


Pubblicato il 30/07/2018

N. 01876/2018 REG.PROV.COLL.
N. 01783/2007 REG.RIC.
N. 02614/2016 REG.RIC.

 l o g o

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1783 del 2007, proposto da:

Pierpaolo FIGINI, Alberto FRAZZEI, Paolino FIGINI, Bruno CAVALLOTTI, Valeria BEVILACQUA, Pierino SCANAROTTI, Raffaella SCANAROTTI, Maria OSSO, Franco CAZZOLA, Guido VITTORIO, Alberto DROVANTI (in proprio e nella sua qualità di titolare della ditta individuale "CASCINA CASCINETTA"), Vincenzo GAZZANIGA, Giuseppe CASTELLANI, Maria Cesarina MONTAGNA, Maria PASSADORI, Francesco BRAVO (in proprio e nella sua qualità di titolare dell'omonima Azienda Agricola - ditta individuale), Zita Maria CAZZOLA, Bruno PASOTTI, Stefania COSTA BARBE', Lorenza COSTA BARBE', Gina POZZATI, Marco Maria BELLI, Graziano GATTONE, Massimo MANCINI, Antonio SPAIRANI, Maria FERRI, Luigi Felice VIDALI, Antonio ROVATI, Ornella NOVARINI, Alberto SPAIRANI, Angela CROTTI, Antonio DANCELLI, Maurizio BOLZONI, Carla FERLINI, Carlo GATTELLI, Antonio GATTELLI, Annamaria NEGRI, Edda Vittoria VIDALI, Cesare BONTEMPO, Maria Lina ROSSI, Giuseppe SCOLE', Edo GABBETTA, Antonietta PASOTTI, Daniela PASSADORI, Giorgio SORDI, Rosolino PASSADORI, Francesco TORTI, Giuseppe

GIAFFREDA, Giuliana COLLI, Davide SCOLÉ, Vittorio SCOLÉ, Antonella POZZATI, Luisa Nicoletta VALDATA, Giuseppe MAGGIO, Patrizia MARCHETTI, Elena GRAMEGNA, Nina GHEZZI, Ester GRAMEGNA, Ernestina NUMERATI, Andrea CLANÉ, Emanuela Lorenza PASOTTI, Giovanna BIANCHINI, Massimo CARRÀ, Maria Teresa CERRUTI, Carla BONFOCO, Lido Rodolfo GUERRA, Maria Elena BAGGINI, Marco BOLLA, Amina AICHOUNI, El Hahdi EL HALOUI, Giacomo FORNI, Maria Pia BAGGINI, Lubomir AREBRO, Vladimi SVEC, Maros MISAK, Jozef MISAK, Adriana MORTINI, Guido ZANABONI, Carla PASOTTI, Giuseppe MORTINI, Marco GRAMEGNA, Fausto MARCHETTI, Claudia Nanda MARCHETTI, Lyuba BEZHAN, Giovanna BAGGIOLI, Giorgio PIFFER, Eligio ZOLA, Marina RAINA, Paolo MARIZZOLI, Giuseppe MARCHETTI, Mohamed GHALI, Malik GHALI, Nicoletta ANTONIOLI, Morgan BUSOTTI, Claudio CAZZOLA, rappresentati e difesi dagli avvocati Carlo Luca Coppini, Giuseppe Lomboni, con domicilio eletto presso lo studio Carlo Luca Coppini in Milano, via Pietro Cossa, 6;

contro

Regione Lombardia, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Piera Pujatti, Viviana Fidani, Maria Lucia Tamborino, con domicilio eletto presso lo studio Viviana Fidani in Milano, Avv. Regionale via F. Filzi, 22;

Ministero della Difesa, in persona del Ministro *pro tempore*, Soprintendenza Beni Ambientali e Architettonici per la Regione Lombardia, in persona del Soprintendente *pro tempore*, Soprintendenza Beni Architettonici e Paesaggio Lombardia, in persona del Soprintendente *pro tempore*, Anas s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Autorità del Bacino del Po, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura dello Stato, domiciliata in Milano, via Freguglia, 1;

Agenzia Regionale Protezione Ambiente Lombardia - Arpa, in persona del

legale rappresentante *pro tempore*; Azienda Sanitaria Locale della Provincia di Pavia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Consorzio Parco Lombardo della Valle del Ticino, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Agenzia Interregionale per il Fiume Po, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Associazione Irrigazione Est Sesia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Consorzio di Bonifica Valle del Ticino, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Provincia di Pavia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituiti in giudizio

Comune di Barbianello, in persona del Sindaco *pro tempore*, Comune di Bressana Bottarone, in persona del Sindaco *pro tempore*, Comune di Broni, in persona del Sindaco *pro tempore*, Comune di Carbonara al Ticino, in persona del Sindaco *pro tempore*, Comune di Robecco Pavese, in persona del Sindaco *pro tempore*, Comune di San Martino Siccomario, in persona del Sindaco *pro tempore*, Comune di Sommo, in persona del Sindaco *pro tempore*, Comune di Verrua Po, in persona del Sindaco *pro tempore*, Comune di Villanova D'Ardenghi, in persona del Sindaco *pro tempore*, Comune di Zinasco, in persona del Sindaco *pro tempore*, Comune di Alagna, in persona del Sindaco *pro tempore*, Comune di Castello D'Agogna, in persona del Sindaco *pro tempore*, Comune di Cergnago, in persona del Sindaco *pro tempore*, Comune di Dorno, in persona del Sindaco *pro tempore*, Comune di Garlasco, in persona del Sindaco *pro tempore*, Comune di Gropello Cairoli, in persona del Sindaco *pro tempore*, Comune di Mortara, in persona del Sindaco *pro tempore*, Comune di Olevano di Lomellina, in persona del Sindaco *pro tempore*, in persona del Sindaco *pro tempore*, Comune di Tromello, in persona del Sindaco *pro tempore*, Comune di San Giorgio di Lomellina, in persona del Sindaco *pro tempore*, non costituiti in giudizio;

nei confronti

Infrastrutture Lombarde S.p.A, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Nico Moravia, Marco Giustiniani, Ernesto Stajano, Giovanni Caputi, con domicilio eletto presso lo

studio Marco Giustiniani in Milano, via del Lauro, 7;

Gruppo di Lavoro Interdirezionale Regione Lombardia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituito in giudizio;

S.A.Bro.M. S.p.A, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Manuela Sanvido, Umberto Giardini, Emilio Carlo Maria Magnoni, con domicilio eletto presso lo studio Emilio Carlo Maria Magnoni in Milano, largo Augusto 3;

sul ricorso numero di registro generale 2614 del 2016, proposto da:

Infrastrutture Lombarde S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Luca Raffaello Perfetti, con domicilio eletto presso lo studio Luca Raffaello Perfetti in Milano, via Michele Barozzi, 1;

contro

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, in persona del Ministro *pro tempore*, Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentati e difesi ex lege dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliata in Milano, via Freguglia, 1;

nei confronti

Provincia di Pavia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Parco Lombardo della Valle del Ticino, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Comune di Alagna, in persona del Sindaco *pro tempore*, Comune di Pavia, in persona del Sindaco *pro tempore*, Comune di Sommo, in persona del Sindaco *pro tempore*, Comune di Dorno, in persona del Sindaco *pro tempore*, Regione Lombardia, in persona del Presidente *pro tempore*, non costituiti in giudizio;

Consorzio di Bonifica Est Sesia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Ignazio Pagani, con domicilio presso la Segreteria del T.A.R. per la Lombardia, sede di Milano, via Filippo

Corridoni, n. 39, Milano,

Comune di San Martino Siccomario, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Sebastiano Filippo Zaffarana, con domicilio eletto presso lo studio Sebastiano Filippo Zaffarana in Milano, via Boschetti, 6;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

S.A.Bro.M S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Giuseppe Salamone, Giuseppe Giuffrè, Stefano Angeloni, con domicilio eletto presso lo studio Giuseppe Salamone in Milano, via Agnello n. 8;

ad opponendum:

Azienda Agricola Cascine Orsine, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Stefano Nespor, Antonio Mannironi, con domicilio eletto presso lo studio Stefano Nespor in Milano, via Cadore, n.36;

ad opponendum:

Legambiente Onlus, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Stefano Nespor, Antonio Mannironi, con domicilio eletto presso lo studio Stefano Nespor in Milano, via Cadore, n.36;

ad opponendum:

Wwf Italia Ong Onlus, in persona del legale rappresentante pro tempore, Fai Fondo Ambiente Onlus, in persona del legale rappresentante pro tempore, Italia Nostra, in persona del legale rappresentante pro tempore, Lipu Onlus, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'avvocato Paola Brambilla, con domicilio eletto presso lo studio Paola Brambilla in Milano, piazza Bertarelli 1;

Per l'annullamento,

A) quanto al ricorso n. 1783 del 2007:

della deliberazione della Giunta regionale della Lombardia 4 maggio 2007, n. 8/4659, pubblicata sul B.U.R.L. del 25 maggio 2007, concernente la “*assunzione delle determinazioni della Conferenza di Servizi indetta con delibera della Giunta regionale n. 8/3540/2006*”, nonché di tutti gli atti ad essa comunque connessi e coordinati, anteriori e conseguenti e, in particolare: del verbale della Conferenza di Servizi per l'approvazione del progetto preliminare dell'Autostrada regionale “*Integrazione del sistema trans-padano: direttrice Broni-Pavia-Mortara*” e di tutte le operazioni svolte dalla Conferenza in data 15 gennaio e 7 febbraio 2007; del parere favorevole espresso dalla Regione Lombardia; del progetto preliminare dell'autostrada redatto dalla Società S.A.BRO.M. S.p.A.; della deliberazione della Giunta regionale della Lombardia 15 novembre 2006, n. VIII/3540, con cui è stata indetta la Conferenza di Servizi per l'approvazione del progetto preliminare dell'Autostrada regionale “*Integrazione del sistema trans-padano: direttrice Broni-Pavia-Mortara*”, nonché di tutte le operazioni svolte dalla Conferenza di Servizi e dal Gruppo di lavoro interdirezionale interno alla Regione Lombardia e di tutti gli atti dalla stessa adottati, con particolare riferimento a quelli assunti nel corso delle riunioni tecniche;

B) quanto al ricorso n. 2614 del 2016:

del decreto Ministeriale n. 223 del 28 luglio 2016 del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, comunicato il 1° agosto 2016, con il quale il Ministero decreta “*giudizio negativo di compatibilità ambientale sul progetto «Integrazione del Sistema Infrastrutturale Transpadano - Direttrice Broni-Pavia-Mortara» presentato dalla Società Infrastrutture Lombarde S.p.a.*”; del parere della Commissione Tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA/VAS n. 1845 del 17 luglio 2015, prot. DVA-2015-20617 del 5 agosto 2015; del parere della Commissione Tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA/VAS n. 2001 del 26 febbraio 2016, prot. 5689/DVA del 2 marzo 2016; del parere del

Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo n. 544 del 24 maggio 2016, prot. 14040/DVA del 24 maggio 2016; di ogni altro atto consequenziale, presupposto o comunque connesso ai precedenti;

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Lombardia, Ministero della Difesa, Soprintendenza Beni Ambientali e Architettonici per la Regione Lombardia, Soprintendenza Beni Architettonici e Paesaggio Lombardia, Anas s.p.a., Autorità del Bacino del Po, Infrastrutture Lombarde S.p.A e di S.A.Bro.M. S.p.A., Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Consorzio di Bonifica Est Sesia, Comune di San Martino Siccomario, Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, Azienda Agricola Cascine Orsine, Legambiente Onlus, Wwf Italia Ong Onlus, Fai Fondo Ambiente Onlus, Lipu;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 giugno 2018 il dott. Lorenzo Cordi' e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

A). Ricorso R.G. 2614/2016.

1. Si premette l'esposizione del ricorso originariamente rubricato al n. R.G. 2641/2016, avente carattere pregiudiziale rispetto al procedimento riunito per le ragioni esposte *infra*.

1.1. Con ricorso del 22 ottobre 2016, la società Infrastruttura Lombarde s.p.a. (di seguito anche "I.L. s.p.a.") impugna: a) il decreto Ministeriale n. 223 del 28 luglio 2016 del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, comunicato il 1° agosto 2016, con il quale il Ministero decreta "giudizio negativo di compatibilità ambientale sul progetto «Integrazione del Sistema Infrastrutturale Transpadano - Direttrice Broni-Pavia-Mortara» presentato dalla Società Infrastrutture

Lombarde S.p.a.”; b) il parere della Commissione Tecnica di verifica dell’impatto ambientale VIA/VAS n. 1845 del 17 luglio 2015, prot. DVA-2015-20617 del 5 agosto 2015; c) il parere della Commissione Tecnica di verifica dell’impatto ambientale VIA/VAS n. 2001 del 26 febbraio 2016, prot. 5689/DVA del 2 marzo 2016; d) il parere del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo n. 544 del 24 maggio 2016, prot. 14040/DVA del 24 maggio 2016; e) ogni altro atto consequenziale, presupposto o comunque connesso ai precedenti.

2. Espone la società che, con D.G.R. n. VII/9865 del 19 luglio 2002, la Regione Lombardia individua la direttrice Broni-Pavia-Mortara tra quelle per le quali avviare una procedura di affidamento in concessione di autostrada regionale, in forza del fabbisogno viabilistico lungo la tale tratta. Con successive note D.G.R. n. VII/17525 del 17 maggio 2004 e n. VIII/1789 del 25 gennaio 2006, la Regione Lombardia approva lo studio di fattibilità del tratto di autostrada regionale “*direttrice Broni-Pavia-Mortara*”, esprimendo parere favorevole per la ricerca del promotore. In attuazione dell’articolo 10 *bis* della Legge Regionale n. 9 del 4 luglio 2001, con la Convenzione n. 8598/RCC del 22 dicembre 2005, la Regione conferisce alla società il ruolo di soggetto concedente per l’affidamento della costruzione e gestione dell’autostrada regionale “*integrazione del sistema transpadano direttrice Broni/Stradella - Pavia - Mortara*”. Con successiva DGR VIII/4659 del 4 maggio 2007, viene approvato il progetto preliminare, e, successivamente, previo espletamento delle necessarie procedure ad evidenza pubblica, I.L. Spa affida la concessione di costruzione e gestione del tratto autostradale alla società di progetto S.A.Bro.M. – Società Autostrada Broni Mortara s.p.a., disciplinando il relativo rapporto con la convenzione stipulata il 16 settembre 2010.

2.1. In adempimento della concessione la S.A.Bro.M. s.p.a. predispone il progetto Definitivo che include lo studio di impatto ambientale. La società concedente chiede, successivamente, la verifica della compatibilità ambientale al Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

presentando gli elaborati predisposti da S.A.Bro.M. s.p.a. e, in particolare, lo studio di impatto ambientale, gli elaborati del Progetto Definitivo e la sintesi non tecnica.

2.2. Il Ministero chiede integrazioni con note del 19 settembre 2014 e del 3 ottobre 2015. Ricevute tali integrazioni, con parere n. 1845 del 17 luglio 2015, la Commissione Tecnica di Verifica dell'Impatto Ambientale rilascia parere negativo, comunicato alla società concedente. Tale parere, secondo la ricostruzione della ricorrente, si fonda su due ordini di presupposti: *“(i) pretesa incompletezza della documentazione prodotta, nell’assunto -come si vedrà, erroneo- che Il Spa dovesse allegare documentazione relativa ad un altro tratto autostradale (Mortara-Stroppiana), che non fa parte del progetto oggetto della valutazione ambientale in esame; (ii) pretese incompatibilità ambientali del progetto”*.

2.3. La società contesta il parere con osservazioni prodotte il 13 ottobre 2015, chiedendo di riesaminare la documentazione e riformare il giudizio o, in subordine, di sospendere il procedimento in attesa dell'avvio della procedura di valutazione della compatibilità ambientale relativa al diverso progetto del raccordo autostradale Mortara/Stroppiana (A26). Con parere n. 2001 del 26 febbraio 2016, la Commissione Tecnica conferma il precedente parere n. 1845/2015. Segue il decreto n. 223 del 28 luglio 2016, con cui il Ministero dell'Ambiente esprime giudizio negativo di compatibilità ambientale sulla scorta delle motivazioni fornite nei menzionati pareri resi dalla Commissione Tecnica.

3. La società articola quattro motivi di ricorso.

3.1. Con il primo motivo lamenta: *“illegittimità per eccesso di potere nella parte in cui valuta come incompleto il progetto in quanto non integrato con il tratto Mortara Stroppiana. A) Illogicità della motivazione e travisamento dei presupposti fattuali – Violazione degli articoli 22 e seguenti del d.lgs. 152/2016”*. Osserva la società che l'Amministrazione: a) viola le previsioni indicate in rubrica effettuando l'istruttoria e tenendo in considerazione nel provvedimento finale il diverso tratto autostradale costituito dal raccordo autostradale Mortara/Stroppiana

(A26), progetto non realizzato e non realizzabile perché estraneo ai confini regionali; *b)* omette di coinvolgere gli enti locali interessati; *c)* disattende, in sostanza, la richiesta e la relativa documentazione (ritenuta erroneamente incompleta) evidenziando che *“l’opera rappresenta una parte di un’opera più ampia , a carattere interregionale, destinata a collegare la A21 (in Lombardia) con la A26 in Piemonte”* (fog. 185 del parere n. 1845/2015 e pag. 44 del parere 2001/2016); *d)* omette di considerare che l’istanza riguarda esclusivamente il tratto autostradale Broni-Pavia-Mortara che ha inizio *“sulla A21 “Torino-Piacenza-Brescia” a sud di Broni ... si interconnette con la A/7 “Milano-Genova a Grapello Cairoli ... fino a sud di Mortara recapitando infine sulla ex SS494”, come evidenziato anche nelle stesse premesse del decreto ministeriale impugnato;* *e)* omette di considerare che il progetto autostradale oggetto di VIA è *“ autonomo, indipendente e utile di per sé ad un miglior collegamento dell’area pavese, alla stregua di precise valutazioni regionali (D.G.R. n. VII/9865 del 19 luglio 2002, n. VII/17525 del 17 maggio 2004, VIII/1789 del 25 gennaio 2006) senza necessità di ulteriori raccordi o di tratti autostradali complementari”*, oggetto di un progetto diverso e successivo di iniziativa delle Regioni Lombardia e Piemonte che esprimono la volontà di realizzazione con LL.RR. 9/2007 (il Piemonte) e 14/2009 (la Lombardia).

3.2. Con la seconda parte del primo motivo la società ricorrente lamenta: *“Difetto di competenza – Violazione degli articolo 2 e 99 del d.lgs. 112/1998 e della legge Regione Lombardia n. 9/2001”*. Secondo la ricorrente il parere viola le previsioni indicate che attribuiscono alla sola Regione Lombardia la competenza esclusiva in materia di promozione, progettazione e realizzazione delle autostrade regionali. A parere della società, *“la pretesa di trattare unitariamente due direttrici tra loro autonome (quella lombarda, oggetto dell’istruttoria e quella interregionale Mortara-Stroppiana) si pone dunque in insanabile contrasto anche con la valutazione effettuata dalla Regione Lombardia in merito alla completezza ed autonomia funzionale del progetto approvato del tratto autostradale regionale Broni-Pavia-Mortara”*.

3.3. Con il secondo motivo la ricorrente lamenta: *“Eccesso di potere nell’emissione del giudizio negativo di compatibilità ambientale: A= per illegittimità derivata e B) per difetto di motivazione e di istruttoria”*. Con le deduzioni racchiuse all’interno della lettera A) del motivo, la società lamenta l’invalidità del provvedimento nella parte in cui mutua le considerazioni espresse dal parere della Commissione tecnica e già censurate con il primo motivo. Nella successiva lettera B) la società censura la rimanente parte della valutazione ministeriale per gravi carenze istruttorie e motivazionali, evincibili *“da un confronto tra il parere reso in sede di preavviso di rigetto (n. 1845/2015), il parere da ultimo reso (n. 2001/2016) e il parere reso con DGR X/3479 del 29 giugno 2015 dalla Regione Lombardia”*. A parere della società tale confronto appare dirimente rispetto alla valutazione compiuta in ordine alla biodiversità e agli impatti del progetto sulle ZPS e SIC interessati in relazione alla quale emergono diverse contraddizioni e lacune. Inoltre, la Commissione tecnica non tiene conto della posizione espressa dalla Regione Lombardia ma, al contrario, ne travisa le conclusioni. Su questo punto, la società osserva, altresì, che la Regione non è chiamata a pronunciarsi *“a valle delle osservazioni di ILSpa”*, e che le conclusioni della Regione (pagine 15-16 e pagina 38 del parere n. 2001/2016) sono riportate in modo inesatto. Infatti, secondo la Commissione, la Regione ritiene che *“le opere di mitigazione individuate dal proponente non sarebbero sufficienti a controbilanciare il rilevante impatto in termini di barriera ecologica”*; al contrario, la Regione sosterebbe che *“le situazioni critiche del progetto, come quelle attinenti alla biodiversità, non sono preclusive alla realizzazione del progetto, ma piuttosto richiedono una valutazione comparata tra benefici dell’opera e costi ambientali, rispetto alle quali si potrebbe agire andando a migliorare ed incrementare le opere di mitigazione e le azioni di compensazione”* (cfr. considerazioni conclusive, fog. 35 della DGR X/3749). In ultimo, la ricorrente evidenzia il *deficit* istruttorio del procedimento che non tiene conto della posizione della Regione Lombardia, soggetto pubblico cui occorre riconoscere il prevalente interesse alla realizzazione dell’opera. Osserva la società come la Regione precisi che le criticità al progetto possano superarsi

“con specifiche prescrizioni tecniche (rumore - siti contaminati, piano utilizzo materiali da scavo, salute pubblica)”, o con “un consolidamento delle ipotesi progettuali o con un’alternativa comunque percorribile (fabbisogno di inerti)”, o, in ultimo, con un incremento delle opere di mitigazione (fogli 34-35 della DGR menzionata).

3.4. Con il terzo motivo la società lamenta l’illegittimità del provvedimento nella parte in cui non accoglie la richiesta di sospensione del procedimento, in attesa dell’avvio della procedura di valutazione di compatibilità ambientale relativa al Raccordo autostradale Mortara Stroppiana/A26. Osserva la società come la sospensione venga negata in quanto *“allo stato attuale la documentazione fornita dal proponente è già molto copiosa: è costituita da oltre 2000 documenti che spesso contengono rimandi dall’uno all’altro”* (fog. 45 parere n. 2001/2016). Argomentazione ritenuta non idonea ad accogliere l’istanza del privata e contraddittoria rispetto alla presunta incompletezza del progetto. Inoltre, il Ministero respinge la richiesta poiché *“il prolungarsi dell’iter tende a superare tutte le informazioni prodotte”*. A parere della società l’eventuale prolungamento dell’iter risulta, invero, imputabile al Ministero come dimostrerebbe la scansione temporale della vicenda amministrativa. Affetta da difetto assoluto di motivazione risulta, poi, la proposizione per cui *“non si ravvisano motivi per attendere ulteriormente la chiusura dell’istruttoria”*. In ultimo, il mancato accoglimento dell’istanza viene ritenuto contrario ai principi di proporzionalità e non aggravamento dell’istruttoria.

3.5. Con l’ultimo motivo di ricorso, formulato in via subordinata, la società lamenta la violazione delle norme sulla partecipazione del procedimento osservando che, a differenza del precedente parere 1845/2015, il successivo parere della Commissione tecnica n. 2001/2016 è reso in assenza del delegato regionale Ing. Dadone con conseguente violazione delle norme procedurali in materia di VIA.

3.6. Nel rassegnare le conclusioni la società chiede di annullare i provvedimenti impugnati e, in subordine, annullarli nella parte in cui

dichiarano incompleto il progetto presentato da I.L. s.p.a. e richiedono un'integrazione.

4. Si costituiscono in giudizio il Ministero intimato, il Consorzio di bonifica est Sesia, il Comune di San Martino Siccomario. Le altre parti intimante non si costituiscono in giudizio. Intervengono *ad opponendum* l'Azienda agricola Cascine Orsine, Legambiente Onlus, Fai Fondo Ambiente Onlus, Italia Nostra e Lipu Onlus. Interviene *ad adiuvandum* S.A.Bro.M. s.p.a.

4.1 Gli intervenienti *ad opponendum* WWF Italia, Fai Fondo Ambiente Onlus, Italia Nostra Onlus e Lipu Onlus evidenziano, in primo luogo, la loro legittimazione ad intervenire atteso che: a) il WWF Italia, *ex* articolo 4 del proprio statuto, *“ha come obiettivo la conservazione della natura e dei processi ecologici in tutto il mondo attraverso il perseguimento della conservazione della diversità genetica delle specie e degli ecosistemi, l'uso sostenibile delle risorse naturali, e la riduzione degli impatti antropici a beneficio delle presenti e delle future generazioni”* ed a tal fine può promuovere, in base al combinato disposto degli art. 12 e 13 della l. 39471986, giudizi attribuendo la rappresentanza legale dell'ente al proprio Presidente e Vice Presidente; b) il FAI – Fondo Ambiente Italiano, *ex* articolo 2 del proprio statuto *“ha come scopo esclusivo l'educazione e l'istruzione della collettività alla difesa dell'ambiente e del patrimonio artistico e monumentale italiano. Tale scopo viene perseguito attraverso lo svolgimento delle seguenti attività... tutela e valorizzazione della natura e dell'ambiente”* in tutte le forme necessarie; c) Italia Nostra ha, all'art. 3 del proprio statuto, tra le *“attività istituzionali: i) suscitare il più vivo interesse e promuovere azioni per la tutela, la conservazione e la valorizzazione dei beni culturali, dell'ambiente, del paesaggio urbano, rurale e naturale, dei monumenti, dei centri storici e della qualità della vita”* ed a tal fine prevede all'art. 14 *“il Presidente ha la firma e la legale rappresentanza dell'Associazione ... Ha altresì la facoltà di promuovere giudizio e resistere in tutte le sedi giurisdizionali”*; d) LIPU ha uno statuto che all'art. 2 prevede *“la Missione della LIPU è la conservazione degli uccelli selvatici, dei loro habitat e della biodiversità”* e a tal fine, *ex* art 11, il Presidente che ha la rappresentanza

legale dell'associazione “*ha la facoltà di promuovere giudizio e resistere in tutte le sedi giurisdizionali*”.

4.2. Le associazioni intervenienti eccepiscono, in primo luogo, l'incompetenza del T.A.R. per la Lombardia – sede di Milano, in favore del Tar per il Lazio – sede di Roma, ai sensi dell'articolo 13 del codice del processo amministrativo, in ragione della natura dell'opera e delle motivazioni del provvedimento che fanno riferimento “*ad uno scenario più ampio*” di carattere interregionale.

4.3. Nel merito, gli intervenienti osservano come, nell'ambito del procedimento, sia le associazioni che diversi enti pubblici formulino osservazioni critiche al progetto in ragione: *a)* dell'insostenibilità ambientale per l'assenza dell'opzione zero e di soluzioni alternative; *b)* dell'impatto stravolgente sugli ecosistemi pregiati di Rete Natura 2000 e del Parco del Ticino, oltre che sul paesaggio agricolo proprio del sistema delle risaie; *c)* dell'inadeguatezza rispetto alle reali esigenze trasportistiche locali e dei flussi reali di traffico, per il consumo di suolo realizzato; *d)* dell'interferenza irreversibile con la R.E.R. e i relativi valori naturali; *e)* del disallineamento rispetto alle politiche di disincentivazione del traffico stradale e della riduzione delle emissioni inquinanti nel bacino padano. In ordine all'ultima problematica, le associazioni evidenziano come sia annunciato l'avvio della fase giudiziale della procedura di infrazione europea, proprio per lo stato della qualità dell'aria e l'assenza di misure strutturali, pianificatorie e progettuali volte a ridurre il grave inquinamento atmosferico, legato anche al traffico su gomma. Inoltre, osservano come il progetto si caratterizzi per un elevato consumo del suolo, un alto grado di impermeabilizzazione dello stesso, a cui aggiungere gli effetti ulteriori che l'infrastruttura comporterebbe sull'agricoltura in forza della “*somma di iniziative di trasformazione innescabili*”, con un'interferenza su un elevatissimo numero di aziende agricole, caratterizzate da un indice di impatto da medio ad alto (70,4% delle risicole e 74,2% delle non risicole). E ciò a fronte di benefici esigui in termini di viabilità, come tali non idonei a giustificare i costi economici e ambientali dell'opera.

4.4. Proseguono le intervenienti osservando che il progetto: *a)* risulta incoerente con le scelte localizzative e di sviluppo dettate dalle linee guida strategiche della pianificazione territoriale; *b)* risulta incongruente con le nuove prospettive, le scelte e gli orientamenti della legislazione in materia di consumo di suolo e di salvaguardia del territorio agricolo, impattando notevolmente sulla matrice agricola e sul sistema irriguo; *c)* presenta gravi carenze nell'analisi e nelle valutazioni di impatto paesaggistico-visivo. In ragione di quanto esposto, le intervenienti ritengono il provvedimento esente dalle censure della ricorrente e, al contrario, conforme ai criteri di sostenibilità e di azione ambientale di cui agli artt. 3-*ter* e 3-*quater* del D.lgs. 152/06, richiamando la recente sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 28 febbraio 2018, n. 1230. In ultimo, le intervenienti osservano che la richiesta di sospensione del procedimento risulta priva di copertura normativa ed estranea ai principi costituzionali che governano l'operato della pubblica Amministrazione.

5. In data 8 maggio 2018 il Consorzio di bonifica controinteressato deposita memoria difensiva deducendo: *a)* l'infondatezza del primo motivo considerato che la bretella in argomento risulta destinata al collegamento con la A26 costituendo un unico reticolato stradale; *b)* la correttezza dell'operato del Ministero che considera, ai fini della VIA, l'intervento in maniera unitaria. Con specifico riferimento all'interesse di cui si ritiene portatore il Consorzio ribadisce che l'opera ha un impatto negativo (sia nella fase di temporanea cantierizzazione ma soprattutto in quella definitiva) sul sistema di distribuzione irrigua, idraulica e acquifera, per l'intera agricoltura e gli ambienti lomellini, attraversando l'intero comprensorio di bonifica e aree connotate dalla presenza di numerosi manufatti dedicati alle dispense idrauliche. Inoltre, osserva che l'opera: *a)* crea problemi di approvvigionamento idrico alle imprese presenti sul territorio, *b)* incide sui punti di interscambio tra l'acquifero sotterraneo e quello superficiale. Il Consorzio ricorda, in ultimo, le numerose prescrizioni suggerite in sede

procedimentale e disattese dalle società interessate all'intervento, chiedendo la reiezione del ricorso con conferma del provvedimento impugnato, ritenuto idoneo a tutelare anche gli interessi legittimi di cui risulta portatore.

5.1. In data 11 maggio 2018, la società ricorrente deposita memoria difensiva nella quale richiama integralmente i contenuti del ricorso introduttivo, non smentiti – secondo dalla società – dalle difese avversarie.

5.2. In pari data Legambiente Onlus deposita memoria difensiva con la quale eccepisce l'incompetenza territoriale del T.A.R. adito in ragione del carattere infraregionale dell'opera. Nel merito osserva che: a) la valutazione del Ministero risulta coerente con la descrizione dell'opera fatta della stessa proponente atteso che l'intento perseguito dalle Amministrazioni precedenti è quello di creare un *“collegamento della Autostrada A21 da Broni con l'autostrada A26 a sud di Vercelli, con l'aggiunta della connessione alla tangenziale di Pavia e con il passaggio a sud di Mortara”*, allo scopo di *“alleggerire il carico di traffico della Autostrada A4 proponendosi, assieme alle infrastrutture esistenti A1, A21, A26/4, A4/5 ed A5, come un tracciato alternativo di collegamento tra il centro Italia e il traforo del Monte Bianco”*; b) il progetto preliminare prevede infatti che la tratta 1, da Broni (A21) a Gropello Cairoli (A7), dell'autostrada regionale sia realizzata mediante due interconnessioni con le citate autostrada, e che la tratta 2, da Gropello (A7) a Mortara (S.S. 494), termini nel Comune di Castello d'Agogna con uno svincolo che, *“in una prima fase realizzativa (in assenza del Raccordo autostradale A4/A26), si configura come un tratto terminale autostradale, comprensivo del piazzale di esazione e delle cuciture con la viabilità ordinaria, mentre, successivamente, assumerà la configurazione definitiva di svincolo”*. In relazione alla seconda parte del primo motivo eccepisce il difetto di legittimazione e di interesse alla proposizione dello stesso in quanto la censura risulterebbe proponibile dalla sola Regione Lombardia. Osserva, inoltre, che la Regione esprime un'articolata posizione nella quale evidenzia numerose criticità dell'opera, diversamente da quanto esposto dal ricorrente. Inoltre, Legambiente nota come il motivo dovrebbe ritenersi inammissibile atteso che il giudizio

impugnato si fonda su più ragioni del tutto autonome l'una dalle altre e le censure dedotte sono volte a contestare la fondatezza soltanto di alcune di esse, con conseguente inammissibilità del ricorso per difetto di interesse. In ultimo, l'associazione ritiene l'ultimo motivo infondato non essendovi i presupposti per la sospensione del procedimento richiesta dalla società.

5.3. L'interveniente *ad adiuvandum* S.A.Bro.M. s.p.a. deposita memoria difensiva in data 11 maggio 2018. La società ribadisce le censure proposte dal ricorrente osservando che il denunciato carattere di incompletezza al progetto presentato contrasta con i presupposti fattuali dello stesso che attengono ad un'opera destinata ad essere realizzata in Lombardia. Insiste, inoltre, nelle censure svolte con il secondo motivo di ricorso osservando l'incompletezza istruttoria in ragione della posizione espressa dalla Regione Lombardia in ordine alle opere di mitigazione e al possibile superamento delle ulteriori criticità dell'intervento. La società aggiunge, in ultimo, che sia il secondo che il terzo motivo sono fondati vista l'omessa partecipazione del rappresentante regionale e la mancata sospensione del procedimento, ritenuta, al contrario, necessaria.

5.4. Il Consorzio intimato deposita memoria di replica ribadendo i gravissimi pregiudizi derivanti al sistema idrico in caso di realizzazione dell'opera. Osserva, inoltre, che il Consorzio di bonifica risulta il solo soggetto tenuto alla manutenzione delle sponde naturali dei corsi d'acqua con conseguente responsabilità dello stesso in caso di realizzazione del rischio idraulico, evidenziato in sede procedimentale.

5.5. Parte ricorrente replica alle difese avversarie deducendo: *a)* la competenza del Tar adito in ragione della circostanza che il DM 223/2016 esplica i propri effetti nei confronti del progetto di realizzazione della autostrada Broni-Pavia-Mortara, così come presentato da I.L. s.p.a. ai fini della valutazione di impatto ambientale; *b)* l'insussistenza delle argomentazioni delle Associazioni intervenienti in quanto meramente riproduttive del provvedimento impugnato; *c)* l'inconferenza delle previsioni di cui agli articoli 3-ter e 3-quater

del d.lgs. 152/2006, riguardanti generali principi sulla produzione del diritto ambientale e sull'azione ambientale e non declinabili al caso di specie; *c)* la non necessità di impugnare il provvedimento nella parte in cui non accoglie alcune delle valutazioni effettuate dal Consorzio; *d)* l'ampia possibilità di sindacato sulla discrezionalità tecnica del giudice amministrativo.

5.5.1. La ricorrente replica all'eccezione di difetto di legittimazione ed interesse in ordine alla presunta incompetenza del Ministero ritenendo la stessa immotivata ed infondata nella parte in cui si osserva che la sola Regione potrebbe lamentare una lesione delle proprie prerogative osservando che la parte privata può sollevare simile censura quando ciò pregiudica l'accesso al bene della vita preteso. Replica, inoltre, alle eccezioni relative al *deficit* istruttorio notando che le osservazioni della società riguardano, tra l'altro, le misure compensative indicate dalla Regione con la conseguenza che il successivo parere ministeriale avrebbe dovuto tener conto della diversa posizione che la Regione avrebbe potuto esprimere sulla base delle nuove indicazioni sul progetto formulate dalla società. In ultimo, la società osserva che: *a)* la giurisprudenza sulla sospensione del procedimento citata dalle controparti riguarda la diversa figura della conferenza di servizi; *b)* il Ministero travisa il parere regionale prendendo in considerazione solo talune parti di esso; *c)* le deduzioni sull'ultimo motivo sono inconferenti in quanto il principio di leale cooperazione avrebbe imposto la sospensione del procedimento.

5.6. L'interveniente *ad adiuvandum* deposita memoria di replica constatando il mancato deposito di memoria difensiva da parte del Ministero e chiedendo lo stralcio di un'eventuale memoria di replica. In ordine all'eccezione di incompetenza territoriale, l'interveniente osserva che la circostanza che il collegamento autostradale abbia un potenziale futuro sviluppo in Piemonte (tratta Mortara-Stroppiana) non incide sui connotati attuali dell'intervento, quali enunciati nei documenti sottoposti a valutazione; l'opera ha, allo stato,

carattere regionale con competenza del T.A.R. adito. La società ritiene le difese avversarie generiche e non idonee a confutare puntualmente il ricorso.

5.6.1. Nel replicare a Legambiente la società osserva che: *a)* il progetto sottoposto a VIA ha portata meramente regionale; *b)* il Ministero tiene conto solo di alcune delle valutazioni espresse dalla Regione; *c)* la sospensione del procedimento risultava doverosa, ricorrendone i presupposti; *d)* il presunto difetto di legittimazione in relazione alla mancata partecipazione del rappresentante regionale risulta comunque superato dal travisamento del contenuto del parere regionale. Osserva, in ultimo, che le difese del Consorzio risultano irrilevanti non essendo calibrate su aspetti presi in considerazione dal provvedimento impugnato.

B) R.G. 1783/2007.

1. Con il ricorso iscritto al n. R.G. 1783/2007 il sig. Pierpaolo Figini e gli altri ricorrenti indicati in epigrafe impugnano la deliberazione della Giunta regionale della Lombardia 4 maggio 2007, n. 8/4659, pubblicata sul B.U.R.L. del 25 maggio 2007, concernente la *“assunzione delle determinazioni della Conferenza di Servizi indetta con delibera della Giunta regionale n. 8/3540/2006”*, nonché tutti gli atti ad essa comunque connessi e coordinati, anteriori e conseguenti e, in particolare: il verbale della Conferenza di Servizi per l'approvazione del progetto preliminare dell'Autostrada regionale *“Integrazione del sistema trans-padano: direttrice Broni-Pavia-Mortara”* e di tutte le operazioni svolte dalla Conferenza in data 15 gennaio e 7 febbraio 2007; il parere favorevole espresso dalla Regione Lombardia; il progetto preliminare dell'autostrada redatto dalla Società S.A.BRO.M. S.p.A.; la deliberazione della Giunta regionale della Lombardia 15 novembre 2006, n. VIII/3540, con cui è indetta la Conferenza di Servizi per l'approvazione del progetto preliminare dell'Autostrada regionale *“Integrazione del sistema trans-padano: direttrice Broni-Pavia-Mortara”*, nonché tutte le operazioni svolte dalla Conferenza di Servizi e dal Gruppo di lavoro interdirezionale interno alla Regione Lombardia e tutti

gli atti dalla stessa adottati, con particolare riferimento a quelli assunti nel corso delle riunioni tecniche.

2. I ricorrenti si dicono cittadini interessati dall'intervento che arreca loro numerosi pregiudizi e per tale motivo, ricostruita la vicenda fattuale, propongono sette motivi di ricorso. In particolare: *a)* con il primo motivo denunciano l'incompetenza del Consiglio comunale al conferimento dei poteri e di delega al Sindaco dei Comuni di Cava Manara, Olevano di Lomellina e Barbiello alla partecipazione della conferenza dei servizi; *b)* con il secondo motivo denunciano la violazione delle regole dettate dagli articoli 2 e 3 del d.lgs. 195/2005 per omesso accesso alle informazioni ambientali richieste; *c)* con il terzo motivo denunciano la violazione delle regole di matrice eurounitaria sulla VIA in ordine ad interventi di rilevante impatto ambientale che rende illegittima la sola valutazione regionale; *d)* con il quarto motivo lamentano la mancata valutazione anticipata sul progetto di massima nel quadro nel principio di precauzione e della tutela preventiva dell'interesse pubblico ambientale; *e)* con il quinto motivo lamentano l'omessa partecipazione delle ulteriori Amministrazioni interessate e, in particolare, della Regione Piemonte; *f)* con il sesto motivo lamentano la contraddittorietà del voto espresso dal Comune di Barbianello e l'omessa partecipazione delle Amministrazioni comunali interessate dal percorso autostradale unitariamente considerato; *g)* con l'ultimo motivo lamentano la violazione del diritto eurounitario che impone una tutela preventiva dell'ambiente e del diritto alla salute, compromessi dall'opera in esame.

3. Si costituiscono in giudizio l'Anas s.p.a., la Regione Lombardia, Infrastrutture Lombarde s.p.a. e S.A.Brom.M. s.p.a.. Si costituiscono, inoltre, l'Autorità di Bacino per il Fiume Po, il Comando Militare esercito della Lombardia, la Soprintendenza per i beni archeologici per la Lombardia, la Soprintendenza per i beni architettonici, che eccepiscono il difetto di legittimazione a resistere. La Regione Lombardia deposita articolata memoria difensiva nella quale eccepisce il difetto di legittimazione delle persone fisiche

ricorrenti e dell'associazione La Rondine. Eccepisce, inoltre, la carenza di interesse all'impugnazione degli atti relativi alla progettazione preliminare e l'inammissibilità ed infondatezza del ricorso. Infrastrutture Lombarde s.p.a. deposita analitica memoria difensiva con la quale eccepisce l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso. La società S.A.Brom.M. s.p.a. deposita memoria con la quale eccepisce l'improcedibilità del ricorso per carenza di interesse in ragione della sopravvenuta necessità di sottoporre l'intervento a VIA statale.

4. L'intestato Tribunale, con ordinanza n. 2111/2014, ordina all'Amministrazione regionale adempimenti istruttori in base alle seguenti considerazioni: *“Ritenuto necessario, al fine del decidere, acquisire i seguenti atti concernenti le successive fasi procedurali i cui esiti potranno essere contestati con ricorsi autonomi o con atto di motivi aggiunti, in tale ultimo caso solo nella persistenza del ricorso originario, sicchè per il principio di economicità dell'azione e dei mezzi giurisdizionali deve essere consentito al ricorrente il mantenimento dell'atto introduttivo, posto che altrimenti argomentando, il principio della persistenza dell'interesse anche al momento della pronuncia sarebbe vulnerato le quante volte la decisione intervenga a procedimento non ancora ultimato, laddove trattisi di atti complessi ciascuno dotato di autonoma lesività: documentata relazione da parte della regione Lombardia sugli adempimenti programmati con tempi e date delle prossime conferenze di servizi?”.*

4.1. La Regione provvede all'adempimento richiesto depositando l'istanza di VIA della società concessionaria, poi sfociata nel provvedimento impugnato nel procedimento riunito.

4.2. Con successiva ordinanza resa all'esito dell'udienza del 30 gennaio 2018 questo Tribunale sospende il giudizio in attesa della definizione del procedimento R.G. 2641/2016, inviando il fascicolo processuale al Presidente del T.A.R. per le determinazioni in ordine alla riunione. L'ordinanza in esame si fonda sulle seguenti motivazioni: *“Considerato: - che con il ricorso indicato in epigrafe si censurano i provvedimenti regionali con cui è stato approvato il progetto preliminare finalizzato alla realizzazione di un'Autostrada regionale relativa alla direttrice Broni-Pavia-Mortara; - che, tuttavia, con Decreto del Ministero dell'Ambiente e della*

Tutela del Territorio e del Mare n. 223 del 28 luglio 2016, è stato espresso giudizio negativo sulla compatibilità ambientale del richiamato progetto preliminare di Autostrada regionale – oggetto di impugnazione nel presente giudizio – cui consegue l'arresto dell'iter di realizzazione dell'infrastruttura viaria, come richiesto dalla parte ricorrente attraverso la proposizione del gravame oggetto del presente giudizio; - che il predetto Decreto Ministeriale n. 223 del 28 luglio 2016 è stato oggetto di impugnazione, incardinata presso la Sezione III di questo Tribunale con il R.G. n. 2614/2016 e, ad oggi, è ancora in attesa di definizione; - che, quindi, risulta opportuno, per evidenti ragioni di pregiudizialità e di tutela degli interessi della parti processuali, sospendere il presente giudizio, in attesa della definizione della controversia rubricata al R.G. n. 2614/2016; - che sarà onere delle parti richiedere, entro il termine di tre mesi dalla pubblicazione della sentenza che definisce il giudizio di cui al R.G. n. 2614/2016, la fissazione di una nuova udienza di discussione, pena l'estinzione del presente giudizio; - Ritenuto altresì opportuno trasmettere la presente ordinanza al Presidente del T.A.R., affinché assuma le conseguenti determinazioni in ordine alla richiesta di riunione, formulata dalla difesa della ricorrente, con la causa rubricata al R.G. n. 2614/2016, pendente presso la Sezione III di questo Tribunale”.

4.3. Il Presidente del Tribunale, con decreto n. 257 del 2018, dispone la riunione dei procedimenti assegnando a questa Sezione entrambe le cause.

5. Dopo il provvedimento di riunione deposita memoria difensiva la Regione Lombardia ribadendo ed ulteriormente articolando le eccezioni e difese e già svolte.

5.1. I ricorrenti, richiamate le vicende sostanziali e processuali successive alla proposizione del ricorso, insistono per l'accoglimento dello stesso in ragione dei gravissimi pregiudizi all'ambiente che l'intervento comporta, richiamando, altresì, la sentenza della Corte Costituzionale n. 186/2010 relativa a legge regionale della Regione Liguria affetta, secondo i ricorrenti, dai vizi omologhi a quelli riscontrabili nella Legge regionale lombarda applicata nel caso di specie.

5.2. Il Ministero dell'Ambiente, intimato in relazione al diverso procedimento R.G. 2614/2016, deposita memoria difensiva nel fascicolo processuale del

procedimento in esame. Il Ministero osserva che: a) la prima censura (evidentemente del ricorso R.G. 2614/2016) risulta infondata atteso che *“la valutazione dell’impatto ambientale di opere pubbliche non può prescindere dalla considerazione unitaria dell’opera, anche quando questa sia articolata in più sezioni, lotti o suddivisioni di qualsiasi genere, legittime sotto il profilo dell’organizzazione e della gestione burocratica e tecnica dei progetti, ma che non possono rendere irrilevante la sostanziale unità dell’opera”*; b) il carattere ultraregionale dell’intervento risulta evidente dalla stessa richiesta formulata dalla ricorrente; c) il parere negativo espresso dal Ministero è motivato precipuamente da elementi critici del progetto della Broni - Pavia – Mortara, anche prescindendo dalla sua stretta interrelazione con l’altro tratto, come si evince dalla relazione della Commissione tecnica; d) il provvedimento risulta *“attentamente vagliato”* e non sono apportate le modifiche richieste da parte della ricorrente; e) in materia di compatibilità ambientale il Ministero dispone di un’elevata discrezionalità tecnica che rende il parere annullabile solo in presenza di evidenti e rilevanti illogicità e carenze, insussistenti nel caso di specie.

6. I ricorrenti depositano, inoltre, memoria di replica replicando alle eccezioni di inammissibilità ed improcedibilità del ricorso della Regione. La S.A.Bro.M. s.p.a. deposita memoria nella quale insiste per la declaratoria di inammissibilità ed improcedibilità del ricorso.

7. All’udienza del 13 giugno 2018 le cause sono discusse e passano in decisione.

DIRITTO

1. Preliminarmente va disposta, ai sensi dell’articolo 70 codice del processo amministrativo, la riunione dei procedimenti R.G. 2614/2016 e 1783/2007 in ragione dell’evidente nesso di pregiudizialità tra gli stessi, già evidenziato nell’ordinanza n. 463/2018 di questo Tribunale. L’ordinanza rileva che, con Decreto del Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare n. 223 del 28 luglio 2016, è espresso giudizio negativo sulla compatibilità ambientale del richiamato progetto preliminare di Autostrada regionale –

oggetto di impugnazione nel giudizio originariamente rubricato al n. 1783/2007 – *“cui consegue l'arresto dell'iter di realizzazione dell'infrastruttura viaria, come richiesto dalla parte ricorrente attraverso la proposizione del gravame oggetto del presente giudizio”*. L'esame del ricorso R.G. 2614/2016 è, pertanto, pregiudiziale, alla disamina del pur precedente ricorso R.G. n. 1783/2007, come dimostra, del resto, l'istanza di sospensione formulata dai ricorrenti nel procedimento R.G. 1783/2007. Si precisa che, nella disamina della causa pregiudiziale, non si tiene conto della memoria difensiva depositata dal Ministero nel diverso procedimento R.G. 1783/2007 considerato che: *a)* l'Amministrazione avrebbe dovuto depositare la memoria nel fascicolo relativo alla causa R.G. 2614/2016 nella quale risulta intimata; *b)* il deposito nel diverso fascicolo altera il contraddittorio tra le parti della causa R.G. 2614/2016 che di tale memoria non sembrano aver avuto contezza anche in considerazione dell'erronea indicazione della parte depositante (Anas e non Ministero dell'Ambiente), come dimostra la mancata articolazione di argomentazioni difensive in replica nelle relative memorie finali.

2. Procedendo con l'esame del ricorso R.G. 2614/2016, occorre vagliare l'eccezione di incompetenza territoriale formulata da Legambiente nella memoria depositata in giudizio in data 11 maggio 2018, e da WWF Italia, Fai Fondo Ambiente Onlus, Italia Nostra Onlus e Lipu Onlus, nella memoria depositata in giudizio, anch'essa, in data 11 maggio 2018.

2.1. Ritiene il Collegio che l'eccezione sia inammissibile in quanto tardiva e, comunque, infondata. Infatti, la norma di cui all'articolo 15 del codice del processo amministrativo, rubricato *“Rilievo dell'incompetenza”*, dispone, nella parte di interesse, quanto segue: *“1. Il difetto di competenza è rilevato d'ufficio finché la causa non è decisa in primo grado. Nei giudizi di impugnazione esso è rilevato se dedotto con specifico motivo avverso il capo della pronuncia impugnata che, in modo implicito o esplicito, ha statuito sulla competenza. 2. In ogni caso il giudice decide sulla competenza prima di provvedere sulla domanda cautelare e, se non riconosce la propria competenza ai sensi degli articoli 13 e 14, non decide sulla stessa. 3. In mancanza di domanda cautelare,*

il difetto di competenza può essere eccepito entro il termine previsto per la costituzione in giudizio. Il presidente fissa la camera di consiglio per la pronuncia immediata sulla questione di competenza. Si osserva il procedimento di cui all'articolo 87, comma 3. 4. Il giudice provvede con ordinanza, nei casi di cui ai commi 2 e 3. Se dichiara la propria incompetenza, indica il giudice ritenuto competente. Se, nel termine perentorio di trenta giorni dalla comunicazione di tale ordinanza, la causa è riassunta davanti al giudice dichiarato competente, il processo continua davanti al nuovo giudice. Salvo quanto previsto al comma 6, la riassunzione preclude alla parte che l'ha effettuata la proposizione del regolamento di competenza'. La previsione è così modificata dall'articolo 1, comma 1, lettera b), del D.Lgs. 14 settembre 2012, n. 160 cui si deve l'introduzione del limite temporale previsto dall'articolo 46, comma 1, c.p.a., entro il quale l'eccezione può essere sollevata dalle parti. Prima della novella introdotta dal d.lgs. n. 160/2012 l'incompetenza del T.A.R. adito può, invece, essere sollevata dalla parte in qualunque stato del giudizio di primo grado, fino alla decisione della causa. L'art. 15 c.p.a prevede, quindi, allo stato, che il difetto di competenza sia rilevato d'ufficio finché la causa non sia decisa in primo grado e che è, altresì, rilevabile anche dalla parte, ma se il ricorrente non ha proposto la domanda cautelare, il difetto di competenza può essere eccepito entro il termine previsto dall'art. 46, comma 1, c.p.a. per la costituzione in giudizio, e dunque entro i sessanta giorni dal perfezionamento nei propri confronti della notificazione del ricorso, ridotti della metà per i riti abbreviati. Come osservato dal Tar per il Lazio – sede di Roma, “anche se il predetto termine di cui al comma 1 dell'articolo 46 ha una funzione meramente dilatoria e di garanzia, nel senso che, sino a che esso è pendente, il giudizio non può essere definito in assenza del resistente, ma se questo si costituisce, pur tardivamente, ma prima che il ricorso sia stato deciso, la sua costituzione è ammissibile, tuttavia, lo stesso finisce per assumere natura perentoria anche se solo nel suo richiamo nel comma 3 dell'articolo 15 ed ai predetti limitati effetti. Diversamente opinando, infatti, verrebbe meno la ratio della novella legislativa, quale risulta dalla relazione di accompagnamento al secondo correttivo, ossia porre un limite temporale certo alla trasmigrazione di un ricorso presso altro tribunale, che

potrebbe diversamente avvenire anche dopo anni dalla sua proposizione, ove l'udienza di merito tardi ad essere fissata. In realtà, la circostanza che lo sbarramento temporale di cui sopra sia previsto solo per le parti in causa e non anche per il giudice, il quale, secondo l'originaria formulazione dell'articolo 15 c.p.a. richiamato, può dichiarare la propria incompetenza anche in occasione della decisione del merito della causa, lascia emergere come la volontà del legislatore sia stata, in realtà, quella di paralizzare intenti ostruzionistici delle controparti del rapporto processuale che, pur avendo esatta ed immediata consapevolezza che il giudizio è stato instaurato dinanzi a un T.A.R. incompetente, hanno deliberatamente deciso di sollevare l'eccezione solo nella fase di merito, per allungare i tempi della definizione della lite' (T.A.R. per il Lazio – sede di Roma, sez. III, 22 settembre 2015, n. 11347).

2.2. Il limite temporale indicato al precedente paragrafo vale anche per gli intervenienti *ad opponendum* costituitisi nel presente giudizio. Infatti, deve considerarsi che la previsione di cui all'articolo 28, comma 2, c.p.a. prevede che *“chiunque non sia parte del giudizio e non sia decaduto dall'esercizio delle relative azioni, ma vi abbia interesse, può intervenire accettando lo stato e il grado in cui il giudizio si trova”*. Ne consegue che, l'interveniente, pur potendosi costituire in giudizio entro il termine di cui all'articolo 50 c.p.a., non può, tuttavia, eccepire l'incompetenza ove sia decorso il termine previsto dall'articolo 46 c.p.a., richiamato dall'articolo 15 c.p.a.. Diversamente opinando, del resto, si determinerebbe un'evidente asimmetria nelle posizioni della parti consentendo al titolare di un interesse di mero fatto di svolgere un'eccezione oltre il termine che la legge concede al titolare dell'interesse giuridicamente qualificato. Nel caso di specie, l'eccezione di incompetenza territoriale è formulata con le memorie dell'11 maggio 2018 e, pertanto, oltre il termine previsto dall'articolo 15 c.p.a. con conseguente tardività dell'eccezione.

2.3. In ogni caso, volendo procedere all'esame officioso della questione di competenza, il Collegio ritiene correttamente adito l'intestato Tribunale. Secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, *“l'art. 13, comma 1, del cod. proc. amm., nel delineare, congiuntamente al successivo comma 3, dedicato agli atti ad*

efficacia ultraregionale, i rapporti tra il criterio della sede e quello dell'efficacia spaziale secondo una logica di complementarietà e di reciproca integrazione, ha inteso chiarire che il criterio ordinario rappresentato dalla sede dell'Autorità amministrativa, cui fa capo l'esercizio del potere oggetto della controversia, cede il passo a quello dell'efficacia spaziale nel caso in cui la potestà pubblicistica spieghi i propri effetti diretti esclusivamente nell'ambito territoriale di un Tribunale periferico; in tale evenienza la competenza spetta, quindi, al Tribunale Amministrativo nella cui circoscrizione tali effetti si verificano anche se l'atto sia stato adottato da un organo dell'Amministrazione centrale, ovvero da un ente ultraregionale. Pertanto, in tema di competenza territoriale, il criterio principale è quello della sede dell'Autorità che ha adottato l'atto impugnato e tale criterio è sostituito da quello inerente gli effetti diretti dell'atto qualora questi si esplicino in luogo compreso nella circoscrizione territoriale di uno specifico Tribunale Amministrativo Regionale” (T.A.R. per l'Umbria – Perugia, sez. I, 9 giugno 2016, n. 483; T.A.R. per il Molise - Campobasso, 10 ottobre 2014, n. 525; T.A.R. per il Lazio, sede di Roma, Sez. II, 12 novembre 2013, n. 9657). Nel caso di specie, l'atto adottato dal Ministero spiega effetti sul solo territorio della Regione Lombardia trattandosi di valutazione di compatibilità ambientale di un'opera autostradale limitata entro i confini regionali. L'effetto prodotto dal provvedimento impugnato è, pertanto, quello di ritenere non compatibile l'opera, precludendone la realizzazione. A non diversa conclusione conduce la circostanza che la valutazione sia condotta tenendo conto (seppur nei limiti che si preciseranno *infra*) nell'ambito del progetto più ampio entro il quale l'infrastruttura si inserisce. Infatti, una simile valutazione non altera la competenza dell'intestato Tribunale in quanto l'effetto prodotto rimane il medesimo ed ossia la non realizzazione della porzione di autostrada oggetto del progetto e della valutazione di compatibilità. Diversa è la questione relativa all'ambito di estensione della valutazione che deve condursi – come si vedrà – alla luce della normativa di riferimento che, non per questo, si sovrappone alla regola di cui all'articolo 13 c.p.a., solo parametro di riferimento per la delibazione della questione di competenza territoriale.

3. Accertata la propria competenza territoriale, l'intestato Tribunale ritiene necessario verificare l'ammissibilità degli atti di intervento *ad opponendum* e *ad adiuvandum* indicati nella parte in fatto della presente sentenza. In relazione agli interventi di Legambiente, WWF, Lipu, Italianostra, FAI e Azienda Agricola Cascine Orsine, va ricordato che nel processo amministrativo (in base alla consolidata tradizione pretoria, oggi recepita nell'art. 28 comma 2, c.p.a.), l'intervento *ad opponendum* va riconosciuto ammissibile anche in presenza di un interesse di mero fatto, dipendente o riflesso rispetto a quello dell'Amministrazione o dei controinteressati, interessati alla conservazione dell'atto impugnato o comunque dello status quo (T.A.R. per la Liguria – Genova, sez. I, 8 giugno 2017, n. 509). Situazione ricorrente nel caso di specie atteso che tutte le associazioni intervenute *ad opponendum* risultano, secondo i rispettivi statuti, avere la finalità precipua di salvaguarda del bene ambiente, complessivamente inteso, e delle risorse faunistiche e floristiche, potenzialmente interessate dall'opera in esame. Omologhe, seppur speculari, considerazioni valgono per l'interveniente *ad adiuvandum* S.A.Bro.M., soggetto affidatario della concessione di costruzione e di gestione del tratto autostradale e, come tale, evidentemente interessato all'annullamento degli atti impugnato dall'affidante ricorrente.

4. Entrando nel merito del ricorso occorre procedere, in primo luogo, all'esame della seconda parte del primo motivo di ricorso, relativa al difetto di competenza dell'Amministrazione statale nell'adozione dell'atto impugnato. La priorità nell'esame della questione si impone in ragione della potenziale portata assorbente del vizio, come evidenziato dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato (Consiglio di Stato, A.p., 27 aprile 2015, n. 5). Infatti, la necessità di preventiva disamina del vizio di incompetenza (affermata dalla giurisprudenza nella vigenza dell'articolo 26, comma 2, l. Tar che impone, in caso di accoglimento del vizio, di rimettere l'affare all'autorità competente; cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 6 aprile 2009, n. 2143; Id., sez. V, 6 marzo 2001, n. 1253), trova fondamento nella previsione di cui all'articolo 34,

comma 2, c.p.a., secondo cui *“in nessun caso il giudice può pronunciare con riferimento a poteri amministrativi non ancora esercitati”*. Il disposto normativo non si riferisce esclusivamente a poteri mai esercitati da alcuna autorità amministrativa ma, al contrario, a poteri non esercitati *“dall’autorità competente, ovvero quella chiamata a esplicitare la propria volontà provvedimentoale”*: ne consegue, pertanto, che *“in tutte le situazioni di incompetenza, carenza di proposta o parere obbligatorio, si versa nella situazione in cui il potere amministrativo non è stato ancora esercitato, sicché il giudice non può fare altro che rilevare, se assodato, il relativo vizio e assorbire tutte le altre censure, non potendo dettare le regole dell’azione amministrativa nei confronti di un organo che non ha ancora esercitato il suo munus”* (Consiglio di Stato, A.p., 27 aprile 2015, n. 5).

4.1. Parte ricorrente – supportata dall’interveniente adesiva *ad adiuvandum* S.A.Bro.M – ritiene che la valutazione ministeriale violi le previsioni di cui agli articoli 2 e 99 del d.lgs. 112/1998 e della legge della Regione Lombardia n. 9/2001. A parere di Infrastruttura Lombarde il parere viola le previsioni indicate che attribuirebbero alla sola Regione Lombardia la competenza esclusiva in materia di promozione, progettazione e realizzazione delle autostrade regionali. Secondo la società, *“la pretesa di trattare unitariamente due direttrici tra loro autonome (quella lombarda, oggetto dell’istruttoria e quella interregionale Mortara-Stroppiana) si pone dunque in insanabile contrasto anche con la valutazione effettuata dalla Regione Lombardia in merito alla completezza ed autonomia funzionale del progetto approvato del tratto autostradale regionale Broni-Pavia-Mortara”*. Infrastrutture Lombarde s.p.a. ribadisce, in memoria di replica, quanto segue: *“si sottolinea come il Ministero, nell’ambito di un procedimento di VIA, sia chiamato ad effettuare un giudizio di compatibilità ambientale, non potendo invece assumere decisioni che spettano ad altre amministrazioni nel contesto di diversi procedimenti. La decisione sul progetto e la valutazione di impatto ambientale sono, infatti, non solo procedimenti evidentemente distinti, ma anche di competenza di diverse amministrazioni”*

4.2. Il motivo è infondato e, per questo, il Collegio ritiene di poter prescindere dalle eccezioni di inammissibilità per difetto di legittimazione

articolate da Cascine Orsine e da Legambiente Onlus.

4.3. In primo luogo occorre osservare che la censura non pone un'effettiva questione di competenza all'adozione del provvedimento amministrativo quanto un possibile sviamento nell'esercizio del potere di valutazione di compatibilità ambientale con giudizi afferenti più propriamente al progetto. Procedendo *ab imis*, il Collegio osserva quanto segue. Il richiamo alla previsione di cui all'articolo 2 del d.lgs. 112/1998 appare, invero, inconferente atteso che tale disposizione testualmente prevede: *“1. Lo Stato assicura la rappresentanza unitaria nelle sedi internazionali e il coordinamento dei rapporti con l'Unione europea. Spettano allo Stato i compiti preordinati ad assicurare l'esecuzione a livello nazionale degli obblighi derivanti dal Trattato sull'Unione europea e dagli accordi internazionali. Ogni altra attività di esecuzione è esercitata dallo Stato ovvero dalle regioni e dagli enti locali secondo la ripartizione delle attribuzioni risultante dalle norme vigenti e dalle disposizioni del presente decreto legislativo”*. Si tratta, pertanto, di una previsione di carattere generale, inidonea a costituire da preciso parametro di legittimità dell'atto impugnato nei termini indicati nel ricorso.

4.4. La previsione di cui all'articolo 99 del d.lgs. 112/1998 prevede testualmente: *“1. Sono conferite alle regioni e agli enti locali, ai sensi dell'articolo 4, comma 1, della legge 15 marzo 1997, n. 59, tutte le funzioni amministrative non espressamente indicate negli articoli del presente capo e tra queste, in particolare, le funzioni di programmazione, progettazione, esecuzione, manutenzione e gestione delle strade non rientranti nella rete autostradale e stradale nazionale, compresa la nuova costruzione o il miglioramento di quelle esistenti, nonché la vigilanza sulle strade conferite. 2. La progettazione, esecuzione, manutenzione e gestione delle strade di cui al comma 1 può essere affidata temporaneamente, dagli enti territoriali cui la funzione viene conferita, all'Ente nazionale per le strade (ANAS), sulla base di specifici accordi. 3. Sono, in particolare, trasferite alle regioni le funzioni di programmazione e coordinamento della rete viaria. Sono attribuite alle province le funzioni di progettazione, costruzione e manutenzione della rete stradale, secondo le modalità e i criteri fissati dalle leggi regionali. 4. Alle funzioni di progettazione, costruzione, manutenzione di rilevanti opere di interesse interregionale si*

provvede mediante accordi di programma tra le regioni interessate". La censura, in *parte qua*, appare infondata considerato che la valutazione effettuata dal Ministero si inserisce esattamente nell'ambito del giudizio di compatibilità attribuito all'Autorità ministeriale e non nell'attività di programmazione e progettazione delle strade non rientranti nella rete autostradale e stradale nazionale. La valutazione delle due direttrici autostradali (Broni-Pavia-Mortara e Mortara-Stroppiana) non si traduce, quindi, in una lesione delle prerogative della Regione Lombardia nella valutazione del progetto ma sostanzia il complessivo giudizio sulla VIA, prendendo in considerazione i futuri sviluppi e gli impatti ambientali dello stesso, come si dirà più analiticamente esaminando i rimanenti motivi.

4.5. Le considerazioni esposte al precedente punto risultano sufficienti a rilevare l'infondatezza della censura anche rispetto alla previsioni di cui alla Legge regionale n. 9/2001, indicata nella rubrica del motivo. Sul punto, il Collegio osserva, in primo luogo, che la censura sembra difettare della specificità richiesta dall'articolo 40 del codice del processo amministrativo, difettando di indicare esattamente quale delle previsioni contenute nei 20 articoli che compongono la legge regionale in esame risulterebbe violato. Come osservato dall'intestato Tribunale, infatti, *"i motivi di ricorso devono essere "specifici", ai sensi dell'art. 40 del c.p.a., non potendo la parte ricorrente addurre censure assolutamente generiche, fidando in una sorta di inammissibile intervento correttivo del giudice, che sarebbe così chiamato ad una sostanziale integrazione delle lacune difensive, integrazione che si porrebbe però in contrasto con la necessaria terzietà dell'organo giudicante e con il principio della parità delle parti nel processo"* (T.A.R. per la Lombardia – sede di Milano, sez. IV, 22 marzo 2017, n. 694). In ogni caso, in difetto di una più puntuale indicazione, il richiamo alla legge regionale può intendersi in ragione della natura attuativa della previsioni contenute nel d.lgs. 112/1998 (a cui rinvia l'articolo 1, comma 1, lettera *a*), dell'articolato normativo in esame, indicando le proprie finalità) con reiezione della censura per le ragioni già spiegate al precedente punto.

4.6. In conclusione il motivo deve ritenersi infondato anche per le ragioni che si esporranno di seguito sulla correttezza del parere espresso dal Ministero, certamente rientrante negli esatti limiti normativi in cui la valutazione deve ascriversi.

5. La prima parte del primo motivo di ricorso (esposta al precedente punto 3.1 della parte in fatto della presente sentenza a cui si rinvia) e il terzo motivo possono trattarsi congiuntamente in considerazione dell'affinità delle questioni da trattare.

5.1. Le censure svolte riguardano, in sostanza, la presunta illegittimità del provvedimento nella parte in cui esprime un giudizio negativo di compatibilità ambientale prendendo in considerazione il segmento autostradale costituito dal tratto Mortara-Stroppiana, non oggetto della richiesta di valutazione formulata dalla società ricorrente. L'operato dell'Amministrazione risulterebbe, quindi, in contrasto con le previsioni di cui agli articolo 22 e ss. del d.lgs. 152/2016 e, in particolare, dell'articolo 23 che assegna al proponente il compito di individuare l'oggetto dell'istanza e della relativa valutazione di impatto ambientale. L'indebita estensione della valutazione effettuata dal Ministero si tradurrebbe nell'omesso coinvolgimento degli enti locali interessati alla realizzazione dell'opera e nell'erronea valutazione circa l'autonomia, indipendenza e utilità in sé per progetto, a prescindere dagli ulteriori raccordi o tratti autostradali oggetto di progetti diversi.

5.2. A sostegno del motivo la ricorrente richiama due passaggi dei pareri espressi dalla Commissione tecnica. Nel primo parere la Commissione evidenzia quanto segue: *“per quanto riguarda le motivazioni dell'opera: la nuova infrastruttura completa (Broni-Stroppiana) realizzerebbe un nuovo collegamento di due autostrade che oggi sono già interconnesse; il nuovo collegamento produrrebbe una riduzione delle percorrenze di circa 30 km a cui risulta associata una riduzione delle emissioni di inquinanti del tutto marginale, ove confrontata con gli importanti impatti conseguenti alla sua realizzazione; in realtà il progetto qui esaminato, con casello terminale a Castello di*

Agogna, non soddisfa neppure l'esigenza predetta della interconnessione, poiché la tratta — allo stato attuale del progetto — si ferma prima; il progetto dell'autostrada, in esame, risulta incompleto e riverserebbe sulla viabilità ordinaria, all'uscita del casello, posto in una zona limitrofa a siti Natura 2000, i maggiori volumi di traffico prodotti dalla presenza della nuova infrastruttura; già oggi la dotazione viabilistica della Provincia di Pavia risulta tra le più alte della Regione Lombardia; VALUTATO inoltre che il progetto in esame si riferisce alla "tratta autostradale lombarda Broni - Castello di Agogna e rappresenta solo una parte di un'opera più, ampia; a carattere interregionale, destinata a collegare la A21 (in Lombardia) con la A26 in Piemonte; il SLA del progetto in esame riguarda la sola tratta ricadente in territorio lombardo e perciò non permette di valutare l'impatto "cumulato" sull'ambiente dell'intera infrastruttura viabilistica; ciò contrasta con la normativa comunitaria che impone una valutazione unitaria dell'opera; tenuto oltretutto in considerazione che il tratto nel territorio piemontese interferisce con la ZPS "Risaie della Lomellina" e con alcuni SIC quali la "Garzaia di Celpenchio" e la "Garzaia della Verminesca" (v. foglio 185 del parere n. 1845/2015). Il successivo parere n. 2001/2016 richiama il passaggio del precedente parere sopra esposto, aggiungendo: "nelle attuali osservazioni il proponente rimanda direttamente a documentazione già ampiamente analizzata in fase di istruttoria senza aggiungere nuovi elementi".

5.3. I passaggi dei due pareri invocati dal ricorrente non possono essere atomisticamente considerati ma vanno, necessariamente, inseriti all'interno delle più ampie valutazioni espresse dal Ministero al fine di verificare l'esatta portata degli stessi. La lettura integrale dei provvedimenti impugnati consente, invero, di escludere la fondatezza della censura. Prendendo le mosse dal D.M. 223/2016 si nota come la prima ragione ostativa indicata consiste nella presenza di aree della Rete Natura 2000 e precisamente: a) ZPS IT2080301 "Boschi del Ticino"; b) ZPS IT2080501 "Risaie della Lomellina"; c) SIC IT2080001 "Garzaia di Celpenchio"; d) SIC IT2080003 "Garzaia della Venninesca"; d) SIC IT2080004 "Palude Loja"; e) SIC IT2080005 "Garzaia della Rinalda"; f) SIC I T2080006 "Garzaia di S. Alessandro"; g) SIC

IT2080015 "San Tommaso"; b) SIC IT 2080020. "Garzaia della Roggia Torbida". Il Ministero evidenzia quindi che *“il tracciato di progetto, col suo andamento est-ovest, produce un effetto barriera e di frammentazione ecologica fra 2 estese ZPS [...]; l'opera, oltre ad interferire pesantemente col sistema naturalistico, produrrà effetti negativi su specie animali d'interesse conservazionistico, presenti nei SIC e nelle ZPS”*. Nel dettaglio, il parere n. 1845/2015 indica le Zone a protezione speciale e i siti comunitari interessati dall'opera autostradale Broni – Pavia – Mortara sia in relazione al tracciato definitivo che alla presenza del cantiere. Ciò vale anche per le ZPS e i SIC indicati in relazione alla diversa opera Mortara – Stroppiana ed ossia la ZPS "Risaie della Lomellina" e con alcuni SIC quali la "Garzaia di Celpenchio" e la "Garzaia della Verminesca" (v. f. 185 del parere 1845/2015, richiamato al punto 5.1 di questa parte della presente sentenza). Infatti, il parere della Commissione tecnica evidenzia che, già in relazione al progetto oggetto di VIA, il tracciato proposto ricade nella ZPS "Boschi del Ticino", termina a breve distanza dalla ZPS "Risaie della Lomellina" ed è posizionato non lontano dai SIC: "Garzaia di Celpenchio" "Garzaia della Verminesca". Sussiste, pertanto, già un elemento di criticità specifico relativo alla vicinanza con la ZPS e i due Sic che risulta, soltanto, pur notevolmente aggravato nel caso in cui *“venisse completato il prolungamento fra Castel d'Agogna e Stroppiana dovrebbe essere attraversata la ZPS "Risaie della Lomellina" e sarebbero interessati i SIC "Garzaia di Celpenchio" e "Garzaia della Verminesca"”* (cfr., foglio 134 del parere n. 1843/2015). Lo conferma il parere n. 2001/2016 ove si evidenzia che *“il proponente non ha mai fornito, anche a seguito di esplicita richiesta di integrazioni da parte della CTV A, le valutazioni sull'incidenza dell'opera sui siti Natura 2000 prodotta nel tratto di collegamento alla A26; tale mancanza, pur essendo un elemento utile all'accertamento di ulteriori impatti sulla rete Natura 2000, tuttavia non inficia il giudizio fin qui espresso”*. Il passaggio appare particolarmente importante. La Commissione evidenzia, infatti, che le valutazioni di incidenza sul tratto di collegamento A26 sarebbe risultata utile per l'accertamento di ulteriori impatti. L'aggettivo utilizzato riflette il tenore della valutazione effettuata dal

Ministero che, già in relazione al solo tratto oggetto di VIA, individua palesi elementi di criticità con la Rete Natura 2000. Lo conferma l'ulteriore passaggio nel quale il Ministero, pur riconoscendo l'utilità di tale apporto per la valutazione degli ulteriori impatti, nota come l'assenza di questo non infici il giudizio già espresso.

5.4. In conclusione, risulta evidente che i passaggi evidenziati da parte ricorrente non possano intendersi come un'indebita estensione della valutazione di compatibilità ambientale svolta, né può ritenersi che le carenze riscontrate in ordine al tratto di collegamento con l'A26 risultino decisive per il parere ministeriale che, come si osserverà più compiutamente *infra*, risulta calibrato sulle numerose e specifiche criticità afferenti al progetto in esame. Tali criticità sono, quindi, già sufficienti a decretare il giudizio negativo del Ministero senza dover procedere ad un accertamento dell'impatto della diversa opera che il Ministero non effettua pur evidenziandone correttamente la potenziale utilità. Infatti, come ricordato dal Consiglio di Stato, *“alla stregua dei principi comunitari e nazionali, la valutazione di impatto ambientale non concerne una mera e generica verifica di natura tecnica circa l'astratta compatibilità ambientale dell'opera, ma deve implicare la complessiva e approfondita analisi comparativa di tutti gli elementi incidenti sull'ambiente del progetto unitariamente considerato, al fine di valutare in concreto -- alla luce delle alternative possibili e dei riflessi della stessa c.d. "opzione zero" -- il sacrificio imposto all'ambiente rispetto all'utilità socioeconomica perseguita”* (Consiglio di Stato, sez. IV, 28 febbraio 2018, n. 1230). Pertanto, deve ritenersi certamente corretto l'intendimento del Ministero di poter, in ipotesi, operare una valutazione complessiva dell'intero progetto onde poter esprimere un giudizio anche sui futuri scenari infrastrutturali. Uno scrupolo corretto che però, come spiegato, non incide sulla valutazione effettuata atteso che il progetto presentato già presenta elementi di criticità tali da sorreggere il giudizio negativo espresso.

5.5. Le considerazioni esposte consentono di decretare l'infondatezza del terzo motivo di ricorso con cui il ricorrente lamenta l'illegittimità del

provvedimento nella parte in cui rigetta la domanda di sospensione del procedimento in attesa dell'avvio della procedura di valutazione di compatibilità ambientale relativa al Raccordo autostradale Mortara Stroppiana/A26. Come spiegato, il Ministero esprime parere negativo non operando alcuna estensione della valutazione al progetto relativo alla diversa tratta autostradale, ritenendo già sufficienti gli elementi relativi alla specifico progetto. In tale situazione la sospensione del procedimento è correttamente negata non risultando indispensabile acquisire ulteriori elementi relativi al diverso tratto. Del resto, tale aspetto è il primo delle ragioni di diniego espresse dalla Commissione che osserva: *“il proponente non ha mai fornito, anche a seguito di esplicita richiesta di integrazioni da parte della CTVA, le valutazioni sull'incidenza dell'opera sui siti Natura 2000 prodotta nel tratto di collegamento alla A26; tale mancanza, pur essendo un elemento utile all'accertamento di ulteriori impatti, sulla rete Natura 2000, tuttavia non inficia il giudizio fin qui espresso”* (foglio 45 del parere del 2016). Tale aspetto non è, invero, neppure contestato dal ricorrente con conseguente inammissibilità del motivo trattandosi di atto plurimotivato e non integralmente contestato (v., sul punto, la giurisprudenza richiamata *infra* al punto 6 della presente parte della sentenza). Inoltre, è alla luce del rilievo appena esaminato che devono leggersi due delle ulteriori ragioni indicate dall'Amministrazione. Infatti, il riferimento alla mole della documentazione si spiega in ragione della non necessità di ulteriore integrazione della stessa con le risultanze del diverso tratto, essendo già sufficiente la copiosa documentazione fornita. Allo stesso modo, la proposizione con cui l'Amministrazione osserva che *“non si ravvisano motivi per attendere ulteriormente la chiusura dell'istruttoria”*, va riferita alla già ritenuta sufficienza dell'istruttoria svolta, idonea ad esprimere il parere reso. In ultimo, non coglie nel segno la censura relativa al superamento delle informazioni prodotte che si realizzerebbe in caso di sospensione. Non si tratta, infatti, di imputare le ragioni del ritardo al proponente o all'Amministrazione ma di non vanificare le attività svolte in ordine alla proiezioni future che, in caso di sospensione,

non risulterebbero più tali, come esemplificativamente esposto dalla Commissione.

6. Passando all'esame del secondo motivo, il Collegio osserva che lo stesso è inammissibile e, comunque, infondato.

6.1. La società lamenta eccesso di potere per invalidità derivata nella parte in cui il provvedimento mutua le considerazioni espresse dal parere della Commissione tecnica censurate con il primo motivo. Il rigetto del primo motivo (sia nella parte indicata *sub* "A" che nella parte indicata *sub* "B") comporta la consequenziale reiezione del motivo in esame.

6.2. Con la seconda parte del motivo la società censura il provvedimento per difetto di motivazione e di istruttoria ritenute evincibili *"da un confronto tra il parere reso in sede di preavviso di rigetto (n. 1845/2015), il parere da ultimo reso (n. 2001/2016) e il parere reso con DGR X/3479 del 29 giugno 2015 dalla Regione Lombardia"* (cfr., per la compiuta esposizione del motivo, il punto 3.3 (parte *sub* "A" della parte in fatto della presente sentenza a cui si rinvia evitando un'inutile duplicazione).

6.3. Il motivo è inammissibile in ragione della fondatezza dell'eccezione formulata da Legambiente nella memoria depositata in data 11 maggio 2018, con le precisazioni di seguito esposte. L'interveniente osserva che il giudizio impugnato si fonda su più ragioni del tutto autonome l'una dalle altre e le censure dedotte sono volte a contestare la fondatezza soltanto di alcune di esse, con conseguente inammissibilità del ricorso per difetto di interesse. Infatti, si legge al foglio 6 del decreto 223/2016: *"CONSIDERATO quindi che sono allegati al presente Decreto e ne costituiscono parte integrante, i seguenti pareri: 1. parere della Commissione Tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA/VAS, n. 1845 del 17 luglio 2015, prot. DVA-2015-20617 del 5 agosto 2015; 2. parere della Commissione Tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA/VAS n. 2001 del 26 febbraio 2016, prot. 5689/DVA del 2 marzo 2016; 3. parere del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo n. 544 del 24 maggio 2016, prot. 14040/DVA del 24 maggio 2016; 4. parere della Regione Lombardia espresso con D.G.R. 29 giugno*

2015, n. X/3749, prot. DVA-2015-17815 del 7 luglio 2015". I pareri indicati sono quindi parte integrante del provvedimento principale impugnato che, quindi, viene motivato anche *per relationem*. Come noto, la previsione di cui all'articolo 3 della l. 241/1990 consente l'uso della motivazione *per relationem* con riferimento ad altri atti dell'Amministrazione, che devono essere comunque indicati e resi disponibili, fermo restando che questa disponibilità dell'atto va intesa nel senso che all'interessato deve essere consentito di prenderne visione, di richiederne ed ottenerne copia in base alla normativa sul diritto di accesso ai documenti amministrativi e di chiederne la produzione in giudizio, sicché non sussiste l'obbligo dell'Amministrazione di notificare all'interessato tutti gli atti richiamati nel provvedimento, ma soltanto l'obbligo di indicarne gli estremi e di metterli a disposizione su richiesta dell'interessato (*ex multis*, T.A.R. Campania, Napoli, Sez. IV, 18 maggio 2005, n. 6500; 18 gennaio 2005, n. 178). Nel caso di specie, si tratta di pareri conosciuti dalla parte che ne ha prodotto copia in giudizio.

6.4. Il provvedimento, così elaborato, costituisce, pertanto, atto plurimotivato, evidenziando una pluralità di ragioni ostative alla valutazione positiva di compatibilità ambientale. E' noto che, alla luce del costante orientamento giurisprudenziale, in presenza di atto plurimotivato anche la legittimità di una delle motivazioni è da sola idonea a sorreggerlo, con la conseguenza che alcun rilievo avrebbero le ulteriori censure volte a contestare gli altri profili motivazionali (cfr., T.A.R. Campania Salerno, sez. II, 17 gennaio 2011, n. 63 secondo cui "*per un atto c.d. "plurimotivato", anche l'eventuale fondatezza di una delle argomentazioni addotte non potrebbe in ogni caso condurre all'annullamento dell'impugnato provvedimento sindacale, che rimarrebbe sorretto dal primo versante motivazionale risultato immune ai vizi lamentati*"; T.A.R. Campania Napoli, sez. VIII, 14 gennaio 2011, n. 139 secondo cui "*nel caso di provvedimento di esclusione da una gara d'appalto "plurimotivato", la riconosciuta legittimità di una delle ragioni dell'atto è sufficiente a reggere il provvedimento di estromissione*"; T.A.R. Campania Napoli, sez. VII, 14 gennaio 2011, n. 164 secondo cui "*nel caso in cui il provvedimento impugnato sia*

fondato su di una pluralità di autonomi motivi (c.d. provvedimento plurimotivato), il rigetto della doglianza volta a contestare una delle sue ragioni giustificatrici comporta la carenza di interesse della parte ricorrente all'esame delle ulteriori doglianze volte a contestare le altre ragioni giustificatrici atteso che, seppure tali ulteriori censure si rivelassero fondate, il loro accoglimento non sarebbe comunque idoneo a soddisfare l'interesse del ricorrente ad ottenere l'annullamento del provvedimento impugnato, che resterebbe supportato dall'autonomo motivo riconosciuto sussistente”).

6.5. Nel caso di specie, il ricorso proposto non articola alcuna censura su taluno dei pareri richiamati o su parti di questi. Si consideri, ad esempio, il parere del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo che evidenzia le criticità dell'opera relative: *a) all'angolo tra il tracciato dell'opera e il fiume PO; b) al tracciato in Lomellina; c) ai ponti collocati sui corsi d'acqua. Criticità non superate integralmente dal progetto finale da cui consegue il parere negativo dell'Amministrazione competente.*

6.6. Stesse considerazioni valgono per i pareri propriamente espressi dal Ministero dell'Ambiente tenuto conto che la valutazione negativa non si fonda esclusivamente sulle criticità per la biodiversità e sugli impatti sulle ZPS e sui SIC, ma considera gli ulteriori aspetti negativi per atmosfera, ambiente idrico, suolo e sottosuolo, ambiente acustico e paesaggio.

6.7. In ogni caso, si osserva che le presunte difformità tra quanto esposto dalla Regione e quanto attribuito alla stessa dal Ministero non trovano riscontro puntuale in atti e, in ogni caso, non risultano idonee ad annullare il provvedimento impugnato per le seguenti ragioni.

6.7.1 Al foglio 13 del ricorso si evidenzia quanto segue: *“Più precisamente, a detta della Commissione ministeriale, la Regione avrebbe ritenuto che le “opere di mitigazione individuate dal proponente non sarebbero sufficienti a controbilanciare il rilevante impatto in termini di barriera ecologica”; al contrario, la Regione ha sostenuto che le situazioni critiche del progetto, come quelle attinenti alla biodiversità, non sono preclusive alla realizzazione del progetto, ma piuttosto “richiedono una valutazione comparata tra benefici dell'opera e costi ambientali, rispetto alle quali si potrebbe agire andando a*

*migliorare ed incrementare le opere di mitigazione e le azioni di compensazione” (cfr. considerazioni conclusive, pag. 35 della DGR X/3749)”. Invero, la proposizione a cui si riferisce il ricorrente (contenuta al foglio 15 del parere del 2016) risulta una parte della trasposizione del parere espresso dalla Commissione VIA regionale che viene posta, infatti, tra virgolette. Non vi è quindi alcun travisamento del parere espresso dalla Regione che, del resto, non ha mai formulato osservazioni in ordine al possibile travisamento della propria posizione da parte dell’Amministrazione statale. Il parere dà poi atto della relazione di minoranza del rappresentante regionale osservando che la stessa è stata puntualmente controdedotta nel parere CTVIA. Inoltre, nella sostanza, il parere non sembra in alcun modo travisare la posizione della Regione che, come evidenziato da Legambiente, esprime nell’allegato n. 1 alla DGR 3749/2015 (fogli 20-23) numerose perplessità in ordine alla sufficienza delle misure di mitigazione proposte. Né sovverte il giudizio espresso dal Ministero la diversità di posizioni espresse in ordine alle opere di mitigazione. La Regione osserva, infatti, “*le opere di mitigazione illustrate nello Studio si limitano ad una generica comunicazione di intenti che non viene tradotta in un progetto di fattibilità dove siano individuate almeno le zone destinate agli interventi, i tempi e le modalità di esecuzione. Peraltro si ritiene inadeguato a priori l’utilizzo delle fasce legnose di tipo agroenergetico a scopo mitigativo a causa della brevità del loro ciclo produttivo e quindi della loro permanenza sul suolo. Un impianto arboreo-arbustivo può infatti svolgere un’efficace azione ecosistemica solo se è a carattere permanente ed acquista nel tempo la capacità di auto-rigenerarsi, assumendo la funzione di corridoio di connessione. In conclusione, si ritiene che il complesso delle opere di mitigazione individuate non siano sufficienti a controbilanciare il rilevante impatto in termini di barriera ecologica causato dall’opera, sia nei confronti delle specie che interessano i Siti Natura 2000, compromettendo quindi gli obiettivi di conservazione propri dei Siti stessi, sia più in generale a livello di area vasta. Questo tipo di impatto sarebbe inoltre ulteriormente accentuato dalla concreta minaccia legata ai processi di urbanizzazione delle aree”* (cfr. allegato 1 alla DGR, fogli 20-23, riportato al foglio 10 della memoria finale di Legambiente). Pertanto, la*

Regione ritiene che le opere di mitigazione non siano, allo stato dell'esame, sufficienti. La pretesa di annullare il parere ipotizzando la possibilità di un miglioramento delle opere di mitigazione risulta, quindi, priva di fondamento dovendosi valutare l'intervento alla luce delle ipotesi progettuali proposte che già presentano numerosi aspetti di criticità evidenziati puntualmente dal Ministero.

7. Con l'ultimo motivo di ricorso, formulato in via subordinata, la società lamenta l'illegittimità dei provvedimenti impugnati per omessa partecipazione ai lavori del delegato regionale, assente alla seduta della Commissione tecnica che adotta il parere n. 2001 del 2016. Evidenzia, inoltre, che la Regione si esprime prima del preavviso di rigetto e non anche dopo la presentazione delle osservazioni da parte del proponente. Circostanza che inficerebbe il parere trattandosi del soggetto nel cui territorio si intere realizzare l'opera.

7.1. Il motivo è infondato.

7.2. La previsione di cui all'articolo 9, comma 4, del D.P.R. 14 maggio 2007, n. 90 (operante *ratione temporis*, atteso che l'atto è emanato prima dell'abrogazione della previsione disposta dall'articolo 26, comma 1, lettera c), del D.Lgs. 16 giugno 2017, n. 104), demanda ad un decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di natura non regolamentare, la regolazione dell'organizzazione ed il funzionamento della Commissione. Il Ministero adotta il Decreto n. 150 del 2007 (operante anch'esso *ratione temporis*, atteso che l'atto è emanato prima dell'adozione del nuovo decreto n. 342 del 13 dicembre 2017 che, comunque, non innova le previsioni in *parte qua*): tale decreto prevede la partecipazione, ai fini della validità delle sedute, della metà più uno dei componenti della Commissione e la decisione a maggioranza dei presenti. Non è, quindi, imposta la presenza di tutti i componenti della Commissione né ai fini della validità delle sedute né per la deliberazione delle decisioni. La presenza del delegato regionale è, invero, un obbligo per lo stesso Commissario, come espressamente previsto dall'articolo 10 del Decreto 150 del 2017 ma non si traduce nell'invalidità

della decisione in assenza di una regola che ne decreti l'invalidità. Né sembra poter trovar spazio, nel caso di specie, un approccio sostanzialista volto a ritenere la decisione viziata per l'assenza del delegato dell'Amministrazione maggiormente interessata all'opera; infatti, una simile prospettazione poggia su un dato meramente ipotetico e non dimostrato ed ossia che il parere del delegato regionale sarebbe stato diverso e anche decisivo nell'orientare il parere della Commissione. Circostanze che, come detto, non sono munite di alcuna evidenza neppure in termini di mera presunzione.

8. In definitiva il ricorso recante l'originario n. R.G. 2614/2016 deve essere respinto.

9. Passando al ricorso riunito (originariamente iscritto al n. 1783/2007), il Collegio ritiene che lo stesso sia improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse atteso che, come già evidenziato nell'ordinanza emessa dell'originario procedimento n. 1783/2007, il provvedimento statale – confermato dalla presente sentenza – preclude ex se la possibilità di realizzazione dell'opera contestata dal sig. Figini e dagli altri ricorrenti.

10. Le spese di lite possono essere compensate ai sensi degli articolo 26 del codice del processo amministrativo e 92 del codice di procedura civile, come risultante dalla sentenza della Corte Costituzionale, 19 aprile 2018, n. 77 che dichiara l'illegittimità costituzionale di quest'ultima disposizione nella parte in cui non prevede che il giudice possa compensare le spese tra le parti, parzialmente o per intero, anche qualora sussistano altre analoghe gravi ed eccezionali ragioni da individuarsi, nel caso di specie, nella complessità delle questioni trattate e nella improcedibilità sopravvenuta del ricorso originariamente iscritto al n. 1783/2007.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, - rigetta il ricorso proposto da Infrastrutture Lombarde s.p.a.;

- dichiara improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse il ricorso proposto dal sig. Figini e dagli altri ricorrenti indicati in epigrafe;
- compensa le spese di lite dei giudizi riuniti.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 13 giugno 2018 con l'intervento dei magistrati:

Silvana Bini, Presidente FF

Antonio De Vita, Consigliere

Lorenzo Cordi', Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Lorenzo Cordi'

IL PRESIDENTE
Silvana Bini

IL SEGRETARIO