

Pubblicato il 24/01/2019

N. 00908/2019 REG.PROV.COLL.

N. 01155/2018 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 1155 del 2018, integrato da motivi aggiunti, proposto da

WWF Italia o.n.l.u.s., Lega Italiana Protezione Uccelli o.n.l.u.s., Gruppo di Intervento Giuridico o.n.l.u.s., Italia Nostra o.n.l.u.s., Forum Ambientalista, in persona dei rispettivi legali rappresentati p.t., nonché da Massimiliano Bernini, Virginia Borgi, Francesca Boschetti, Nicola Buonaiuto, Pierluigi Ferrari, Roberto Generali, Antonio Mariani, Manfredi Mariani, Marcello Mariani, Marzia Marzoli, Filippo Massimo Lancellotti, Antonio Palombi, Giovanni Palombi, Giuseppina Palombi, Bianca Stefancu, Luca Theodoli, Marco Tosoni, tutti rappresentati e difesi dagli avvocati Giancarlo Viglione e Noemi Tsuno, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio del primo in Roma, Lungotevere dei Mellini, 17;

contro

Presidenza del Consiglio dei Ministri e Azienda Nazionale Autonoma Strade – Anas s.p.a., in persona dei legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso cui domiciliato "ex lege" in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento, previa sospensiva

1) quanto al ricorso introduttivo:

- della delibera del Consiglio dei Ministri adottata 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 s.p.a., con la relativa documentazione;

Vista l'ordinanza cautelare di questa Sezione n. 1213/2018 del 1.3.2018;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti lo Statuto e il Regolamento di procedura della Corte di Giustizia dell'Unione europea;

Viste le "Raccomandazioni all'attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale" (2012/C 338/01) della Corte di Giustizia dell'Unione europea (d'ora in poi anche "Raccomandazioni");

Visti gli artt. 19, paragrafo 3, lett. b), del Trattato sulla Unione Europea (TUE) e 267 del Trattato sul Funzionamento della Unione Europea (TFUE);

Visto l'articolo 79, comma 1, del Decreto legislativo n. 104 del 2010, Allegato 1 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009 n. 69, recante delega al Governo per il riordino del processo amministrativo), recante il "Codice del processo amministrativo";

Visti gli artt. 2 e 9 del Trattato sull'Unione Europea; gli artt. 9, comma 1, 126, 145 e segg., 151 e segg. del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea;

Relatore nell'udienza pubblica del 19 dicembre 2018 il dott. Ivo Correale e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

A – L'oggetto della controversia, l'illustrazione dei presupposti di fatto e dei motivi di ricorso.

A.1 I presupposti di fatto del presente contenzioso possono sintetizzarsi come segue.

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)".

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.

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").

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".

A.2 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 prevedeva 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.

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 (sviluppandosi 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).

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 potevano essere risolti mediante una suddivisione in due tratte ("Monte Romano Est – Tarquinia" e "Tarquinia – Autostrada A12") del "tracciato viola".

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".

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".

Con parere del 7.7.17, la Commissione VIA-VAS adottava nuovo parere negativo su tale tracciato, evidenziando che il "tracciato viola" minimizzava gli impatti – sia archeologici che naturalistici che ambientali che geo-idrogeologici – ottimizava 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 non era possibile elaborare eventuali

prescrizioni e misure di mitigazione, come richieste dalla PCM, per la variante di cui al "tracciato verde", già negativamente valutata nel gennaio 2017.

A.3 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.

A.4 Con rituale ricorso a questo Tribunale, le associazioni ambientaliste e i singoli ricorrenti indicati in epigrafe chiedevano l'annullamento, previa sospensiva, del provvedimento in questione, lamentando, in sintesi, la violazione e falsa applicazione dell'art. 6, comma 4, della Direttiva 92/43/CEE e s.m.i. e dell'art. 183, comma 6, d.lgs. n. 163/06, oltre a varie figure di eccesso di potere.

I ricorrenti richiamavano la circostanza per la quale l'intervento di cui alla tratta viaria in esame non era impedito dal parere negativo espresso dalla Commissione VIA perché sussisteva "il tracciato viola" in alternativa, peraltro già approvato sotto il profilo ambientale e per circa due terzi realizzato.

Ferma restando, pertanto, la sussistenza dell'interesse a ricorrere - sia delle associazioni che dei privati cittadini, tra cui alcuni proprietari di aree insistenti sul percorso del "tracciato verde" con abitazioni o attività aziendali - su cui si soffermavano, i ricorrenti riportavano i punti salienti della delibera impugnata ed evidenziavano che era stata fondata essenzialmente sulle considerazioni che il nuovo tracciato rispondeva all'esigenza di completare l'opera di interesse pubblico con un "minor impegno finanziario".

In relazione al primo profilo, però, essi ponevano in risalto che anche il "tracciato viola" consentiva il completamento richiesto, rispettando, in più, l'ulteriore interesse pubblico alla tutela di profili ambientali, secondo la perentoria conclusione della Commissione VIA che, nel luglio 2017, si era pronunciata in senso negativo sul "tracciato verde" e aveva posto in evidenza anche la maggior lunghezza di questo e la più consistente presenza di "rilevati", che sono di gran lunga le tratte infrastrutturali stradali di maggior impatto su flora, fauna e paesaggio, nonché la maggior pendenza di una "livelletta" tra la galleria "Calistro" e il "fosso del Forcone" e la necessità di un nuovo svincolo con l'A12, fortemente impattante sia paesaggisticamente che come "occupazione di territorio"; aspetti entrambi non considerati nell'"analisi multicriterio" svolta dal proponente.

In relazione al secondo profilo, poi, si osservava che, pur non avendo Anas mai stimato in maniera precisa il costo del progetto, la PCM aveva ritenuto prevalente la valorizzazione del minor costo dell'opera rispetto alla compatibilità ambientale ma ciò era in contrasto con la "Direttiva habitat", il cui art. 6, n. 4, prevede che tale conclusione può essere legittimata solo in assenza di soluzioni alternative, qui invece presenti e non richiamate nella delibera impugnata.

Si costituivano in giudizio la PCM e Anas, rilevando l'infondatezza del ricorso.

Con l'ordinanza cautelare in epigrafe, questa Sezione, facendo applicazione dell'art. 55, comma 10, c.p.a., fissava direttamente l'udienza di trattazione del merito.

A.5 Nelle more, con rituali motivi aggiunti, era proposta impugnativa anche avverso la delibera del CIPE del 28.2.2018 nel frattempo adottata, relativa all'approvazione con prescrizioni del progetto preliminare del "tracciato verde".

In sintesi, in essi si lamentava la violazione del principio costituzionale della tutela dell'ambiente, dell'art. 6 della Direttiva "habitat" e degli artt. 4 e 9 della Direttiva 2009/147/CE nonché dell'art. 183, comma 6, d.lgs. n. 163/06 e degli artt. 5 e 6 del d.p.r. n. 537/97, oltre a varie figure sintomatiche di eccesso di potere.

In primo luogo, i ricorrenti osservavano che, insistendo il "tracciato verde" su una Zona Speciale di Conservazione (ZSC "Valle del Mignone"), erano applicabili la c.d. "Direttiva habitat" e il d.p.r. n. 357/97, il cui art. 5 recepiva pressoché interamente l'art. 6 della Direttiva, prevedendo, in sintesi, che, qualora un intervento fosse ritenuto necessario per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, era comunque doveroso assicurare la presenza di due condizioni, quali la mancanza di soluzioni alternative possibili e l'adozione di ogni misura compensativa necessaria, come da pronunce della Corte di Giustizia UE che erano richiamate.

In secondo luogo, il CIPE, tra le prescrizioni imposte, aveva illegittimamente richiesto ad Anas di redigere il progetto definitivo con lo studio di incidenza ambientale "almeno fino alla fase 2 di valutazione appropriata", prevedendo che fosse la Regione Lazio a verificare tale studio e individuare eventuali ulteriori misure di mitigazione e compensazione, ma ciò non teneva conto che, ai sensi dell'art. 5 cit., la Valutazione di Incidenza Ambientale (VINCA) è ricompresa nell'ambito della procedura di VIA e che nel caso di specie la relativa Commissione aveva già esaminato anche la valutazione di incidenza ambientale su cui aveva chiesto integrazioni ad Anas senza ottenere quanto indicato, con la conseguenza che doveva escludersi che la VINCA fosse nuovamente presentabile in sede di progetto definitivo, anche in questo caso secondo conclusioni della stessa Corte di Giustizia UE che erano richiamate.

Inoltre, non poteva essere la Regione Lazio a provvedere alla verifica della VINCA spettando tale competenza alla Commissione VIA, peraltro già pronunciatasi.

Tale Valutazione, poi, secondo la metodologia approvata, prevede quattro fasi principali ma la proponente Anas non era andata oltre la prima fase ("screening"), tanto da ottenere il parere negativo della Commissione suddetta che già allora individuava insuperabili criticità ambientali in ordine agli effetti sul sito "Natura 2000".

In terzo luogo, i ricorrenti ponevano in evidenza che anche il CIPE non aveva considerato che esisteva una soluzione alternativa possibile, di cui al "tracciato viola" già approvato dal MATTM e dallo stesso CIPE e costituente l'unico strumento rispondente pienamente all'interesse pubblico generale che contemperava i profili del rispetto dell'ambiente e quello della necessità di realizzare l'opera.

A ciò doveva aggiungersi che le richiamate norme applicabili prevedono che, laddove siano rinvenuti motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, è necessario il previo parere della Commissione Europea, nel caso di specie assente.

In quarto luogo, era osservato che nel caso di specie era invocabile anche la Direttiva 2009/147/CE concernente la conservazione degli uccelli selvatici, in virtù della presenza "in loco" di una colonia di "falco Grillaio", per il quale solo previste misure speciali di conservazione ex Allegato 1 a tale Direttiva.

In particolare, l'art. 6 d.p.r. cit., che la recepisce, estende anche a tale modalità di protezione le norme sopra richiamate sulla "Direttiva habitat".

In quinto luogo, i ricorrenti ricordavano, in merito ai costi di realizzazione del "tracciato viola", che già il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, nel gennaio 2017, aveva rilevato che Anas non aveva mai stimato in maniera precisa il relativo costo del progetto definitivo e che pure la Commissione VIA si era pronunciata sul punto, rilevando che problemi economici potevano essere mitigati con il frazionamento in due tratte del tracciato, per cui anche sotto tale profilo si evidenziava l'illogicità della scelta di privilegiare l'aspetto economico rispetto al dato ambientale, come optato anche dal CIPE.

Da ultimo, i ricorrenti lamentavano che l'Allegato 1 alla delibera riportava circa 130 prescrizioni, considerate come numero esorbitante, tra cui alcune non imponevano un "facere" determinato ma illegittimamente richiedevano di provvedere "ex novo" ad analisi, in relazioni a diversi profili non solo meramente ambientali.

A.6. In prossimità dell'udienza di merito parte resistente depositava una memoria in cui eccepiva l'inammissibilità del gravame per carenza di legittimazione attiva, sia riguardo alle associazioni sia riguardo ai singoli soggetti persone fisiche, e comunque la sua infondatezza.

I ricorrenti, dal canto loro, depositavano rituale memoria "di replica" e la causa era trattenuta in decisione alla pubblica udienza del 19.12.2018.

B. Il diritto nazionale in applicazione.

Ebbene, come rilevato in giudizio e non contestato dalle parti, alla presente fattispecie sono applicabili le seguenti disposizioni normative nazionali:

B.1. L'art. 165, comma 3, d.lgs. n. 163/2006, in ordine al contenuto del progetto preliminare:

3. Il progetto preliminare delle infrastrutture, oltre a quanto previsto nell'allegato tecnico di cui all'allegato XXI deve evidenziare, con apposito adeguato elaborato cartografico, le aree impegnate, le relative eventuali fasce di rispetto e le occorrenti misure di salvaguardia; deve inoltre indicare ed evidenziare anche le caratteristiche prestazionali, le specifiche funzionali e i limiti di spesa dell'infrastruttura da realizzare, ivi compreso il limite di spesa, comunque non superiore al due per cento dell'intero costo dell'opera, per le eventuali opere e misure compensative dell'impatto territoriale e sociale strettamente correlate alla funzionalità dell'opera. Nella percentuale indicata devono rientrare anche gli oneri di mitigazione di impatto ambientale individuati nell'ambito della procedura di VIA, fatte salve le eventuali ulteriori misure da adottare nel rispetto di specifici obblighi comunitari. Ove, ai sensi delle disposizioni nazionali o regionali vigenti, l'opera sia soggetta a valutazione di impatto ambientale, il progetto preliminare è corredato anche da studio di impatto ambientale e reso pubblico secondo le procedure previste dalla legge nazionale o regionale applicabile. Ai fini dell'approvazione del progetto preliminare non è richiesta la comunicazione agli interessati alle attività espropriative, di cui all'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 ovvero altra comunicazione diversa da quella effettuata per l'eventuale procedura di VIA, ai sensi del presente articolo; ove non sia prevista la procedura di VIA, il progetto preliminare è comunque depositato presso il competente ufficio della regione interessata, ai fini della consultazione da parte del pubblico, e del deposito si dà avviso sul sito internet della regione e del soggetto aggiudicatore.

L'art. 182, commi 1 e 2, d.lgs. n. 163/2006, secondo cui:

1. La presente sezione, in attuazione dell'articolo 1, comma 2, della legge 21 dicembre 2001, n. 443, disciplina la procedura per la valutazione di impatto ambientale e l'autorizzazione integrata ambientale, limitatamente alle infrastrutture e agli insediamenti produttivi soggetti a tale procedura a norma delle disposizioni vigenti relative alla VIA statale, nel rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 2 della direttiva 85/337/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1985, come modificata dalla direttiva 97/11/CE del Consiglio, del 3 marzo 1997.

2. Il procedimento di valutazione di impatto ambientale è obbligatorio e vincolante per tutte le opere ad esso soggette a norma delle vigenti disposizioni ed è concluso, secondo le previsioni della presente sezione; il permesso di costruire non può essere rilasciato se non è concluso il procedimento di valutazione di impatto ambientale."

L'art. 183, comma 6, d.lgs. n.163/2006, il quale individua nella PCM l'organo competente all'adozione del provvedimento di compatibilità ambientale in caso di motivato dissenso del MATTM:

“Il provvedimento di compatibilità ambientale è adottato dal CIPE, contestualmente all'approvazione del progetto preliminare. In caso di motivato dissenso del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio o del Ministro per i beni e le attività culturali, l'adozione del provvedimento di compatibilità ambientale è demandata al Consiglio dei Ministri, che vi provvede nella prima riunione utile successiva. Sul progetto definitivo si procede alla verifica di ottemperanza ai sensi dell'articolo 185, comma 4.”.

L'art. 185, commi 4 e 5, d.lgs. n. 163/06:

“4. La commissione:

a) comunica al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, entro trenta giorni dalla data di presentazione del progetto definitivo da parte del soggetto proponente, eventuali difformità tra questo e il progetto preliminare;

b) esprime al predetto Ministero, entro sessanta giorni da tale presentazione, il proprio parere sulla ottemperanza del progetto definitivo alle prescrizioni del provvedimento di compatibilità ambientale e sull'esatto adempimento dei contenuti e delle prescrizioni di cui al decreto di compatibilità ambientale.

5. Qualora il progetto definitivo sia diverso da quello preliminare, la commissione riferisce al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio il quale, ove ritenga, previa valutazione della commissione stessa, che la differenza tra il progetto preliminare e quello definitivo comporti una significativa modificazione dell'impatto globale del progetto sull'ambiente, dispone, nei trenta giorni dalla comunicazione fatta dal soggetto aggiudicatore, concessionario o contraente generale, 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 interessati.

L'aggiornamento dello studio di impatto ambientale può riguardare la sola parte di progetto interessato alla variazione. In caso di mancato adempimento dei contenuti e delle prescrizioni di cui al provvedimento di compatibilità ambientale, il citato Ministro, previa diffida a regolarizzare, fa dare notizia dell'inottemperanza in sede di Conferenza di servizi, al fine dell'eventuale rinnovo dell'istruttoria.

6. Qualora si riscontrino violazioni degli impegni presi ovvero modifiche del progetto che comportino significative variazioni dell'impatto ambientale, la commissione riferisce al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, il quale ordina al soggetto gestore di adeguare l'opera e, se necessario, richiede al CIPE la sospensione dei lavori e il ripristino della situazione ambientale a spese del responsabile, nonché l'adozione dei provvedimenti cautelari di cui agli articoli 8 e 9 della legge 8 luglio 1986, n. 349.”.

B.2. L'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 228/2011 concernente “Attuazione dell'articolo 30, comma 9, lettere a), b), c) e d) della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di valutazione degli investimenti relativi ad opere pubbliche”, il quale dispone che:

“I Ministeri sono tenuti a svolgere le attività di valutazione ex ante ed ex post di cui al presente decreto al fine di garantire la razionalizzazione, la trasparenza, l'efficienza e l'efficacia della spesa in conto capitale destinata alla realizzazione di opere pubbliche e di pubblica utilità, di seguito “opere pubbliche”, a valere sulle leggi di spesa pluriennale e a carattere permanente.”.

B.3. L'art. 4 del d.lgs. n. 228/11 cit., secondo cui:

“I Ministeri svolgono la valutazione delle singole opere, secondo principi di appropriatezza e proporzionalità, al fine di individuare, attraverso l'elaborazione degli studi di fattibilità di cui all'articolo 3, comma 2, lettera e), le soluzioni progettuali ottimali per il raggiungimento degli obiettivi identificati nella valutazione ex ante dei fabbisogni di infrastrutture e servizi.

2. Oltre a quanto previsto dall'articolo 14, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207, lo studio di fattibilità contiene:

- a) i valori degli indicatori di realizzazione e di risultato che, insieme alla quantificazione finale dei tempi e dei costi, consentono di misurare la rispondenza dell'opera finita con i contenuti della valutazione ex ante;
- b) il piano economico-finanziario del progetto di investimento, corredato dagli indicatori sintetici di valutazione della redditività;
- c) l'analisi della sostenibilità gestionale dell'opera;
- d) ogni altro elemento ritenuto utile o opportuno ai fini della valutazione.

3. Resta fermo che gli studi di fattibilità per le opere relative a infrastrutture strategiche dovranno contenere anche gli ulteriori elementi definiti dal CIPE ai sensi dell'articolo 161, comma 1-quater, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni.

4. Per le opere il cui costo stimato sia superiore a 10 milioni di euro, i Ministeri presentano, in allegato agli studi di fattibilità, anche l'analisi dei rischi. Tale analisi esplicita le condizioni di realizzabilità dell'opera, elenca i soggetti coinvolti a vario titolo nel processo di attuazione dell'opera con le relative responsabilità, individua i fattori, gli eventi e le situazioni che possono configurare cause di criticità in corso di progettazione, affidamento, realizzazione e gestione dell'opera e indica le azioni che l'amministrazione intende compiere per contrastare l'insorgere delle criticità medesime. L'analisi evidenzia inoltre i rischi di natura finanziaria, sociale e gestionale, quantificandone le possibili conseguenze in termini di aggravio di tempi, costi e variazioni nelle realizzazioni.

5. L'analisi dei rischi è aggiornata e approvata dal Ministero competente alla conclusione di ciascuna fase progettuale e attuativa, nonché in sede di finanziamento dell'opera ai fini dello stanziamento delle risorse necessarie.

6. In assenza dell'analisi dei rischi, l'opera non può essere inserita nel Documento e le procedure di affidamento dei lavori non possono essere avviate.”.

B.4. L'art. 8, commi 1-3, del d.lgs. n. 228/2011, secondo cui:

“1. I Ministeri predispongono linee guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche nei settori di propria competenza, finalizzate alla redazione del Documento.

2. Le linee guida definiscono, in particolare, i criteri e le procedure per la valutazione ex ante di cui agli articoli 3 e 4, per la selezione degli interventi da includere nel Documento di cui all'articolo 5, per la valutazione ex post di cui all'articolo 6 e per il coinvolgimento degli Organismi di cui all'articolo 7 nelle predette attività.

3. Entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, al fine di garantire la predisposizione da parte dei Ministeri di linee guida standardizzate, il Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, definisce, con proprio decreto, un modello di riferimento per la redazione da parte dei Ministeri delle linee guida. Il medesimo decreto prevede altresì uno schema-tipo di Documento, il cui rispetto è condizione necessaria per la relativa iscrizione all'ordine del giorno del CIPE.”.

B.5. L'art. 2, comma 1, lett. b), del DPCM del 3 agosto 2012 recante attuazione dell'articolo 8, comma 3, del d.lgs. n. 228/2011, secondo cui:

“la «valutazione ex ante delle singole opere» è l'attività di valutazione, di cui all'art. 4 del decreto legislativo n. 228/2011, effettuata, di regola, attraverso tecniche proprie dell'analisi costi-benefici, finalizzata ad

individuare le soluzioni progettuali ottimali per il raggiungimento degli obiettivi identificati nella valutazione dei fabbisogni infrastrutturali;”

B.6. Il d.p.r. n. 357/97 “Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche”, di cui:

a) l’art. 5 (“Valutazione di incidenza”), secondo cui:

“1. Nella pianificazione e programmazione territoriale si deve tenere conto della valenza naturalistico-ambientale dei proposti siti di importanza comunitaria, dei siti di importanza comunitaria e delle zone speciali di conservazione.

2. I proponenti di piani territoriali, urbanistici e di settore, ivi compresi i piani agricoli e faunistico-venatori e le loro varianti, predispongono, secondo i contenuti di cui all'allegato G, uno studio per individuare e valutare gli effetti che il piano può avere sul sito, tenuto conto degli obiettivi di conservazione del medesimo. Gli atti di pianificazione territoriale da sottoporre alla valutazione di incidenza sono presentati, nel caso di piani di rilevanza nazionale, al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e, nel caso di piani di rilevanza regionale, interregionale, provinciale e comunale, alle regioni e alle province autonome competenti.

3. I proponenti di interventi non direttamente connessi e necessari al mantenimento in uno stato di conservazione soddisfacente delle specie e degli habitat presenti nel sito, ma che possono avere incidenze significative sul sito stesso, singolarmente o congiuntamente ad altri interventi, presentano, ai fini della valutazione di incidenza, uno studio volto ad individuare e valutare, secondo gli indirizzi espressi nell'allegato G, i principali effetti che detti interventi possono avere sul proposto sito di importanza comunitaria, sul sito di importanza comunitaria o sulla zona speciale di conservazione, tenuto conto degli obiettivi di conservazione dei medesimi.

4. Per i progetti assoggettati a procedura di valutazione di impatto ambientale, ai sensi dell'articolo 6 della legge 8 luglio 1986, n. 349, e del decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 1996, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 210 del 7 settembre 1996, e successive modificazioni ed integrazioni, che interessano proposti siti di importanza comunitaria, siti di importanza comunitaria e zone speciali di conservazione, come definiti dal presente regolamento, la valutazione di incidenza è ricompresa nell'ambito della predetta procedura che, in tal caso, considera anche gli effetti diretti ed indiretti dei progetti sugli habitat e sulle specie per i quali detti siti e zone sono stati individuati. A tale fine lo studio di impatto ambientale predisposto dal proponente deve contenere gli elementi relativi alla compatibilità del progetto con le finalità conservative previste dal presente regolamento, facendo riferimento agli indirizzi di cui all'allegato G.

5. Ai fini della valutazione di incidenza dei piani e degli interventi di cui ai commi da 1 a 4, le regioni e le province autonome, per quanto di propria competenza, definiscono le modalità di presentazione dei relativi studi, individuano le autorità competenti alla verifica degli stessi, da effettuarsi secondo gli indirizzi di cui all'allegato G, i tempi per l'effettuazione della medesima verifica, nonché le modalità di partecipazione alle procedure nel caso di piani interregionali.

6. Fino alla individuazione dei tempi per l'effettuazione della verifica di cui al comma 5, le autorità di cui ai commi 2 e 5 effettuano la verifica stessa entro sessanta giorni dal ricevimento dello studio di cui ai commi 2, 3 e 4 e possono chiedere una sola volta integrazioni dello stesso ovvero possono indicare prescrizioni alle quali il proponente deve attenersi. Nel caso in cui le predette autorità chiedano integrazioni dello studio, il termine per la valutazione di incidenza decorre nuovamente dalla data in cui le integrazioni pervengono alle autorità medesime.

7. La valutazione di incidenza di piani o di interventi che interessano proposti siti di importanza comunitaria, siti di importanza comunitaria e zone speciali di conservazione ricadenti, interamente o parzialmente, in

un'area naturale protetta nazionale, come definita dalla legge 6 dicembre 1991, n. 394, è effettuata sentito l'ente di gestione dell'area stessa.

8. L'autorità competente al rilascio dell'approvazione definitiva del piano o dell'intervento acquisisce preventivamente la valutazione di incidenza, eventualmente individuando modalità di consultazione del pubblico interessato dalla realizzazione degli stessi.

9. Qualora, nonostante le conclusioni negative della valutazione di incidenza sul sito ed in mancanza di soluzioni alternative possibili, il piano o l'intervento debba essere realizzato per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale ed economica, le amministrazioni competenti adottano ogni misura compensativa necessaria per garantire la coerenza globale della rete «Natura 2000» e ne danno comunicazione al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio per le finalità di cui all'articolo 13.

10. Qualora nei siti ricadano tipi di habitat naturali e specie prioritari, il piano o l'intervento di cui sia stata valutata l'incidenza negativa sul sito di importanza comunitaria, può essere realizzato soltanto con riferimento ad esigenze connesse alla salute dell'uomo e alla sicurezza pubblica o ad esigenze di primaria importanza per l'ambiente, ovvero, previo parere della Commissione europea, per altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico”;

b) l'art. 6 (Zone di protezione speciale), secondo cui:

“1. La rete «Natura 2000» comprende le Zone di protezione speciale previste dalla direttiva 79/409/CEE e dall'articolo 1, comma 5, della legge 11 febbraio 1992, n. 157.

2. Gli obblighi derivanti dagli articoli 4 e 5 si applicano anche alle zone di protezione speciale di cui al comma 1”.

C. Il diritto della Unione.

Nella fattispecie vengono in rilievo anche norme eurounitarie, dato che il su richiamato d.p.r. n. 357/1997 riguarda proprio l'attuazione della direttiva 21.5.1992 n. 92/43/CEE “Direttiva del Consiglio relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche” (c.d. “Direttiva habitat”) e i ricorrenti, nei motivi aggiunti, hanno anche richiamato l'applicazione della direttiva 2009/147/CE (c.d. “Direttiva uccelli”).

C.1. Risulta quindi applicabile la “Direttiva habitat”, di cui, in particolare:

a) il primo “considerando”, secondo il quale “la salvaguardia, la protezione e il miglioramento della qualità dell'ambiente, compresa la conservazione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatiche, costituiscono un obiettivo essenziale di interesse generale perseguito dalla Comunità conformemente all'articolo 130 R del trattato”;

b) il settimo “considerando”, per il quale “tutte le zone designate, comprese quelle già classificate o che saranno classificate come zone di protezione speciale ai sensi della direttiva 79/409/CEE del Consiglio, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, dovranno integrarsi nella rete ecologica europea coerente”;

c) il decimo “considerando”, per il quale “qualsiasi piano o programma che possa avere incidenze significative sugli obiettivi di conservazione di un sito già designato o che sarà designato deve formare oggetto di una valutazione appropriata”;

d) l'art. 2, paragrafo 3, per il quale “Le misure adottate a norma della presente direttiva tengono conto delle esigenze economiche, sociali e culturali, nonché delle particolarità regionali e locali”;

e) l'art. 3, paragrafo 1, per cui: "È costituita una rete ecologica europea coerente di zone speciali di conservazione, denominata Natura 2000. Questa rete, formata dai siti in cui si trovano tipi di habitat naturali elencati nell'allegato I e habitat delle specie di cui all'allegato II, deve garantire il mantenimento ovvero, all'occorrenza, il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, dei tipi di habitat naturali e degli habitat delle specie interessati nella loro area di ripartizione naturale";

f) l'art. 4, paragrafo 5, per il quale "Non appena un sito è iscritto nell'elenco di cui al paragrafo 2, terzo comma, esso è soggetto alle disposizioni dell'articolo 6, paragrafi 2, 3 e 4";

g) l'art. 6, secondo cui: "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 o relative a conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente ovvero, previo parere della Commissione, altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico".

C.2. Risulta applicabile anche la Direttiva del Parlamento e del Consiglio europeo 30.11.2009 n. 2009/147/CE.

In particolare, si richiama:

a) il sesto "considerando", per il quale: "Le misure da prendere devono riguardare i diversi fattori che possono influire sull'entità della popolazione aviaria, e cioè le ripercussioni delle attività umane, in particolare la distruzione e l'inquinamento degli habitat, la cattura e l'uccisione da parte dell'uomo e il commercio che ne consegue; nel quadro di una politica di conservazione bisogna adeguare la severità di tali misure alla situazione delle diverse specie";

b) il dodicesimo "considerando", per il quale "Data l'importanza che possono avere talune situazioni particolari, occorre prevedere la possibilità di deroghe a determinate condizioni e sotto il controllo della Commissione";

c) l'art. 2, per cui: "Gli Stati membri adottano le misure necessarie per mantenere o adeguare la popolazione di tutte le specie di uccelli di cui all'articolo 1 a un livello che corrisponde in particolare alle esigenze ecologiche, scientifiche e culturali, pur tenendo conto delle esigenze economiche e ricreative.";

e) l'art. 3, paragrafo 2, lett. b), secondo il quale: "La preservazione, il mantenimento e il ripristino dei biotopi e degli habitat comportano anzitutto le seguenti misure:... b) mantenimento e sistemazione conforme alle esigenze ecologiche degli habitat situati all'interno e all'esterno delle zone di protezione";

f) l'art. 4, paragrafo 4, per il quale: "Gli Stati membri adottano misure idonee a prevenire, nelle zone di protezione di cui ai paragrafi 1 e 2, l'inquinamento o il deterioramento degli habitat, nonché le perturbazioni dannose agli uccelli che abbiano conseguenze significative in considerazione degli obiettivi del presente articolo. Gli Stati membri cercano inoltre di prevenire l'inquinamento o il deterioramento degli habitat al di fuori di tali zone di protezione";

g) l'Allegato 1, nella parte in cui indica il "Falco naumanni".

D. Osservazioni del collegio e rilevanza della questione pregiudiziale.

D.1. Il Collegio, preliminarmente, ritiene infondata l'eccezione di inammissibilità del gravame per carenza di legittimazione attiva di tutte le parti ricorrenti, come eccepita dalle parti resistenti.

Pur non condividendo l'impostazione del primo argomento sostenuto dai ricorrenti nella propria memoria "di replica", ove è richiamata la circostanza dell'intervenuta fissazione dell'udienza di merito ex art. 55, comma 10, c.p.a., che, a loro dire, avrebbe già anticipato un giudizio prodromico favorevole alla loro legittimazione, dato che – di per sé – lo strumento di cui al comma 10 cit. non comporta alcun vaglio definitivo di ammissibilità del gravame, rinviando, appunto, alla fase di merito ogni approfondimento, tenendo anche conto della "non definitività" che caratterizza, in quanto tale, un provvedimento giurisdizionale adottato con "ordinanza", il Collegio invece concorda con le restanti argomentazioni.

In particolare, per quanto riguarda le associazioni ricorrenti, peraltro tutte "riconosciute" ai sensi degli artt. 13 e 18 l. n. 349/1986, emerge con chiarezza dall'esposizione dei vari motivi di gravame che queste agiscono per la tutela ambientale legata alla riscontrata pronuncia negativa in argomento della Commissione VIA sul "tracciato verde" invece approvato dal CIPE.

Va ricordato, infatti, che la giurisprudenza ha ormai pacificamente precisato che la legittimazione di una associazione ambientalista, tra cui esplicitamente WWF Italia e Italia Nostra, è da riconoscere in relazione all'impugnazione di tutti gli atti amministrativi che si considerino lesivi dei valori ambientali, paesistici, storici o artistici di un'area determinata e tale lesività deve intendersi quale idoneità "in astratto" ad incidere sul "bene ambiente" alla cui tutela è preordinata l'azione associativa (per tutte: Cons. Stato, Sez. IV, 25.6.13, n. 3466 e TAR Toscana, Sez. III, 16.2.12, n. 349).

Nel caso di specie appare evidente che l'approvazione di un tracciato alternativo a quello già approvato sotto il profilo ambientale dal MATTM, che ha ricevuto un parere negativo di compatibilità ambientale dallo stesso MATTM, ben integra la legittimazione delle associazioni ricorrenti, ivi comprese, oltre alle richiamate WWF e Italia Nostra, la LIPU, relativamente alla violazione della direttiva "Uccelli", Gruppo di Intervento Giuridico e Forum Ambientalista.

D.2. Parimenti infondata è l'eccezione in relazione a singoli cittadini che hanno rappresentato di essere proprietari di aziende di produzione biologica o agricole o di struttura ricettiva interessata dalla nidificazione dei falchi sopra menzionati, per i quali è altrettanto evidente il nocimento legato all'approvazione del "tracciato verde", insistente sulle aree interessate dalla loro attività.

Valga in merito l'osservazione che è onere del soggetto processuale che eccepisce l'inammissibilità provare la fondatezza della propria osservazione e, nel caso di specie, le parti resistenti non hanno allegato in atti

elementi tesi ad escludere questa diretta relazione tra le attività gestite dai suddetti ricorrenti e il progetto approvato.

Già la legittimazione di tali soggetti, pertanto, consente al Collegio l'esame del merito della controversia per quel che in questa sede rileva.

D.3. Passando dunque al merito, si rileva che esso si incentra, sostanzialmente, sulla legittimità della decisione della PCM, intervenuta in base al motivato dissenso del MATTM ai sensi dell'art. 183, comma 6, d.lgs. n. 163/06 - applicabile in virtù della previsione dell'art. 216, comma 1 bis, d.lgs. n. 50/2016 come modificato dall'art. 128 d.lgs. n. 127/17 – che ha richiamato la prevalenza del rilevante interesse strategico alla realizzazione dell'opera (comprensivo dell'aspetto economico e del rispetto del completamento di una rete stradale transeuropea) rispetto a quello ambientale.

In particolare, nell'impugnata delibera della PCM, erano richiamate le contrapposte posizioni del MIT, secondo cui "...Tale soluzione, denominata "tracciato verde" è stata individuata sulla base di un rapporto costi benefici che tiene conto, da un lato, del minor impatto del percorso sui vincoli esistenti...e del minore impegno finanziario in termini di risorse pubbliche, trattandosi di opera di costo inferiore di oltre il 38% rispetto alla precedente ipotesi progettuale", e del MATTM, secondo il quale era da rimarcare "...la bontà e la validità delle scelte allora fatte dalle Autorità competenti nell'approvare il cosiddetto "tracciato viola (o Violet) con decreto VIA...del 18.03.2001", esprimendo, per ciò stesso, parere negativo alla compatibilità ambientale del tracciato verde, dato che non era nemmeno "...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".

Per la PCM, però, era da evidenziare che il completamento della strada in questione rispondeva a ragioni di rilevante interesse pubblico, "...in quanto tratto stradale necessario per il completamento degli itinerari strategici di collegamento e raccordo tra le diverse direttrici stradali in precedenza enunciate e che, inoltre, rientra nella rete transeuropea TEN-I definita "Comprehensive", come da Regolamento (UE) n. 1315/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013".

Ne derivava che era ritenuta l'opportunità - ponderati gli interessi coinvolti nel procedimento in esame – "...di consentire la prosecuzione del procedimento di progettazione e realizzazione dell'opera stradale in argomento, in particolare al fine della predisposizione del progetto definitivo, in merito al quale si renderà necessario svolgere più approfondite valutazioni dell'impatto derivante dall'opera 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".

Era quindi adottato il provvedimento di compatibilità ambientale del progetto preliminare "tracciato verde", nel rispetto delle prescrizioni, osservazioni e raccomandazioni di carattere paesaggistico e ambientale impartite nel corso della conferenza di servizi indetta dal MIT.

Era poi specificato che "...In sede di redazione del progetto definitivo dell'opera, il soggetto proponente l'intervento...deve recepire le prescrizioni, osservazioni e raccomandazioni di carattere paesaggistico e ambientale dettate nel corso della conferenza di servizi svolta con riferimento al progetto preliminare ed, inoltre, deve 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.

3. Ai sensi di quanto disposto dall'articolo 5, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 357 del 1997, sopra citato, la regione Lazio provvede 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 esprime, ai sensi e per gli effetti previsti dall'articolo 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 numero 3.”.

D.4. Dalla ricostruzione in fatto, emerge quindi che la PCM ha esercitato, ai sensi dell'art. 183, comma 6, d.lgs. n. 163/06, il suo potere di dirimere il contrasto insorto sulla fattibilità dell'opera, adottando il provvedimento di compatibilità ambientale sulla rilevanza prevalente al completamento degli itinerari strategici di collegamento e raccordo tra le diverse direttrici stradali in realizzazione, anche ai fini del completamento della rete transeuropea TEN-I definita "Comprehensive", come da Regolamento (UE) n. 1315/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013, rinviando alla predisposizione del progetto definitivo le più approfondite valutazioni dell'impatto derivante dall'opera sulle componenti paesaggistiche e ambientali del territorio, ove completare lo studio (valutazione) di incidenza ambientale del tracciato in questione e sviluppare la cosiddetta "valutazione appropriata", sulla cui base svolgere la successiva verifica da parte dell'autorità competente in ordine alla previsione di adeguate misure di compensazione e mitigazione degli impatti. Il tutto, però, tralasciando che il MATTM aveva già, tramite la Commissione VIA-VAS, precisato che gli impatti ambientali che si configuravano dall'analisi della documentazione fornita dal proponente erano tali da non poter essere mitigati o compensati.

Inoltre, i motivi aggiunti vertono sulla legittimità della delibera del CIPE, comprensiva di Allegato 1, anche laddove, oltre a ribadire quanto evidenziato dalla PCM, ha inteso individuare la Regione Lazio quale autorità preposta a verificare lo studio di incidenza ambientale da allegare al progetto definitivo, al fine di individuare misure di mitigazione e compensazione necessarie per la salvaguardia delle componenti ambientali e paesaggistiche del territorio interessato, riservando alla Commissione VIA-VAS del MATTM solo di esprimere, ai sensi dell'art. 185, commi 4 e 5, d.lgs. n. 163/06, il proprio parere sull'ottemperanza del progetto definitivo dell'opera stradale, alle prescrizioni di carattere paesaggistico e ambientale come poste nella stessa delibera del CIPE, prevista acquisizione della verifica di incidenza suddetta.

Al Collegio, quindi, appare evidente la rilevanza della questione pregiudiziale che si prospetta, considerando la normativa e la giurisprudenza eurolunitaria che individuano il bene ambientale come primario.

E. La giurisprudenza della Corte UE.

E.1. Le parti ricorrenti hanno posto in evidenza la sentenza della Corte di giustizia UE, Sez. II, 21.7.2016 in C-387/15.

In essa, spicca quanto di seguito si riporta:

“32 Le disposizioni dell'articolo 6 della direttiva «habitat» devono essere interpretate come un insieme coerente alla luce degli obiettivi di conservazione previsti da tale direttiva. Infatti, i paragrafi 2 e 3 di tale articolo sono diretti ad assicurare uno stesso livello di protezione degli habitat naturali e degli habitat di specie, mentre il paragrafo 4 di detto articolo costituisce soltanto una disposizione derogatoria alla seconda frase del suddetto paragrafo 3 (v., in tal senso, sentenza del 14 gennaio 2016, Grüne Liga Sachsen e a., C-399/14, EU:C:2016:10, punto 52, nonché giurisprudenza ivi citata)...”;

“35 Al riguardo, va osservato che, secondo l'articolo 1, lettera e), della direttiva «habitat», lo stato di conservazione di un habitat naturale è considerato «soddisfacente» segnatamente quando la sua area di ripartizione naturale e le superfici che comprende sono stabili o in estensione e la struttura e le funzioni

specifiche necessarie al suo mantenimento a lungo termine esistono e possono continuare ad esistere in un futuro prevedibile.

36 In tale contesto, la Corte ha già affermato che le disposizioni di tale direttiva mirano a che gli Stati membri adottino misure di salvaguardia appropriate al fine di mantenere le caratteristiche ecologiche dei siti che comprendono tipi di habitat naturali (sentenza dell'11 aprile 2013, Sweetman e a., C-258/11, EU:C:2013:220, punto 38, nonché giurisprudenza ivi citata)."

39 D'altro lato, riguardo alle misure di prevenzione, la Corte ha già affermato che le disposizioni dell'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva «habitat» consentono di rispondere all'obiettivo essenziale della preservazione e della protezione della qualità dell'ambiente, compresa la conservazione degli habitat naturali nonché della fauna e della flora selvatiche, e stabiliscono un obbligo di tutela generale, al fine di evitare degrado o perturbazioni che possano avere conseguenze significative per quanto riguarda gli obiettivi di tale direttiva (sentenza del 14 gennaio 2010, Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, punto 49 e giurisprudenza ivi citata).

40 Quindi, una misura di prevenzione è conforme all'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva suddetta soltanto se viene garantito che essa non provoca alcuna perturbazione che possa avere incidenze significative sugli obiettivi perseguiti dalla direttiva medesima, in particolare sugli obiettivi di conservazione (sentenza del 14 gennaio 2016, Grüne Liga Sachsen e a., C-399/14, EU:C:2016:10, punto 41 e giurisprudenza ivi citata)...";

43 L'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat» prevede una procedura di valutazione volta a garantire, mediante un controllo preventivo, che un piano o un progetto non direttamente connesso o necessario alla gestione del sito interessato, ma idoneo ad avere incidenze significative sullo stesso, sia autorizzato solo se non pregiudicherà l'integrità di tale sito (sentenza dell'11 aprile 2013, Sweetman e a., C-258/11, EU:C:2013:220, punto 28 e giurisprudenza ivi citata).

44 Tale disposizione prevede così due fasi. La prima, di cui alla prima frase della stessa disposizione, richiede che gli Stati membri effettuino un'opportuna valutazione dell'incidenza di un piano o un progetto su un sito protetto quando è probabile che tale piano o progetto pregiudichi significativamente detto sito (sentenza dell'11 aprile 2013, Sweetman e a., C-258/11, EU:C:2013:220, punto 29 e giurisprudenza ivi citata).

45 In particolare, si deve ritenere che un piano o un progetto non direttamente connesso o necessario alla gestione di un sito, qualora rischi di comprometterne gli obiettivi di conservazione, lo pregiudichi significativamente. La valutazione di detto rischio va effettuata in particolare alla luce delle caratteristiche e delle condizioni ambientali specifiche del sito interessato da tale piano o progetto (sentenza del 15 maggio 2014, Briels e a., C-521/12, EU:C:2014:330, punto 20 e giurisprudenza ivi citata).

46 La seconda fase, di cui all'articolo 6, paragrafo 3, seconda frase, della direttiva «habitat», che interviene una volta effettuata detta opportuna valutazione, subordina l'autorizzazione di tale piano o progetto alla condizione che lo stesso non pregiudichi l'integrità del sito interessato, fatte salve le disposizioni del paragrafo 4 del medesimo articolo.

47 La Corte ha pertanto affermato che il fatto di non pregiudicare l'integrità di un sito nella sua qualità di habitat naturale, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, seconda frase, della direttiva «habitat», presuppone di preservarlo in uno stato di conservazione soddisfacente, il che implica il mantenimento sostenibile delle caratteristiche costitutive del sito interessato, connesse alla presenza di un tipo di habitat naturale il cui obiettivo di preservazione ha giustificato la designazione di tale sito nella lista dei siti di importanza comunitaria in conformità alla direttiva suddetta (sentenza del 15 maggio 2014, Briels e a., C-521/12, EU:C:2014:330, punto 21 e giurisprudenza ivi citata).

“48 In particolare, con riferimento alla risposta da fornire alla questione sollevata, si deve, in primo luogo, ricordare che, al punto 29 della sentenza del 15 maggio 2014, Briels e a. (C-521/12, EU:C:2014:330, punto 29), la Corte ha considerato che le misure di protezione previste da un progetto, dirette a compensarne gli effetti negativi su un sito Natura 2000, non possono essere prese in considerazione nell'ambito della valutazione delle incidenze di tale progetto, prevista al suddetto articolo 6, paragrafo 3...”;

“52 Peraltro va osservato che, per regola generale, gli eventuali effetti positivi dello sviluppo futuro di un nuovo habitat, che mira a compensare la perdita di superficie e di qualità dello stesso tipo di habitat su un sito protetto, sono solo difficilmente prevedibili e, comunque, sono visibili solo dopo alcuni anni (v., in tal senso, sentenza del 15 maggio 2014, Briels e a., C-521/12, EU:C:2014:330, punto 32).

53 In secondo luogo, l'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat» integra il principio di precauzione e consente di prevenire efficacemente i pregiudizi all'integrità dei siti protetti dovuti ai piani o progetti previsti. Un criterio di autorizzazione meno rigoroso di quello enunciato in tale disposizione non può garantire in modo altrettanto efficace la realizzazione dell'obiettivo di protezione dei siti cui è volta detta disposizione (v., in tal senso, sentenza del 14 gennaio 2016, Grüne Liga Sachsen e a., C-399/14, EU:C:2016:10, punto 48 e giurisprudenza ivi citata).

54 L'applicazione di tale principio nell'ambito dell'attuazione dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva suddetta esige che l'autorità nazionale competente valuti le incidenze del progetto sul sito interessato, alla luce degli obiettivi di conservazione di tale sito e tenendo conto delle misure di tutela integrate in detto progetto, tendenti ad evitare o a ridurre gli eventuali effetti pregiudizievoli direttamente cagionati su quest'ultimo, al fine di assicurarsi che il progetto non pregiudichi l'integrità del sito citato (sentenza del 15 maggio 2014, Briels e a., C-521/12, EU:C:2014:330, punto 28)...”;

“57 In terzo luogo, occorre sottolineare che, come ricordato al punto 33 della presente sentenza, il testo dell'articolo 6 della direttiva «habitat» non contiene alcun riferimento a una qualsivoglia nozione di «misura d'attenuazione».

58 Al riguardo, come la Corte ha già osservato, l'efficacia pratica delle misure di tutela previste all'articolo 6 della direttiva «habitat» mira a evitare che, con misure dette «di attenuazione», ma che corrispondono in realtà a misure compensative, l'autorità nazionale competente eluda le procedure specifiche stabilite a tale articolo autorizzando, ai sensi del paragrafo 3 di quest'ultimo, progetti che pregiudicano l'integrità del sito considerato (sentenza del 15 maggio 2014, Briels e a., C-521/12, EU:C:2014:330, punto 33).

59 Ne consegue che le incidenze negative di un piano o progetto non direttamente connesso o necessario alla gestione di una zona speciale di conservazione e che ne pregiudica l'integrità non ricadono nell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat».

60 Riguardo all'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva «habitat», occorre ricordare che, in quanto disposizione derogatoria rispetto al criterio di autorizzazione previsto all'articolo 6, paragrafo 3, seconda frase, della direttiva «habitat», detta disposizione dev'essere interpretata restrittivamente (sentenza del 14 gennaio 2016, Grüne Liga Sachsen e a., C-399/14, EU:C:2016:10, punto 73 e giurisprudenza ivi citata) e può trovare applicazione solo dopo che gli effetti di un piano o di un progetto siano stati esaminati conformemente alle disposizioni di detto paragrafo 3 (v., in tal senso, sentenza del 15 maggio 2014, Briels e a., C-521/12, EU:C:2014:330, punto 35 e giurisprudenza ivi citata).

61 Al fine di poter stabilire il tipo delle eventuali misure compensative, il pregiudizio al sito dev'essere identificato con precisione. La conoscenza di tali effetti, con riferimento agli obiettivi di conservazione relativi al sito in questione, costituisce un presupposto imprescindibile ai fini dell'applicazione dell'articolo 6, paragrafo 4, di tale direttiva, dato che, in assenza di tali elementi, non può essere valutato alcun requisito di applicazione di tale disposizione di deroga. L'esame di eventuali motivi imperativi di rilevante interesse

pubblico e quello dell'esistenza di alternative meno dannose richiedono, infatti, un confronto con i danni che il piano o il progetto in questione cagiona al sito (v., in tal senso, sentenza del 14 gennaio 2016, *Grüne Liga Sachsen e a.*, C-399/14, EU:C:2016:10, punto 57 e giurisprudenza ivi citata).

62 Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva «habitat», nel caso in cui, nonostante conclusioni negative nella valutazione effettuata in conformità all'articolo 6, paragrafo 3, prima frase, di tale direttiva, un piano o un progetto debba essere comunque realizzato per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica, e in mancanza di soluzioni alternative, lo Stato membro adotta ogni misura compensativa necessaria per garantire che la coerenza globale di Natura 2000 sia tutelata.

63 Pertanto, le autorità nazionali competenti possono, in tale contesto, concedere un'autorizzazione a norma dell'articolo 6, paragrafo 4, di tale direttiva soltanto in quanto siano soddisfatte le condizioni in esso stabilite (v., in tal senso, sentenza del 15 maggio 2014, *Briels e a.*, C-521/12, EU:C:2014:330, punto 37 e giurisprudenza ivi citata).”;

64 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla questione sollevata dichiarando che l'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat» deve essere interpretato nel senso che misure incluse in un piano o progetto non direttamente connesso o necessario alla gestione di un sito di importanza comunitaria, che prevedano, anteriormente al verificarsi di un impatto negativo su un tipo di habitat naturale in esso presente, lo sviluppo futuro di un'area di tale tipo, il cui completamento interverrà tuttavia successivamente alla valutazione della significatività del pregiudizio eventualmente arrecato all'integrità di tale sito, non possono essere prese in considerazione all'atto di tale valutazione. Tali misure potrebbero, eventualmente, essere qualificate come «misure compensative», ai sensi del paragrafo 4 di tale articolo, soltanto qualora siano soddisfatte le condizioni in esso enunciate.”.

E.2. A tale pronuncia, può aggiungersi quella della medesima Corte, Sez. II, 3.4.2014, n. 301, secondo cui, in sintesi, un sito iscritto nell'elenco dei SIC può legittimamente subire incidenze significative per effetto di un piano o di un progetto incompatibile con gli obiettivi di tutela della direttiva 92/43 soltanto a condizione che siano rispettate le norme di cui all'articolo 6, paragrafi 3 e 4, di tale direttiva, al quale l'articolo 4, paragrafo 5, di quest'ultima rinvia, che impongono un'opportuna valutazione dell'impatto ambientale e, eventualmente, l'adozione di ogni misura compensativa necessaria per la sua tutela.

E.3. Anche la precedente sentenza della Sezione IV, 16.2.2012, n. 182 (v. anche, Sez. I, 21.7.2011, n. 2) aveva precisato che:

“68 Peraltro, per quanto riguarda i siti atti ad essere individuati quali siti di importanza comunitaria, e in particolare, i siti ospitanti tipi di habitat naturali prioritari, gli Stati membri sono tenuti, in forza della direttiva «habitat», ad adottare misure di salvaguardia idonee, con riguardo all'obiettivo di conservazione contemplato da tale direttiva, a salvaguardare l'interesse ecologico rivestito da detti siti a livello nazionale (v. sentenze del 13 gennaio 2005, *Dragaggi e a.*, C-117/03, Racc. pag. I-167, punto 30, nonché del 10 giugno 2010, *Commissione/Italia*, C-491/08, punto 30).

69 Tali obblighi incombono agli Stati membri in forza della direttiva «habitat» indipendentemente dalla natura dell'autorità nazionale competente per autorizzare il piano o il progetto in questione. L'articolo 6, paragrafo 3, di tale direttiva, che riguarda le «autorità nazionali competenti», non prevede alcuna regola particolare che riguarderebbe i piani o i progetti che sarebbero approvati da un'autorità legislativa. Una siffatta qualità non incide, di conseguenza, sull'ambito e sulla portata degli obblighi che incombono agli Stati membri in forza delle disposizioni dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat».

70 Occorre di conseguenza rispondere alla quinta questione dichiarando che l'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat» deve essere interpretato nel senso che non consente a un'autorità nazionale, sia pure

legislativa, di autorizzare un piano o un progetto senza aver avuto la certezza che esso non pregiudicherà l'integrità del sito in causa...”;

“71 Con la sua sesta questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva «habitat» debba essere interpretato nel senso che la realizzazione di un'infrastruttura destinata ad ospitare il centro amministrativo di una società privata può essere considerata un motivo imperativo di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica, ai sensi di detta disposizione, idoneo a giustificare la realizzazione di un piano o di un progetto che pregiudica l'integrità del sito in causa.

72 L'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva «habitat» prevede che, qualora, nonostante conclusioni negative della valutazione dell'incidenza effettuata in conformità all'articolo 6, paragrafo 3, primo periodo, di tale direttiva, un piano o progetto debba essere comunque realizzato per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica, e in mancanza di soluzioni alternative, lo Stato membro può adottare ogni misura compensativa necessaria per garantire che la coerenza globale di Natura 2000 sia tutelata (v. sentenza del 20 settembre 2007, Commissione/Italia, C-304/05, Racc. pag. I-7495, punto 81).

73 L'articolo 6, paragrafo 4, della citata direttiva, in quanto disposizione derogatoria rispetto al criterio di autorizzazione previsto dal secondo periodo del paragrafo 3 del citato articolo, dev'essere interpretato restrittivamente (v. sentenza del 20 settembre 2007, Commissione/Italia, cit., punto 82).

74 Esso può applicarsi soltanto dopo che gli effetti di un piano o di un progetto siano stati analizzati conformemente all'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat». Infatti, la conoscenza di tali effetti, con riferimento agli obiettivi di conservazione relativi al sito in questione, costituisce un presupposto imprescindibile ai fini dell'applicazione di detto articolo 6, paragrafo 4, dato che, in assenza di tali elementi, non può essere valutato alcun requisito di applicazione di tale disposizione di deroga. L'esame di eventuali motivi imperativi di rilevante interesse pubblico e della questione se sussistano alternative meno dannose richiede, infatti, una ponderazione del pregiudizio che deriverebbe al sito dal piano o dal progetto previsti. Inoltre il pregiudizio del sito dev'essere identificato con precisione, al fine di poter stabilire il tipo delle eventuali misure compensative (v. sentenza del 20 settembre 2007, Commissione/Italia, cit., punto 83).

75 L'interesse idoneo a giustificare, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva «habitat», la realizzazione di un piano o di un progetto deve essere sia «pubblico» che «rilevante», il che comporta che sia di una tale rilevanza da poter essere ponderato con l'obiettivo, perseguito da tale direttiva, di conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche.

76 Per principio, lavori destinati all'insediamento o all'ampliamento di un'impresa rispondono a tali requisiti soltanto in circostanze eccezionali.

77 Non si può escludere che ciò si verifichi quando un progetto, pur essendo di natura privata, presenti realmente, sia per la sua stessa natura, sia per il contesto economico e sociale in cui esso si inserisce, un interesse pubblico rilevante e se è dimostrata l'assenza di soluzioni alternative.”.

E.4. Si aggiunga anche la sentenza della Sezione IV, 24.11.2011, n. 404, secondo, cui, per quanto qui rileva, l'esame di eventuali motivi imperativi di rilevante interesse pubblico e della questione se sussistano alternative meno dannose richiede, infatti, una ponderazione del pregiudizio che deriverebbe al sito dal piano o dal progetto previsti. Inoltre, il pregiudizio del sito dev'essere identificato con precisione, al fine di stabilire il tipo delle eventuali misure compensative.

E.5. Valga anche il richiamo a Sezione II, 14.1.2010, n. 226, secondo cui la direttiva 92/43/CEE, come modificata dalla direttiva 2006/105/Ue, (art. 6 n. 3), relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, richiamando la nozione di progetto di cui alla direttiva

v.i.a. (art. 1 n. 2, secondo trattino della direttiva 85/337/CE) impone di considerare la unicità in ragione della frequenza, natura o condizioni di esecuzione.

E.6. Si richiama pure, di questa Corte, Sez. IV, 20.9.2007, n. 304, secondo cui l'esame di eventuali motivi imperativi di rilevante interesse pubblico e quello dell'esistenza di alternative meno dannose richiedono, infatti, una ponderazione con riferimento ai danni che il piano o il progetto in questione cagiona al sito. Inoltre, per determinare la natura di eventuali misure compensative, i danni al sito devono essere individuati con precisione.

E.7. Da ultimo, si ritiene di ricordare che già la sentenza di questa Corte, 11.7.1996, n. 44, aveva precisato che l'art. 4 n. 102 della direttiva n. 79/409, doveva essere interpretato nel senso che uno Stato membro non può, all'atto della scelta e della delimitazione di una zona di protezione speciale, tener conto di esigenze economiche in quanto esse rispondono a motivi imperativi di rilevante interesse pubblico quali quelli di cui all'art. 6 n. 4, della direttiva del Consiglio del 21 maggio 1992 n. 92/43, relativa alla conservazione degli "habitat" naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche.

Con tali pronunce, quindi, ad opinione del Collegio, la Corte di Giustizia UE ha chiarito che, per la rilevanza del profilo ambientale ivi considerato, le disposizioni derogatorie di cui alla direttiva "habitat" devono avere un'interpretazione restrittiva, anche in relazione alla prospettazione di motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, come appunto prospettati dalla PCM e di conseguenza dal CIPE nel caso di specie.

F. La giurisprudenza nazionale.

F.1. Spicca la sentenza del Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione Sicilia, 15.1.14, n. 4, laddove precisa che l'art. 5 del D.P.R. n. 357/1997 deve essere interpretato in modo che il precetto da esso ricavabile si presenti coerente con il dettato dell'art. 6, par. 3, della Direttiva 92/43/CEE del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, recepita nell'ordinamento nazionale dal ridetto decreto e che, pertanto, in forza dell'interpretazione sistematica delle due fonti, deve giungersi alla conclusione che l'effettuazione di una preventiva valutazione di incidenza sull'habitat naturale è indispensabile anche nelle ipotesi in cui l'autorità nazionale competente intenda approvare una variante di un piano urbanistico, sebbene non direttamente connessa e necessaria alla gestione del sito, ma che possa comunque avere incidenze significative su tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti.

F.2. Rileva anche quanto osservato dal Consiglio di Stato, Sez. IV, 22.7.2005, n. 3917, per cui la valutazione di incidenza ambientale dei piani e dei progetti che interessano zone speciali di conservazione, prevista dall'art. 6 della direttiva 92/43/CEE, è necessaria solo qualora la realizzazione di tali piani o progetti possa incidere in modo "significativo" sulle aree protette e la valutazione di questa soglia minima di incidenza è esercizio di discrezionalità tecnica, sindacabile dal g.a. solo nel caso in cui l'Amministrazione si sia 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.

F.3. Altra Sezione di questo Tribunale, a suo tempo, ha indicato che "...la rinnovazione della valutazione di incidenza ambientale nella fase della progettazione definitiva non è in contrasto con la normativa vigente, in quanto, a bene vedere, la norma comunitaria (art. 6, direttiva 92/43/Cee 21 maggio 1992) non enuclea la fase procedimentale in cui il progetto forma oggetto di una apposita valutazione dell'incidenza che ha sul sito, e l'art. 5 comma 8, d.P.R. 8 settembre 1997 n. 357 (nel testo sostituito dall'art. 6, d.P.R. 12 marzo 2003 n. 120) prevede che la valutazione di incidenza deve essere acquisita dall'autorità competente prima del rilascio dell'approvazione definitiva del piano o dell'intervento, corrispondente all'approvazione del progetto definitivo"(TAR Lazio, Sez. III, 22.7.2004, n. 7231).

G. Sintesi della questione pregiudiziale.

G.1. Alla luce di tutto quanto riportato, in fatto e in diritto, emerge come nella presente fattispecie i provvedimenti di compatibilità ambientale e di successiva approvazione del progetto preliminare dell'opera (in riferimento al c.d. "tracciato verde") sono stati adottati:

a) ritenendo prevalente, rispetto al profilo ambientale, il rilevante interesse pubblico dato dal minor costo dell'opera e dal completamento degli itinerari strategici di collegamento e raccordo tra le diverse direttrici stradali tra cui quello in esame, anche perché rientrante nella rete transeuropea TEN-I definita "Comprehensive", come da Regolamento (UE) n. 1315/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013;

b) tralasciando che l'organo statale competente (Commissione VIA-VAS) si era espresso in senso drasticamente negativo, evidenziando che non era possibile elaborare eventuali prescrizioni e misure di mitigazione, come richieste dalla PCM, per la variante di cui al "tracciato verde" e rilevando che esisteva un'alternativa, di cui al "tracciato viola", già approvata sotto il profilo ambientale, il cui costo poteva essere mitigato con la suddivisione in due tratte;

c) consentendo la prosecuzione del procedimento di progettazione e realizzazione dell'opera stradale in argomento, al fine di predisporre il progetto definitivo, ove svolgere (nuovamente) più approfondite valutazioni in merito all'impatto derivante dall'opera sulle componenti paesaggistiche e ambientali del territorio, con specifico riferimento alla valutazione di incidenza ambientale ed alla conseguente previsione di adeguate misure (solo) di compensazione e mitigazione degli impatti;

d) individuando la Regione Lazio come soggetto competente a 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 e 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, il proprio parere solo sull'ottemperanza del progetto definitivo dell'opera stradale in argomento, alle prescrizioni di carattere paesaggistico e ambientale, previa acquisizione della verifica suddetta;

e) prevedendo che, in sede di redazione del progetto definitivo dell'opera, il soggetto proponente l'intervento debba recepire le prescrizioni, osservazioni e raccomandazioni di carattere paesaggistico e ambientale dettate nel corso della conferenza di servizi svolta con riferimento al progetto preliminare, sviluppando, inoltre, 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 in questione.

Sulla base di tutti tali presupposti, il Collegio dubita però della conformazione alla normativa eurolunitaria della modalità di svolgimento e conclusione del procedimento e dei relativi provvedimenti adottati.

Valga osservare che le difese dell'Amministrazione in questa sede sul punto, richiamano le circostanze per le quali:

a) i provvedimenti sono giustificati da ragioni di opportunità a tutela del pubblico interesse, in quanto l'opera da realizzare è stata riconosciuta di "rilevante interesse pubblico";

b) il Consiglio dei ministri si è avvalso del potere conferitogli dalla legge quale organo di ultima istanza nella fattispecie;

c) si è in presenza ancora soltanto di valutazione di impatto ambientale nell'ambito del progetto preliminare;

d) nell'ambito del progetto preliminare è stata redatta l'analisi multicriteri dei corridoi, che comprende anche la componente analisi costi/benefici, e l'analisi costi/benefici del tracciato prescelto;

e) il “tracciato viola”, definito sulla base del tracciato indicato dal Ministero dell’ambiente come preferenziale nel decreto di compatibilità ambientale del 18 marzo 2004, aveva subito un insostenibile aumento dei costi, tale da non renderlo realizzabile, anche per le emergenze archeologiche ed i numerosi vincoli presenti sulle aree;

f) la necessità di valutare ulteriori soluzioni progettuali che possano conseguire una migliore sostenibilità dell’intervento sotto i profili ambientale, economico e sociale è riconducibile al disposto del d.lgs. 29 dicembre 2011, n. 228 e del DPCM del 3 agosto 2012 recante attuazione dell’articolo 8, comma 3, del d.lgs. n. 228/2011, sopra riportati;

g) i risultati dell’analisi costi-benefici hanno messo in evidenza la non sostenibilità economica del “tracciato viola”;

h) il “tracciato verde” è risultato, inoltre, meno impattante rispetto a tutte le alternative di tracciato valutate in ordine a tutte le componenti paesaggistiche, storiche, culturali, ambientali e socio-economiche, secondo la conclusione dell’“Analisi Multicriteri”, sviluppata dagli specialisti dell’Anas;

i) anche il “tracciato viola” interferisce parimenti con la citata ZPS IT6030005;

l) l’Anas ha utilizzato un approccio innovativo e rivoluzionario nel campo della Valutazione d’Impatto Ambientale, 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, quale esempio di progettazione “integrata”, rappresentante un modello di riferimento virtuoso dove le analisi relative ai potenziali impatti hanno indirizzato costantemente le scelte progettuali.

Da tale esposizione emerge, quindi, che, da un lato, l’Amministrazione ha ritenuto prevalente su quello ambientale l’aspetto economico nonché la necessità di completare l’itinerario stradale facente parte anche della rete transeuropea TEN-I definita “Comprehensive”, dall’altro, ha ritenuto – tramite tale innovativa “progettazione integrata” - di posporre al progetto definitivo la ricerca di soluzioni adeguate al rispetto ambientale, mediante però misure di sola compensazione e mitigazione che, peraltro, l’organo statale competente, quale la Commissione VIA-VAS del MATTM, aveva escluso potersi individuare per il tracciato verde.

Dato che la stessa Amministrazione, nelle sue difese, ha riconosciuto di aver utilizzato e avallato – con tale progettazione integrata che ha posto sul medesimo piano le diverse componenti ambientali, paesaggistiche, storiche, culturali e socio economiche - un approccio innovativo e rivoluzionario nel campo della Valutazione d’Impatto Ambientale, in assenza di giurisprudenza specifica sul punto e in assenza di un’evidenza tale da non lasciare alcun ragionevole dubbio, il Collegio ritiene di formulare i seguenti quesiti all’ecc.ma Corte adita.

H. FORMULAZIONE DEI QUESITI.

“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”.

I. CONCLUSIONE.

Ai sensi delle Raccomandazioni si dispone che la Segreteria di questa Sezione trasmetta alla cancelleria della Corte di Giustizia, mediante plico raccomandato, il fascicolo di causa.

Visto l'art. 79 cod. proc. amm. e il punto 23 delle Raccomandazioni, il presente giudizio viene sospeso nelle more della definizione del procedimento incidentale di rinvio e ogni ulteriore decisione, anche in ordine al regolamento delle spese processuali, è riservata alla pronuncia definitiva, una volta ricevuta la notificazione della decisione emessa dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (punto 34 delle Raccomandazioni).

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), non definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe:

- a) rimette alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea la questione pregiudiziale indicata in motivazione;*
- b) dispone la trasmissione, a cura della Segreteria, alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea della presente ordinanza e di copia degli atti indicati in motivazione, nonché di ogni ulteriore atto eventualmente richiesto, in futuro, dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea;*
- c) sospende il presente giudizio fino alla notificazione a questo TAR, da parte della Cancelleria della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, della decisione emessa dalla suddetta Corte.*

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio dei giorni 19 dicembre 2018 e 16 gennaio 2019, con l'intervento dei magistrati:

Carmine Volpe, Presidente

Ivo Correale, Consigliere, Estensore

Lucia Maria Brancatelli, Primo Referendario

L'ESTENSORE

Ivo Correale

IL PRESIDENTE

Carmine Volpe

IL SEGRETARIO