

Ambiente - Difesa - Ricorso contro il programma triennale

Ambiente - Difesa - Ricorso contro il programma triennale di opere pubbliche

Ambiente - Difesa - Ricorso contro il programma triennale di opere pubbliche (Consiglio di Stato, decisione n. 5824 del 23 ottobre 2002)

Consiglio di Stato, decisione n. 5824 del 23 ottobre 2002

Ritenuto in fatto e diritto quanto segue

1) Italia Nostra Onlus impugna la sentenza indicata in epigrafe con cui è stato dichiarato inammissibile il ricorso proposto in primo grado dalla stessa associazione per l'annullamento della delibera del Consiglio comunale del 21 febbraio 2001 di approvazione del programma triennale delle opere pubbliche per il triennio 2001-2003 nella parte in cui è stato incluso un parcheggio presso il «Monte Frumentario» e di ogni atto connesso ed, in particolare, della delibera di giunta del 16 febbraio 2001 di adozione del suddetto programma.

2) La sentenza appellata ha ritenuto che il programma triennale di cui all'articolo 14 della legge 109/94 sia essenzialmente uno strumento di pianificazione e razionalizzazione della spesa e che non produca altri effetti giuridici se non il vincolo per l'ente che lo ha adottato che dovrà attenersi alle scelte effettuate ed all'ordine di priorità indicato nel programma. Ciò posto, secondo l'ordine di idee del primo giudice, l'inclusione di un'opera nel programma triennale non accerta la sua compatibilità con le norme urbanistiche ed ambientali e, pertanto, non provoca alcuna lesione dei valori tutelati da tali disposizioni valori il cui rispetto sarà verificato solo in un momento successivo: quello della progettazione dell'opera. La stessa previsione di studi di fattibilità dell'opera in cui si deve tenere conto degli interessi in questione avrebbe solo il valore di regola di buona amministrazione e non di garanzia delle posizioni dei terzi. Nessuna lesione avrebbe subito l'Associazione ricorrente perché tutte le verifiche della compatibilità dell'opera con gli interessi ambientali e con i relativi vincoli sono riservate ad un momento procedimentale successivo. Semmai, conclude il primo giudice, potrebbero essere tutelate le posizioni di interesse «pretensivo» (di chi ha interesse all'inclusione di un'opera nel programma e non consegua tale obiettivo) ma non dei soggetti che si oppongono a tale inclusione (portatori di interessi «oppositivi») perché nei loro confronti non si avrebbe alcun effetto lesivo.

3) Nell'atto di appello Italia Nostra Onlus contesta che vi sia carenza di interesse nel caso di specie in cui si tende ad escludere un'opera dalla programmazione comunale e la si vede, invece, inserita nel programma triennale e si insiste, nel merito, sulla censura di violazione dell'articolo 14, comma 2, della legge 109/94 e delle norme regolamentari esecutive di tale disposizione perché l'inserimento dell'opera contestata nel programma triennale è avvenuta senza la previa redazione di studi di fattibilità contenenti l'analisi «dello stato di fatto nelle sue eventuali componenti storico-artistiche, architettoniche, paesaggistiche e nelle sue componenti di sostenibilità ambientale ...».

Il comune di Assisi si è costituito ribadendo che il programma triennale non è idoneo a produrre effetti giuridici nei confronti dei terzi, così come statuito dalla sentenza appellata e che gli studi sono stati effettuati dal responsabile del procedimento che poi li ha compendati nella

Ambiente - Difesa - Ricorso contro il programma triennale

certificazione sintetica prevista dall'articolo 3, terzo comma, del decreto ministeriale 21 giugno 2000 relativo agli interventi – come quello in esame – di importo inferiore ai venti miliardi di lire.

4) È fondata la censura dell'appellante diretta a porre in evidenza la sussistenza di un interesse tutelato dell'associazione Italia Nostra Onlus a dolersi dell'inserimento di un'opera pubblica nel programma triennale di un ente pubblico. Lo stesso primo giudice riconosce che l'associazione è contraria alla realizzazione dell'opera in quanto la ritiene lesiva dei valori ambientali, storici ed artistici propri dell'area del Monte Frumentario. Su tale presupposto è evidente, ad avviso del collegio, che l'inserimento dell'opera di cui trattasi (diretta alla trasformazione dell'orto del Monte Frumentario in un parcheggio interrato) nel programma triennale del comune di Assisi collide con tale interesse e lo incide per il fatto che l'opera contestata fino al momento della sua inclusione nell'atto di programmazione in parola non era realizzabile mentre, successivamente a tale determinazione, ne è doverosa la realizzazione nel triennio secondo l'ordine di priorità del programma approvato e con le disponibilità finanziarie specificamente apprestate.

Non convince il nucleo centrale delle argomentazioni del primo giudice secondo cui gli interessi ambientali dovrebbero essere comunque verificati in un secondo momento, o in diverse successive valutazioni, nella fase di progettazione dell'opera ovvero di autorizzazione della stessa nel rispetto dei vincoli urbanistici ed ambientali in ipotesi esistenti sull'area interessata dall'intervento. Da un lato rimane l'effetto proprio della programmazione triennale: l'opera deve essere realizzata e la verifica dei diversi interessi coinvolti nel procedimento non potrà che muovere da tale presupposto, avendo di mira non tanto l'«an» ma il «quomodo» dell'intervento. Inoltre, la valutazione decisiva sulla utilità e «fattibilità» dell'opera da parte dell'organo di governo dell'ente vi è stata e la comunità locale deve prendere atto che una certa quantità di risorse finanziarie, personali ed organizzative dell'ente è destinata a questa priorità, anziché ad altre opere ed interventi pur richiesti, perché ritenuti utili ma cionondimeno esclusi dalla programmazione e quindi, almeno temporaneamente, dalla realizzazione. È in questo contesto che devono essere valutate le norme sulla pubblicità del programma, sulla facoltà di accesso dei cittadini ai documenti ed atti istruttori e sulla facoltà di presentare osservazioni e proposte. Da ciò consegue anche la necessità di risposte specifiche da parte degli organi del comune alle eventuali osservazioni e proposte avanzate dai soggetti interessati alla programmazione comunale. Non si tratta, quindi, di un'attività meramente interna degli organi comunali di programmazione finanziaria e di razionalizzazione della spesa, ma invece di un atto fondamentale di individuazione degli obiettivi concreti da raggiungere da parte degli organi di governo dell'ente, cui corrisponde la facoltà di verifica dei cittadini, singoli o associati, sulla congruità e correttezza delle scelte effettuate. La eventuale dispersione di risorse finanziarie non utilizzate per l'inserimento di opere non realizzabili nel programma triennale non è questione che riguardi solo gli amministratori e la loro eventuale responsabilità politica ma, in primo luogo, le comunità locali che vedono frustrata la legittima aspettativa a migliori condizioni di vita determinate dalla realizzazione delle opere programmate.

5) Nel merito il ricorso di primo grado è fondato. Sostiene Italia Nostra Onlus che la inclusione del parcheggio in questione nel programma triennale del comune di Assisi sia intervenuta senza il rispetto delle disposizioni che prevedono la redazione di studi di fattibilità delle opere nei quali si deve dare atto di tutte le condizioni di realizzazione dell'opera, ivi compreso lo stato di fatto

Ambiente - Difesa - Ricorso contro il programma triennale

delle componenti storico- artistiche, architettoniche, paesaggistiche ed ambientali dell'opera. Sul punto è opportuno precisare che il comune di Assisi ha affermato che gli studi sono stati effettuati dal responsabile del procedimento in linea con le prescrizioni del decreto ministeriale 21 giugno 2000 che ha inteso rendere più agevole l'attività preliminare di redazione del programma consentendo la schematizzazione in quadri di sintesi degli studi predetti.

Tali studi sono stati, pertanto, compendati «nella certificazione sintetica e schematica» di cui all'articolo 3, terzo comma, del decreto ministeriale in parola. Tale impostazione non regge alle censure mosse da parte appellante che osserva come le attività di accertamento preliminare all'inserimento nel programma triennale (pur nella forma semplificata prevista dall'articolo 3, terzo comma del decreto ministeriale 21 giugno 2000, per le opere di importo inferiore a venti miliardi che prevede la redazione di «sintetici studi» e non di «studi di fattibilità» come richiesto dall'articolo 14 della legge 109/94 e dall'articolo 11 del 554/99), devono rendere conto in modo sufficiente e congruo della analisi effettuata in ordine alle condizioni di fattibilità dell'opera con riguardo a tutte le possibili componenti rilevanti per la sua realizzazione .Non si tratta solo della autonomia formale del documento in cui sono riportati gli studi effettuati rispetto alle schede di sintesi che possono integrare il programma triennale nella sua forma semplificata ammessa dal decreto ministeriale 21 giugno 2000 ed essere inviate all'Osservatorio dei lavori pubblici quale documento formale di programmazione triennale, documento che rappresenta comunque un elemento di riscontro della esistenza in concreto degli studi in questione, ma della esigenza sostanziale che gli elementi richiesti dalla norma per la valutazione di fattibilità dell'opera siano stati considerati e sottoposti all'organo di direzione dell'ente per le valutazioni decisorie, quindi, della necessità che – a tenore della norma richiamata- siano indicate «le caratteristiche funzionali, tecniche, gestionali ed economico- finanziarie, dell'intervento stesso, corredati dell'analisi dello stato di fatto per quanto riguarda le eventuali componenti storico artistiche, architettoniche, paesaggistiche di sostenibilità ambientale, socio economiche, amministrative e tecniche».

L'estrema sintesi delle schede previste nel decreto ministeriale citato per la redazione del programma triennale non soddisfa in alcun modo l'esigenza in questione almeno con riguardo al caso di specie. Si indica, infatti, la necessità di inserire l'opera nel piano parcheggi con la relativa variante urbanistica da approvare, si da atto che deve essere acquisita l'autorizzazione edilizia e si osserva «che trattasi di parcheggio interrato con scarso impatto ambientale». In corso di causa non sono stati forniti elementi decisivi per dimostrare che vi è stata una analisi compiuta delle condizioni di realizzazione dell'intervento; si può pertanto concludere che non vi sia stata l'attività di accertamento preliminare nei termini qui sopra precisati.

Né si può confondere la fase di studio, preliminare alla redazione del programma e che nel decreto ministeriale 21 giugno 2000 (articolo 3) conserva una sua autonomia ben precisa – del resto giustificata dalle considerazioni sin qui svolte- con quella meramente riproduttiva nel documento formale di programmazione triennale delle scelte effettuate e delle sintetiche motivazioni delle stesse, fase quest'ultima semplificata dal decreto ministeriale suindicato che consente il ricorso a strumenti schematici di conoscenza (articoli 1,2, 5, 6 e 12 nonché schede allegate).

6) Alla stregua delle considerazioni che precedono l'appello indicato in epigrafe è accolto con riforma della sentenza appellata ed annullamento degli atti impugnati in primo grado. Le spese

Ambiente - Difesa - Ricorso contro il programma triennale

seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

PQM

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, definitivamente pronunciando sul ricorso in appello di cui in epigrafe lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata accoglie il ricorso di primo grado ed annulla gli atti impugnati.

Condanna il comune di Assisi al pagamento delle spese del presente grado di giudizio che liquida in complessivi Euro 2.500 (duemilacinquecento euro).

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