

2012-01-13

**Case Summary posted by the Task Force on Access to Justice**

**ITALY: Italia Nostra, Legambiente, WWF v Presidenza del Consiglio dei ministri et al, sez. IV, n. 3917**

1. Key issue	Access to environmental information and public participation in decision-making procedures for environmental NGOs
2. Country/Region	Italy
3. Court/body	Council of State (Consiglio di Stato)
4. Date of judgment /decision	22 July 2005
5. Internal reference	Sez. IV, n. 3917
6. Articles of the Aarhus Convention	Art. 4, 5, and 6
7. Key words	Public Participation – Access to Information – National Implementation

**8. Case summary**

After a judgment by the Regional Administrative Tribunal (Region of Lazio), three environmental associations (Italia Nostra, Legambiente and WWF) brought an action before the Council of State against Italian public authorities, as well as against the private companies in charge of building the bridge on the Straits of Messina. Among other claims, the associations challenged the legitimacy under domestic law and under international law (Aarhus Convention, implemented by the 2001 law, n. 108) of the preliminary building permit issued by the Italian 'Inter-Ministerial Committee on the economic planning' (CIPE). In particular, the associations argued that during the permit procedure, both of the public participation and access to environmental information principles had been violated.

Regarding the association's public participation claim, the Council of State found that at the time of the issuance, the Inter-Ministerial Committee had already received and considered the observations of the environmental associations. Accordingly, the Court upheld the ruling of the first instance judge and concluded that Italia Nostra, Legambiente and WWF had received an opportunity to participate during the decision-making process which led to the adoption of the permit. Regarding the association's access to environmental information claim, the Court highlighted the importance of combining availability and access to information in order to grant access to environmental information effectively. The Court also stressed that the right to information is to be implemented within the framework of national legislations in accordance with the Convention's provisions. However, also on this point the Court dismissed the claim and upheld the first instance judge's argument relating to the compliance of the procedure in question with relevant provisions.

**9. Link address**

<http://www.giustizia-amministrativa.it/>

*The court decision (in Italian) is enclosed below.*

ORIGINAL TEXT:

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

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

DECISIONE

sui ricorsi riuniti in appello NN.R.G. 10346 e 10421 del 2004, proposti

il primo, n. 10346/2004:

dall'ASSOCIAZIONE ITALIA NOSTRA ONLUS, rappresentata e difesa dall'avv. M. Athena Lorizio e dall'avv. Vincenzo Cerulli Irelli, con domicilio eletto in Roma presso il primo difensore, via Dora, n. 1;

contro

- COMITATO INTERMINISTERIALE PROGRAMMAZIONE ECONOMICA (CIPE), rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici ope legis domicilia in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

- PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici ope legis domicilia in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici ope legis domicilia in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

- MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici ope legis domicilia in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

- MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici ope legis domicilia in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

- MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici ope legis domicilia in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

- REGIONE CALABRIA, non costituitasi in giudizio;

- REGIONE SICILIA, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici ope legis domicilia in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

- STRETTO DI MESSINA - S.P.A., rappresentata e difesa dall'avv. Angelo Clarizia, dall'avv. Benedetto Giovanni Carbone e dall'avv. Piero D'Amelio, con domicilio eletto in Roma presso lo studio del secondo difensore, Viale di Villa Grazioli, n. 13;

- RETE FERROVIARIA ITALIANA S.P.A., rappresentata e difesa dall'avv. Stefano Vinti, con domicilio eletto in Roma, presso lo studio dello stesso difensore, via Emilia, n. 88;

- AZIENDA NAZIONALE DELLE STRADE S.P.A. - ANAS rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici ope legis domicilia in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

- FINTECNA S.P.A., rappresentata e difesa dall'avv. Salvatore Alberto Romano, dall'avv. Stefano Vinti, con domicilio eletto in Roma, presso lo studio del secondo difensore, via Emilia, n. 88;

- COMUNE DI VILLA SAN GIOVANNI, non costituito in giudizio;

- COMUNE DI MESSINA, non costituitosi in giudizio;

- W.W.F. ONLUS, non costituitosi in giudizio;

- LEGAMBIENTE ONLUS, non costituitosi in giudizio;

- CESIA - CENTRO STUDI INIZIATIVE PER L'AMBIENTE, non costituitosi in giudizio;

- PRESIDENZA REGIONE SICILIANA, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici ope legis domicilia in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

il secondo, n. 10421/2004:

ASSOCIAZIONE ITALIANA WORLD WIDE FUND FOR NATURE (WWF) ONLUS, LEGAMBIENTE ONLUS, rappresentate e difese dall'avv. Daniele Granara, dall'avv. Federico Sorrentino, con domicilio eletto in Roma, presso

lo studio del secondo difensore, Lungotevere delle Navi, n. 30;

contro

- COMITATO INTERMINISTERIALE PER LA PROGRAMM.NE ECONOMICA, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici ope legis domicilia in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;
- PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici ope legis domicilia in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici ope legis domicilia in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;
- MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici ope legis domicilia in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;
- MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici ope legis domicilia in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;
- MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici ope legis domicilia in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;
- REGIONE SICILIA, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici ope legis domicilia in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;
- AZIENDA NAZIONALE DELLE STRADE - ANAS S.P.A. rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici ope legis domicilia in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;
- FINTECNA - FINANZIARIA PER I SETTORI INDUSTR. E SERVIZI SPA rappresentata e difesa dall'avv. Salvatore Alberto Romano e dall'avv. Stefano Vinti, con domicilio eletto in Roma presso lo studio del secondo difensore, via Emilia, n. 88;
- RETE FERROVIARIA ITALIANA S.P.A. rappresentata e difesa dall'avv. Stefano Vinti, con domicilio eletto in Roma presso lo studio dello stesso difensore, via Emilia, n. 88;
- REGIONE CALABRIA, non costituitasi in giudizio;
- STRETTO DI MESSINA S.P.A. rappresentato e difeso dall'Avv. Angelo Clarizia, dall'avv. Benedetto Giovanni Carbone e dall'avv. Piero D'Amelio, con domicilio eletto in Roma presso lo studio del secondo difensore, Viale di Villa Grazioli, n. 13;
- COMUNE DI MESSINA, non costituitasi in giudizio;
- PRESIDENZA REGIONE SICILIANA rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici ope legis domicilia in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

e nei confronti di

- COMUNE DI VILLA SAN GIOVANNI non costituitosi in giudizio;  
per l'annullamento

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, Roma, sezione I, 31 maggio 2004 n. 5118

Visti i ricorsi in appello con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio degli appellati;

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

Visto il Dispositivo di Sentenza n. 392/05;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore alla pubblica udienza del 7 luglio 2005 il Consigliere Filippo Patroni Griffi e uditi, altresì, per le parti l'Avv. V. Cerulli Irelli, l'Avvocato dello Stato Zotta, l'Avv. D'Amelio, l'Avv. Clarizia, l'Avv. Carbone, l'Avv. Vinti, l'Avv. S.A. Romano e l'Avv. Sorrentino;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con sentenza 31 maggio 2004, ha respinto il ricorso proposto dalle associazioni Italia Nostra, WWF, Legambiente e CESIA avverso la delibera del CIPE 1° agosto 2003 n. 66, recante

l'approvazione del progetto preliminare per la realizzazione del ponte sullo stretto di Messina, unitamente agli atti del relativo procedimento, tra i quali, in particolare, la proposta di valutazione di impatto ambientale formulata dall'apposita Commissione speciale in data 20 giugno 2003.

La sentenza è impugnata, con distinti atti di appello, da Italia Nostra nonché da Legambiente e WWF.

Si sono costituiti nei relativi giudizi, con il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, la Presidenza del Consiglio dei ministri, il CIPE, il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, il Ministero per i beni e le attività culturali, la Regione Sicilia, l'ANAS s.p.a.. Si sono, altresì, costituiti le società Stretto di Messina, FINTECNA, Rete Ferroviaria Italiana.

Le parti hanno depositato memorie.

All'udienza del 7 giugno 2005 i giudizi sono stati introitati e decisi come da separato dispositivo, pubblicato in data 16/6/2005

DIRITTO

1. Gli appelli vanno riuniti perché proposti avverso la medesima sentenza.

2. La controversia concerne l'approvazione del progetto preliminare per la realizzazione del ponte sullo stretto di Messina, di cui alla delibera del CIPE 1° agosto 2003 n. 66, unitamente agli atti del relativo procedimento, tra i quali, in particolare, la proposta di valutazione di impatto ambientale formulata dall'apposita Commissione speciale in data 20 giugno 2003.

Il Tribunale amministrativo ha respinto il ricorso delle associazioni ambientaliste, le quali hanno appellato la sentenza.

Secondo la stessa impostazione delle appellanti, poi seguita nelle memorie delle parti appellate, i motivi di appello possono essere esaminati in relazione ai capi della sentenza impugnata, che spesso decidono su più motivi proposti in primo grado, e, sul piano generale, concernono sia aspetti sostanziali attinenti alla violazione della normativa ambientale, sia aspetti procedurali che si assumono viziati.

Parti appellate assumono che alcune censure sono inammissibili, perché diverse da quelle proposte in primo grado, ma da tali eccezioni, peraltro infondate, può prescindersi, in quanto gli appelli non possono essere accolti nel merito.

La sentenza, pertanto, merita conferma, sia pure con le precisazioni che verranno svolte in punto di motivazione, che sostituiscono le affermazioni del primo giudice che siano incompatibili con le precisazioni medesime.

3. Con un primo gruppo di censure -che possono essere trattate congiuntamente, relative ai capi 6, 8, 9 e 16 della sentenza- le appellanti lamentano, anche sotto il profilo del difetto di istruttoria e di motivazione, la mancata adeguata considerazione dell'incidenza dell'opera progettata su siti di rilevante interesse ambientale sottoposti a speciale tutela nazionale e comunitaria, con particolare riferimento alla zona di Capo Peloro. Viene conseguentemente dedotta la violazione della normativa comunitaria in tema di SIC (siti di interesse comunitario: direttiva "habitat" 92/43/CEE) e di ZPS (zone a protezione speciale: direttiva "uccelli" 79/409/CEE) e della normativa nazionale di cui al D.P.R. n. 357 del 1997 (di recente modificato con D.P.R. 12 marzo 2003, n. 120). Si invoca il cd. principio di precauzione e, sulla scorta anche di giurisprudenza comunitaria, si assume che l'intervento in parola, attesa la sua incidenza su siti ambientali di rilevanza comunitaria, non poteva essere autorizzato in assenza della certezza che esso non avrebbe pregiudicato il sito. Si lamenta, infine, la mancata valutazione dell'opzione zero ovvero di idonee soluzioni alternative alla costruzione del ponte.

Le doglianze non possono essere condivise.

3. 1 La normativa comunitaria invocata è volta ad assicurare la protezione di aree di particolare rilevanza ambientale, prevedendo -come rilevato da questo Consiglio (VI, dec. n. 1102 del 2005) una specifica valutazione di incidenza ambientale all'interno della VIA. La direttiva in questione -la cui astratta applicabilità alla fattispecie in esame non è revocata in dubbio dalle appellate- all'articolo 6, par. 3, prescrive che qualsiasi piano o progetto, "che possa avere incidenze *significative*" su di un sito di interesse comunitario, sia assoggettato a una "opportuna valutazione dell'incidenza che ha sul sito". In sede di recepimento della normativa comunitaria (D.P.R. n. 357

del 1997, come novellato dal D.P.R. n. 120 del 2003), è stata conseguentemente introdotta nel nostro ordinamento -come si è sopra accennato- per le opere assoggettate a valutazione di impatto ambientale, una specifica fase di valutazione di incidenza ambientale ai sensi della richiamata normativa, che trova collocazione all'interno della procedura VIA.

Deve convenirsi, in punto di diritto, con le appellanti associazioni che anche la semplice probabilità di un pregiudizio per l'integrità e la conservazione del sito sia sufficiente a far concludere in senso negativo la valutazione di incidenza ambientale e a imporre il ricorso alla speciale procedura delineata dalla direttiva qualora, ricorrendone le condizioni, si intenda nondimeno portare avanti la realizzazione del progetto.

Va peraltro rimarcato che è la stessa disposizione comunitaria invocata a richiedere che le incidenze sul sito, per essere giuridicamente rilevanti, siano "significative" (la precedente direttiva 85/337 si esprimeva nel senso di "impatto ambientale importante"). E la sentenza della Corte di giustizia del 7 settembre 2004 (C-127/02) attribuisce esplicita valenza normativa al carattere *significativo* o meno dell'incidenza ambientale -identificato con il rischio di compromissione degli obiettivi di conservazione del sito- con ciò demandando alle autorità nazionali competenti la valutazione di questa soglia minima di incidenza e, al contempo, ai giudici nazionali il sindacato sul rispetto dei limiti alla discrezionalità imposti dalla direttiva in questione.

Sul piano del diritto interno, il delineato quadro normativo si traduce nella necessità che l'amministrazione prenda in specifica considerazione l'incidenza ambientale dell'intervento sui siti protetti procedendo ad accertare, in prima valutazione, il carattere significativo di siffatta incidenza, in relazione al rischio di compromissione dell'integrità del sito.

Trattasi di esercizio di discrezionalità tecnica, demandata alla speciale Commissione nell'ambito della procedura VIA, sindacabile dal giudice amministrativo -secondo i principi- nel caso in cui l'Amministrazione non abbia avuto un'esatta rappresentazione dello stato dei luoghi, non abbia tenuto in adeguata considerazione tutti gli elementi idonei a influire sul giudizio di non pericolosità dell'intervento rispetto agli obiettivi di conservazione, si sia, in definitiva, determinata a ritenere insussistente il rischio di compromissione dei siti sulla base di una motivazione illogica o inadeguata ovvero di un'inappropriata rappresentazione delle circostanze di fatto.

Nel delineato contesto, occorre quindi solo stabilire se, nel caso in esame, la valutazione di incidenza ambientale del progetto sul sito di Capo Peloro sia mancata ovvero sia stata svolta dall'Amministrazione in modo inadeguato, in particolare sulla base di un'istruttoria carente e con motivazione insufficiente, come assume parte appellante.

Va chiarito che, per stabilire l'adeguatezza dell'istruttoria e della motivazione, è ben possibile prendere in esame, oltre che il parere della Commissione e la sottostante relazione istruttoria, anche e soprattutto la documentazione di parte, quale risulta dall'integrazione istruttoria disposta dalla Commissione e assolta con adempimenti in data 23 aprile e 26 maggio 2003. La valutazione della Commissione è portata fisiologicamente sul progetto preliminare e sullo studio di impatto ambientale presentati dall'interessato. Di tali atti è richiesto un attento esame da parte della Commissione, in modo che si abbia la certezza che la Commissione esprima in assoluta consapevolezza il giudizio di compatibilità ambientale. Non è invece richiesto che la Commissione proceda a una puntuale condivisione di ogni aspetto trattato nel progetto e nello studio di impatto e, ancor meno, che la Commissione formuli *ex novo* il parere senza potere, per contro, condividere, anche implicitamente, le valutazioni e le conclusioni rinvenibili nello studio di impatto ambientale. L'unica conseguenza, in tal caso, sarà che le contestazioni di controparte e il conseguente sindacato del giudice si appunteranno sugli atti di parte e, in particolare, sullo studio di impatto.

Nel merito del sindacato, e nei limiti in cui lo stesso può essere condotto sul piano della legittimità, possono condividersi le conclusioni cui è pervenuto il Tribunale amministrativo che -ad avviso della Sezione- non sono contraddette in maniera adeguata dai motivi di appello.

In particolare, la valutazione di incidenza significativa, esclusa dalla Commissione sulla base dello studio di impatto, è frutto, a seguito

dell'istruttoria, di una esatta rappresentazione delle risultanze di fatto con particolare riferimento allo stato dei luoghi nonché di un'adeguata considerazione dei possibili effetti dell'intervento sulla situazione ambientale e delle necessarie misure di mitigazione e compensative.

Il Tribunale amministrativo, di cui la Sezione condivide sul punto anche le motivazioni, ha evidenziato come dalle risultanze documentali versate in atti possa evincersi un adeguato livello di approfondimento e, quel che più rileva, la considerazione degli elementi di fatto sussumibili nella valutazione di impatto e di incidenza ambientale, valutazione che -secondo principi ricevuti (VI, dec. n. 1 del 2004)- non può essere sindacata in sede di legittimità e, soprattutto, non può essere sostituita da considerazioni soggettive che si risolvano semplicemente in un diverso giudizio e in una scelta diversa da quella effettuata dall'amministrazione. In altri termini, la prospettazione di una soluzione alternativa e la stessa opinabilità del giudizio e dell'opzione progettuale adottata dall'amministrazione non valgono, e anzi escludono che la scelta possa essere sindacata sul piano della discrezionalità, proprio perché espressione di una delle possibili opzioni.

Anche le deduzioni di parte appellante in ordine alla significativa incidenza ambientale della realizzazione di "uno degli immensi piloni che sorreggerà il ponte...nel bel mezzo del pantano di Gazzirri" -circostanza peraltro smentita da parte avversa, nel senso che si verrà a creare in area protetta una mera sovrapposizione aerea per una superficie pari a poco più dell'uno per mille del sito- non può condurre a considerare una sorta di dato di comune esperienza la portata lesiva di una siffatta circostanza, a fronte di una specifica valutazione in senso negativo contenuta nello studio di impatto, da considerare quindi condivisa dall'amministrazione.

Né la significativa incidenza negativa della realizzazione del progetto sui siti protetti può essere desunta dall'insieme di prescrizioni e condizioni apposte in sede di approvazione, in quanto -come chiarito da questo Consiglio (VI, cit. dec. n. 1102 del 2005)- anche una valutazione condizionata di impatto costituisce un giudizio allo stato degli atti integrato dall'indicazione preventiva degli elementi capaci di superare le ragioni del possibile dissenso; più in generale, il principio di economicità dell'azione amministrativa e quello di collaborazione tra i soggetti del procedimento inducono a ritenere immune da vizi un *modus operandi* che, mediante l'apposizione di prescrizioni e vincoli in sede di giudizio di compatibilità ambientale, conformi l'attività successiva del soggetto precedente e, al contempo, implichi la vigilanza sui profili interessati dalla VIA anche nelle fasi successive della progettazione e dell'esecuzione (fatto salvo quanto verrà osservato in seguito sui rapporti tra progettazione preliminare e definitiva).

Le appellanti associazioni, anche nel giudizio di appello, si soffermano sulla mancata valutazione della cd. opzione zero, cioè sulla mancata considerazione di alternative che escludessero la soluzione infrastrutturale in favore di un potenziamento del sistema dei trasporti.

Orbene, non è esatto che tale soluzione non sia stata considerata, essendo la stessa stata presa in considerazione e addirittura reputata di maggiore impatto ambientale rispetto all'ipotesi-ponte, soprattutto mitigata, nell'impatto, dalle misure di compensazione adottabili -finalizzate, tra l'altro, "al ripristino ambientale dei settori più degradati dei sistemi dunali e della spiaggia di Gazzirri-Faro, (al)la generale bonifica dei pantani con il controllo e la captazione degli scarichi abusivi nei pantani e il ripristino e la manutenzione di tutte le foci locali" (p. 17/46 della valutazione di incidenza del maggio 2003)- nonché dalle prescrizioni e dai vincoli apposti in sede di approvazione del progetto. Sicché, ancora una volta, la contestazione della soluzione prescelta si traduce, in termini strettamente giuridici, nella mera, e perciò inammissibile, non condivisione della scelta effettuata.

Analoghe considerazioni valgono anche con riferimento alla doglianza di mancata considerazione di soluzioni infrastrutturali diverse (ponte di Corinto), non potendosi convenire con le deduzioni svolte dalle appellanti sul mancato approfondimento tecnico della scelta, nei limiti, più volte ripetuti, in cui tale scelta risulti sindacabile.

3. 2 Un diverso profilo di illegittimità è evidenziato nell'appello di WWF e Legambiente, in relazione alla mancata considerazione nello studio di incidenza

ambientale e nella procedura VIA delle opere infrastrutturali connesse al ponte.

Pur dandosi atto di un'evidente perplessità al riguardo contenuta nella comunicazione 21 luglio 2004 DSA/2004/17035), di cui alla nota di risposta 30 luglio 2004 delle associazioni ambientaliste, deve convenirsi con le considerazioni svolte dal Tribunale amministrativo sull'esclusione delle opere connesse e complementari dalla valutazione di impatto ambientale relativa al ponte, trattandosi di opere che non appaiono imprescindibilmente collegate, nella loro esatta consistenza, con l'opera principale e che quindi sono passibili di autonome, ma sicuramente indefettibili, valutazioni di impatto. In altri termini, si ritiene che la valutazione di impatto ambientale relativa a tali opere sia inidonea a incidere sulla localizzazione dell'opera principale, potendosi addivenire a una conformazione delle stesse che sia compatibile con lo stato dei luoghi e con il giudizio ambientale alle stesse relativo.

4. Un altro ordine di censure, relativo al capo 10 della sentenza di primo grado, concerne il rapporto tra la verifica di incidenza ambientale e la stessa procedura VIA e la progettazione preliminare. Le appellanti contestano, anche sul piano della normativa comunitaria, la riferibilità della valutazione di impatto ambientale alla fase preliminare anzi che definitiva della progettazione. In tale contesto appare opportuno esaminare anche la censura concernente il parere reso dal ministero per i beni e le attività culturali, che, a dire di parte appellante, non potrebbe essere definito favorevole, proprio perché contiene una serie di riserve che impedirebbero di considerare tale parere come favorevole.

Le censure sono infondate, ma con le precisazioni che seguono.

4. 1 Il decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, all'articolo 3, descrive i contenuti del progetto preliminare, che si caratterizza, rispetto al progetto preliminare di cui all'articolo 16 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, per la maggiore analiticità degli elementi da indicare: il comma 3, infatti, espressamente chiarisce che "oltre a quanto già previsto ai sensi dell'articolo 16 della legge quadro", il progetto preliminare dovrà evidenziare, con apposito adeguato elaborato cartografico, aree impegnate, fasce di rispetto e misure di salvaguardia, specifiche funzionali e limiti di spesa anche con relazione alle eventuali misure compensative dell'impatto, opere connesse. Soprattutto, "il progetto preliminare è corredato anche da studio di impatto ambientale". I contenuti dello studio di impatto ambientale e della conseguente valutazione di impatto sono analiticamente descritti negli articoli 18 e 19.

L'articolo 4 del decreto legislativo n. 190 chiarisce, al comma 1, che, in sede di progettazione definitiva, è attestata "la rispondenza al progetto preliminare ed alle eventuali prescrizioni dettate in sede di approvazione dello stesso con particolare riferimento alla compatibilità ambientale e alla localizzazione dell'opera". Si precisa che è il progetto definitivo a definire le "eventuali opere e misure mitigatrici e compensative dell'impatto ambientale, territoriale e sociale" e che la sua approvazione "consente la realizzazione...di tutte le opere".

L'articolo 20 chiarisce esplicitamente i rapporti tra progettazione preliminare e definitiva prevedendo, al comma 4, che la Commissione verifichi "la ottemperanza del progetto definitivo alle prescrizioni del provvedimento di compatibilità ambientale", e, al comma 5, statuendo che, "qualora il progetto definitivo sia sensibilmente diverso da quello preliminare, la Commissione riferisce al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio che può disporre...l'aggiornamento dello studio di impatto ambientale e la nuova pubblicazione dello stesso, anche ai fini dell'eventuale invio di osservazioni da parte dei soggetti pubblici e privati".

Il complesso quadro normativo, se correttamente interpretato e soprattutto applicato, consente di delineare un sistema compatibile con i principi comunitari e rispettoso delle esigenze, anche contrapposte, coinvolte nel procedimento nonché dei valori ambientali.

Già questo Consiglio di Stato ( dec. 26 aprile 2005 n. 1893) ha avuto modo di precisare che "l'anticipazione della valutazione dell'impatto ambientale al progetto preliminare...significa soltanto che, con riferimento alle infrastrutture strategiche di cui alla legge n. 443/2001, il progetto preliminare deve essere, per l'aspetto riguardante l'impatto sull'ambiente,

adeguatamente approfondito e sviluppato e non suscettibile di successive modificazioni, in modo da implicare -per dirla con le parole della Corte comunitaria- la *decisione principale* sull'ottimale armonizzazione dell'opera pubblica con l'ambiente esterno" e che pertanto il decreto legislativo "contiene una specifica e particolare disciplina del progetto preliminare e della sua relazione con il progetto definitivo, la quale impone che il primo livello di progettazione individui tutti gli elementi dell'opera che possono avere incidenza sull'ambiente" sì da non poter essere modificato dal successivo livello di progettazione.

In altre parole, il quadro normativo, sopra delineato può essere schematicamente riassunto nei seguenti termini:

- si anticipa alla progettazione preliminare la valutazione di impatto ambientale, e con essa la verifica di incidenza, da una parte, richiedendo un maggior livello di approfondimento del progetto preliminare, dall'altra, e correlativamente, imponendo la predisposizione di un analitico studio di impatto da porre a base di un altrettanto analitico e approfondito giudizio tecnico di impatto ambientale;

- l'esigenza di consentire al soggetto precedente di conoscere già nella fase preliminare della progettazione la compatibilità ambientale dell'opera da realizzare è bilanciata, sul piano del rispetto dei valori ambientali, dalla necessaria corrispondenza del progetto definitivo alla progettazione preliminare come integrata dalle prescrizioni e dai vincoli indicati in sede di approvazione del progetto preliminare;

- il progetto definitivo non può "sensibilmente" discostarsi dal progetto preliminare, perché in tal caso il Ministro "può" disporre l'aggiornamento dello studio di impatto e la sua nuova pubblicazione ( art. 20, comma 5).

Tale ultima conclusione merita di essere precisata.

Il sistema impone -come si è detto- nello stesso interesse del soggetto precedente e dell'Amministrazione che ne condivida il progetto- una particolare attenzione nella predisposizione del progetto preliminare e dello studio di impatto ambientale nonché nella proposizione delle prescrizioni e dei vincoli che "integrano" il progetto preliminare al fine della verifica di conformità demandata alla fase della progettazione definitiva.

Una verifica di conformità in senso negativo preclude l'approvazione del progetto definitivo e quindi la realizzazione dell'opera. Inoltre, il progetto definitivo non può discostarsi "sensibilmente" da quello preliminare; non può cioè, secondo una rigorosa valutazione degli elementi caratterizzanti il progetto, naturalmente sottoposta al sindacato di legittimità, dar vita a un progetto sensibilmente diverso da quello preliminare, perché altrimenti si avrebbe un progetto sostanzialmente nuovo che non potrebbe sottrarsi alla ripetizione della sequenza procedimentale delineata dalla legge. In tal senso va, infatti, letto il comma 5 dell'articolo 20, con la precisazione che il termine "può" ivi contenuto non può che essere letto nel senso dell'attribuzione al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio di un potere da esercitare, ricorrendone i presupposti (la variazione "sensibile"), necessariamente. Ogni diversa interpretazione urterebbe contro la normativa comunitaria e il giudice sarebbe tenuto a disapplicare la disposizione.

In conclusione sul punto, deve ritenersi che la normativa delineata, nella chiave di lettura che la Sezione ritiene corretta, sia immune dalle censure, anche di ordine comunitario, sollevate, non necessiti di interpretazione pregiudiziale ai sensi del Trattato e che le censure sollevate dalle associazioni appellanti sono infondate o quanto meno inammissibili sul piano dell'attualità della lesione, che semmai potrà verificarsi al momento della progettazione definitiva e sarà invero riferibile a quella fase nei sensi sopra precisati.

4. 2 Alla luce della ricostruzione sistematica sin qui delineata va valutata - come accennato- anche la censura concernente il parere espresso dall'Amministrazione dei beni culturali (capo 13 della sentenza).

Non può essere revocato in dubbio -come ritenuto anche dal Tribunale amministrativo- che il parere in parola, per quanto singolare nell'impostazione quasi interlocutoria, sia "positivo", nel senso che, come testualmente può leggersi nel documento, esso consente di concludere la fase della progettazione preliminare, addivenendo all'approvazione del relativo progetto; ma, con

l'apposizione di una serie di vincoli e l'imposizione di alcuni approfondimenti, è del pari indubitabile che esso, proprio per le considerazioni dianzi svolte, condizioni non poco la fase della progettazione definitiva, in quanto il mancato verificarsi di quelle condizioni o l'esito non previsto degli approfondimenti potrebbero richiedere modificazioni al progetto definitivo tali da non consentire la verifica di conformità al progetto preliminare richiesta dalla legge. Ma, anche con riguardo a tali considerazioni, non può non rilevarsi che nessun vizio del procedimento appare configurabile né alcuna lesione attuale dell'interesse ambientale e, conseguentemente, della posizione legittimante delle associazioni appellanti.

4. 3 Va, infine, respinta la censura avanzata da WWF e Legambiente relativa alla mancata effettuazione della valutazione ambientale strategica (VAS), di cui alla direttiva 2001/42/CE e al D.P.R. 14 marzo 2001 (recante il piano generale dei trasporti), la cui attuale vigenza nel nostro ordinamento è stata esclusa dal Tribunale con argomentazioni convincenti: la pendenza del termine per il recepimento della direttiva, il che rende irrilevante il carattere autoesecutivo della stessa; la previsione della VAS nel piano generale dei trasporti come elemento che conferisce una mera priorità all'intervento.

5. I capi 11 e 12 della sentenza respingono un gruppo di censure con le quali le associazioni appellanti lamentano la violazione dei principi e delle disposizioni, sul piano nazionale, comunitario e internazionale (legge 16 marzo 2001, n. 108, che ratifica la Convenzione di Aarhus del 25 giugno 1998), che regolano la partecipazione procedimentale della associazioni ambientaliste e, più in generale, il diritto all'informazione ambientale. Sotto altro profilo, lamentano, altresì, la mancata adeguata considerazione degli apporti procedurali svolti, in primo luogo sul piano della motivazione a sostegno del parere della Commissione VIA e quindi della delibera CIPE di approvazione del progetto preliminare.

Anche sul punto la sentenza merita conferma.

Può convenirsi con le appellanti che la sequenza procedimentale denota una non del tutto appropriata considerazione da parte delle amministrazioni della posizione procedimentale delle associazioni; purtuttavia, nelle concrete circostanze di fatto, è da ritenere che il procedimento sia immune sul piano della legittimità dai vizi denunciati al riguardo.

In effetti, contrariamente a quanto sostenuto dalle parti appellate, l'integrazione istruttoria richiesta alla società riguarda elementi di notevole rilievo nell'economia dello studio di impatto ambientale; il fatto che la società avesse chiesto un rinvio del deposito di alcuni atti, se consente di escludere, in base al principio di leale collaborazione, che la scadenza del termine assegnato per l'istruttoria potesse, nella specie, assumere valenza di parere negativo (dove l'infondatezza della censura riproposta da Italia Nostra in ordine all'asserita perentorietà del termine), certo non è opponibile alle associazioni ambientaliste, che non erano tenute a sapere di tale rinvio, non foss'altro perché la richiesta non era certamente indirizzata a loro.

Ma, sul piano della legittimità, la questione è un'altra: interlocutore finale dei soggetti portatori di interessi coinvolti nel procedimento è l'autorità competente all'emanazione del provvedimento, nel caso di specie il CIPE, che approva il progetto preliminare. La delibera del CIPE è stata approvata in data 1° agosto 2003 e le associazioni avevano fatto pervenire le loro osservazioni (ulteriori rispetto a quelle presentate nel corso del procedimento) con nota del 30 luglio, direttamente al Comitato interministeriale, mostrando di conoscere bene il contenuto di tale parere. Per quella data le associazioni conoscevano il parere della Commissione (che risulta anche formalmente comunicato con nota del 16 luglio "anticipata via fax"), che fa riferimento ovviamente anche alle integrazioni istruttorie, indicando le date in cui le stesse sono state depositate. Soprattutto il parere tiene conto di tutti gli atti, e quindi ovviamente anche delle integrazioni relative, in particolare, ai SIC e alle ZPS.

Esse erano quindi in condizione di esercitare e in concreto hanno esercitato nel corso dell'intero procedimento una gran mole di osservazioni, realizzando così quel compiuto e informato apporto procedimentale che è alla base del loro riconoscimento quali soggetti qualificati portatori di interessi in materia ambientale.

Il diritto all'informazione, le cui modalità la normativa invocata demanda alle autorità nazionali, richiede un approccio sostanzialistico al concreto svolgersi del procedimento, che sia tale da consentire, con la combinazione degli strumenti della pubblicità e dell'accesso, un'effettiva possibilità di conoscenza ai soggetti coinvolti nel procedimento e che tenga conto della qualità di tali soggetti, nel senso che la valutazione della consistenza dell'obbligo di informazione gravante sull'amministrazione e del correlato onere di diligenza gravante sui soggetti coinvolti non può prescindere dal livello di organizzazione e professionalità proprio delle associazioni ambientali "riconosciute", livello che non consente di considerare e trattare le stesse alla stregua di un qualsiasi soggetto individuale che abbia titolo a partecipare al procedimento.

Deve infine respingersi anche la doglianza relativa alla mancata considerazione delle osservazioni presentate dalle appellanti, in quanto -come esattamente evidenziato anche dal Tribunale amministrativo- dalle risultanze in atti, e soprattutto dalla relazione istruttoria, può evincersi che l'amministrazione ha avuto piena contezza delle osservazioni presentate, cui possono essere correlate anche parte delle prescrizioni apposte in sede di approvazione del progetto; mentre non sussiste -secondo i principi- un onere di motivazione analitica in relazione alle osservazioni medesime.

6. In relazione al capo 20 della sentenza è denunciata la mancata partecipazione degli enti locali al procedimento di formazione del progetto preliminare. La censura è articolata su un duplice versante: sul piano generale, è contestata la legittimità costituzionale del decreto legislativo n. 190 del 2002, unitamente alla legge delega; d'altro canto, con riferimento alla regione Calabria, è dedotta in particolare la violazione della legge regionale n. 19 del 2002.

Muovendo da tale ultimo profilo di doglianza, va considerato che l'articolo 16 della legge regionale, recante in generale la procedura per la formazione dell'intesa in ordine alla localizzazione delle opere pubbliche statali e di interesse statale con conformi alla strumentazione urbanistica, prevede che l'intesa sia espressa dalla Giunta regionale previa convocazione di una conferenza di servizi alla quale partecipano gli enti locali interessati.

L'articolo 3 del decreto legislativo n. 190 del 2002 stabilisce che il progetto non è sottoposto a conferenza di servizi e che l'intesa sulla localizzazione è acquisita con la pronuncia (favorevole) dei presidenti delle regioni interessate.

L'incompatibilità tra le due disposizioni richiamate è evidente. Recando la normativa statale una disciplina speciale, riferibile alle grandi opere disciplinate dal decreto n. 190 del 2002, a fronte della portata generale della legge regionale n. 19 del 2002, deve ritenersi che alla fattispecie in esame sia applicabile, sulla base del criterio di specialità, il solo procedimento delineato dall'articolo 3 del decreto legislativo n. 190 del 2002, che altresì prevede anche che, ove il parere degli enti locali non sia intervenuto nei termini utili per l'approvazione del progetto, da esso possa prescindersi.

La compatibilità costituzionale del sistema delineato con la Costituzione è già stata ritenuta, sul piano della manifesta infondatezza, da questo Consiglio di Stato nella citata decisione n. 1893 del 2005 -da cui non vi è motivo di discostarsi- sulla base del principio di sussidiarietà desunto dalla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale e applicato alla rilevanza strategica sul piano nazionale delle opere la cui realizzazione è disciplinata dal decreto n. 190 del 2002.

Né la questione di costituzionalità può porsi, per la sua manifesta infondatezza, in relazione al diverso profilo, dedotto da Italia Nostra, inerente all'indebita intromissione della normativa statale nella disciplina della formazione della volontà regionale in ordine all'espressione dell'intesa.

La legge statale disciplina, per quanto si è detto legittimamente, il procedimento volto all'approvazione del progetto preliminare, contemplando i soggetti chiamati a partecipare al procedimento che sono i soli legittimati a esprimere l'intesa. Poiché il procedimento è di competenza statale, la legge legittimamente contiene tale previsione. Ciò non esclude, in ipotesi, che la legge regionale possa a sua volta regolare un procedimento volto a "legittimare" l'organo regionale chiamato a partecipare al procedimento statale

a esprimere la volontà dell'amministrazione regionale. Ma, in primo luogo, deve escludersi che tale portata abbia la legge regionale Calabria n. 19 del 2002 che, come si è detto, reca una disciplina generale sull'intesa alla localizzazione delle opere statali sul territorio regionale, ma che non è riferita alla fattispecie specifica delle infrastrutture strategiche di interesse nazionale; sicché, sotto tale profilo, è la stessa rilevanza della questione che viene meno. Sarebbe poi da verificare che l'eventuale violazione di una siffatta disciplina regionale possa in sé determinare il vizio del procedimento come disciplinato dalla legge statale, vizio peraltro che in ogni caso si atterrebbe come vizio della formazione della volontà sotto un'angolazione che è diversa da quella dedotta con il motivo di ricorso. Anche tali censure vanno quindi respinte.

7. Il capo 21 della sentenza è impugnato da Italia Nostra, che ripropone l'originaria censura con la quale si lamenta l'incertezza urbanistica derivante dall'approvazione del progetto nei comuni interessati, e in particolare in quello di Villa San Giovanni.

Il Tribunale amministrativo ha respinto la censura sul duplice rilievo del carattere preliminare del progetto e della genericità dei fattori di incertezza nell'allegazione della ricorrente.

Il rilievo di genericità non si sottrae alla riproposizione della censura in appello, per giunta riferita solo al rilievo del carattere preliminare del progetto, sicché la stessa è da ritenere inammissibile.

8. Del pari inammissibili per genericità, rispetto alle motivazioni che sorreggono la sentenza appellata (che comunque la Sezione condivide nel merito), sono da ritenere le restanti censure, attinenti alla fattibilità dell'opera sul piano tecnico, all'incerta valutazione dei costi, all'asserita indisponibilità delle aree.

9. In conclusione, la sentenza del Tribunale amministrativo merita integrale conferma, con le precisazioni, quanto alla motivazione, contenute nella presente decisione (con particolare riguardo a quanto chiarito al paragrafo 4). Gli appelli vanno pertanto respinti, mentre, attesa la complessità della causa, ricorrono giusti motivi per compensare tra le parti le spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quarta, riunisce gli appelli e li rigetta nei sensi di cui in motivazione.

Spese del presente grado compensate.

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

Così deciso in Roma, addì 7 giugno 2005, dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale - Sezione Quarta - riunito in camera di consiglio con l'intervento dei Signori:

Paolo SALVATORE Presidente

Filippo PATRONI GRIFFI Consigliere, est.

Dedi Marinella RULLI Consigliere

Antonino ANASTASI Consigliere

Aldo SCOLA Consigliere

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 22 LUG. 2005.