

CONSIGLIO DI STATO - SEZIONE V - Sentenza 16 giugno 2009, n. 3849

Ambiente e territorio - Opere pubbliche – V.I.A. Stato di realizzazione avanzato e irreversibile –
Accertamento illegittimità solo a fini risarcitori

**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale -
Quinta Sezione
ha pronunciato la seguente

DECISIONE

Visto l'appello n. 3299/2007 proposto
dal Signor ENZO AGAZZANI rappresentato e difeso dagli avvocati ALESSIO PETRETTI, e
GIANLUIGI CERUTI, con domicilio eletto in Roma presso lo studio del primo, via degli
SCIPIONI 268/A;
contro
la REGIONE VENETO rappresentata e difesa dagli avvocati EZIO ZANON, LUIGI MANZI e
dall'Avv.ssa LUISA LONDEI con domicilio eletto in Roma presso lo studio del secondo via
FEDERICO CONFALONIERI n. 5;
la Soc. VENETO STRADE SPA rappresentata e difesa dall'avvocato ALFREDO BIAGINI con
domicilio eletto in Roma V. DI PORTA CASTELLO n. 33;
e nei confronti della
PROVINCIA DI ROVIGO rappresentata e difesa dall'Avv.ssa CARLA BERNECOLI, dall'Avv.
GIANFRANCO MASSAFRA e dall'Avv.ssa LICIA PAPARELLA con domicilio eletto in Roma
presso lo studio del secondo, via VAL DI NON n. 18;
la PROVINCIA DI MANTOVA e il COMUNE DI OSTIGLIA rappresentati e difesi dagli avvocati
PAOLO COLOMBO e RAFFAELE SPERATI con domicilio eletto in Roma presso lo studio del
secondo piazza MAZZINI n. 27;
il COMUNE DI MELARA non costituitosi;
la REGIONE LOMBARDIA non costituitasi;
per la riforma, previa sospensione dell'efficacia, della sentenza del TAR VENETO - VENEZIA -
Sezione I 801/2007, resa tra le parti, concernente progetto definitivo e dichiarazione di pubblica
utilità prolungamento S.S.:
Visti gli atti e documenti depositati con l'appello;
Visti gli atti di costituzione in giudizio delle parti appellate;
Udito, alla pubblica udienza del 18 aprile 2008, il relatore Cons. Francesco Caringella e uditi,
altresi, per le parti gli avv.ti. Petretti, Luigi Manzi, Fiorini per delega degli avvocati Bernecoli,
Massacra e Paparella, e l'avv. Colombo;
Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO E DIRITTO

1. Il ricorrente premette in fatto che con delibera n. 44 del 27 settembre 2000 il Consiglio comunale di Ostiglia (in provincia di Mantova) procedeva all'adozione di dodici varianti parziali al P.R.G. tra cui quella recante l'inserimento nello strumento urbanistico comunale del tracciato di una nuova

Strada Provinciale di collegamento dell'attuale S.P. n. 80 di Mantova con la S.P. n. 47 di Rovigo (cosiddetta "Eridania").

Il nuovo tracciato stradale avrebbe tagliato in due porzioni l'abitato della frazione di "Comuna Bellis" interessando anche la località di "Comuna Santuario".

Con successiva delibera n. 13 del 12 marzo 2001 il Consiglio comunale di Ostiglia approvava le dodici varianti ivi compresa quella recante la previsione della nuova strada (in territorio mantovano), la quale veniva impugnata anche dal ricorrente dinanzi al TAR Lombardia.

A seguito della conferenza di servizi del 5 novembre 2002, la Giunta provinciale di Mantova, con deliberazione n. 167 del 19 giugno 2003, approvava il progetto definitivo del prolungamento della S.P. 47 di Rovigo in territorio mantovano.

Nel frattempo tra le Province di Mantova e di Rovigo e i Comuni di Ostiglia (MN) e Melara (RO) veniva concluso un protocollo d'intesa con cui si concordava, tra l'altro, di prolungare in territorio mantovano, fino all'intersezione con la Strada Provinciale di Mantova n. 75 "Ostiglia-Comuna Bellis" il tratto di competenza della provincia di Rovigo.

Con successivo accordo di programma tra Regione del Veneto e Provincia di Mantova, concluso in data 11 febbraio 2004, la Regione Veneto si impegnava a finanziare e a realizzare l'intervento stradale in oggetto (prolungamento della ex SS 482 a partire dal tronco già realizzato dall'intersezione con la SP n. 10 in Provincia di Rovigo sino alla SP 75 in Provincia di Mantova) ricomprensivo anche il tratto all'interno della Provincia di Mantova fino alla SP n. 75.

Di tutta la progettazione definitiva ed esecutiva dell'asse stradale già di competenza della Provincia di Rovigo ed ora di Veneto Strade spa il ricorrente non riceveva alcuna comunicazione.

Ciò sino alla nota del 12.7.2004 prot. 9520/04/07 pervenuta il 16.7.2004 con cui il responsabile del procedimento di Veneto Strade spa comunicava al ricorrente che con atto dell'Amministratore Delegato n. 10486 del 26.8.2003 era stato approvato il progetto definitivo e dichiarata la pubblica utilità dell'intervento di prolungamento della SS n. 482 della SP n. 10 a Correggioli.

Avuto accesso alla documentazione progettuale, il ricorrente apprendeva che il progetto definitivo in oggetto era stato approvato con il decreto del dirigente regionale della Direzione infrastrutture di trasporto della Regione Veneto n. 370/45.01 dell'1.8.2003.

Dall'esame della documentazione depositata apprendeva che l'area di sua proprietà non compariva nell'elenco delle ditte espropriande del progetto definitivo ma faceva la propria comparsa per la prima volta negli elaborati inerenti al progetto esecutivo.

Va rammentato che con la decisione 2 ottobre 2006, n. 5760, la quarta Sezione di questo Consiglio, riformando la sentenza di prime cure, accoglieva il ricorso proposto anche dall'odierno appellante avverso gli atti relativi alla procedura in esame, nella parte relativa alla realizzazione del tratto lombardo della strada in questione.

Nell'ambito di questo giudizio, relativo al tratto veneto, i Primi Giudici con la sentenza appellata, hanno dichiarato l'inammissibilità dei ricorsi proposti avverso gli atti sopra specificati.

Il ricorrente originario contesta la declaratoria di inammissibilità e ripropone i motivi svolti in sede di gravame originario.

Si sono costituiti in giudizio la Regione Veneto, la società Veneto Strade spa, la Provincia di Mantova, il Comune di Ostiglia e la Provincia di Rovigo. Tutti hanno eccepito l'inammissibilità del ricorso per difetto di interesse a ricorrere e ne hanno contestato nel merito la fondatezza.

Le parti hanno affidato al deposito di apposite memorie l'ulteriore illustrazione delle rispettive tesi difensive.

All'udienza del 3 marzo 2009 la causa è stata trattenuta per la decisione.

2. L'appello è fondato nei sensi e con gli effetti di seguito specificati.

3. La Sezione reputa in primo luogo fondata la censura mossa all'indirizzo della declaratoria di inammissibilità, per difetto di interesse, pronunciata dal primo Giudice.

In disparte la questione relativa all'incidenza sull'area di pertinenza dell'appellante dei vincoli di rispetto derivanti dall'espletamento della procedura ablatoria e dalla conseguente realizzazione dell'opera viaria, la Sezione deve convenire con il precedente reso dalla IV sezione, con decisione n. 5760/2006 relativa alla stessa fattispecie sostanziale e con riguardo anche ai medesimi soggetti, in relazione alla sussistenza, *“anche sulla base del criterio della “vicinitas”, della legittimazione ad agire dei singoli per la tutela del bene ambiente, in particolare a tutela di interessi incisi da atti e comportamenti dell'amministrazione che li ledono direttamente e personalmente, unitamente all'intera collettività che insiste sul territorio locale”*. A sostegno dell'assunto depone il significativo impatto ambientale dell'opera, destinato a creare un significativo incremento del traffico veicolare potenzialmente idoneo ad incidere in senso pregiudizievole sui terreni agricoli immediatamente limitrofi.

4. Venendo all'esame dei motivi del ricorso di primo grado sviluppati in sede di appello, va esaminato, innanzitutto, il motivo con il quale si deduce la violazione dell'art. 11 del D.P.R. 12.4.1996 dell'art. 20 della L.R. 10/199 nonch  dell'art. 16 della legge 1904/1994 e dell'art. 27 del D.P.R. 554/1999 in relazione all'assenza di una preventiva procedura di valutazione di impatto ambientale d'intesa tra le regioni interessate. Parte appellante deduce, in particolare, che l'intervento stradale in esame, pur se costante di due tratti, deve essere considerato ontologicamente e funzionalmente unitario, in guisa da necessitare di un'unitaria valutazione di impatto ambientale, quantomeno nella forma della verifica di VIA imposta dal D.P.R. 12.4.1996 per tutti i progetti di strade extraurbane secondarie. La Regione Veneto non risulta aver avviato alcuna procedura di VIA o di verifica di VIA, tanto meno concertata con la Regione Lombardia, procedura che doveva evidentemente interessare l'intera infrastruttura stradale.

Il mezzo   fondato.

La Sezione osserva che, con la citata decisione n. 5760/2006, la quarta Sezione di questo Consiglio ha osservato, con persuasiva motivazione, che la disciplina relativa alla valutazione di impatto ambientale non pu  essere elusa a mezzo di un riferimento a realizzazioni o interventi parziali, caratteristici nelle opere da realizzarsi per “tronchi” o “lotti”.

Il Consiglio ha nell'occasione rimarcato che *“ex art. 16 comma 4 l. n. 109 del 1994, il progetto definitivo dell'opera pubblica deve essere corredato dallo studio di impatto ambientale, con conseguente necessit  della verifica dei profili di impatto ambientale al momento dell'approvazione del progetto che comporti variante al p.r.g..”*

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

Diversamente, verrebbe inammissibilmente a trasferirsi in capo ai soggetti redattori dei progetti il potere di determinare i limiti della procedura di V.I.A., attraverso la sottoposizione ad essi di porzioni di opera e l'acquisizione, su iniziative parziali e, perci  stesso, non suscettibili di apprezzamento, circa i “livelli di qualit  finale” di una pronuncia di compatibilit  ambientale asseritamente non modificabile, con conseguente espropriazione delle competenze istituzionali dell'amministrazione competente e sostanziale elusione delle finalit  perseguite dalla legge.

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

Ne deriva che, il concetto di valutazione di impatto ambientale implica necessariamente che le opere da valutare abbiano comunque un'incidenza sugli elementi naturalistici del territorio, modificandoli in misura pi  o meno penetrante, giacch  tale valutazione   finalizzata a stabilire se le alterazioni conseguenti alla realizzazione delle opere possano ritenersi “accettabili” alla

stregua di un giudizio comparativo che tenga conto, da un lato, della necessità di salvaguardare preminenti valori ambientali, dall'altro, dell'interesse pubblico sotteso all'esecuzione dell'opera, potendo gli organi amministrativi preposti al procedimento di v.i.a. dettare prescrizioni e condizioni per meglio garantire la compatibilità ambientale dell'opera progettata (Consiglio Stato, sez. IV, 03 maggio 2005, n. 2136).

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

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

Tale principio risponde inoltre alla logica intrinseca della valutazione di impatto ambientale, atteso che questa deve prendere in considerazione, oltre ad elementi di incidenza propri di ogni singolo segmento dell'opera, anche le interazioni degli impatti indotte dall'opera complessiva sul sistema ambientale, che non potrebbero essere apprezzate nella loro completezza se non con riguardo anche agli interventi che, ancorché al momento non ne sia prospettata la realizzazione, siano poi posti in essere (o sia inevitabile che vengano posti in essere) per garantire la piena funzionalità dell'opera stessa (Circolare del Ministero dell'Ambiente del 7 ottobre 1996 n. 15208)".

L'applicazione di dette coordinate al caso di specie, relativo al tratto veneto della stessa infrastruttura stradale, conduce alla conclusione dell'illegittimità dell'azione amministrativa, in ragione dell'omesso espletamento della procedura di valutazione di impatto ambientale, anche con riguardo all'ulteriore tratto di un'opera viaria da considerarsi in termini sostanzialmente unitari sul piano progettuale, strutturale e funzionale (vedi anche sentenza Corte Giustizia 28 febbraio 2008, in causa C-2/07, in ordine alla non aggirabilità della disciplina *in subiecta materia*, attraverso un frazionamento dei progetti che impedisca la considerazione dell'effetto cumulativo della relativa messa in atto).

Non giova all'appellata, a questo punto, il richiamo all'art. 11 della legge regionale n. 10/1990, laddove esclude dalla procedura di verifica le strade che abbiano lunghezza inferiore a 5 km. Stante l'unitarietà dell'opera stradale - attestata dall'identità della programmazione, dall'univoca funzionalità e dalle uniformi caratteristiche strutturali - deve essere considerata, ai fini della disciplina applicabile, non già la lunghezza del solo tratto veneto ma la lunghezza complessiva dell'opera viaria, pacificamente superiore ai 5 km. Si deve aggiungere che la caratterizzazione interregionale dell'opera impedisce di accedere ad una soluzione atomistica da adottare ad opera di ciascuna regione sulla scorta della relativa legislazione regionale ed impone una valutazione unitaria da condurre, sulla scorta del quadro normativo statale (cfr. l'allegato B, punto 7, lett.- F del D.P.R. 12.4.1996 che assoggetta a *screening* tutti i progetti di strade extraurbane secondarie), attraverso un'intesa tra le due regioni con riguardo all'opera nel suo complesso. Valutazione che nella specie risulta mancata, in modo da produrre gli effetti invalidanti dedotti con il motivo di ricorso in esame.

4. Risulta fondato anche l'ulteriore motivo di appello (già accolto con la più volte menzionata decisione 5760/2006 resa dalla quarta Sezione di questo Consiglio) con cui si è dedotta la violazione dell'art. 99, comma 4 del DLGS 112/98, per l'omesso intervento di un accordo di programma tra le de Regioni.

E' sufficiente osservare, in adesione ai rilievi svolti nel precedente in parola, che nessuna determinazione regionale o provinciale di assenso, espressa a posteriori, può sanare la mancata conclusione di un preventivo accordo di programma tra le due Regioni interessate. E tanto specie con riguardo al caso in esame, nel quale viene in rilievo, come fin qui detto, un'opera che, oltre ad interessare il territorio di entrambe le regioni, assurge anche ad un'importante funzione viaria in ambito interregionale.

5 La fondatezza degli assorbenti motivi di gravame esime il Collegio dall'analisi degli ulteriori motivi di ricorso.

Quanto alla portata della acclarata fondatezza dei motivi di ricorso, si deve osservare che l'avanzato e non più reversibile stato di realizzazione dell'opera, per quel che attiene all'ambito territoriale interessato dal presente giudizio, impedisce, anche alla luce della *regula iuris* sottesa agli artt. 2058 e 2933 c.c., l'adozione di una pronuncia costituiva di annullamento con effetti demolitori e ripristinatori. La Sezione deve allora pervenire ad un accertamento dell'illegittimità, senza esito di annullamento e con effetti nei riguardi del solo appellante, ai fini della tutela risarcitoria invocabile con riguardo agli eventuali danni patiti per effetto dell'esecuzione dei provvedimenti di che trattasi.

5. L'appello deve quindi essere accolto nei sensi sopra precisati.

Sussistono tuttavia giusti motivi per disporre la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quinta , accoglie l'appello.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del 3 Marzo 2009 con l'intervento dei Sigg.ri:

Pres.. Marzio Branca

Cons. Aniello Cerreto

Cons. Francesco Caringella Est.

Cons. Giancarlo Montedoro

Cons. Giancarlo Giambartolomei