul rilievo che, quanto al rischio di allagamenti -ciclici in corrispondenza di determinati tratti in relazione ai quali si era riscontrato che il tracciato era previsto in trincea o in galleria- il gruppo istruttore aveva proposto che il tracciato prevedesse sistemi di arginatura coerenti con la specificità dei luoghi e corresse in rilevato (per una più ampia protezione), laddove nel parere 504 del 19.12.2002 e nel DPCM 16.5.2003 si travisa il suggerimento, prevedendo un “rimodellamento morfologico per l’opportuno inserimento nello specifico contesto dei luoghi” (a valere, dunque, sotto il profilo estetico e non, invece, del rischio idrologico).

Con il dodicesimo, tredicesimo e quattordicesimo motivo si lamenta, rispettivamente: violazione dell'art. 3, primo comma, D.P.C.M. 27 dicembre 1988, dell'art. 6, primo comma, lettera a) del D.P.C.M. 10 agosto 1988 n. 377, dell'art. 6, quarto comma, del D.P.C.M. 27 dicembre 1988; eccesso di potere per plurimi difetti assoluti di istruttoria e per violazione del procedimento con riferimento al "Programma regionale di sviluppo" vigente e operante alla data di avvio della procedura di V.I.A. de qua (3 luglio 2002);

Violazione dell'art. 3, primo comma, del D.P.C.M. 27 dicembre 1988, dell'art. 6, primo comma, lettera a) del D.P.C.M. 10 agosto 1988 n.

377, dell'art. 6, quarto comma, del D.P.C.M. 27 dicembre 1988; eccesso di potere per plurimi difetti assoluti di istruttoria e violazione del procedimento con riferimento agli strumenti di programmazione e pianificazione nel settore agricolo;

Violazione dell'art. 3, primo comma, del D.P.C.M. 27 dicembre 1988, dell'art. 6, primo comma, lettera a) del D.P.C.M. 10 agosto 1988, n. 377, dell'art. 6, quarto comma, del D.P.C.M. 27 dicembre 1988; eccesso di potere per plurimi difetti assoluti di istruttoria e per violazione del procedimento con riferimento al Piano faunistico provinciale di Vicenza, approvato dal Consiglio provinciale il 21.3.1994, aggiornato con delibera consiliare 23.7.1998 e successivamente riaggiornato con delibera consiliare 16.9.1999.

I rilievi mossi con dette censure attengono, in buona sostanza, all'asserita omessa considerazione –da parte dello studio di I.A.- del quadro di programmazione regionale di sviluppo (che non prevedeva il prolungamento dell'autostrada in questione), del piano di sviluppo agricolo, approvato con D.G.R. n. 3079 del 29.9.2000 (vigente, dunque, alla data della domanda), e –posto che il quadro di riferimento ambientale definisce l'area vasta ex art. 5 del DPCM 27.12.88)- del piano faunistico, che prevede tre zone di ripopolamento inserite in detta “area vasta” (una delle quali è attraversata dal tracciato), affatto ignorate negli atti *de quibus*.

Con il quindicesimo motivo si deduce violazione del D.P.R. 8

settembre 1997, n. 357 e in particolare del suo art. 5, terzo comma, del D.P.C.M. 27 dicembre 1988, allegati I e II; eccesso di potere per difetti assoluti plurimi di istruttoria.

Si sostiene che lo SIA trascura l'effetto, scaturente dalla realizzazione dell'opera, dello scavo per l'estrazione di materiali, parlando solo, genericamente, di sei cave sotterranee sui Monti Berici, senza indicarne il sito né i quantitativi del fabbisogno di materiali, laddove la valutazione dell'approvvigionamento dei materiali, con le conseguenti implicazioni sull'ambiente è resa obbligatoria dal DPR 8.9.97 n. 357 (di recepimento della direttiva 92/43/CE, concernente la conservazione degli habitat naturali e delle biodiversità). Nella relazione del 16 dicembre 2002, a sua volta, il gruppo istruttore della Commissione non considera gli impatti legati all'approvvigionamento dei materiali indotti dalla realizzazione dell'autostrada.

Infine, con il sedicesimo mezzo si lamenta violazione dell'art. 7, secondo comma, del D.P.C.M. 27 dicembre 1988 che regola le pronunce di compatibilità ambientale di cui all'art. 6 della legge 8 luglio 1986, n. 349, sul rilievo che, mentre l'art. 7 del DPCM 27.12.88, in conformità a quanto prescritto dall'art. 6 della L. n. 349/86, prevede che, nel rispetto del principio di trasparenza, la pronuncia di compatibilità ambientale debba esprimersi sulle osservazioni e proposte degli interessati, nel DPCM 16.5.2003 nessun riferimento viene fatto alle osservazioni presentate.

Conclude parte ricorrente con la domanda, oltre che di annullamento di tutti gli atti impugnati, di acquisizione in via istruttoria di tutti gli atti del procedimento VIA.

Si è costituita la S.p.a. autostrada BS- VR- VI- PD affermando, in primis, che le determinazioni avversate hanno la sostanza di scelte politiche, ed eccependo, quanto al primo motivo, che le invocate sentenze del TAR Lazio sono state appellate, e non sono passate in giudicato, soggiungendo che i voti dei componenti che avevano sostituito quelli revocati (che avevano ottenuto le sentenze favorevoli richiamate) non erano determinanti, e che, comunque, supplisce il principio del funzionario di fatto, insito nell'esigenza di continuità delle funzioni della commissione. In relazione al secondo mezzo la medesima difesa eccepisce che sarebbe inammissibile la censura, non essendo stato impugnato il deferimento della decisione al Consiglio dei Ministri. Seguono deduzioni dirette a confutare tutte le altre censure.

Si sono costituiti anche la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, *in primis* eccependo difetto di legittimazione delle associazioni ambientaliste Italia Nostra e WWF Italia, le quali sarebbero legittimate a dedurre censure non strumentali, ma che siano esclusivamente in stretta correlazione con gli interessi ambientali, di cui sono portatrici, secondo un orientamento giurisprudenziale. Difetterebbe della legittimazione ad agire anche il comitato intercomunale costituito *ad hoc*, poiché riconoscere a siffatti

organismi transeunti la legittimazione equivarrebbe ad introdurre nel sistema l'azione popolare attivabile da *quisque de populo* nei confronti della P.A.

Nel merito l'Avvocatura dello Stato confuta la fondatezza del gravame, eccependo, quanto al primo motivo, che le richiamate sentenze del TAR Lazio, per quanto confermate da Cons. St. Sez. VI, 16.4.2004 n. 4997, non comportano automatica caducazione degli atti posti in essere dalla commissione (nominata con D.P.C.M. 19 settembre 2002, atto con il quale sono state contestualmente revocate le nomine degli esperti nominati con precedente D.P.C.M. 15 maggio 2001, annullato dalle predette sentenze). Invero, la caducazione automatica di un atto amministrativo per effetto dell'annullamento di un atto precedente è configurabile solo nel caso in cui il primo costituisca l'unico presupposto del provvedimento successivo, che rivesta, pertanto, natura di atto meramente esecutivo o consequenziale: del resto, non è stato fatto oggetto di specifica impugnazione l'atto di nomina (Cons. St., sez. VI, 15 marzo 1999, n. 307). La medesima difesa eccepisce, poi, puntualmente in ordine alle singole censure. Resiste anche la Regione, premettendo che essa è pressoché estranea alla *quérelle*, per essere stati impugnati prevalentemente atti statali, soggiungendo, quanto ai motivi che la riguardano indirettamente (12-14), che tutti i piani sono stati valutati, con la precisazione che non andava preso in considerazione il piano di sviluppo agricolo, bensì il PTRC.

Con memoria conclusionale la S.p.A. controinteressata ha eccepito difetto di legittimazione di Landamrk Trust e del comitato intercomunale, soggiungendo che il rapporto dei commissari inviati dall'UNESCO per verificare le implicazioni negative per Villa Saraceno (sopralluogo svoltosi il 23-25 marzo) non è ancora stato consegnato.

E' seguita una memoria conclusionale del patrocinio ricorrente, di replica alle eccezioni avversarie, che è stata, peraltro, depositata tardivamente.

I ricorsi rubricati dal n. 2061/2003 al n. 2065/2003 sono stati proposti, contro i medesimi atti, da soggetti proprietari di terreni, aziende agricole e spesso abitazioni e annessi rustici che sarebbero, in quanto attraversati dal tronco autostradale in discussione, divise o demolite (le abitazioni) o fortemente ridotte le connesse attività produttive, lamentando lesioni di ordine patrimoniale, i quali avevano presentato osservazioni (oltre che proposte, in più casi, di tracciati alternativi diretti a eliminare o ridurre il danno che subirebbero), che dicono ignorate.

Il contenuto dei gravami -a parte le considerazioni spese per dimostrare la legittimazione ad agire dei ricorrenti, che riguardano specificamente il ricorso n. 2060/2003- è identico sia in ordine alla formulazione delle censure che alla loro articolazione. Anche il petitum è il medesimo.

Successivamente, sulla scorta del DPCM 16.5.2003, il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti indicava, per il 20 novembre 2003, la conferenza di servizi ai sensi dell'art. 3 del DPR 18.4.94 n. 383, la quale

–secondo quanto assumono i ricorrenti- non si concludeva all'unanimità, e il Ministero, ciononostante, emetteva il D.M n. 277 del 5.4.2004, pubblicato sulla G.U. n. 94 del 22.4.94, recante in appendice il DPCM 16.5.2003, con il quale si autorizza la realizzazione del progetto di autostrada A31 Valdastico- completamento a sud.

Contro siffatta determinazione, unitamente agli atti presupposti, insorgono, con ricorso rubricato al n. 1822/2004, gli stessi organismi e associazioni che avevano proposto il primo dei ricorsi in epigrafe.

Premesse analoghe considerazioni in ordine alla loro legittimazione ad agire, con un primo ordine di censure –sub A- essi deducono illegittimità per invalidità derivata dal presupposto d.p.c.m. 16 maggio 2003 asseritamente conclusivo della procedura di V.I.A. e degli atti inerenti, collegati e derivati , essendo stati gli atti qui gravati emessi sulla base del DPCM 16.5.2003, impugnato dalle ricorrenti associazioni con il ricorso RG 2060/2003.

Indi, sub B , essi deducono vizi autonomi del D.M. n. 277/2004 e degli atti presupposti, in particolare, con il primo motivo; violazione di legge, per mancata applicazione del combinato disposto dell'art. 3, quarto comma, del DPR. 18 aprile 1994, n. 383 e dell'art. 81, quarto comma, del DPR 24 luglio 1977 n. 616 - eccesso di potere per violazione del procedimento.

Sostengono i deducenti che, per il combinato disposto dall'art. 81, comma 4 del D.P.R. n. 616/77, e dall'art. 3.4 del DPR n. 383/94, in caso

di difformità dagli strumenti urbanistici dell'opera pubblica statale, e di non raggiunta unanimità in seno alla conferenza di servizi convocata per raggiungere l'intesa con la Regione (come è accaduto nel caso di specie), la questione va deferita al consiglio dei Ministri, e l'iter procedimentale da seguire è quello segnato nel menzionato art. 81.4, vale a dire: proposta del Ministro competente – parere della commissione parlamentare per le questioni regionali – deliberazione del Consiglio dei Ministri – Decreto del Presidente della Repubblica.

Ed invero, nella conferenza di servizi svoltasi il 20.11.2003 non si era raggiunta l'unanimità, sia perché il Ministro BAC aveva reiterato il parere negativo più volte espresso per l'innanzi (come risulta dal verbale della conferenza), sia perché non poteva considerarsi favorevole il parere espresso dai comuni di Montegaldella e di Longare, i cui organi rappresentativi avevano formulato un parere favorevole condizionato al recepimento delle osservazioni, sulle quali il rappresentante della Società autostrada e la conferenza di servizi o non si erano pronunciati o le avevano respinte. Pertanto, non essendosi raggiunta l'unanimità, doveva seguirsi l'iter procedimentale voluto dalle norme speciali indicate, ritenute vigenti dalla giurisprudenza.

Con il secondo mezzo si deduce violazione dell'art. 3, comma 2, del DPR n. 383/1994 in relazione alla mancanza di autorizzazione paesaggistica. Si sostiene che, per l'art. 3, comma 2 dello stesso DPR, i progetti definitivi relativi alle opere di interesse statale vanno valutati

dalla conferenza di servizi “nel rispetto delle disposizioni relative ai vincoli archeologici, storici, artistici e ambientali” (dove la necessità dell’assenso della P.A. preposta alla gestione del vincolo paesaggistico), laddove nel caso di specie l’opera è stata autorizzata nonostante il parere negativo del Ministero BAC, avendo ritenuto la conferenza di superare lo stesso con un’autorizzazione paesistica della Regione (di cui al DGR n. 5935 del 19.11.2003), che invece non può prevalere sul parere contrario del Ministero, trattandosi di opera statale, ai sensi dell’art. 156 del D.Lgs. n. 490/99, e non potendosi applicare la disciplina generale ex art. 14 ss. della legge n. 241/90.

Con il terzo motivo si deduce violazione dell'art. 3, primo comma, della legge 7 agosto 1990, n. 241 - eccesso di potere per difetto di motivazione, contraddittorietà ed illogicità manifesta del parere della commissione tecnica regionale - illegittimità derivata.

Si sostiene –con riguardo al parere espresso dalla Regione- la scoperta contraddittorietà, il difetto di motivazione e l’apoditticità del parere reso dalla CTR e del pedissequo DGR n. 5935 del 19.11.2003: nel primo, invero, la CTR riscontra la non conformità dell’opera rispetto agli strumenti urbanistici vigenti nei comuni interessati, ma al tempo stesso esprime parere favorevole alla realizzazione dell’opera sotto il profilo della tutela paesaggistica ai sensi dell’art. 151 del D. Lgs. n. 490/99. Nel DGR, poi, dopo avere dichiarato la non conformità a detti strumenti urbanistici, si dà atto che il parere favorevole della CTR “non pregiudica

le previsioni urbanistiche generali”, senza giustificare in alcun modo detta asserzione e senza specificare quali sarebbero dette esigenze urbanistiche generali.

Con il quarto e quinto mezzo si deducono argomentazioni connesse ai menzionati pareri dei Comuni di Montegaldella e di Longare (cui si è accennato poco addietro), con la seguente formulazione:

4- Eccesso di potere per difetto di istruttoria ed eccesso di potere per travisamento relativamente alla conferenza di servizi del 20 novembre 2003 e del DM n. 277/2004 per quanto riguarda il parere del comune di Montegaldella;

5- Eccesso di potere per contraddittorietà ed eccesso di potere per travisamento dei fatti della conferenza di servizi del 20 novembre 2003 e del DM n. 277/2004 per quanto riguarda il parere del comune di Longare.

Con il sesto motivo si deduce violazione dell'art. 14-bis, secondo comma, della legge 7 agosto 1990, n. 241 come modificato dall'art. 10 della legge 24 novembre 2000, n. 340 - eccesso di potere per violazione del procedimento- illegittimità derivata.

Si afferma che, anche in forza della disciplina generale sulla conferenza di servizi in ordine all’acquisizione di intese, pareri, autorizzazioni, ecc., dovevano essere convocate alla conferenza di servizi anche le amministrazioni preposte alla tutela della salute e dell’ambiente, vale a dire l’ASL e l’ARPAV (la cui presenza deve

ritenersi richiesta *ad validitatem* delle sedute), tanto più che all'epoca della convocazione era già vigente il D.M. 2.4.2002 n. 60, di recepimento delle direttive comunitarie 1990/30/CE e 2000/69/CE in ordine ai limiti di immissione nell'atmosfera di sostanze inquinanti. Invece, tali disposizioni sono state ignorate.

Si sono costituite anche in questo giudizio la Presidenza del Consiglio dei Ministri in persona del Presidente p.t. e il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti. In relazione al ricorso di Italia Nostra e litisconsorti, la difesa erariale eccepisce ancora difetto di legittimazione di The Landamark trust e del comitato intercomunale, con argomenti analoghi a quelli svolti negli iscritti difensivi inerenti al primo dei ricorsi da essi proposto (*supra*). Ancora in rito, si eccepisce inammissibilità della censura di illegittimità derivata poiché trattasi di ricorso autonomo, in cui non possono essere travasati motivi qui non esplicitamente dedotti, ma dedotti in un precedente gravame, rispetto al quale non sono stati proposti motivi aggiunti, bensì, appunto, un ricorso autonomo.

Nel merito si eccepisce che nella conferenza di servizi si era raggiunta l'unanimità, sia perché i rappresentanti dei due comuni indicati si erano, infine, espressi favorevolmente, come si evince dal verbale, sia perché nella riunione del 20 dicembre 2002, in relazione alla procedura di VIA, era stata rilasciata un'espressa autorizzazione del Ministro dei BAC. Vengono, poi, singolarmente confutate anche le altre censure, in particolare eccependosi, in relazione al sesto motivo, che l'ASL e

l'ARPAV potevano dare, al più, un apporto collaborativo.

Resiste anche la S.p.A. autostrada BS – PD, a sua volta reiterando sia l'eccezione di difetto di legittimazione di the Landmark Trust e del comitato intercomunale, sia di inammissibilità della censura di illegittimità derivata in termini analoghi a quelli appena visti. Anche nel resto, le difese sono analoghe a quelle dell'Avvocatura dello Stato.

Resiste la Regione anche in questo giudizio, a sua volta eccependo difetto di legittimazione e, nel merito, che il suo parere favorevole quanto alle esigenze urbanistiche generali, è dovuto al fatto che il tracciato attraversa prevalentemente zone agricole.

Si è costituita anche l'amministrazione provinciale di Vicenza, eccependo che vi è stata unanimità nella conferenza di servizi sia perché i rappresentanti dei comuni di Montegaldelta e Longare si sono espressi favorevolmente, sia perché l'avviso contrario del Ministero BAC, comunque irrilevante ai fini del raggiungimento dell'intesa perché partecipa con apporto collaborativo, era stato superato dal DPCM 16.5.2003. Inoltre la conferenza, di tipo decisorio, si era conclusa con determinazione di autorizzazione con prescrizioni, laddove le amministrazioni preposte alla tutela della salute e dell'ambiente sono estranee alla procedura ex art. 81.4.

La Polimeri Europa S.p.A., cui è stato notificato il ricorso, si è costituita al solo fine di far valere la sua estraneità al contenzioso che ne occupa, tuttavia facendo "riserva di ogni ragione di danno" che dovesse essere

arrecato alla continuità di funzionamento dell'oleodotto Porto Marghera – Mantova che gestisce, intersecato dal tracciato, instando per la refusione delle spese.

A tutte le eccezioni avversarie replica il patrocinio di parte ricorrente con memoria conclusionale, che viene presa in considerazione per errore scusabile benché depositata entro il termine dimezzato ex art. 23-*bis*.

Con ricorso rubricato al n. 1823/2004 il Sig. Rindolli –che a sua volta aveva già proposto ricorso contro il D.P.C.M. 16.5.2003 e gli altri atti della procedura di VIA- impugna il D.M. n. 277 del 5.4.2004, ecc., nei medesimi termini, deducendo in primis, sub A), illegittimità derivata e quindi, sub B), i motivi dal primo al sesto, testé riportati.

Di analogo contenuto sono anche le eccezioni sollevate *ex adverso* e le repliche di parte ricorrente, tranne che per le questioni agitate in tema di legittimazione ad agire (che qui non si pongono).

Infine, con i ricorsi rubricati, rispettivamente, al n. 1821/2004 (proposto dai coniugi Maruffa), e al n. 1824/2004 (proposto da Toffanin Giovanni, Mauro, Elsa e Patrizia) vengono impugnati, da parte di soggetti che non avevano proposto alcuna impugnativa contro gli atti del procedimento di VIA, gli atti di entrambe le serie procedimentali, deducendo sia le censure proposte dagli altri ricorrenti con il primo gruppo di ricorso (dal primo al sedicesimo motivo), sia quelle mosse contro l'autorizzazione rilasciata con il D.M. n. 277/2004, poc'anzi riportate (dal primo al sesto mezzo di impugnazione). In più, nel solo ricorso n. 1821/2004 i

ricorrenti muovono un'ulteriore doglianza (motivo 23°): violazione dell'art. 6 della legge 349/1986 e dell'art. 10 della legge 241/1990 - eccesso di potere per errore e travisamento dei fatti - eccesso di potere per difetto di istruttoria e carenza di motivazione. Si fa rilevare che, inspiegabilmente, sulla cartografia allegata allo studio di impatto ambientale, la rappresentazione della villa Priuli appare ruotata di 90 gradi, con immagine illeggibile, per di più con minore estensione del fronte. Invece di essere indicata con la sigla VV (= villa vincolata), la stessa è contrassegnata con VS (= villa storica). Tale errata rappresentazione non ha consentito un'adeguata percezione del sito, con conseguente influsso sulle scelte fatte.

Nelle memorie sia delle P.A. resistenti sia della società Autostrada BS - PD si eccipisce intempestività delle censure rivolte contro il DPCM 16.5.2003, autonomamente lesivo, per essere stato questo pubblicato sulla G.U. del 6.6.2003 (tanto che altri soggetti lo hanno tempestivamente impugnato), mentre ancora prima erano state proposte osservazioni dai soggetti qui ricorrenti. La difesa della S.p.A., poi, ne arguisce che deve ritenersi inammissibile l'intero gravame per omessa (tempestiva) impugnazione di atti presupposti.

Le ulteriori eccezioni, da parte anche delle altre parti costituite (come in relazione ai ricorsi n. 1822 e 1823/2004) analogamente, ricalcano quelle svolte in relazione a detti ricorsi.

Con memoria conclusionale parte ricorrente –oltre a svolgere

considerazioni analoghe a quelle già svolte in relazione agli altri ricorsi, replica particolarmente a detta eccezione, facendo riferimento alla (ri)pubblicazione avvenuta in appendice al D.M. n. 277/2004, soggiungendo che gli atti della procedura VIA sono endoprocedimentali, laddove la originaria pubblicazione ha effetto (oltre che per i proponenti) per i controinteressati, per i quali la pronuncia positiva di VIA diviene lesiva con l'emissione del provvedimento finale di approvazione del progetto.

Sono seguite memorie di replica e conclusionali di tutte le parti costituite, ove queste si diffondono sulle argomentazioni già svolte.

All'udienza i difensori comparsi hanno svolto la discussione, ciascuno insistendo sulle proprie conclusioni, dopo di che le cause sono state introitate per la decisione.

DIRITTO

1- Non solo per ragioni di connessione oggettiva -e, in parte, soggettiva-, ma anche al fine di potere effettuare una adeguata valutazione unitaria del complesso contenzioso in esame, il Collegio ritiene opportuno disporre la riunione di tutti i giudizi.

2 - Prima di entrare nel merito delle varie questioni poste con le censure in esame e le relative eccezioni, debbono essere esaminate le eccezioni in rito riguardanti la legittimazione ad agire in giudizio di vari tra i soggetti che hanno proposto i ricorsi testé riuniti, dei quali specialmente la difesa delle P.A. resistenti e quella della S.p.A. autostrada Brescia –

Verona – Vicenza – Padova (d’ora in avanti “la Società”) assumono il difetto di legittimazione, con argomentazioni variabili a seconda della natura di tali soggetti. Incidentalmente –per quanto sia superfluo- si rileva che nessuna questione al riguardo si pone per quei soggetti che hanno agito in giudizio nella loro qualità di proprietari (in relazione ai ricorsi rubricati dal n. 2061 al n. 2065/2003, n. 1821/2004, 1823 e 1824/2004), dei quali non viene contestata la legittimazione.

3.1- L’eccezione è stata mossa eminentemente in relazione alle associazioni ambientaliste, delle quali è stata posta in dubbio (*rectius*: negata) la legittimazione a ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa con considerazioni che attengono alla natura degli interessi diffusi dei quali esse sono portatrici, considerati in certo modo un *minus* rispetto alle altre posizioni giuridiche soggettive (principalmente gli interessi legittimi) che vengono in rilievo davanti al G.A., e avvicinati piuttosto agli interessi di mero fatto. L’Avvocatura dello Stato, poi, con argomentazione più insidiosa –ma, per quanto si dirà brevemente di qui a poco, a ben vedere pressoché inconferente rispetto alla fattispecie in esame- affaccia la tesi, sulla scorta di Cons. St. Sez. IV, 9 novembre 2004 n. 7246 (ove si richiama il precedente della stessa sezione, 16 dicembre 2003 n. 8234), che la legittimazione possa riconoscersi alle associazioni ambientaliste soltanto in relazione ad asseriti *vulnera* connessi agli aspetti ambientali, per cui è loro riconosciuta per legge (combinato disposto degli art 13 e 18 della L. 8

luglio 1986 n. 349, istitutiva del Ministero dell'ambiente).

L'indirizzo giurisprudenziale sopra sintetizzato –cui, peraltro se ne oppone uno di segno contrario, richiamato (e disatteso) nella stessa sentenza appena richiamata, rappresentato da Cons. St., Sez. IV, 13.3.91 n. 181- a vero dire suscita qualche perplessità, ad avviso del Collegio, specialmente nel punto (che sembra uno snodo centrale dell'iter logico-argomentativo svolto a sostegno dell'orientamento enunciato) dove si afferma, a più riprese, che la legittimazione a dette associazioni sarebbe stata attribuita in via eccezionale (rispetto alle elaborazioni giurisprudenziali pregresse), per di più da norme aventi valenza organizzativa, nel contesto della legge istitutiva del Ministero dell'ambiente. Ed invero, al riguardo ci si limita ad osservare, *en passant*, da un lato che le norme della legge n. 349 del 1986 non rivestono carattere eccezionale (come non lo ha l'intera legge), dall'altro che la medesima legge contiene, oltre a disposizioni a valenza organizzativa, sicuramente non poche norme a carattere sostanziale, sulle quali non è il caso di soffermarsi.

Orbene, prescindendo in questa sede dal necessario approfondimento dell'analisi dell'indirizzo giurisprudenziale in questione (che presenta, pur nella chiarezza della logica ispiratrice di fondo, qualche altra oscurità), si osserva che, se con la tesi sollevata in via di eccezione si vuol dire che, all'infuori dell'orizzonte delimitato dagli interessi *lato sensu* ambientali, non è data legittimazione ad agire delle associazioni

ambientalistiche, l'assunto non pare criticabile in astratto (per quanto resterebbe da verificare il tipo di interesse in concreto fatto valere, specialmente nelle ipotesi "di confine", come ad es. nel caso dell'impugnazione di atti di assenso di insediamenti edilizi in siti ritenuti sensibili sotto il profilo della tutela, in senso lato, dell'ambiente). Ove, invece, si voglia sostenere che, una volta riconosciuta la legittimazione nel caso concreto, debba, poi, distinguersi tra i vari mezzi di impugnazione, dovendosi ritenere inammissibili le censure non connesse ad interessi ambientali, l'assunto –non foss'altro che per la problematicità dell'individuazione dei motivi ammissibili e di quelli che non lo sarebbero, nel contesto della stessa impugnativa - non può ritenersi corretto.

Peraltro, deve constatarsi, con riguardo ai motivi dedotti tanto contro la determinazione di compatibilità ambientale (di cui al ricorso n. 2060/2003), quanto contro il D.M. autorizzativo dell'opera (di cui al ricorso n. 1822/2004), che le doglianze sollevate impingono tutte in profili legati all'interesse alla tutela dell'ambiente, per quanto esse siano prevalentemente rivolte contro atti delle due serie procedimentali, con motivi spesso di carattere formale (e dunque strumentali). Ed invero, si tratta, appunto, di procedimenti diretti a sfociare uno nella determinazione in ordine alla valutazione di impatto ambientale, l'altro nell'autorizzazione alla realizzazione dell'opera, e disconoscere la possibilità di muovere censure agli atti della serie procedimentale, anche

soltanto sotto profili formali (come validità delle sedute di commissioni, osservanza delle regole sul procedimento, forma dei provvedimenti, ecc.), equivarrebbe pressoché a negare nei fatti la legittimazione riconosciuta *ex lege*. Insomma, una volta dato ingresso alla legittimazione ad agire, debbono potersi ammettere non solo le censure che si inscrivono nell'orizzonte degli interessi connessi alla protezione dell'ambiente, ma anche quelle di tipo squisitamente strumentale ma legate agli atti e provvedimenti di cui si contesta la legittimità.

Per le considerazioni fin qui svolte, l'eccezione di difetto di legittimazione delle associazioni Italia Nostra e WWF- Italia, entrambe riconosciute ai sensi dell'art. 13 della legge n. 346/89, si manifestano infondate.

3.2- L'argomento principale con il quale si contesta la legittimazione del Comitato intercomunale costituito al precipuo scopo di contrastare la realizzazione del tratto autostradale di cui è causa poggia sull'asserto che dare ingresso a siffatti comitati (e organismi similari) sorti per l'occasione, si tradurrebbe, in concreto, nell'ammissione dell'azione popolare nel nostro ordinamento, dove, notoriamente detta azione popolare ha carattere eccezionale.

Ma non può seguirsi un siffatto modo di argomentare, dal momento che la giurisprudenza –anche di questo TAR (si veda, ad es., TAR VE, Sez. 3^a, 16.5.2000 n. 1014, ove la legittimazione di comitati di siffatto genere si deduce a contrario)- ha a più riprese riconosciuto la legittimazione ad

agire in giudizio di comitati similari, ogni volta che essi dimostrino di avere un criterio di collegamento con la situazione che intendono avversare (per così dire, una inerenza reale con l'impianto, la struttura o l'installazione che a loro avviso si pone come invasiva del territorio e dell'ambiente in cui vivono i suoi componenti), e siano dotati di statuti che ne denunciino gli scopi, oltre che un minimum di organizzazione e stabilità.

Orbene, come ha dimostrato la relativa difesa, i componenti del comitato sono cittadini residenti nei comuni interessati dal tracciato, mentre lo statuto del comitato manifesta che esso è stato costituito proprio allo scopo di contrastare la realizzazione del tronco autostradale, cosicché esso può ritenersi espressivo dell'opposizione della collettività locale all'intervento. Vero è che in altra sentenza di questa Sezione (T.A.R. Veneto, I Sezione, n. 1256/2002) è stata disconosciuta la legittimazione di un comitato simile: Tuttavia, si rileva, da un lato, la differente consistenza di quell'organismo (formato prevalentemente da titolari di esercizi commerciali miranti a contrastare scelte urbanistiche concernenti l'insediamento di attività commerciali concorrenti), dall'altro che tale disconoscimento appare espresso in termini alquanto dubitativi e perplessi.

L'eccezione di difetto di legittimazione di esso comitato deve, pertanto, considerarsi infondata.

3.3- Quanto alla fondazione di diritto inglese The Landamrk Trust, la stessa difesa ha illustrato, con dovizia di argomenti, quali siano gli scopi

di essa fondazione, e quali le sue attività: essa consisterebbe nel recupero di ville venete degradate e nel turismo culturale che ne nasce, mediante l'ospitalità offerta a persone amanti di un certo contesto architettonico, paesaggistico e culturale, in dette ville, circondate da un paesaggio sereno e tranquillo, caratterizzato da un tipico carattere estetico che riassume i menzionati caratteri. Gli utili derivanti da tale attività alberghiera –si dice- vengono reinvestiti nel restauro di altri immobili del genere.

Il difetto di legittimazione viene affacciato dalla difesa della Società sotto un profilo analogo a quello che varrebbe per il comitato intercomunale, dal momento che, come per questo, difetterebbe la personalità dell'interesse, e manca l'*imprimatur* statale, mentre i legami con il territorio e le finalità del tutto improprie sarebbero insufficienti a giustificare la legittimazione ad agire.

Al riguardo si osserva, tuttavia, che –a differenza del comitato intercomunale- nel caso della fondazione inglese non sembra potersi dire che essa agisca in nome di interessi di raggruppamenti di cittadini o come portatrice di interessi diffusi, sembrando, piuttosto, che la stessa agisca facendo valere interessi personali (di essa fondazione) e concreti, che si innestano su interessi collegati al mantenimento dell'integrità dell'ambiente sotto il profilo architettonico, paesaggistico, estetico che, però, nel caso di specie debbono valutarsi alla stregua di interessi di carattere patrimoniale, oltre che personale, come si è accennato.

Vero è che l'autostrada passerebbe a circa 800 metri da Villa Saraceno ad Agugliaro (VI), a una distanza tale, cioè, da poter fare escludere un *vulnus* all'ambiente nel suo assieme così come lamentato. Ma, se ciò è vero, bisogna convenire che il rilievo varrebbe non tanto sul versante della legittimazione ad agire, quanto piuttosto sotto il profilo dello spessore dell'interesse, vale a dire per profili attinenti all'esistenza, o meno, della lesione affermata, e della sua entità.

Per tali considerazioni l'eccezione di difetto di legittimazione deve ritenersi infondata anche con riguardo alla fondazione The Landmark Trust.

4- Sgombrato il campo dalle questioni di rito, concernenti entrambe le serie di ricorsi, si può, ora, affrontare il merito della complessa controversia.

Preliminarmente il Collegio rileva la notevole delicatezza dei temi sottoposti al suo giudizio. Ciò si dice in primo luogo perché sono in gioco interessi "forti" (per quanto su versanti diversi e contrapposti), pressoché *naturaliter* in antitesi fra loro. Qui si contrappongono, invero, da un lato la protezione dell'ambiente e del territorio nel suo assieme (e, in particolare, sotto i profili evidenziati negli scritti difensivi e, prima ancora, nelle osservazioni presentate nel corso del procedimento e nei pareri negativi resi dal Ministero dei BAC e da varie Soprintendenze), e dall'altro un presunto interesse connesso allo sviluppo economico, che nel caso di specie passa attraverso il miglioramento della viabilità e del

traffico, *condicio sine qua non* (sembra dirsi, specialmente da parte della Regione) perché possa mantenersi ed espandersi l'economia tipica del "modello veneto". In secondo luogo, la sottolineata delicatezza rileva addirittura sotto il profilo politico- costituzionale.

Ed invero, cogliendo il punto centrale della questione (al di là, in certa qual misura, delle questioni *stricto sensu* giuridiche poste con le censure e le eccezioni che qui ci si accinge ad esaminare), osserva il Collegio che la difesa della Società affaccia l'idea che le scelte avversate siano, in definitiva, scelte politiche, o meglio di alta amministrazione (come si esprime in altra, successiva, memoria). In tal modo sembra voler dire che, al cospetto del potere di vertice della P.A. (il Consiglio dei Ministri, cui *pur cause* è stata deferita la questione in ordine alla pronuncia di compatibilità ambientale, e poi la conferenza di servizi convocata ai fini della decisione se autorizzare o meno la realizzazione del tratto autostradale *de quo*, a fronte della non raggiunta intesa tra i vari Ministri), non è data possibilità di contrasto e di reale tutela giudiziale.

Orbene, proprio valutando tale tipo di approccio, sembra al Collegio che gli organi competenti -posti di fronte ad una ferma opposizione che sale, in buona misura, come suol dirsi, "dal basso", nel caso espressa specialmente dal comitato intercomunale, che in passato era risuscita, a quanto pare, a bloccare il completamento dell'autostrada A31 da Trento a Rovigo-, al cospetto del variegato tipo di opposizione che si è manifestato ora con i ricorsi in esame, debbano quanto meno porsi il

dubbio di fondo circa l'opportunità di realizzare il completamento verso sud della A31, (la c.d. opzione zero), considerando anche che verso nord pare che detto completamento non sia possibile, per l'opposizione, si dice, delle popolazioni, e finanche delle amministrazioni locali interessate. Se così stanno le cose, si tratta, come ognuno vede, di una questione di democrazia sostanziale, al di là degli interessi fatti valere da chi si oppone all'opera sotto il profilo della legittimità degli atti impugnati.

D'altronde, l'assunto che debba prevalere la volontà ultima, favorevole alla realizzazione dell'autostrada, dell'organo di vertice chiamato a comporre gli opposti interessi, non pare nel caso di specie confortato da considerazioni in ordine alla indispensabilità o utilità dell'opera (come poteva sostenersi in altri casi venuti a giudizio in questo Tribunale amministrativo, dove si rappresentava la necessità di realizzazione, ad es., del c.d. "passante" di Mestre, notoriamente invocato per decongestionare il traffico che ha raggiunto livelli insostenibili sulla relativa tangenziale). Qui non si evincono -né dagli scritti difensivi, né dagli atti- dati e considerazioni circa l'urgente necessità di realizzare il collegamento in questione. Dunque pare al Collegio, sempre ad una valutazione di massima e in certo senso esterna alla verifica di legittimità degli atti impugnati sotto il profilo della corretta applicazione della normativa concernente la VIA, che si imponga una riconsiderazione della scelta di realizzare il tronco autostradale in

questione, nel contesto di una politica del territorio finora mancata, e di una valutazione critica di un modello economico di cui oggi emergono le connotazioni negative (legate essenzialmente allo spreco della risorsa – territorio), alla luce –oltre che della fondatezza di talune delle censure, su cui *infra*- della rinnovata opposizione, di varia provenienza, alla costruzione del medesimo.

Vero è che a monte di tutto vi è la concessione alla Società di realizzazione ed esercizio dell'intera autostrada A31, Trento – Valdadastico – Vicenza – Riviera Berica – Rovigo (come si legge nella convenzione stipulata con l'ANAS il 7.12.99, ove si richiama l'atto aggiuntivo del 1° agosto 1986 alla convenzione originaria concernente la realizzazione dell'autostrada da Brescia a Padova, convenzione del 1999 richiamata nelle premesse del D.M. n. 277 del 5.4.2004), dal che si deduce che la volontà di realizzare l'opera risale, appunto, a detta convenzione, che si pone come presupposto del successivo procedimento di compatibilità ambientale, ecc. Tuttavia, ciò non può voler dire altro che una riconsiderazione della decisione dovrebbe cominciare proprio da queste presupposte determinazioni. In tal senso le P.A. resistenti sono esortate a procedere nell'ipotesi che intendessero reiterare i procedimenti di cui è causa, *mutatis mutandi*.

5.1- Si può, ora, passare all'esame del merito, iniziando dall'esame del ricorso n. 2060/2003.

Cospicue e numerose sono le censure mosse nei riguardi del DPCM 16.5.2003 (come di tutto rilievo sono le deduzioni avversarie), e degli atti pregressi. Ad una valutazione di assieme, si può dire che non poche sono, fra esse, quelle che presentano aspetti suscettibili di positivo apprezzamento, pur nel contesto di questioni opinabili e di non univoca valutazione e, insomma, di incerta risoluzione. Il Collegio è dell'avviso che si possa tralasciare l'esame di dette questioni di più incerto apprezzamento, dal momento che talune delle censure sollevate nel ricorso introduttivo appaiono sicuramente fondate.

E' il caso, innanzi tutto, del terzo mezzo di impugnazione, con il quale si deduce difetto di motivazione in ordine alla decisione di completamento del tratto autostradale in discussione.

Ed invero, deve rilevarsi in primo luogo che il Ministro dei beni culturali e ambientali aveva, nel corso della seduta del Consiglio dei Ministri del 20.12.2002, dapprima riferito “dei motivi che sono alla base di tante opposizioni, che alimentano proteste e che giustificano le perplessità degli uffici del proprio Ministero”, esprimendo “parere largamente critico, motivandolo sull'impatto paesaggistico e ambientale del nuovo tracciato autostradale”, di poi dichiarando di rimettersi alla valutazione collegiale del Consiglio “alla luce della necessità di comporre le varie e contrastanti esigenze (...), in una sola e complessiva scelta di ordine generale”, e comunque di astenersi dal voto. Subito dopo, nel verbale, si dice: “Il Consiglio, preso atto delle dichiarazioni rese dai Ministri

Matteoli e Urbani, delibera che debba avere corso il completamento del tratto autostradale A31”.

Ora, se pure possa sostenersi che le scelte di alta amministrazione non abbisognino di diffusa motivazione, sembra al Collegio che, stante il tenore delle osservazioni critiche, occorresse un *minimum* di motivazione diretta a superare le stesse, tanto più necessaria poiché ivi si faceva riferimento a quelle opposizioni di base cui si è accennato poco più addietro. Invece, come si evince dal testo del verbale, nella fattispecie nemmeno si è tentato di abbozzare una qualche giustificazione– spiegazione del perché la determinazione finale sia stata di segno positivo.

Vero è che nel successivo DPCM si leggono considerazioni nel senso che “la necessità di realizzare l’opera sia prevalente rispetto agli svantaggi di carattere paesaggistico” di cui alle osservazioni del Ministro dei BAC. Il supporto motivazionale si basa, oltre che su tale asserto, sul richiamo del parere della commissione VIA n. 504 del 19.12.2003, favorevole con prescrizioni, ove, però, non si leggono argomenti di ordine motivazionale riferiti al punto in questione (nemmeno nella relazione del gruppo istruttore della medesima commissione, del 16.12.2002), tanto più rispetto alle osservazioni critiche fatte dal competente Ministro nella (successiva) riunione del Consiglio de Ministri. Insomma, certamente carente è la motivazione (sia nel verbale della riunione del Consiglio dei Ministri del 20.12.2002,

sia nel DPCM del 16.5.2003), non tanto in astratto, vale a dire con riguardo all'obbligo generale di motivazione sancito dall'art. 3 della legge n. 241/90, quanto in concreto, alla luce delle menzionate osservazioni critiche del Ministro dei BAC e delle opposizioni alla costruzione del tronco autostradale di cui lo stesso aveva riferito.

Deve, del resto, riconoscersi che, trattandosi di scegliere fra due orientamenti nettamente contrapposti (espressivi di interessi orientati l'uno alla realizzazione dell'opera, l'altro di senso contrario per la sua inopportunità e invasività del contesto ambientale in cui l'opera andrebbe a inserirsi), non sembra sufficiente la mera affermazione della prevalenza dell'uno sull'altro, sembrando al contrario necessario sostenere la scelta per la prevalenza del primo con argomentazioni quanto meno esplicative delle ragioni che militerebbero per la costruzione del tronco autostradale, ad es. con considerazioni o dati sulla viabilità e sui volumi di traffico, sulla situazione stradale esistente, e sui vantaggi che scaturirebbero dalla realizzazione, sui riflessi di ordine economico, ecc. In tal modo, invece, l'affermata prevalenza della necessità di realizzare l'opera si pone come un'asserzione pressoché arbitraria (anche se espressa al massimo livello) che non dà conto del perché della affermata prevalenza dell'interesse a realizzare il tronco stradale, su quello, di senso contrario, a tenere indenne da offese ingiustificate il territorio, il paesaggio e l'ambiente.

5.2- Anche il quinto mezzo di impugnazione si manifesta fondato

pressoché *per tabulas*.

In effetti, come si evince dal documento 2 della produzione attorea (“nota per il Sig. Ministro relativa al progetto...”), “nel corso della riunione il presidente Agricola ha comunicato che il Ministero per i beni e le attività culturali ha trasmesso in data 18/12 il proprio parere negativo sull’opera in questione”. Che detto parere negativo non sia stato previamente distribuito ai componenti della commissione, i quali ne hanno conosciuto l’esistenza, nel corso della riunione del 19 dicembre, solo su esplicita richiesta di uno dei componenti, è pacifico in causa: le controparti non hanno smentito la circostanza. Dunque, la commissione si è pronunciata non avendo presente detto parere negativo, laddove, per la normativa europea invocata (oltre che per l’art. 2.1, lett. b) del DPR 12.4.96, la procedura di VIA deve assicurare che: b) per ciascun progetto siano valutati gli effetti diretti ed 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 ed ambientale). Di qui l’obbligo di fornire adeguata motivazione al riguardo.

5.3- Deve considerarsi fondata, altresì, la censura mossa con il nono motivo, con il quale si lamenta, sostanzialmente, che la pronuncia di compatibilità ambientale sia avvenuta esclusivamente in relazione al tronco più volte menzionato, senza avere riguardo all’intero tracciato

dall'autostrada, in violazione di quanto chiaramente prescrive l'art. 2, comma 1, lettera e) del DPCM 10.8.88 n. 377 ("Regolamentazione delle pronunce di compatibilità ambientale di cui all'art. 6 della legge 8 luglio 1986 n. 389"). Detta norma, in effetti, testualmente dispone: e) per progetti delle autostrade e delle vie di rapida comunicazione, si intendono quelli, riferiti all'intero tracciato, previsti dalle «Istruzioni per la redazione dei progetti strade» pubblicate nel Bollettino ufficiale - Norme tecniche - del C.N.R. - Anno XIV n. 77 del 5 maggio 1980, concernenti il progetto di massima, ovvero, nei casi in cui tale documentazione non sia disponibile per cause oggettive, riferiti 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. Gli stessi devono essere inoltrati prima del relativo provvedimento di approvazione da parte del Ministro dei lavori pubblici.

Come pare evidente, se è vero che l'intero tracciato dell'autostrada A31 in progetto da Trento a Rovigo, "realizzata ed in esercizio ad oggi solo nel tratto da Vicenza a Piovene- Rocchette Km. 36,4", come si legge nella convenzione del 7.12.99 fra il concedente ANAS e la concessionaria Società Brescia- Padova p.A., ammonta a Km. 128,78, anche in mancanza -"per cause oggettive", dice la norma- del progetto di massima riferito all'intero tracciato, occorre quanto meno i dati concernenti le ipotesi di massima riferite all'intero tracciato medesimo.

Riferisce, poi, il patrocinio dei ricorrenti, senza essere smentito sul punto, che “anche lo Studio di Impatto Ambientale, nella precedente procedura di VIA statale, era viziato da questa fondamentale carenza, con la differenza che la Commissione V.I.A. statale allora operante aveva evidenziato ripetutamente che manca nel SIA "qualsiasi riferimento valutativo all'intero tracciato dell'opera" e nel parere interlocutorio negativo era stato a chiare lettere sottolineato che "nel caso di troncone funzionale di un tracciato autostradale, nello studio di impatto ambientale debbono essere comunque definite le ipotesi di massima concernenti l'intero tracciato".

5.4- Infine, ad avviso del Collegio si manifesta fondato anche il sedicesimo mezzo di impugnazione, con il quale si lamenta che, in violazione dell'art. 7 del DPCM 27.12.88 (“Norme tecniche per la redazione degli studi di impatto ambientale e la formulazione del giudizio di compatibilità di cui all'articolo 6 della legge 8 luglio 1986 n. 349”), nel provvedimento conclusivo VIA non si dà conto in alcun modo delle osservazioni presentate nel corso del procedimento.

In effetti, la norma invocata (la cui rubrica suona: “requisiti di trasparenza del procedimento”) testualmente recita, al comma 2°: Il giudizio di compatibilità è reso ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 8 luglio 1986, n. 349, con atto definitivo che contestualmente considera le osservazioni, le proposte e le allegazioni presentate ai sensi del comma 9 del medesimo art. 6, esprimendosi sulle stesse singolarmente o

per gruppi. Orbene, nessun riferimento alle osservazioni presentate dagli odierni ricorrenti (e nemmeno da parte di altri soggetti) è contenuto nell'impugnato DPCM 16.5.2003 recante la pronuncia di compatibilità ambientale, il quale riporta, in verità, le prescrizioni ritenute necessarie dalla commissione VIA (e spesso scaturite dal recepimento di singole osservazioni), che a rigor di termini nulla hanno a che vedere con la pronuncia sulle osservazioni medesime.

Nemmeno, d'altra parte, può essere preso in considerazione –ammesso che possa parlarsi di motivazione *ob relationem*- quanto riportato, in merito alle osservazioni e proposte (di tracciati alternativi, mitigazione all'impatto ambientale, percorsi in rilevato o trincea ecc.), nella relazione del gruppo istruttore del 16.12.2002, data la palese sommarietà e sbrigatività delle deduzioni poste a confutazione delle osservazioni medesime ovvero tradotte in prescrizioni da osservare in fase di realizzazione dell'opera. Ad ogni modo, quanto meno detto quadro delle valutazioni sulle osservazioni avrebbe dovuto essere allegato al DPCM medesimo, onde assicurare il rispetto del chiaro dettato normativo testé riportato.

Stante l'identità delle censure svolte, dette considerazioni valgono – come, del resto tutte le altre sopra fatte- per quanto concerne non soltanto il ricorso 2060/2003, ma anche per tutti gli altri del primo gruppo, volti a contestare atti della serie procedimentale di pronuncia sulla VIA, vale a dire per i ricorsi registrati al n. 2061/2003, n.

2062/2003, n. 2063/2003, n. 2064/2003 e n. 2065/2003.

Per le considerazioni su esposte, in conclusione, debbono ritenersi illegittimi gli atti impugnati con detti ricorsi, segnatamente il DPCM del 16.5.2003, e il presupposto “giudizio positivo circa la compatibilità ambientale del progetto..., con prescrizioni” della commissione statale VIA n. 504 del 19.12.2002, nonché la decisione insita nel verbale della riunione del Consiglio dei Ministri del 20.12.2002.

Detti ricorsi sono, pertanto fondati e vanno accolti, con assorbimento di ogni altra censura. Per l'effetto, sono annullati gli atti ora menzionati.

6.1- Occorre, a questo punto, prendere in esame il secondo gruppo di ricorsi, proposti contro il D.M n. 277 del 5.4.2004 emesso dal Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, recante autorizzazione a realizzare il tronco autostradale in discussione, cominciando dal ricorso n. 1822/2004, proposto da Italia Nostra e dagli altri soggetti che avevano, insieme, proposto il ricorso n. 2060/2003.

Si premette che, per quanto attiene alle eccezioni di difetto di legittimazione formulate *ex adverso* in relazione a tutti i soggetti ricorrenti, valgono le stesse considerazioni che sono state fatte *retro* in relazione al precedente gravame (e rigettate), cui si rinvia.

Si rivela, invece, superfluo l'esame dell'eccezione di irricevibilità per tardività, che è stata formulata in relazione ai ricorsi proposti da quei soggetti che hanno impugnato solo ora, congiuntamente al DM n. 277/2004, gli atti del procedimento di VIA, quali il DPCM 16.5.2003

con gli atti presupposti (come accade per i ricorsi n. 1821/2004 e n. 1824/2004), nella precipua considerazione dell'appena avvenuto annullamento di questi ultimi atti. Infatti, a nulla approderebbe una eventuale dichiarazione di irricevibilità *in parte qua* dei menzionati ricorsi, stante l'appena richiamato annullamento giudiziale degli stessi.

6.2- Analogamente, si rivela superflua l'analisi dell'eccezione – riguardante i ricorsi n. 1822/2004 e n. 1823/2004, proposti da soggetti che avevano impugnato, con i precedenti ricorsi, anche gli atti della serie procedimentale di VIA- di inammissibilità della censura di illegittimità derivata (per essere state le censure proposte con ricorso autonomo anziché con motivi aggiunti). Quegli atti, invero, sono stati dichiarati illegittimi e conseguentemente annullati poco addietro, il che comporta che, in relazione al secondo gruppo di ricorsi, questo G.A. può limitarsi ad esaminare i vizi dedotti in via autonoma rispetto agli atti e provvedimenti impugnati in principalità con i medesimi.

7.1- Per quanto concerne il merito, l'analisi può avere inizio dall'esame del primo mezzo di impugnazione (sub B), con il quale sono stati dedotti vizi in propri del D.M. n. 277 del 5.4.2004, con gli atti presupposti quali, in particolare, le determinazioni assunte dalla conferenza di servizi svoltasi quali risultano dal relativo verbale del 20.11.2203.

A tutta prima le questioni poste con le relative censure attengono al quesito se, nella soggetta materia, abbia tuttora vigenza l'art. 81, comma 4 del DPR 24.7.77 n. 616, da considerare all'incirca quale normativa

speciale rispetto alla disciplina posta, in tema di conferenza di servizi, in via generale, dagli art. 14 ss. della legge n. 241 del 1990. Al riguardo si osserva –a parte il fatto che lo stesso Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, che ha emesso il D.M. in discussione, mostra di ritenerla vigente (sul punto si tornerà brevemente di qui a poco)- che il DPR 18 aprile 1994 n. 383 (“Regolamento recante disciplina dei procedimenti di localizzazione delle opere di interesse statale”) nel dettare semplici e non equivoche disposizioni al riguardo, con l’art. 2 chiarisce che la disciplina regolamentare posta riguarda la localizzazione delle opere pubbliche di interesse statale (quale quella che ne occupa), prescrivendo che l’accertamento di conformità agli strumenti urbanistici vigenti è fatta dallo Stato di intesa con la regione interessata. L’art. 3, comma 1 chiarisce che, qualora l’accertamento di conformità agli strumenti urbanistici dia esito negativo –come accade nel caso di specie- oppure laddove non venga raggiunta l’intesa entro il termine stabilito, viene convocata una conferenza di servizi cui partecipano, oltre che la Regione, i Comuni interessati e le altre amministrazioni dello Stato chiamate a dare pareri, autorizzazioni, approvazioni ecc.

Infine, il quarto comma del medesimo art. 3 testualmente recita:
L'approvazione dei progetti, nei casi in cui la decisione sia adottata dalla conferenza di servizi all'unanimità, sostituisce ad ogni effetto gli atti di intesa, i pareri, le concessioni, anche edilizie, le autorizzazioni, le approvazioni, i nulla osta, previsti da leggi statali e regionali. In

mancaza dell'unanimità, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 81, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616. Ora, si deve constatare che tali disposizioni –sia la norma richiamante che quella richiamata- non risultano formalmente abrogate da nessuna norma successiva, e sono, pertanto, in vigore.

Per quanto concerne la questione se sussistessero le condizioni per la sua applicazione al caso concreto, si deve del pari constatare che lapalissiana sembra l'inerenza delle norme appena citate alla fattispecie in esame, tanto che proprio la P.A. resistente, come accennato retro, nelle premesse del DM n. 277/2004 le richiama esplicitamente quale presupposto di diritto della determinazione assunta, data la non raggiunta unanimità nella conferenza di servizi (su cui *infra*).

Vero è che nelle premesse del verbale della conferenza di servizi svoltasi il 20.11.2003 si richiama, oltre che il menzionato DPR 18.4.94 n. 383 e l'art. 81 del DPR n. 616/77 (norme affatto inerenti, come si è visto), anche l'art. 14 della legge 7.8.90 n. 241; tale richiamo, tuttavia, equivale pressoché a una clausola di stile priva di alcuna incidenza, quasi a voler dire che la conferenza aveva presente anche la normativa di carattere generale, che nella specie viene derogata proprio dalle altre norme che vengono richiamate con la specifica funzione di governare effettivamente la conferenza stessa (infatti, mentre il richiamo dell'art. 14 è privo di ogni specificazione –cfr. primo alinea del “VISTI”-, argomentato, invece, appare il richiamo del DPR n. 383/94 e dell'art. 81

del DPR n. 616/77 –cfr. 3° alinea). Considerazioni analoghe valgono anche per il richiamo dell'art. 14 cit. –congiuntamente all'art. 3 del DPR n. 383/94- nella pagina successiva del verbale.

Quanto, poi, alla sussistenza dei presupposti di fatto per l'applicazione di dette regole (contenute nell'art. 81, comma 4 richiamato dal DPR n. 383/94), la stessa P.A. procedente, nell'emettere il D.M. n. 277, ha ritenuto che gli stessi sussistessero, per la considerazione, da un lato, che l'opera non era risultata conforme agli strumenti urbanistici vigenti (come si evince eminentemente dal parere reso dalla Regione, a sua volta oggetto di impugnazione, su cui infra), dall'altro perché non era stata raggiunta l'intesa.

Dunque, dovendosi applicare il disposto dell'art. 81.4, è giocoforza concludere che doveva seguirsi l'iter procedurale ivi disegnato, con la conclusione più appariscente che il provvedimento conclusivo doveva essere non un decreto ministeriale, bensì un decreto del Presidente della Repubblica. Ma, ancora prima (a monte, per così dire), tutta la sequenza procedimentale doveva essere diversa, come sostiene parte ricorrente. Ed invero, sulla scorta del dato testuale del menzionato 4° comma, effettivamente si può dire che alla proposta del Ministro competente per materia doveva seguire la deliberazione del Consiglio dei Ministri e indi, sentita la commissione interparlamentare per le questioni regionali, il decreto del Presidente della Repubblica.

E' appena il caso di rilevare *incidenter tantum* che la differenza tra le

due sequenze procedurali non pare di mera forma, poiché non solo la previa delibera del Consiglio dei Ministri, ma specialmente il fatto che doveva essere sentita la Commissione parlamentare (portando, così, in sede politica la questione) potrebbero indurre gli Organi competenti a rimeditare attentamente sulla reale opportunità (in termini non solo economici) di realizzare l'opera, fortemente contestata da più parti.

Quanto al punto della non raggiunta unanimità, lo stesso viene messo in discussione sia dalla P.A. resistente, sia dalla Società, sostenendosi da entrambi, da un lato, che i pareri dati dai comuni di Montegaldella e Longare erano da ritenersi favorevoli, dall'altro (in ciò confortati dall'analoga eccezione mossa anche dalla Provincia di Vicenza) che nemmeno può ritenersi negativo il parere del Ministero BAC, che si dice in concreto superato dalla determinazione assunta fin dalla procedura di VIA, nel corso della riunione del Consiglio dei Ministri del 20.12.2002 (di cui si è discusso retro, in relazione al primo gruppo di ricorsi).

Tale assunto non può condividersi, per quanto concerne il parere del Ministero BAC (potendosi qui considerare ininfluenza la questione concernente i pareri dati dai due Comuni menzionati, per quanto si dirà qui appresso), per ragioni di ordine sia formale che sostanziale. Ed invero, in primo luogo si osserva che, nel contesto del verbale della conferenza di servizi del 20.11.2003, si dà atto che "il rappresentante del Ministero dei Beni e attività culturali... con modulo- parere allegato

al presente verbale, ha riconfermato, concordemente con quanto valutato dalle Soprintendenze territorialmente competenti, parere negativo”. Per quanto concerne l’altro aspetto dell’eccezione, rileva il Collegio che, nella riunione del 20.12.2002, il Ministro BAC aveva espresso –come ricordato supra- un “parere largamente critico”, anche se si era, poi, rimesso alla valutazione collegiale del Consiglio, astenendosi però dal voto. Orbene, pare evidente che non può assimilarsi l’avviso espresso nei termini riferiti dal predetto Ministro a un parere positivo, se non altro per considerazioni di ordine testuale. Ma, quel che maggiormente rileva è che la determinazione assunta in detta riunione dal Consiglio dei Ministri era *sub judice*, tanto che è stata annullata, insieme con altri atti del procedimento di VIA (cfr. *supra*).

Da ciò consegue *de plano* che, in presenza del parere contrario del Ministero BAC e delle Soprintendenze territorialmente competenti, non poteva ritenersi raggiunta l’unanimità, con il conseguenziale obbligo di seguire la menzionata procedura di cui all’art. 81.4 del DPR n. 616/77.

Per le considerazioni fin qui esposte, il primo mezzo di impugnazione si manifesta fondato.

7.2- A sua volta fondato si rivela il terzo motivo, con il quale si fa rilevare l’incongruenza del parere favorevole espresso dalla Commissione tecnica regionale- sezione urbanistica) reso nella seduta del 29.10.2003 e recepito nel successivo D.P.G.R. prot. n. 5935/47.01 del 19.11.2003.

Palese, sembra, invero, la dedotta contraddittorietà e il difetto di motivazione del parere della CTR in cui, a parte le estese considerazioni per lo più descrittive della situazione, e le prescrizioni di natura geologica, nelle conclusioni, testualmente, si legge: “Si riscontra la non conformità dell’intervento rispetto alle indicazioni degli strumenti urbanistici dei Comuni interessati; tuttavia le opere previste risultano meritevoli di approvazione in quanto non pregiudicano le previsioni urbanistiche generali ed inoltre rispondono ad esigenze di pubblica utilità”, subito dopo esprimendosi “parere favorevole alla realizzazione dell’opera sotto il profilo della tutela paesaggistica” con prescrizioni.

In effetti, anche a volere glissare sulla contraddittorietà in sé (potendosi eventualmente sostenere che si tratta di una valutazione di sintesi che rechi una insita valutazione di prevalenza dell’interesse a realizzare il tronco autostradale su quello, contrario, alla tutela del paesaggio *et similia*), non si comprende cosa debba intendersi per “previsioni urbanistiche generali”, che sembrano considerate di rango superiore a quello dei piani regolatori comunali, rispetto ai quali è stata riscontrata la difformità. Non figura, infatti, alcun richiamo al PTCR o ad altri piani o programmi di livello regionale o provinciale. Quanto, poi, alle “esigenze di pubblica utilità”, pare trattarsi più che altro di una generica dichiarazione diretta a considerare prevalente l’opportunità (o anche necessità) dell’opera, senza che, però, se ne dia dimostrazione o illustrazione alcuna. Insomma, il difetto di motivazione che affetta il

parere in questione su un punto nodale appare evidente, e non può ignorarsi.

Se si vuole, ancora più appariscenti appaiono tali vizi nel pedissequo DPGR di recepimento di siffatto parere. In esso, infatti si “dichiara la non conformità dell’opera alle prescrizioni degli strumenti urbanistici vigenti dei Comuni interessati” e “si dà atto che l’Organo tecnico ha espresso parere favorevole alla realizzazione dell’opera in quanto non pregiudica le previsioni urbanistiche generali ed inoltre risponde ad esigenze di pubblica utilità”. Come si vede, i difetti presenti nel parere fatto proprio dal Presidente della G.R. si riversano pressoché automaticamente nel DPGR in questione.

Per le considerazioni che precedono si manifestano illegittimi gli atti impugnati poc’anzi menzionati, vale a dire: il DM n. 277 del 5.4.2004; le determinazioni assunte nella conferenza di servizi del 20.11.2003 (di cui al relativo verbale); il parere espresso dalla CTR n. 292 del 29.10.2003; il DPGR n. 5935/47.01 del 19.11.2003.

Conclusivamente, per le considerazioni su esposte, il ricorso n. 1822/2004 si manifesta fondato e va, pertanto, accolto, con assorbimento delle altre censure. Analoga sorte seguono i ricorsi n. 1821/2004, 1823/2004 e n. 1824/2004, volti a contestare i medesimi atti e provvedimenti, e recanti mezzi di impugnazione identici a quelli fin qui esaminati.

La delicatezza e la complessità delle questioni, come la natura dei contrapposti interessi in gioco inducono il Collegio a compensare integralmente fra le parti le spese e onorari di giudizio.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, Sezione prima, definitivamente pronunciando in rito e nel merito sui ricorsi in epigrafe, con riguardo ai motivi e alla eccezioni mossi, preliminarmente li riunisce. Indi li accoglie tutti. Per l'effetto sono annullati gli atti e provvedimenti indicati in motivazione.

Compensa integralmente fra le parti le spese e onorari di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Venezia, in camera di consiglio, addì 12 maggio 2005.

Il Presidente

l'Estensore

il Segretario