

N. 10164/2021 REG.PROV.COLL.

N. 01155/2018 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1155 del 2018, integrato da motivi aggiunti, proposto da Wwf Italia Onlus, Lega Italiana Protezione Uccelli Onlus, Gruppo di Intervento Giuridico Onlus, Italia Nostra Onlus, Forum Ambientalista, Massimiliano Bernini, Virginia Borgi, Francesca Boschetti, Nicola Buonaiuto, Pierluigi Ferrari, Roberto Generali, Antonio Mariani, Manfredi Mariani, Marcello Mariani, Marzia Marzoli, Filippo Massimo Lancillotti, Antonio Palombi, Giovanni Palombi, Giuseppina Palombi, Bianca Stefancu, Luca Theodoli, Marco Tosoni, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dagli avvocati Giancarlo Viglione, Noemi Tsuno, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Giancarlo Viglione in Roma, Lungotevere dei Mellini 17;

contro

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Anas, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentate e difese dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

1) quanto al ricorso introduttivo:

- della delibera del Consiglio dei Ministri assunta nella riunione del 1.12.2017 con la quale veniva adottato “il provvedimento di compatibilità ambientale del progetto preliminare, tracciato verde, della strada statale n. 675 “Umbro Laziale”, asse Orte-Civitavecchia, tratta Monte Romano est – SS 1 Aurelia”;

- di ogni altro atto e provvedimento presupposto, connesso e conseguente;

2) quanto ai motivi aggiunti

- della Delibera del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (di seguito CIPE) n. 2 del 28 febbraio 2018 pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 187 del 13.08.2018 avente ad oggetto: “Progetto preliminare S.S. n. 675 << Umbro-Laziale >> - Asse Civitavecchia-Orte – Tratta S.S. 1 Aurelia – Monte Romano Est (CUP: F81B16000620001). (Delibera n.2/2018)”;

- dell'Allegato 1 alla Delibera CIPE N.2/2018 avente ad oggetto “Prescrizioni” al “PROGETTO PRELIMINARE PROGETTO PRELIMINARE DEL COMPLETAMENTO DELL'ASSE CIVITAVECCHIA-ORTE. «S.S. N. 675 UMBRO-LAZIALE. TRATTA SS 1 AURELIA - MONTE ROMANO EST»”;

- di ogni altro atto e provvedimento presupposto, connesso e conseguente.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dell'Anas;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 maggio 2021 la dott.ssa Roberta Ravasio, in collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto disposto dall'art. 25, comma 2, del D.L. n. 137 del 28 ottobre 2020, e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE), con delibera del 21.12.01 adottata ai sensi della l. n. 443/01, c.d. “Legge obiettivo”, approvava il “1° Programma delle infrastrutture strategiche”, pubbliche e private, tra cui, nel relativo “Allegato 2”, era compreso il “Completamento trasversale Nord Orte – Civitavecchia (tratta Viterbo – Civitavecchia)”.

2. In seguito allo svilupparsi del relativo, complesso, procedimento, in data 18.4.04, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM) adottava il relativo decreto di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), esprimendo parere positivo circa la compatibilità ambientale dell'intera tratta viaria “Vetralla – Tarquinia”, della S.S. 675 (Umbro – Laziale), costituita da tre lotti funzionali, tra cui – per quel che qui rileva – quello “Monte Romano – S.S. 1 Aurelia”, subordinato a specifica prescrizione che, riguardo al terzo lotto, dallo svincolo di Monte Romano Ovest alla S.S. 1, prevedeva l'adozione della c.d. “ipotesi alternativa”, che per la maggior parte del tracciato considerava il passaggio “in affiancamento” alla Strada Statale 1 bis (oggi Autostrada “A12”), includendo due gallerie artificiali oltre a due gallerie naturali.

3. Risultavano poi realizzati i primi due lotti (Vetralla – Cinelli e Cinelli - Monte Romano) che ottenevano parere positivo circa la verifica di ottemperanza (dalla Direzione Generale per la Salvaguardia Ambientale, nel 2005, e dalla Commissione VIA nel 2008), cui seguivano ulteriori pareri della Commissione in questione relativamente alla verifica di attuazione del progetto esecutivo per il lotto 1 (tra la S.S. 1 bis “Aurelia” e la Strada Provinciale “Vetralla – Tuscania”).

4. Il CIPE, con deliberazione n. 11/2011, approvava, con prescrizioni, il progetto definitivo con riferimento al tracciato che già aveva avuto nel 2004 parere positivo del MATTM, oltre al Ministero dei beni culturali e ambientali (MIBACT), per il tratto “Cinelli – Monte Romano”.

5. Nel 2015, però, l’ANAS s.p.a. (Anas) chiedeva l’avvio del procedimento di VIA su progetto preliminare relativo al completamento del collegamento tra il porto di Civitavecchia e il nodo intermodale di Orte, considerando un nuovo e alternativo tracciato (c.d. “tracciato verde”) rispetto a quello già approvato per il tratto “Monte Romano Est – Civitavecchia”, ritenendo che quello del progetto definitivo già approvato da MATTM e CIPE prevedesse elevati costi di realizzazione – soprattutto in riferimento alle gallerie previste - e individuando così, con tale alternativa, una soluzione progettuale ritenuta di maggiore fattibilità economica e finanziaria.

6. Avviato il relativo procedimento, vi erano richieste di chiarimenti e integrazioni nel 2016 da parte della Commissione VIA-VAS presso il MATTM, che evidenziava la criticità del nuovo tracciato sotto un profilo ambientale (sviluppendosi tale “tracciato verde” per 14,4 km entro una Zona di Protezione Speciale-ZPS e ponendosi a distanza tra 100 m e 1 km dal Sito di Importanza Comunitaria-SIC e attraversandolo per circa 30 m in viadotto).

7. Non presentando l’Anas i richiesti chiarimenti sulla qualificazione di “migliore alternativa possibile” rispetto al precedente tracciato già approvato con prescrizioni (il c.d. “tracciato viola” o “violet”), in data 20.1.17 la Commissione VIA-VAS esprimeva parere negativo su tale nuovo progetto preliminare, ritenendo che i richiamati problemi economici potessero essere risolti mediante una suddivisione in due tratte (“Monte Romano Est – Tarquinia” e “Tarquinia – Autostrada A12”) del “tracciato viola”.

8. A sua volta, il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, nel febbraio del 2017, adottava un parere in cui evidenziava la variazione consistente “in aumento” del costo stimato del “tracciato viola”.

9. Sulla base del dissenso espresso dalla Commissione suddetta, il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti (MIT) chiedeva alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCM) di attivare la procedura di cui all’art. 183, comma 6, d.lgs. n. 163/2006, applicabile alla fattispecie. Quest’ultima provvedeva a chiedere al MATTM di fornire le valutazioni di impatto ambientale consistenti nelle eventuali misure di compensazione e mitigazione, utili a una piena valutazione in tal senso anche del “tracciato verde”.

10. Con parere del 7.7.17, la Commissione VIA-VAS si esprimeva nuovamente in senso negativo su tale tracciato, evidenziando che il “tracciato viola” minimizzava gli impatti – sia archeologici che naturalistici che ambientali che geo-idrogeologici –, ottimizzava i costi (tramite l’eliminazione di una galleria e degli svincoli originariamente previsti) e dava tempi certi al completamento dell’opera, in parte già realizzata o in fase di realizzazione per due lotti funzionali, evidenziando in conclusione che gli impatti del progetto del tracciato “verde” *“(…) si configurano tali da non poter prescrivere mitigazioni o compensazioni adeguate a rendere l’arteria ambientalmente compatibile”,* e, dunque, l’impossibilità di *“elaborare eventuali prescrizioni e misure di mitigazione (...) per la variante progettuale costituita dal tracciato cosiddetto verde per il quale è stato espresso il parere negativo di VIA n. 2289 del 20.01.2017”.*

. 11. Infine, nella seduta del 1.12.17, la PCM assumeva una delibera con la quale adottava il provvedimento di compatibilità ambientale di tale “tracciato verde”, fondando la decisione sul richiamo a ragioni di “rilevante interesse pubblico”, che rendevano necessario il completamento degli itinerari strategici di collegamento e raccordo tra le diverse direttrici stradali, rientranti nella rete transeuropea “TEN-T”, prevedendo che il soggetto proponente completasse, in sede di

redazione del progetto definitivo, lo studio di incidenza ambientale del tracciato in questione, sviluppando la c.d. “valutazione appropriata” sulla cui base sarebbe stata svolta la successiva verifica da parte dell’ autorità competente, ai fini della valutazione d’incidenza ambientale del progetto e nel rispetto delle prescrizioni, osservazioni e raccomandazioni di carattere paesaggistico e ambientale nel corso della conferenza di servizi indetta dal MIT.

12. Con il ricorso introduttivo del giudizio le Associazioni ambientaliste ed i singoli cittadini in epigrafe indicati hanno impugnato la delibera della Presidenza del Consiglio dei Ministri indicata al paragrafo che precede.

12.1. Premessi i surriferiti fatti ed argomentata la rispettiva legittimazione ad agire, con unico, articolato motivo i ricorrenti hanno dedotto l’ illegittimità dell’atto impugnato per violazione del principio costituzionale della tutela dell’ambiente, dell’art. 6, comma 4, della Direttiva 93/43/CEE e s.m.i., dell’art. 183, comma 6, del D. L.vo 163/2006, eccesso di potere per illogicità e contraddittorietà manifesta, erroneità dei presupposti e difetto di motivazione.

12.2. I ricorrenti evidenziano che l’atto impugnato fonda la decisione, da un lato, sulla utilità pubblica che hanno le opere di completamento della S.S. n. 675 Umbro-Laziale, asse Orte-Civitavecchia, nel tratto mancante Monte Romano Est – Strada Statale 1 Aurelia, dall’altro lato sui minori costi che comporta il “tracciato-verde”, senza considerare che l’interesse pubblico può essere perseguito anche seguendo il “tracciato viola”, che è stato ritenuto ambientalmente compatibile.

12.3. Sotto altro profilo i ricorrenti evidenziano che il superamento del dissenso è stato deciso, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ritenendo prevalenti le ragioni economiche su quelle ambientali, come se il “tracciato verde” dovesse considerarsi l’unico rispondente alle ragioni di interesse pubblico. Tale argomentare, tuttavia, non sarebbe conforme alle prescrizioni della Direttiva “Habitat”, n. 92/43/CEE, che, all’art. 6, n. 4, autorizza gli interventi non assistiti da valutazione di compatibilità ambientale solo per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, connessi all’assenza di soluzioni alternative, e solo se lo Stato Membro adotti ogni misura compensativa necessaria per garantire che la coerenza globale di Natura 2000 sia tutelata.

12.4. In conclusione, i ricorrenti ritengono illegittimo il provvedimento impugnato in quanto avrebbe dato preminenza ad interessi di natura economica rispetto a quelli di natura ambientale.

14. La Presidenza del Consiglio dei Ministri si è costituita in giudizio per resistere al ricorso, con comparsa di stile.

14. In occasione della camera di consiglio del 16 marzo 2018 il Collegio, con ordinanza n. 1213/2018, ai sensi dell’art. 55, comma 10, c.p.a. ha fissato l’udienza di discussione del merito per il 19 dicembre 2018.

15. Il 13 agosto 2018 è stata pubblicata, sulla Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 187, la delibera del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (di seguito CIPE) n. 2 del 28 febbraio 2018, avente ad oggetto: “*Progetto preliminare S.S. n. 675 << Umbro-Laziale >> - Asse Civitavecchia-Orte – Tratta S.S. 1 Aurelia – Monte Romano Est (CUP: F81B16000620001). (Delibera n.2/2018)*”; nonché all’Allegato 1 alla Delibera CIPE N.2/2018 avente ad oggetto “*Prescrizioni*” al “*Progetto preliminare S.S. n. 675 << Umbro-Laziale >> - Asse Civitavecchia-Orte – Tratta S.S. 1 Aurelia – Monte Romano Est*”.

15.1. La delibera CIPE in questione raffronta i vari tracciati che nel tempo sono stati proposti per collegare la tratta Monte Romano est – SS1 Aurelia, dando atto di aver concentrato l'attenzione sul "tracciato viola" e sul "tracciato verde" e di aver rilevato quanto segue:

"1) il tracciato Viola corrisponde al progetto definitivo approvato ma non realizzato in quanto mai finanziato a causa degli elevati costi di realizzazione, le cui criticità più rilevanti sono il passaggio a nord dell'abitato di Monte Romano e l'attraversamento del territorio nell'area di Tarquinia, zona che presenta notevole pregio archeologico. Per ovviare a tali problemi, la soluzione individuata è stata quella di prevedere due gallerie naturali per oltrepassare il territorio senza interferire con i siti archeologici, tuttavia, la presenza di tali gallerie, in considerazione delle caratteristiche dei terreni attraversati determinava altissimi costi, tali da non consentire di proseguire l'iter approvativo;

2) il tracciato Verde si sviluppa partendo ad est di Monte Romano ad una quota di circa 210 metri sul livello del mare (m.s.l.m.) e termina sull'Autostrada A12 tra il fiume Mignone e lo svincolo di Monte Romano ad una quota di quasi 10 m.s.l.m. per un totale di circa 18 km. Esso prevede la realizzazione di una galleria naturale denominata «Calistro» alcuni viadotti e due svincoli, svincolo di Monte Romano e svincolo Aurelia. L'asse principale è stato progettato secondo gli standard di una strada extraurbana principale tipo B. (...)"

15.2. Ciò premesso la delibera del CIPE in esame ha approvato il progetto allegato alla delibera medesima, che è il progetto relativo al "tracciato verde", con le seguenti prescrizioni:

"1.1.1.1. Dare mandato all'ente proponente l'intervento, Anas SpA, di redigere il progetto definitivo dell'opera, recependo le prescrizioni e raccomandazioni di carattere paesaggistico e ambientale dettate nel corso della conferenza di servizi svolta con riferimento al progetto preliminare ed, inoltre, di sviluppare lo studio d'incidenza ambientale dell'opera in argomento, comprensivo della cosiddetta «valutazione appropriata», compiutamente redatto secondo le prescrizioni di legge vigenti, sulla cui base effettuare la valutazione d'incidenza ambientale dell'intervento sul territorio interessato.

1.1.1.2. Ai sensi di quanto disposto dall'art. 5, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 357 del 1997, la regione Lazio provveda a verificare lo studio d'incidenza ambientale allegato al progetto definitivo dell'opera stradale in argomento, anche al fine di individuare le eventuali ulteriori misure di mitigazione e compensazione necessarie per la tutela e la salvaguardia delle componenti ambientali e paesaggistiche del territorio interessato.

La commissione di valutazione di impatto ambientale - VIA e VAS del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare esprima, ai sensi e per gli effetti previsti dall'art. 185, commi 4 e 5, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, il proprio parere sull'ottemperanza del progetto definitivo dell'opera stradale in argomento, alle prescrizioni di carattere paesaggistico e ambientale sopra richiamate, previa acquisizione della verifica di cui al punto precedente. (...)

1.3.1.6. Si adottino le seguenti modificazioni progettuali: de localizzazione del cantiere denominato «Cantiere Operativo CO4 Casale Rosa», localizzato in sede di progetto preliminare nei pressi della colonia di Grillaio in località «Spalle e Piane Monte Riccio-Casale Rosa». (...)

1.3.1.8. Si adottino le seguenti modificazioni progettuali: in mancanza di specifiche informazioni sull'utilizzo dello spazio da parte della colonia di Grillaio presente nel sito, che indichino un basso o nullo rischio di collisione della specie per il raggiungimento delle aree di alimentazione nel caso intercettino il tracciato stradale, è necessaria l'individuazione di soluzioni progettuali tipo barriere

di copertura, per una lunghezza adeguata, che rendano fisicamente impossibile la collisione degli individui di questa specie con i mezzi transitanti sulla strada; tali ipotesi dovranno essere inserite nel progetto definitivo e sottoposte successivamente alla valutazione appropriata, anche alla luce di ulteriori dati di monitoraggio, in particolare sugli aspetti sopra segnalati”.

16. Con motivi aggiunti depositati il 10 ottobre 2018, i ricorrenti hanno esteso l'impugnazione alla indicata delibera CIPE, deducendone, con unico, articolato motivo, l'illegittimità per violazione del principio costituzionale della tutela dell'ambiente, dell'art. 6 della Direttiva “Habitat”, n. 92/43/CEE e s.m.i., degli artt. 4 e 9 della Direttiva 2009/147/CE concernente la conservazione degli uccelli selvatici, dell'art. 183, comma 6, del D. L.vo 163/2006, nonché degli artt. 5 e 6 del D.P.R. n. 357/97, ed inoltre eccesso di potere per illogicità e contraddittorietà manifesta, erroneità dei presupposti, e difetto di motivazione.

16.1. La delibera del CIPE sarebbe illegittima, secondo i ricorrenti, nella parte in cui prescrive che venga effettuata una valutazione di incidenza ambientale (“VINCA”) da parte di ANAS, in sede di redazione del progetto definitivo, e “*almeno fino alla fase 2 di valutazione appropriata*”, e che sia la Regione Lazio a dover verificare tale studio, indicando le misure di mitigazione: ciò per la ragione che l'art. 5 del D.P.R. n. 357/97 prevede che la VINCA è ricompresa nella procedura di VIA, e dunque va effettuata in quella sede e da parte della Commissione di VIA. Tale previsione sarebbe funzionale al fine di stabilire le misure compensative, che debbono essere individuate in funzione degli effetti pregiudizievoli conseguenti alla realizzazione di un'opera, il che comporta che l'esame degli eventuali motivi di interesse imperativo, che giustifichino la realizzazione di un'opera non ambientalmente compatibile, sia effettuato contestualmente all'esame degli effetti pregiudizievoli.

16.2. Sotto altro profilo, anche la delibera CIPE in oggetto scontrerebbe l'errore consistente nel ritenere che un'opera ritenuta non compatibile con l'ambiente possa essere realizzata anche laddove sussista una soluzione alternativa, e per il solo fatto che risponde a “*imperativi motivi di interesse pubblico*”, seppure alla condizione che vengano implementate misure di mitigazione: i ricorrenti ribadiscono che gli “*imperativi motivi di interesse pubblico*” giustificano la realizzazione di un'opera non assistita da valutazione ambientale favorevole, solo se non vi siano alternative possibili compatibili con l'ambiente; nel caso di specie l'alternativa esisterebbe e sarebbe costituita dal “tracciato viola”.

16.3. Sotto diverso profilo i ricorrenti evidenziano che il “tracciato verde” si sviluppa, per oltre 14 km, all'interno della Zona di protezione Speciale IT603005 “*Comprensorio Tolfetano – Cerite – Manziate*”, che deve la sua ragion d'essere alla presenza di una specie protetta, ovvero il c.d. Falco Grillaio: anche per tale motivo risulterebbe illegittima l'approvazione del “tracciato verde”, posto che gli obblighi previsti agli artt. 4 e 5 del D.P.R. n. 357/97 si applicano anche alle Zone di protezione Speciale previste dalla c.d. Direttiva “Uccelli”.

16.4. I ricorrenti evidenziano, ancora, che anche la delibera CIPE sembra dare prevalenza al fattore economico rispetto alle esigenze ambientali, e ribadiscono che tale fattore, di per sé, non può assurgere a criterio per stabilire se un'opera sia maggiormente rispondente all'interesse pubblico, e comunque non può ritenersi mai prevalente rispetto al fattore ambientale. La delibera CIPE, nella parte in questione, ometterebbe anche di considerare che l'ANAS, in realtà, non ha mai effettuato una quantificazione attendibile dei costi di realizzazione del “tracciato viola”.

16.5. Da ultimo, i ricorrenti evidenziano che il CIPE ha individuato circa 130 prescrizioni minuziose, da osservarsi nella realizzazione dell'opera: dall'esame di tali prescrizioni, il cui numero già in sé sarebbe indicativo della non opportunità di procedere alla realizzazione del “tracciato

verde”, emergerebbe la consapevolezza del CIPE di svariate criticità che presenta la realizzazione di tale progetto; a mero titolo esemplificativo: i problemi di stabilità dei versanti, le difformità rispetto a previsioni del PAI e il correlativo pericolo di inondazione. Ma emergerebbe anche la necessità di approfondire lo studio di incidenza ambientale e di integrare e completare le attività di analisi e monitoraggio ambientale, al fine di verificare la conformità del progetto definitivo alle misure di conservazione della ZPS e della SIC; ulteriore considerazione è che vi sarebbe il rischio concreto che, a seguito di tali studi, si giunga alla conclusione che il tracciato debba essere modificato.

17. In vista dell’udienza di discussione del merito la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha depositato memoria con cui ha resistito agli avversi ricorsi, eccependo, preliminarmente il difetto di legittimazione delle ricorrenti Associazioni ambientaliste, nonché dei privati cittadini.

17.1. Nel merito, l’Amministrazione ha sostenuto che in sostanza il ricorso sollecita un sindacato di merito su una scelta discrezionale, che sarebbe però incensurabile in quanto adeguatamente motivata dalla sussistenza di ragioni di rilevante interesse pubblico. Il fatto, poi, che il progetto si trovi ancora in fase di approvazione del preliminare non impedirebbe, ma anzi imporrebbe, un approfondimento delle tematiche ambientali, per il quale l’impugnata delibera della Presidenza del Consiglio ha previsto, a carico del soggetto proponente, l’obbligo di sviluppare lo studio di incidenza ambientale.

17.2. L’Amministrazione ha anche invocato l’art. 1 del D. L.vo 228/2011 ed il DPCM 3 agosto 2012, a giustificazione della decisione del MIT di verificare se non vi fosse la possibilità, con una diversa soluzione progettuale, di *“conseguire una migliore sostenibilità dell’intervento sotto i profili ambientale, economico e sociale”*: individuato il “tracciato verde”, ed effettuata l’analisi costi-benefici di entrambi i progetti, il “tracciato viola” è risultato economicamente insostenibile, mentre il “tracciato verde” è risultato, al contrario, economicamente sostenibile.

17.3. Nell’occasione, inoltre, ANAS avrebbe utilizzato un approccio innovativo e rivoluzionario nel campo della Valutazione d’Impatto Ambientale, approccio che consente di misurare con metro oggettivo, privo dunque di interferenze esterne ed estranee al processo di valutazione, l’impatto di una nuova opera, sia essa puntuale o lineare, sulle diverse componenti ambientali, paesaggistiche, storiche, culturali e socio economiche: ebbene, il “tracciato verde”, sarebbe, in base a tale valutazione innovativa, anche meno impattante rispetto al “tracciato viola” in ordine a tutte le componenti paesaggistiche, storiche, culturali, ambientali e socio-economiche

17.4. Relativamente ai motivi aggiunti l’Amministrazione fa rilevare che anche il “tracciato viola” interferisce con la ZPS IT6030005 e che i costi del suddetto tracciato sono stati effettuati nell’ambito dell’elaborato “T00CM00CMSES01A Computo metrico estimativo sommario delle alternative”: ivi sono riportate diverse stime che tengono conto, in primo luogo, dell’aumento dei costi indotto dalla necessità di adeguare il progetto alle prescrizioni del Decreto di compatibilità ambientale DEC/DSA/2004/198 del 18 marzo 2004, in secondo luogo della necessità di attualizzarlo agli aumenti annuali dei prezzi.

18. Previo scambio di memorie il ricorso è stato chiamato alla pubblica udienza del 19 dicembre 2018, quando il Collegio ha ritenuto di sottoporre alla Corte di Giustizia dell’Unione Europea i seguenti quesiti, formulati con l’ordinanza n. 908/2019:

“1) Dica la Corte di Giustizia UE se l’art. 6 della Direttiva 1992/43/CEE, unitamente alla direttiva 2009/47/CE ove applicabile alla fattispecie, ostano a una normativa interna primaria, e alla sua correlata normativa secondaria di attuazione, come sopra riportate, che consente all’organo di “ultima istanza”, competente ad adottare il provvedimento di compatibilità ambientale del progetto

preliminare di un'opera in caso di motivato dissenso del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di provvedere all'approvazione, e quindi assentendo alla prosecuzione del procedimento, invocando la sussistenza di un rilevante interesse pubblico, pur in presenza di affermazione da parte dell'organo statale preposto alla tutela ambientale dell'insussistenza della possibilità di elaborare eventuali prescrizioni e misure di mitigazione per la variante progettuale in approvazione, per la quale era stato espresso già parere negativo di VIA;

2) Dica la Corte se le suddette direttive ostano a una soluzione come quella adottata che, al fine di approvare il progetto preliminare di un'opera sottoposta a procedimento di VIA, veda

ritenere prevalente su quello ambientale il richiamato "rilevante interesse pubblico", se ancorato esclusivamente alla maggior economicità dell'opera, alla sua conformità alla tutela anche paesaggistica, storica, culturale e socio-economica e alla necessità di completare una rete stradale transeuropea, nel caso di specie quella TEN-I definita "Comprehensive", come da Regolamento (UE) n. 1315/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013, pur in presenza di una soluzione alternativa esistente e già approvata sotto il profilo ambientale;

3) Dica la Corte se è compatibile con le su richiamate normative comunitarie una soluzione come quella adottata che ha ritenuto praticabile rimandare alla sede del progetto definitivo ulteriori approfondimenti e studi sulla rilevanza ambientale del tracciato stradale non approvato in sede di VIA – tra cui la VINCA - invece di rimandare al proponente ulteriori approfondimenti e studi per mitigare gli impatti economici e paesaggistici sul tracciato alternativo invece già approvato sotto il profilo ambientale;

4) Dica la Corte se, in presenza di tali presupposti e in caso di soluzione affermativa sulla compatibilità eurounitaria della prima, seconda e terza questione, le suddette direttive ostano a una soluzione come quella adottata, che non ritiene vincolante in senso negativo il parere di incompatibilità ambientale pronunciato dall'organo competente nel corso del procedimento di approvazione del progetto preliminare di un'opera, demandando al progetto definitivo di svolgere più approfondite valutazioni sull'impatto derivante sulle componenti paesaggistiche e ambientali del territorio, con specifico riferimento alla valutazione di incidenza ambientale ed alla conseguente previsione di adeguate misure di compensazione e mitigazione degli impatti;

5) Dica la Corte se le suddette direttive ostano a una soluzione come quella adottata ove al soggetto proponente l'intervento è demandato in sede di redazione del progetto definitivo dell'opera di recepire le prescrizioni, osservazioni e raccomandazioni di carattere paesaggistico e ambientale dettate nel corso della conferenza di servizi svolta con riferimento al progetto preliminare, pur se in riferimento a questo l'organo preposto alla tutela ambientale ha rilevato l'insussistenza della possibilità di elaborare eventuali prescrizioni e misure di mitigazione per la variante progettuale in approvazione;

6) Dica la Corte se le suddette direttive ostano a una soluzione come quella adottata ove al soggetto proponente è stato altresì demandato di sviluppare lo studio d'incidenza ambientale dell'opera, comprensivo della cosiddetta "valutazione appropriata", compiutamente redatto secondo le prescrizioni di legge vigenti, sulla cui base effettuare la valutazione d'incidenza in questione;

7) Dica la Corte se le suddette direttive ostano a una soluzione come quella adottata, ove è stato individuato un soggetto terzo (la Regione Lazio), diverso da quello ordinariamente preposto (la Commissione VIA-VAS del MATTM), per verificare lo studio d'incidenza ambientale allegato al progetto definitivo dell'opera, anche al fine di individuare le eventuali ulteriori misure di

mitigazione e compensazione necessarie per la tutela e la salvaguardia delle componenti ambientali e paesaggistiche del territorio interessato, lasciando alla Commissione VIA-VAS del MATTM, ai sensi e per gli effetti previsti dall'articolo 185, commi 4 e 5, del d. lgs. n. 163/06, solo di esprimere a posteriori il proprio parere sull'ottemperanza del progetto definitivo dell'opera stradale in argomento alle prescrizioni di carattere paesaggistico e ambientale, previa acquisizione della verifica suddetta.”.

19. Con sentenza del 16 luglio 2020, resa nella causa C-411/19, la Corte ha pronunciato sul rinvio pregiudiziale con il seguente dispositivo:

“1) L’articolo 6 della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, dev’essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa nazionale che consente la prosecuzione, per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, della procedura di autorizzazione di un piano o di un progetto la cui incidenza su una zona speciale di conservazione non possa essere mitigata e sul quale l’autorità pubblica competente abbia già espresso parere negativo, a meno che non esista una soluzione alternativa che comporta minori inconvenienti per l’integrità della zona interessata, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

2) Qualora un piano o un progetto abbia formato oggetto, in applicazione dell’articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 92/43, di una valutazione negativa quanto alla sua incidenza su una zona speciale di conservazione e lo Stato membro interessato abbia comunque deciso, ai sensi del paragrafo 4 di detto articolo, di realizzarlo per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, l’articolo 6 di tale direttiva dev’essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale la quale consente che detto piano o progetto, dopo la sua valutazione negativa ai sensi del paragrafo 3 di detto articolo e prima della sua adozione definitiva in applicazione del paragrafo 4 del medesimo, sia completato con misure di mitigazione della sua incidenza su tale zona e che la valutazione di detta incidenza venga proseguita. L’articolo 6 della direttiva 92/43 non osta invece, nella stessa ipotesi, a una normativa che consente di definire le misure di compensazione nell’ambito della medesima decisione, purché siano soddisfatte anche le altre condizioni di attuazione dell’articolo 6, paragrafo 4, di tale direttiva.

3) La direttiva 92/43 dev’essere interpretata nel senso che essa non osta a una normativa nazionale che prevede che il soggetto proponente realizzi uno studio dell’incidenza del piano o del progetto di cui trattasi sulla zona speciale di conservazione interessata, sulla base del quale l’autorità competente procede alla valutazione di tale incidenza. Tale direttiva osta invece a una normativa nazionale che consente di demandare al soggetto proponente di recepire, nel piano o nel progetto definitivo, prescrizioni, osservazioni e raccomandazioni di carattere paesaggistico e ambientale dopo che quest’ultimo abbia formato oggetto di una valutazione negativa da parte dell’autorità competente, senza che il piano o il progetto così modificato debba costituire oggetto di una nuova valutazione da parte di tale autorità.

4) La direttiva 92/43 dev’essere interpretata nel senso che essa, pur lasciando agli Stati membri il compito di designare l’autorità competente a valutare l’incidenza di un piano o di un progetto su una zona speciale di conservazione nel rispetto dei criteri enunciati dalla giurisprudenza della Corte, osta invece a che una qualsivoglia autorità prosegua o completi tale valutazione, una volta che quest’ultima sia stata realizzata.”.

20. Previo scambio di memorie e documenti la causa è stata chiamata per la discussione all’udienza del 26 maggio 2021, in occasione della quale è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

21. Preliminarmente il Collegio deve esaminare l'eccezione sollevata dalla difesa erariale, che contesta la legittimazione attiva dei ricorrenti.

21.1. Assume l'Amministrazione che le Associazioni che agiscono in giudizio non avrebbero dedotto alcuna concreta lesione al paesaggio o all'ambiente. Lo stesso sarebbe a dirsi rispetto all'impugnazione spiegata dai ricorrenti persone fisiche, che si fonderebbe sulla mera asserzione che sono residenti o svolgono attività economiche nei Comuni interessati dalla realizzazione dell'opera contestata, ma non anche sulla prospettazione di effetti pregiudizievoli concreti che potrebbero incidere sulla loro qualità della vita.

21.2. Il Collegio ritiene, in generale, che i provvedimenti che negano la compatibilità ambientale di un progetto o di un'opera sono già di per sé ricognitivi di un potenziale pregiudizio all'ambiente interessato, inteso come bene giuridico unitario, riconosciuto e tutelato in quanto tale dall'ordinamento giuridico, non appropriabile in forma esclusiva, e come tale appartenente alla categoria dei c.d. "beni liberi" (come affermato dalla Corte Costituzionale nelle sentenze n. 210 e 641 del 1987): l'ambiente, in tale accezione, è necessariamente soggetto a fruizione collettiva e, come tale, la relativa tutela spetta proprio agli enti esponenziali di interessi collettivi di natura ambientale.

21.2.1. Non è pertanto revocabile in dubbio l'interesse delle Associazioni odierne ricorrenti ad impugnare gli atti che, come quelli oggetto del presente giudizio, autorizzano la realizzazione di un'opera per la quale sia stato rilasciato un parere di compatibilità ambientale negativo, senza che sia perciò necessario che, all'atto della impugnazione, i pregiudizi siano dettagliatamente indicati.

21.3. La legittimazione ad impugnare tali atti da parte di cittadini *uti singuli* si pone, invece, in termini differenti, perché comunque il singolo deve, per definizione, agire a tutela di un proprio interesse particolare, ed il bene-ambiente, come già precisato, non è soggetto ad "appropriazione" – *id est*: fruizione, godimento –, in porzione determinata, da parte di un singolo soggetto: quest'ultimo agisce allora a tutela di un interesse diverso (proprietà, salute, etc.), a lui facente capo in via esclusiva, la tutela del quale passa attraverso quella del bene-ambiente, configurabile quindi come una tutela indiretta.

21.3.1. L'impugnazione di atti che autorizzino la realizzazione di opere/progetti, non assistiti da parere di compatibilità ambientale o addirittura – come nel caso di specie – già oggetto di un parere di compatibilità ambientale negativo, deve allora necessariamente indicare la natura dell'interesse particolare leso, ma anche le circostanze che consentono di affermare una possibile interferenza in concreto tra il suddetto interesse e l'opera o il progetto avversati: questo rende necessaria una allegazione dettagliata dei pregiudizi che si ritiene possano conseguire dalla realizzazione dell'opera non assistita da parere di conformità ambientale, poiché solo da essi si può stabilire l'interferenza con l'interesse del soggetto che agisce in giudizio.

21.3.2. A titolo esemplificativo, rispetto ad un'opera in cui si debba installare una attività particolarmente rumorosa, idonea a generare inquinamento, si possono ipotizzare pregiudizi sia a carico della salute umana che a carico di attività imprenditoriali, e ciò tanto nelle immediate vicinanze che molto più lontano, ovviamente a seconda del tipo di inquinamento prodotto dalla nuova attività e dalla sua capacità di raggiungere siti lontani.

21.3.3. La legittimazione ad agire dei singoli, pertanto, deve essere valutata caso per caso, e non è detto che debba essere limitata dal criterio della *vicinitas*, ben potendo – in concreto – essere riconosciuta anche ad un soggetto residente fuori dai Comuni in cui l’opera/progetto è allocato.

21.4. Venendo al caso di specie, il Collegio rileva, anzitutto, che nessuno dei ricorrenti ha prodotto documentazione idonea a comprovare a quale distanza, dalla futura arteria stradale, essi risiedano o possiedano l’attività imprenditoriale che si assume possa essere lesa: nella maggior parte dei casi, inoltre, si afferma trattarsi di attività che hanno sede “*nel/sul territorio*”, senza ulteriori specificazioni.

21.4.1. Per i ricorrenti Bonaiuto, Borgi, Boschetti e Stefancu la legittimazione sembrerebbe più evidente, in quanto assumono di avere “*l’abitazione in prossimità di quello che sarebbe il tracciato verde e vedrebbero costruire a pochi metri dalle stesse abitazioni lo svincolo per l’autostrada A12*”: tuttavia, come già precisato, non hanno prodotto documentazione a supporto di tale affermazione.

21.4.2. Anche il ricorrente Generali, che assume di essere titolare di una struttura ricettiva che ospita una colonia di falchi naumanni, nulla ha dimostrato.

21.4.3. Si deve poi convenire con la difesa erariale sul fatto le conseguenze negative della realizzazione del “tracciato verde”, sono state genericamente individuate, quasi ritenute *in re ipsa*, posto che i vari cittadini-ricorrenti non precisano se lamentino una lesione al paesaggio o un aumento dell’inquinamento acustico o dell’aria, né è chiaro se lamentino i pregiudizi derivanti dall’opera in sé o solo dalla esistenza del cantiere.

21.5. Concludendo sul punto il Collegio ritiene che l’eccezione relativa al difetto di legittimazione attiva possa essere accolta limitatamente ai ricorrenti-cittadini, meglio in epigrafe indicati, dovendo essere respinta in relazione alle Associazioni ambientaliste.

22. Nel merito vanno accolti sia il ricorso introduttivo del giudizio che i motivi aggiunti.

23. A miglior comprensione di quanto infra si dirà va rammentato che l’art. 6 della Direttiva 79/409/CEE, c.d. Direttiva “habitat”, recita:

“1. Per le zone speciali di conservazione, gli Stati membri stabiliscono le misure di conservazione necessarie che implicano all’occorrenza appropriati piani di gestione specifici o integrati ad altri piani di sviluppo e le opportune misure regolamentari, amministrative o contrattuali che siano conformi alle esigenze ecologiche dei tipi di habitat naturali di cui all’allegato I e delle specie di cui all’allegato II presenti nei siti.

2. Gli Stati membri adottano le opportune misure per evitare nelle zone speciali di conservazione il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie nonché la perturbazione delle specie per cui le zone sono state designate, nella misura in cui tale perturbazione potrebbe avere conseguenze significative per quanto riguarda gli obiettivi della presente direttiva.

3. Qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito ma che possa avere incidenze significative su tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, forma oggetto di una opportuna valutazione dell’incidenza che ha sul sito, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo. Alla luce delle conclusioni della valutazione dell’incidenza sul sito e fatto salvo il paragrafo 4, le autorità nazionali competenti danno il loro accordo su tale piano o progetto soltanto dopo aver avuto la certezza che esso non pregiudicherà l’integrità del sito in causa e, se del caso, previo parere dell’opinione pubblica.

4. *Qualora, nonostante conclusioni negative della valutazione dell'incidenza sul sito e in mancanza di soluzioni alternative, un piano o progetto debba essere realizzato per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica, lo Stato membro adotta ogni misura compensativa necessaria per garantire che la coerenza globale di Natura 2000 sia tutelata. Lo Stato membro informa la Commissione delle misure compensative adottate.*

Qualora il sito in causa sia un sito in cui si trovano un tipo di habitat naturale e/o una specie prioritari, possono essere adottate soltanto considerazioni connesse con la salute dell'uomo e la sicurezza pubblica.”.

24. La sentenza, pronunciata dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea sulle questioni sollevate dal Collegio, ha anzitutto chiarito che la norma succitata non osta, in via assoluta, alla realizzazione di un progetto che possa pregiudicare l'integrità di una zona speciale di conservazione, quando sussistano imperativi motivi di interesse pubblico, e ciò anche quando i possibili pregiudizi non possano essere sufficientemente mitigati con apposite misure: si legge, infatti, al punto 38 dell'indicata decisione, che l'art. 6, par. 4, della Direttiva in questione *“ha così inteso prevedere che, in circostanze eccezionali, l'obiettivo di conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche nelle zone speciali di conservazione possa cedere dinanzi ad altre considerazioni di interesse pubblico particolarmente pressanti, a condizione tuttavia che lo Stato membro interessato adotti le misure compensative necessarie al fine di preservare la coerenza globale della rete ecologica europea Natura 2000.”.*

24.1. Tuttavia - ha ulteriormente precisato la Corte - *“l'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva «habitat» impone che i pregiudizi all'integrità di una zona speciale di conservazione, pur se giustificati, siano autorizzati solo se sono realmente inevitabili, vale a dire in mancanza di soluzioni alternative.”;* inoltre, il mero costo economico non può essere ritenuto *“determinante ai fini della scelta delle soluzioni alternative ai sensi della suddetta disposizione”* (punti 38 e seguenti della sentenza).

24.2. Segue, da quanto precisato, che uno Stato membro può dare corso alla realizzazione di un progetto idoneo ad incidere sulla integrità di una zona speciale di conservazione, anche nonostante il parere negativo eventualmente già espresso dall'Autorità competente, *“a meno che non esista una soluzione alternativa che comporta minori inconvenienti per l'integrità della zona interessata, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.”* (punto 44 della decisione).

24.3. Nella individuazione delle misure “alternative”, che precludono la realizzazione di progetti idonei a compromettere l'integrità di una zona speciale di conservazione, non si deve avere riguardo, dunque, ai costi economici, ma solo all'esistenza di eventuali misure “alternative”, che possano comportare un impatto minore sulla *“integrità della zona interessata”*.

25. Nel caso di specie si ha che il c.d. “tracciato verde” ha ricevuto il parere negativo del Commissione Tecnica per la VIA-VAS, istituita presso il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, una prima volta sul presupposto che il relativo progetto non conteneva uno studio approfondito della sua incidenza ambientale e avrebbe interessato un sito di importanza comunitaria incluso nella rete Natura 2000, vale a dire la zona “Fiume Mignone”, ed in un secondo tempo – a seguito di specifica richiesta della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nell'ambito del procedimento finalizzato a superare il dissenso espresso dal MAATM – sul rilievo che non era possibile mitigarne gli effetti nocivi mediante prescrizioni o altre misure.

25.1. A tale proposito si deve precisare che con il parere del 7 luglio 2017 la Commissione VIA-VAS si è espressa – come si evince dal tenore del parere medesimo – tenendo conto di una “Analisi

Multicriteri”, effettuata dal Proponente, che si deve ritenere essere la medesima Analisi Multicriteri di cui ai documenti prodotti in giudizio dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri come allegati 21-24, la quale sarebbe espressione – a dire della difesa erariale – di un approccio assolutamente innovativo alla valutazione ambientale delle grandi infrastrutture.

25.1.1. Tale Analisi Multicriteri mette a confronto i due tracciati con riferimento a determinati indicatori, a ciascuno dei quali è stato attribuito un “peso” variabile da 1 a 5, dove 1 indica l’impatto più basso e 5 l’impatto più elevato sul valore analizzato. Tra gli indicatori considerati vi sono anche il VANE – Valore Attuale Netto Economico e il SRIE – Saggio di Rendimento Interno Economico.

25.2. Ciò precisato si deve rilevare che la Commissione VIA-VAS, nel parere del 20 luglio 2017, dopo aver analizzato anche l’Analisi Multicriteri, ha evidenziato che:

(i) il “tracciato verde”, rispetto al “tracciato viola”, è più lungo di quasi il 20%, presenta tratti con pendenza massima più elevata, necessita della realizzazione di un nuovo svincolo con la A12, *“aspetto non trattato nell’analisi multicriteri”*, di nuova realizzazione e fortemente impattante; inoltre presenta, complessivamente, il 62,6% in più di tratte in rilevato, il 47,5% in più di tratte in trincea, e il 1.333,6% in più di viadotti, *“che sono di gran lunga le tratte di infrastrutture stradali di maggior impatto su flora, fauna e paesaggio”*. Per contro il “tracciato viola” presenta, rispetto a quello “verde” il 76,5% di tratte in più in galleria, e potrebbe interferire con la falda acquifera, ma *“i vantaggi ambientali ottenuti sulle altre componenti ambientali sono di gran lunga preferibili rispetto ad un potenziale effetto sulla falda, che potrebbe tra l’altro anche essere mitigabile”*.

(ii) i problemi archeologici che presenta il “tracciato viola” sono in parte già superati grazie alla realizzazione delle gallerie naturali al di sotto del livello archeologico, ed ulteriori problemi insormontabili potrebbero essere superati spostando l’imbocco delle gallerie;

(iii) i problemi economici potrebbero essere mitigati spezzando in due tronconi la tratta;

(iv) il progetto del “tracciato verde” non ha sufficientemente approfondito l’impatto della nuova autostrada sulla qualità dell’aria, sulle acque sotterranee, sulle acque di piattaforma, sul differenziale di rumore generato dalla infrastruttura in tutta la Valle del Mignone;

(v) in riferimento al paesaggio, all’uso umano ed alla natura della Valle del Mignone, la Commissione ha contestato che il “tracciato verde” possa apportare modifiche solo marginali, affermando invece che *“l’intervento modificherà in modo sostanziale, permanente e irreversibile il paesaggio dell’area distruggendone la naturalità attuale”*;

(vi) in riferimento al monitoraggio dello stato di salute della vegetazione e delle specie animali, la Commissione ha osservato che l’arteria stradale, una volta costruita, non potrà essere rimossa, e quindi eventuali monitoraggi saranno inutili, non essendo comunque possibile apprestare misure di mitigazione.

25.3. La Commissione ha anche osservato che, in sostanza, le conclusioni dell’Analisi Multicriteri si fondano sulla scelta delle categorie analizzate e sul valore attribuito agli indici utilizzati, *“che sembrerebbero ingiustamente penalizzanti per il tracciato già approvato (Tracciato Viola o Violet) rispetto al tracciato in oggetto (Tracciato Verde)., Ad esempio la lunga serie di categorie che riguardano semplicemente aspetti progettuali e non strettamente ambientali.”*.

25.4. La Commissione si richiama infine anche a quanto osservato nel corso delle riunioni dai responsabili del procedimento del MIBACT, dell’ISPRA e del MATTM, i quali hanno evidenziato

come la Valle del Mignone sia connotata da un altissimo valore paesaggistico e da ambienti naturalistici tra i più ricchi ed eterogenei di tutta la Regione Lazio: il “tracciato verde”, come tutte le infrastrutture lineari, causerebbe impatti significativi attraverso la frammentazione degli *habitat*, la mortalità diretta e indiretta (inquinamento luminoso, atmosferico, acustico, idrologico e da accumulo di idrocarburi, metalli pesanti ecc.) e il conseguente depauperamento delle risorse trofiche: si tratterebbe di impatti che non potrebbero essere mitigati. Anche dal punto di vista archeologico il parere favorevole dato dal MIBACT in realtà è soggetto all’esecuzione di approfondite indagini preventive, e pertanto non si tratta di un parere definitivo.

25.5. La Commissione di VIA- VAS ha concluso affermando *“che non sia possibile elaborare eventuali prescrizioni e misure di mitigazione, come richiesto dalla Presidenza del Consiglio, per la variante progettuale costituita dal tracciato cosiddetto “verde”, per la quale è stato espresso il parere negativo di VIAS n. 2289 del 20/01/2017, in quanto gli impatti ambientali che si configurano dall’analisi della documentazione fornita dal proponente sono tali da non poter essere mitigati o compensati”*.

26. Tenuto conto di quanto esposto, ma soprattutto del fatto che la delibera del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1° dicembre 2017 ha superato i daziani ricordati rilievi della Commissione Tecnica sulla base di una Analisi Multicriteri che di fatto tiene conto anche dei costi e della sostenibilità economica delle due opere - parametro che, invece, non avrebbe dovuto essere tenuto in considerazione - il Collegio ritiene di dover affermare la fondatezza della censura relativa alla violazione dell’art. 6, par. 4, della Direttiva “habitat”: infatti con gli atti impugnati la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed il CIPE hanno dato l’avvio alla realizzazione di un progetto che potenzialmente è pregiudizievole per l’integrità della zona interessata (la Valle del Mignone), ma rispetto al quale non v’è allo stato la certezza che costituisca, realmente, il progetto che comporta *“i minori inconvenienti per l’integrità della zona”*, tenuto conto del fatto che il parere di compatibilità ambientale adottato dal Presidente del Consiglio dei Ministri è inficiato dal fatto che tiene conto anche dei costi e della sostenibilità economica.

27. In ragione delle statuizioni contenute nella sentenza della Corte di Giustizia dell’Unione Europea C-411/19, vanno disapplicati, in quanto non conformi all’art. 6, par. 4, della Direttiva “habitat”, l’art. 183 del D. L.vo 163/2006, gli artt. 1, comma 1, e 4 del D. L.vo 228/2011, e l’art. 2, comma 1, lett. b) del D.P.C.M. 3 agosto 2012, nella misura in cui consentono/impongono alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e al CIPE di adottare il provvedimento di compatibilità ambientale del progetto preliminare di un’opera nonché di adottare il progetto preliminare medesimo, in caso di motivato dissenso del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, tenendo conto anche dei costi e della sostenibilità economica del progetto e ritenendo all’occorrenza recessive eventuali alternative economicamente più costose ed economicamente non sostenibili, ma comportanti minori inconvenienti per l’integrità della zona interessata.

28. La delibera del Consiglio dei Ministri assunta nella riunione del 1.12.2017, con la quale è stato adottato *“il provvedimento di compatibilità ambientale del progetto preliminare, tracciato verde, della strada statale n. 675 “Umbro Laziale”, asse Orte-Civitavecchia, tratta Monte Romano est – SS I Aurelia”*, e la delibera del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (di seguito CIPE) n. 2 del 28 febbraio 2018, che ha approvato il progetto preliminare medesimo richiamando la delibera della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 1.12.2017, sono illegittime e vanno annullate in quanto, in applicazione delle suindicate norme nazionali, soggette a disapplicazione, nei sensi sopra indicati, hanno dato corso ad un progetto di opera pubblica in ordine al quale, allo stato, non v’è certezza che costituisca quello che comporta *“i minori inconvenienti per l’integrità della zona”*.

29. Per effetto dell'annullamento della delibera del 1.12.2017, la Presidenza del Consiglio dei Ministri dovrà rideterminarsi sulla istanza ex art. 183, comma 6, del D. L.vo 163/2006, a suo tempo presentata dal MIT, tenendo conto delle statuizioni che precedono nonché di quelle che di seguito vanno ad esporsi.

30. Infatti, in vista della riedizione dell'azione amministrativa, il Collegio ritiene utile pronunciarsi anche sulle censure articolate dai ricorrenti con i motivi aggiunti, a mezzo delle quali sono state sollevate questioni che attengono, essenzialmente, a due ordini di problemi, ovvero: (i) se la Valutazione di Impatto Ambientale e la Valutazione di incidenza ambientale – VINCA, che della VIA costituisce una fase, possano essere ultimate o modificate anche in fase successiva alla approvazione del progetto preliminare, e (ii) se i relativi studi possano essere approntati e approvati dallo stesso soggetto proponente o da soggetto diverso dall'autorità alla quale è attribuito, in via ordinaria, il potere di pronunciarsi in via definitiva sulla VIA.

30.1. Sulla prima delle indicate questioni la Corte di Giustizia, nella decisione resa sulle questioni pregiudiziali sollevate dal Collegio, ha sancito in maniera estremamente chiara che:

(i) allorché lo Stato membro intenda procedere alla realizzazione di un progetto ai sensi dell'art. 6, comma 4, della Direttiva, la Valutazione di Incidenza Ambientale (VINCA) deve essere effettuata in maniera assolutamente completa ed esaustiva, con definizione delle misure di mitigazione/protezione, nella fase preliminare, cioè in vista della approvazione del progetto preliminare, e ciò per la ragione che la VINCA è necessaria ai fini della valutazione comparata tra più alternative dannose (per stabilire quale di esse sia quella che comporta minori inconvenienti), e quindi per stabilire se ricorrano le condizioni in presenza delle quali si può dare corso ad un progetto per rilevanti motivi di interesse pubblico ai sensi dell'art. 6, comma 4, della Direttiva "habitat";

(ii) in particolare, anche le misure di mitigazione, cioè le misure tese ad evitare o ridurre l'incidenza negativa di un piano o progetto, debbono essere individuate e previste nel corso della VINCA, e non possono essere introdotte dopo l'approvazione di questa, e del progetto cui la VINCA si riferisce: infatti – afferma la Corte – *“ammettere, dopo la valutazione della sua incidenza sul sito interessato, la modifica di detto piano o progetto mediante misure di mitigazione equivarrebbe, infatti, a rinunciare a valutare l'impatto su tale sito delle misure stesse nonché quello del piano o del progetto definitivo, in violazione degli obiettivi dell'articolo 6 della suddetta direttiva.”*;

(iii) solo le misure c.d. "compensative" possono essere determinate in una fase successiva, ed è anzi opportuno che esse siano definite solo dopo che la VINCA sia stata completata e sia chiaro il quadro dell'incidenza negativa che il progetto procurerà al sito interessato, tenendo conto delle misure di mitigazione adottate.

30.2. Sulla seconda di tali questioni la Corte di Giustizia ha stabilito, ai paragrafi 65 e seguenti, che

(i) la valutazione della VINCA deve essere demandata ad un soggetto diverso, e terzo, rispetto al proponente: la Direttiva "habitat" non osta a che quest'ultimo presenti un proprio studio, e che integri il progetto o piano con prescrizioni, osservazioni, raccomandazioni che provengano da terzi soggetti, ma la relativa valutazione ed approvazione non può spettare al soggetto medesimo;

(ii) inoltre, l'eventuale integrazione di nuove prescrizioni, osservazioni e raccomandazioni non può riguardare il progetto o piano che sia stato precedentemente valutato, in seno alla VINCA, negativamente, a meno che detto piano o progetto non venga sottoposto ad una nuova valutazione dell'autorità preposta;

(iii) infine la Direttiva “habitat” non indica quale debba essere l’autorità cui spetta di deliberare su VIA e VINCA: tale autorità deve essere individuata da ogni Stato membro conformemente al proprio diritto interno, comunque nel rispetto dei criteri enunciati dalla giurisprudenza della Corte, e solo alla suddetta autorità spetta poi iniziare e portare a termine una valutazione di incidenza riguardante un progetto o piano, ed eventualmente riaprire tale valutazione ove si riscontri la necessità/opportunità di apportare modifiche al progetto e/o di adottare diverse misure di mitigazione.

31. Alla luce delle considerazioni che precedono deve escludersi che le norme di riferimento, costituite nella specie dagli artt. 165, commi 3, 5 e 7; 166, commi 1 e 5; 183, comma 6; 185, commi 4 e 5, del D. L.vo 163/2006, nonché gli artt. 5 e 6 del D.P.R. n. 357/97, possano essere interpretate (i) nel senso che consentono l’approvazione di un progetto preliminare che non sia assistito da una Valutazione di Incidenza Ambientale completa e comprensiva di tutte le prescrizioni di carattere ambientale necessarie per minimizzare le conseguenze negative, (ii) nel senso che consentono di completare o modificare lo studio della Valutazione di Incidenza Ambientale, individuando anche le misure di mitigazione, contestualmente alla redazione del progetto definitivo dell’opera, senza che perciò si debba riaprire il procedimento di approvazione della VINCA, (iii) e nel senso che consentono di affidare la valutazione di Incidenza Ambientale ad una autorità diversa da quella ordinariamente preposta, nel caso di specie da individuarsi nella Commissione Tecnica VIA-VAS, istituita presso il MATTM: una simile interpretazione deve essere esclusa, da una parte perché non emerge dal senso letterale delle parole, d’altra parte perché si deve assicurare una interpretazione della normativa nazionale orientata in senso europeo, e quindi conforme alle statuizioni della Corte di Giustizia sopra esaminate.

32. I motivi aggiunti debbono pertanto essere accolti, con conseguente annullamento della delibera del CIPE n. 2 del 28 febbraio 2018, non solo per illegittimità derivata dall’illegittimità della delibera del Consiglio dei Ministri dell’1 dicembre 2017, ma anche per i vizi propri puntualmente denunciati dalle Associazioni ricorrenti, con i quali si evidenzia la violazione delle testé indicate norme, come sopra interpretate.

33. L’accoglimento del ricorso e dei motivi aggiunti conduce all’annullamento sia della delibera del Consiglio dei Ministri dell’1 dicembre 2017, sia della delibera del CIPE n. 2 del 28 febbraio 2018.

34. In conseguenza di ciò il Consiglio dei Ministri dovrà rideterminarsi, concludendo il procedimento avviato ai sensi dell’art. 183, comma 6, del D. L.vo 163/2006, tenendo conto delle statuizioni che precedono: in particolare, dovrà riesaminare la richiesta avanzata dal MIT, ai sensi dell’art. 183, comma 6, del D. L.vo 163/2006, tenendo conto del fatto che l’approvazione del progetto preliminare, da parte del CIPE, dovrà essere preceduta dal completamento della VINCA, dalla comparazione dei vari tracciati autostradali - quanto alle conseguenze ambientali da ciascuno derivanti -, e dalla individuazione delle necessarie misure di mitigazione, ragione per cui nessuna integrazione alla VIA-VINCA potrà ritenersi consentita in fase successiva alla approvazione del progetto preliminare (salvo riapertura del procedimento di VIA-VINCA, con restituzione dell’istruttoria alla Commissione Tecnica di VIA-VAS). Le medesime statuizioni dovranno essere ugualmente rispettate dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, nel momento in cui sarà nuovamente chiamato ad approvare il progetto preliminare dell’opera.

35. La complessità delle questioni trattate giustifica la compensazione delle spese del giudizio fra tutte le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti:

- 1) dichiara il difetto di legittimazione attiva dei signori Massimiliano Bernini, Virginia Borgi, Francesca Boschetti, Nicola Buonaiuto, Pierluigi Ferrari, Roberto Generali, Antonio Mariani, Manfredi Mariani, Marcello Mariani, Marzia Marzoli, Filippo Massimo Lancillotti, Antonio Palombi, Giovanni Palombi, Giuseppina Palombi, Bianca Stefancu, Luca Theodoli, Marco Tosoni;
- 2) accoglie il ricorso e i motivi aggiunti e, per l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati;
- 3) visto l'art. 34, comma 1, lett. e) c.p.a., dispone che il Consiglio dei Ministri e il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica si rideterminino in conformità alle statuizioni di cui alla presente decisione, ed in particolare nel rispetto di quanto indicato al par. 34 della motivazione;
- 4) compensa le spese di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 26 maggio 2021, in collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto disposto dall'art. 25, comma 2, del D.L. n. 137 del 28 ottobre 2020, con l'intervento dei magistrati:

Antonino Savo Amodio, Presidente

Roberta Ravasio, Consigliere, Estensore

Filippo Maria Tropiano, Primo Referendario

L'ESTENSORE
Roberta Ravasio

IL PRESIDENTE
Antonino Savo Amodio

IL SEGRETARIO