

Pubblicato il 18/07/2019

N. 01661/2019 REG.PROV.COLL.
N. 02408/2018 REG.RIC.



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 Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2408 del 2018, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Associazione Cittadini per L'Aria Onlus, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Anna Gerometta e Chiara Maria Lorenzin, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio della prima in Milano, via Lentasio, 9;

contro

Regione Lombardia, in persona del Presidente, legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Piera Pujatti e Annalisa Santagostino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso gli uffici dell'Avvocatura regionale in Milano, piazza Città di Lombardia, 1;

nei confronti

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, non costituito in giudizio;

Concessioni Autostradali Lombarde S.p.a., non costituita in giudizio;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Clientearth, ente no profit con sede a Londra, in persona dell'Amministratore delegato e legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Anna Gerometta e Filippo Serpi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio della prima in Milano, via Lentasio, 9;

per l'annullamento

quanto al ricorso introduttivo:

- della Deliberazione G.R. n. 449 del 2 agosto 2018 recante “*Approvazione dell'aggiornamento del piano regionale degli interventi per la qualità dell'aria (PRIA)*”, e relativi allegati, ivi compreso il “*Documento di aggiornamento del Piano Regionale degli Interventi per la qualità dell'Aria (PRIA)*”, e di ogni altro atto conseguente, connesso e presupposto, ivi incluso, in particolare, il Documento/Rapporto Preliminare del 2 marzo 2018 e il Decreto n. 9993 del 10 luglio 2018, di esclusione dell'aggiornamento del PRIA dalla procedura di VAS;

e, conseguentemente, stante la violazione dell'obbligo in capo a Regione Lombardia di provvedere alla predisposizione di un piano (o di un aggiornamento di quello esistente) per la qualità dell'aria conforme all'articolo 23 della citata Direttiva 2008/50/CE e norme nazionali e regionali di riferimento, per la condanna della Regione Lombardia a provvedere all'avvio di un procedimento per l'aggiornamento del P.R.I.A., al fine di assicurare il raggiungimento dei limiti di legge nel tempo più breve possibile;

e, comunque, per la condanna della Regione Lombardia all'approvazione di un piano - o all'aggiornamento di quello vigente - conforme alla Direttiva 2008/50/CE e alla disciplina di settore nazionale, nonché, all'applicazione di misure provvisorie a tutela della salute dei cittadini lombardi fino all'efficacia di tale nuovo piano conforme all'art. 23 della Direttiva 2008/50/C;

e, quanto ai motivi aggiunti notificati il 30.10.2018 e depositati il 9.11.2018:

per l'annullamento,

- dei medesimi atti già impugnati col R.I.

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Lombardia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 marzo 2019 la dott.ssa Concetta Plantamura e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1) Con ricorso notificato tra il 9 e il 10 ottobre 2018 e depositato il 24 ottobre 2018, l'Associazione Cittadini per l'Aria Onlus ha impugnato la deliberazione in epigrafe specificata, deducendone l'illegittimità per violazione di legge ed eccesso di potere sotto più profili.

Riferisce, in dettaglio, l'istante, di essere un'associazione senza scopo di lucro, con finalità di solidarietà sociale nel settore della tutela e valorizzazione della natura e dell'ambiente, operante a livello locale a Milano e in Lombardia, con un'attività incentrata sul tema della qualità dell'aria.

Rammenta, quindi, che già nel 2012, con sentenza n. 2220/2012, il T.A.R., di fronte alla denuncia in merito all'inesistenza di un piano per la qualità dell'aria nella Regione, aveva accertato l'obbligo della Regione di provvedervi.

Era così intervenuto il Piano Regionale degli Interventi per la qualità dell'Aria (P.R.I.A.), approvato con la d.G.R. n. 593, del 6.9.2013.

L'esponente aveva poi dovuto incardinare, il 20 febbraio 2017, apposito ricorso dinanzi a questo stesso Tribunale (n. 462/2017 R.G.), per la declaratoria dell'illegittimità dell'inerzia dell'amministrazione regionale in ordine all'aggiornamento del P.R.I.A.

Con sentenza del 12/05/2017, n. 1088, il T.A.R. per la Lombardia, Sezione Terza, in accoglimento dell'eccezione all'uopo proposta dalla Regione Lombardia, ha dichiarato il ricorso improcedibile *«per essere stata emanata, nelle more del giudizio, la DGR n. 6438 del 3 aprile 2017»* con cui *«la Giunta regionale ha fra l'altro disposto l'avvio del procedimento per l'aggiornamento del PRLA»*.

Si legge, nella motivazione della sentenza n.1088/2017, in relazione alla deduzione dell'associazione ricorrente secondo cui *«non essendo tale DGR un provvedimento definitivo, ma solo l'avvio di un procedimento teso alla modifica del PRLA»* non poteva essere dichiarata l'improcedibilità del ricorso, che:

- non essendo stata impugnata la DGR 6438/2017, a cui era allegata la tempistica del procedimento di aggiornamento, *«In presenza di un provvedimento sopravvenuto ed in assenza di impugnazione che allegghi l'incongruità dei termini previsti da tale provvedimento per l'aggiornamento del PRLA questo Giudice non può valutare se essi siano legittimi. Osta infatti a tale valutazione la circostanza che – anche tralasciando l'alto tasso di discrezionalità tecnica del potere esercitato dall'amministrazione in materia (CGE, Sez. II, 6*

novembre 2008, n. 405) ed i limiti alla cognizione del Giudice al riguardo (ex plurimis, recentemente, Cons. Stato, Sez. IV, 29 marzo 2017, n. 1432) – un'eventuale decisione di accoglimento del ricorso avverso l'inerzia lascerebbe comunque in vita la DGR 6438/2017, che prevedrebbe termini differenti da quelli auspicati dalle ricorrenti».

2) Si è così giunti alla conclusione del procedimento, con la d.G.R. n. 449, del 2 agosto 2018, di approvazione dell'aggiornamento del Piano regionale degli Interventi per la qualità dell'Aria (P.R.I.A.). Quest'ultimo, si legge nelle premesse del documento (allegato sub 2 della produzione ricorrente), *«in conformità alle indicazioni espresse dalla Giunta regionale con la DGR n. 6438/2017 di avvio del procedimento di aggiornamento del Piano, è volto alla individuazione e alla attuazione di misure per la riduzione delle emissioni in atmosfera con il conseguente miglioramento dello stato della qualità dell'aria attraverso una maggiore specificazione delle azioni e un rilancio delle iniziative di medio e lungo periodo già previste dal vigente PRLA, oltretutto ad un rafforzamento dell'azione complessiva negli ambiti di intervento già valutati nella procedura di VAS svolta nell'ambito del procedimento di approvazione del PRLA».*

Ciò nondimeno, l'Associazione l'ha impugnato, con il ricorso in epigrafe specificato, poiché la Regione non ha posto in essere una pianificazione appropriata al raggiungimento nel più breve termine possibile del rispetto dei limiti vigenti per tali inquinanti. L'inadeguatezza della pianificazione elaborata dalla Regione, prosegue il patrocinio ricorrente, discende da carenze istruttorie e travisamenti che hanno origine nella carente ricostruzione del quadro conoscitivo e che sono stati cristallizzati dall'esclusione della V.A.S. e dalla mancata partecipazione del pubblico.

3) Con motivi aggiunti notificati il 30 ottobre 2018 e depositati il 9

novembre 2018 l'esponente, all'esito dell'accesso agli atti proposto nei confronti della Regione, ha articolato altri due motivi avverso la deliberazione già impugnata.

4) Con atto d'intervento notificato il 20 novembre 2018 e depositato in pari data si è costituita Clientearth, deducendo ulteriori argomentazioni a sostegno dei mezzi dedotti dall'Associazione ricorrente.

5) Si è costituita, altresì, la Regione Lombardia, controdeducendo con separata memoria alle censure avversarie e sollevando plurime eccezioni.

6) In vista dell'udienza pubblica le parti hanno depositato memorie e repliche.

7) All'udienza del 12 marzo 2019 la causa, presenti gli avvocati A. Gerometta e C. M. Lorenzin per la parte ricorrente, P. Pujatti e A. Santagostino per la Regione Lombardia, A. Gerometta e F. Serpi per Clientearth, è stata trattenuta in decisione.

8) Preliminarmente, il Collegio deve soffermarsi sulle eccezioni sollevate dalla difesa regionale.

8.1) Viene in primo luogo in esame l'eccezione di difetto di legittimazione attiva dell'Associazione, sollevata da parte della Regione facendo leva sul consolidato orientamento giurisprudenziale che richiede, per detta legittimazione, la contemporanea presenza di tre requisiti, quali, la finalità statutaria, la stabilità dell'assetto organizzativo e la cd. vicinitas.

8.1.1) L'Associazione Cittadini per l'aria, che, prosegue la difesa dell'Ente, non è riconoscibile quale associazione ambientalista ex art. 13 legge n. 349/86, non ha dato evidenza del numero di aderenti, mentre – avverte sempre la Regione –, occorre fornire la

dimostrazione della effettiva rappresentatività degli interessi di una certa categoria, desumibile dall'organizzazione stabile ed effettiva su un determinato territorio e dalla presenza di un adeguato numero di associati.

Nel caso di specie, secondo il patrocinio medesimo, l'associazione Cittadini per l'Aria nulla ha dedotto in ordine al numero dei suoi associati o delle sue sedi o in relazione ad altre circostanze che potrebbero dimostrare l'effettiva rappresentatività delle categorie di riferimento.

Non varrebbe, poi, a superare tale eccezione, il deposito di un estratto del libro soci effettuato da parte ricorrente in prossimità dell'udienza cautelare: da esso si ricava soltanto che il numero dei soci è pari a 462 in tutta Italia; in Lombardia risultano circa 340.

Nondimeno, la difesa della Regione rimette al Collegio di valutare se la consistenza numerica dell'Associazione sia tale da integrare l'esistenza delle condizioni che, secondo la giurisprudenza, sono necessarie ai fini della legittimazione in parola.

8.1.2) L'eccezione è infondata per le ragioni di seguito spiegate.

La legittimazione attiva o "*ad causam*" richiede la verifica della titolarità della situazione giuridica dedotta in giudizio, consistendo nella titolarità del potere di promuovere un giudizio in ordine al rapporto sostanziale dedotto in causa, secondo la prospettazione offerta dall'attore, indipendentemente dalla effettiva titolarità, dal lato attivo, del rapporto stesso (cfr. Cass., Sez. 3, Sentenza n. 20819, del 26/09/2006).

Va rammentato, in proposito, come, secondo un'impostazione tradizionale, l'interesse diffuso si trasformi in interesse collettivo (e, quindi, in interesse legittimo azionabile) "*soggettivandosi*" in capo all'ente

esponenziale costituito per la tutela degli interessi comuni del gruppo. L'interesse diffuso perde, così, il suo carattere "*adespota*" in conseguenza della costituzione di un ente organizzato, stabile, effettivamente rappresentativo, avente come finalità statutaria proprio quella di tutelare gli interessi della categoria di riferimento.

Si tratta di un'impostazione di cui va verificata la persistente attualità, in considerazione delle evoluzioni che caratterizzano l'ordinamento: la teorica in esame sorge, infatti, "*al fine di consentire l'accesso alla tutela giurisdizionale a una vasta platea di interessi meta-individuali, spesso corrispondenti a primari valori costituzionali, i quali sarebbero altrimenti rimasti sprovvisti di una protezione adeguata*" (Consiglio di Stato, sez. VI, 21 luglio 2016, n. 3303).

Tale esigenza si attenua, nel corso del tempo, in considerazione delle progressive inserzioni di specifiche disposizioni normative che dettano forme e modalità specifiche di tutela: da un lato, alcuni di tali interessi sono rimessi alla cura di soggetti pubblici appositamente istituiti e, a tal fine, muniti di legittimazione attiva ad agire in giudizio (cfr., art. 187-undecies T.U.F.; art. 21-bis L. 10 ottobre 1990, n. 287; art. 211, comma 2, del d.lgs. n. 50 del 2016); dall'altro, viene circoscritta sul piano soggettivo e oggettivo la legittimazione degli enti privati esponenziali degli interessi collettivi: è il caso della previsione di cui all'articolo 13 della legge n. 349 del 1986, in materia di associazioni ambientaliste, che limita (pur senza implicare) la legittimazione soggettiva alle associazioni iscritte, consentendo alle stesse di "*intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi*".

La normativa richiamata risulta, quindi, una delle espressioni di un principio generale dell'ordinamento, volto a riconoscere l'eccezionalità

della legittimazione riconosciuta agli enti esponenziali, in quanto derogatoria alla previsione di cui all'articolo 81 c.p.c., tipizzando le azioni esperibili e i soggetti ad esse legittimati (cfr., T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, Sent., 26-04-2019, n. 933, Consiglio di Stato, sez. VI, 21 luglio 2016, n. 3303).

Il descritto carattere eccezionale della legittimazione processuale degli enti esponenziali non si traduce, tuttavia, nell'inammissibilità del ricorso in epigrafe, rinvenendosi in capo alla ricorrente i presupposti fondanti la legittimazione ad agire.

Secondo la consolidata giurisprudenza amministrativa, *"la legittimazione ad agire non è limitata a quella legale (ex artt. 13 e 18 della L. 8 luglio 1986, n. 349; artt. 309 e 310 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152), ma può essere riconosciuta caso per caso anche al di là delle specifiche ipotesi normativamente previste"* (così, Consiglio di Stato, sez. IV, 22 marzo 2018, n. 1838, che poi avverte: *"Questa apertura pretoria della giurisprudenza non può condurre all'incontrollato proliferare di azioni popolari, non ammesse dall'ordinamento se non in via del tutto eccezionale"*).

Di conseguenza, spontanei comitati o associazioni di cittadini possono ritenersi legittimati ad impugnare provvedimenti ritenuti lesivi di interessi comuni quanto meno se: i) *"esiste una previsione statutaria che qualifichi questo obiettivo di protezione come compito istituzionale dell'organismo"*; ii) *"dimostrano di avere consistenza organizzativa, adeguata rappresentatività e collegamento stabile con il territorio ove svolgono l'attività di tutela degli interessi stessi"*; iii) *"la loro attività si è protratta nel tempo e se, quindi, non si costituiscono in funzione della impugnazione di singoli atti e provvedimenti (cfr. sez. IV, 19 febbraio 2010, n. 1001; sez. VI, 23 maggio 2011, n. 3107; sez. V, 15 luglio 2013, n. 3808; sez. V, 2 ottobre 2014, n. 4928)"* (Consiglio di Stato, sez. IV, 22 marzo 2018, n. 1838).

Nel caso di specie, l'articolo 3 dello Statuto in atti (cfr. allegato sub n. 5 della produzione ricorrente) individua tra gli scopi dell'Associazione quelli di:

- *«operare concretamente al fine della tutela della qualità dell'aria, dello sviluppo sostenibile, con lo scopo di rivolgere la propria azione all'attività di prevenzione, consapevolizzando ed intervenendo attivamente su coloro che inquinano;*

...realizzare concretamente le condizioni utili affinché i cittadini possano beneficiare di una buona qualità dell'aria nei luoghi in cui risiedono, lavorano e vivono;

...tutelate l'ambiente urbano, extraurbano e naturale tutelando la salute e la sicurezza pubblica e migliorando la qualità della vita; ...».

Al successivo art. 4, lo stesso Statuto aggiunge che: *«Per il conseguimento delle finalità di cui al precedente articolo, l'Associazione intende: ... promuovere e partecipare ad azioni di tutela in ogni sede e grado, ivi comprese le sedi amministrative e giudiziarie».*

Se ne ricava che, la tutela della qualità dell'aria assurge per la ricorrente a compito istituzionale dell'organismo. Quanto alla consistenza organizzativa, all'adeguata rappresentatività e al collegamento stabile con il territorio ove si svolge l'attività di tutela degli interessi stessi, osserva il Collegio come ciò che rileva non è tanto il dato consistente nel numero di persone che costituiscono l'associazione, quanto la capacità della stessa, attraverso la propria organizzazione, di rappresentare adeguatamente gli interessi meta-individuali della popolazione interessata.

In quest'ottica assumono rilievo i cospicui articoli di stampa depositati in giudizio che testimoniano l'azione dell'Associazione in relazione ai propri scopi statutari.

Senza contare, poi, che la stessa Regione ha inserito l'associazione

ricorrente fra i soggetti di cui al D.d.u.o. 31 ottobre 2017 - n. 13529
“Individuazione dei soggetti competenti in materia ambientale, degli enti territorialmente interessati chiamati a partecipare alla conferenza di verifica di assoggettabilità alla valutazione ambientale - V.A.S. e dei soggetti e settori del pubblico interessati all’iter decisionale nell’ambito del procedimento di aggiornamento del programma regionale di interventi per la qualità dell’aria (P.R.I.A.) e definizione delle modalità di informazione e comunicazione” (cfr. doc. 17 della produzione regionale).

L’interpretazione delle previsioni che regolano il tema della legittimazione a ricorrere patrocinata dal Collegio trova, inoltre, un rilevante addentellato nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dell’Unione europea. Per essa, infatti, il giudice nazionale è tenuto ad interpretare, nei limiti del possibile, le norme processuali concernenti le condizioni che devono essere soddisfatte per proporre un ricorso amministrativo o giurisdizionale, in conformità sia degli scopi dell’articolo 9 della Convenzione di Aarhus (sull’accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l’accesso alla giustizia in materia ambientale, approvata con la decisione del Consiglio UE 17 febbraio 2005 n. 2005/370/CE), sia dell’obiettivo di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti conferiti dall’ordinamento comunitario, al fine di permettere ai soggetti interessati di contestare in giudizio una decisione adottata a seguito di un procedimento amministrativo eventualmente contrario al diritto ambientale dell’Unione (cfr.. C.G.U.E., 8 marzo 2011, in C-240/09; C.G.U.E, sez. IV, 20 dicembre 2017, in C-664/15; nella giurisprudenza interna, cfr., T.A.R. per il Piemonte, sez. II, 5 ottobre 2017, n. 1082; T.A.R. per la Lombardia - sede di Brescia, sez. I, 22 dicembre 2017, n. 1478).

In definitiva, quindi, l'eccezione regionale va disattesa dovendosi ritenere l'Associazione legittimata alla proposizione dell'impugnativa in epigrafe.

8.2) Sempre in via preliminare, va esaminata l'eccezione regionale di difetto di legittimazione processuale dell'Associazione, per mancanza dell'atto deliberativo recante l'autorizzazione ad agire in giudizio che, avverte l'Ente, concorre ad integrare la capacità processuale dell'organismo (cfr. Cass. S.U. 16/11/2009 n. 24179). L'Associazione Cittadini per l'Aria ha sì prodotto, in data 26/11/2018 (sub allegato n. 63 della produzione ricorrente), una deliberazione a stare in giudizio, ma essa si rivela del tutto generica e con data antecedente rispetto al provvedimento impugnato, nel quale si afferma di voler impugnare atti futuri.

8.2.1) L'eccezione è infondata.

Secondo un consolidato insegnamento giurisprudenziale "*l'organo rappresentativo di un'associazione può stare in giudizio senza necessità di autorizzazione da parte dell'organo deliberante (ove esistente), salva diversa specifica previsione legale o statutaria*" (cfr., ex multis, Cassazione civile, sez. lav., 25 novembre 2013, n. 26286). Nel caso di specie, non vi è alcuna previsione legale che imponga la preventiva deliberazione dell'organo deliberante, operando la generale disposizione di cui all'articolo 36 c.c. (a cui, tra l'altro, deve intendersi il rinvio di cui all'articolo 26 dello Statuto). Inoltre, lo Statuto non contiene alcuna previsione che imponga una specifica autorizzazione per la proposizione di un ricorso giurisdizionale (cfr., sul tema, T.A.R. Lombardia - Milano, sez. I, 2 aprile 2019, n. 731).

In ragione di quanto esposto, l'azione giurisdizionale deve ritenersi proposta dal soggetto munito della legale rappresentanza dell'Ente e,

pertanto, ammissibile.

8.3) Ancora in via preliminare, il Collegio deve esaminare l'eccezione di inammissibilità dell'atto d'intervento, svolta da parte regionale sotto un duplice profilo.

8.3.1) In primo luogo, in quanto l'interveniente sarebbe *ex se* legittimata a proporre il ricorso in via principale, non facendo valere un mero interesse di fatto, bensì, un interesse personale all'impugnazione di provvedimenti reputati immediatamente lesivi.

In siffatte evenienze, l'interesse doveva essere azionato mediante proposizione del ricorso in via principale, nei prescritti termini decadenziali, risolvendosi in caso contrario l'intervento in un comodo strumento per aggirare l'onere di tempestiva impugnazione.

8.3.2) Inoltre, la Regione evidenzia come l'interveniente qualifichi se stessa quale associazione con una forte rappresentatività in Europa, autodenunciando così, con tale allegazione, l'inammissibilità dell'intervento per mancanza del richiesto collegamento stabile con il territorio ove si svolge l'attività di tutela degli interessi comuni.

8.3.3) Il Collegio ritiene sufficiente soffermarsi su quest'ultimo profilo d'inammissibilità il quale, avuto riguardo alla documentazione prodotta dall'interveniente, che non dà affatto evidenza di un'area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume lesa (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. III, Sent., 26-08-2016, n. 1607; T.A.R. Campania, Salerno, Sez. II, Sent., 31-07-2014, n. 1465), si palesa fondato.

9) A questo punto, esclusa la legittimazione dell'interveniente ed affermata quella dell'Associazione ricorrente, può procedersi ad esaminare il merito del ricorso.

9.1) Con il primo motivo si deduce la violazione della direttiva

2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001, articoli 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 13 della Direttiva 2008/50 e, in particolare, dell'art. 23 del d.lgs. n. 152/2006, degli artt. 5, 6, 12 e ss. del d.lgs. n. 155/2010, dell'art. 9 della legge regionale n. 24/2006 art. 2, nonché, l'eccesso di potere per travisamento dei fatti, illogicità, irragionevolezza e difetto di istruttoria.

9.1.1) L'Associazione lamenta la mancata sottoposizione a V.A.S. del P.R.I.A., imposta, a suo avviso, dall'art. 6, co. 2, del d.lgs. n. 152/2006 e dall'art. 9, comma 12, del d.lgs. n. 155/2010, per cui i piani ivi previsti sono comunque soggetti all'obbligo di V.A.S. ove si tratti di piani e di programmi che possono avere impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale, condizione che sussiste per il P.R.I.A.

Sostenere che l'aggiornamento al P.R.I.A. non importi un impatto significativo sull'ambiente perché non determina effetti negativi costituisce un'affermazione contraria ai principi normativi in materia e sintomatica di un grave sviamento di potere.

Le stesse ragioni premesse all'aggiornamento sono di rilevanza tale da risultare incompatibili con un aggiornamento di Piano che mantenga come riferimento una V.A.S. eseguita più di cinque anni prima, sulla base di dati ed evidenze scientifiche molto diversi e per un P.R.I.A. che ha fallito gli obiettivi annunciati o, comunque, previsti dalla normativa vigente

Deve ritenersi illogica, irragionevole e frutto di travisamento la scelta di confermare la V.A.S. elaborata anni prima per una pianificazione che non è riuscita neppure a limitare ad alcune zone della Regione il problema dell'inquinamento atmosferico.

Lo stesso Decreto n. 9993, del 10 luglio 2018, al punto 1.3, dedicato

alla “*localizzazione*”, afferma che “*il Piano interessa l'intero territorio regionale*”, circostanza che deve ritenersi incompatibile con l'esclusione della V.A.S.

Non sussistono neppure i presupposti per invocare l'applicazione al caso di specie delle eccezioni alla V.A.S., di cui all'art. 6, co. 3, del d.lgs. n. 152/2006, poiché l'aggiornamento in contestazione non determina l'uso di piccole aree a livello locale e non implica affatto modifiche minori, avendo “*l'autorità competente*” errato nell'escludere che esso provochi “*impatti significativi sull'ambiente*”.

La natura minore delle modifiche, ai fini dell'esclusione dalla V.A.S., deve essere valutata ex ante, avendo riguardo alla rilevanza territoriale del piano, alle questioni che lo stesso è chiamato ad affrontare e alla quantità e varietà di settori, materie e condizioni orografiche e demografiche che sono oggetto dell'aggiornamento medesimo.

9.1.2) Controdeduce al riguardo la Regione, evidenziando come il d. lgs. n. 155/2010 rimetta alle regioni sia la predisposizione del piano, sia la valutazione sull'eventuale sua modifica, integrazione ed aggiornamento, non in considerazione di una cadenza prefissata, ma in ragione degli indici ricavabili dalle misurazioni.

A tale ratio risponde quanto previsto dalla delibera regionale n.593/13, di approvazione del P.R.I.A., che, al punto 8 del deliberato, stabilisce appunto che “*il P.R.I.A. avrà efficacia fino alla entrata in vigore di un nuovo strumento di pianificazione, che sarà adottato ogni qualvolta se ne ravvisi la necessità per adeguamento a normative comunitarie, nazionali e regionali, ovvero sulla base di un nuovo quadro conoscitivo basato sui dati raccolti, sulle esperienze acquisite e sulle migliori tecnologie disponibili*”.

Nella specie, la Regione rappresenta che, con d.G.R. n. 6438/2017 è stato aperto il procedimento per l'aggiornamento del P.R.I.A., che è

stato poi sottoposto a Verifica di assoggettabilità a V.A.S. in base alla Direttiva comunitaria 2001/42/CE, recepita dal d.lgs. n.152/06.

In tal senso, puntualizza la Regione come l'art.12, comma 6 del d.lgs. 152/2006 preveda che la verifica di assoggettabilità a V.A.S. per le modifiche a piani e programmi già sottoposti positivamente alla verifica di assoggettabilità o alla VAS, è limitata ai soli effetti significativi sull'ambiente che non siano stati precedentemente considerati dagli strumenti normativamente sovraordinati.

La valutazione, sottolinea ancora la difesa regionale, non riguarda l'obiettivo del piano (ovvero il miglioramento della qualità dell'aria), ma attiene alla valutazione di possibili nuovi impatti sulle altre componenti territoriali e ambientali, ai fini del giudizio di assoggettabilità a V.A.S.

L'aggiornamento del P.R.I.A. rientra, dunque, a pieno titolo nel campo di applicazione della verifica di assoggettabilità alla V.A.S., che si esplica prima dell'approvazione del piano o programma e si conclude con un giudizio di compatibilità ambientale emesso dall'autorità competente per la valutazione, in quanto esso si configura come modifica minore al P.R.I.A. vigente.

In tal senso, spiega ancora il patrocinio regionale, alla luce delle indicazioni espresse dalla Giunta regionale con la d.G.R. n. 6438/2017, di avvio del procedimento, l'aggiornamento del P.R.I.A. è volto all'individuazione e attuazione di misure per la riduzione delle emissioni in atmosfera (con il conseguente miglioramento dello stato della qualità dell'aria), oltre che ad un rafforzamento dell'azione complessiva negli ambiti di intervento già valutati nella procedura di V.A.S., svolta nell'ambito del procedimento di approvazione del P.R.I.A.

Ad avviso della Regione, dunque, la delibera di che trattasi - costituendo aggiornamento del piano approvato nel 2013, già sottoposto a V.A.S. - non doveva essere nuovamente assoggettata a V.A.S., anche perché, recando “*modifiche minori*” del P.R.I.A., le stesse, ai sensi dell’art. 6, comma 3 del d.lgs. n. 152/2006, richiedono la valutazione ambientale soltanto qualora, diversamente da quanto accaduto nella specie, l'autorità competente valuti che producono impatti significativi sull'ambiente, non potendosi intendere come tali gli impatti non di rilievo e, comunque, non negativi, già valutati nella precedente V.A.S.

Si sottolinea, poi, la contraddittorietà dell'impostazione avversaria che, per un verso, afferma l'irrilevanza e inefficacia dell'aggiornamento e, per altro verso, ne sostiene una tale rilevanza da imporre una nuova V.A.S.

In verità, sempre seguendo l'impostazione regionale, stando alla stessa d.G.R. n. 6438/2017, di avvio del procedimento, la Regione ha ritenuto di attivare la procedura di verifica di assoggettabilità a V.A.S. in quanto con l'aggiornamento sono rimasti confermati gli ambiti di intervento e gli obiettivi individuati nel piano del 2013 (trasporti su strada, mobilità, sorgenti stazionarie e uso razionale dell'energia, attività agricole e forestali), stimandosi l'assenza d'influenze di rilievo sulle ulteriori componenti ambientali.

L'orientamento è stato confermato dall'Autorità competente per la valutazione d'incidenza, che ha espresso lo *screening* concludendo nel senso che l'aggiornamento del P.R.I.A. non può generare influenze dirette, indirette o cumulative su habitat e specie di interesse comunitario o sull'integrità dei siti Natura 2000. Ciò, in considerazione della circostanza che “*gli obiettivi del P.R.I.A. riguardano il*

miglioramento della qualità dell'aria e risultano coerenti con l'obiettivo di conservazione dei siti Natura 2000, in quanto mirano alla riduzione e al mantenimento di concentrazioni sotto le soglie limite anche degli inquinanti che hanno degli effetti dannosi per la vegetazione e per gli ecosistemi?".

Da ciò la critica al ricorso avversario che, secondo la difesa regionale, evidentemente, confonde il fine del P.R.I.A. con la valutazione degli impatti.

Quest'ultima, in quanto finalizzata alla verifica di assoggettabilità, è attività tipicamente connotata da discrezionalità tecnica ed amministrativa, la quale sfugge al sindacato di legittimità laddove non vengano in rilievo indici sintomatici del non corretto esercizio del potere, sotto il profilo dell'illogicità manifesta, della erroneità dei presupposti di fatto e della incoerenza della procedura valutativa e dei relativi esiti.

9.1.3) Prima di addentrarsi nella disamina del suesposto motivo, il Collegio ritiene utile delineare il quadro normativo di riferimento.

9.1.3.1) Come noto, il decreto lgs. 13/08/2010, n. 155 ha recepito in Italia la direttiva 2008/50/CE e ha sostituito le disposizioni di attuazione della direttiva 2004/107/CE, istituendo un quadro normativo unitario in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente.

Lo stesso, come si legge nell'art. 1 del predetto decreto, è finalizzato a:

- «a) individuare obiettivi di qualità dell'aria ambiente volti a evitare, prevenire o ridurre effetti nocivi per la salute umana e per l'ambiente nel suo complesso;*
- b) valutare la qualità dell'aria ambiente sulla base di metodi e criteri comuni su tutto il territorio nazionale;*
- c) ottenere informazioni sulla qualità dell'aria ambiente come base per individuare le misure da adottare per contrastare l'inquinamento e gli effetti nocivi*

dell'inquinamento sulla salute umana e sull'ambiente e per monitorare le tendenze a lungo termine, nonché i miglioramenti dovuti alle misure adottate;

d) mantenere la qualità dell'aria ambiente, laddove buona, e migliorarla negli altri casi;

e) garantire al pubblico le informazioni sulla qualità dell'aria ambiente;

f) realizzare una migliore cooperazione tra gli Stati dell'Unione europea in materia di inquinamento atmosferico».

Allo scopo di perseguire i predetti fini, il medesimo decreto stabilisce sia:

«a) i valori limite per le concentrazioni nell'aria ambiente di biossido di zolfo, biossido di azoto, benzene, monossido di carbonio, piombo e PM10;

b) i livelli critici per le concentrazioni nell'aria ambiente di biossido di zolfo e ossidi di azoto;

c) le soglie di allarme per le concentrazioni nell'aria ambiente di biossido di zolfo e biossido di azoto;

d) il valore limite, il valore obiettivo, l'obbligo di concentrazione dell'esposizione e l'obiettivo nazionale di riduzione dell'esposizione per le concentrazioni nell'aria ambiente di PM2,5;»,

che «i valori obiettivo, gli obiettivi a lungo termine, le soglie di allarme e le soglie di informazione per l'ozono».

Indi, per quanto d'interesse in relazione al ricorso in epigrafe, all'art. 9 il decreto si occupa dei «*Piani e misure per il raggiungimento dei valori limite e dei livelli critici, per il perseguimento dei valori obiettivo e per il mantenimento del relativo rispetto*».

La norma dispone al riguardo quanto segue:

«1. Se, in una o più aree all'interno di zone o di agglomerati, i livelli degli inquinanti di cui all'articolo 1, comma 2, superano, sulla base della valutazione di cui all' articolo 5, i valori limite di cui all'allegato XI, le regioni e le province

autonome, nel rispetto dei criteri previsti all'appendice IV, adottano un piano che contenga almeno gli elementi previsti all'allegato XV e che preveda le misure necessarie ad agire sulle principali sorgenti di emissione aventi influenza su tali aree di superamento ed a raggiungere i valori limite nei termini prescritti. In caso di superamenti dopo i termini prescritti all'allegato XI il piano deve essere integrato con l'individuazione di misure atte a raggiungere i valori limite superati nel più breve tempo possibile. Se, in una o più aree all'interno di zone o di agglomerati, è superato il valore obiettivo previsto per il PM_{2,5} all'allegato XIV, il piano contiene, ove individuabili, le misure che non comportano costi sproporzionati necessarie a perseguirne il raggiungimento.

La stessa norma prevede, poi, che le regioni e le province autonome provvedano, nel rispetto del quadro delle competenze amministrative in materia territoriale e ambientale, con apposita normativa e comunque in conformità al proprio ordinamento, ad adottare i piani in parola, «assicurando il coordinamento di tali piani e degli obiettivi stabiliti dagli stessi con gli altri strumenti di pianificazione settoriale e con gli strumenti di pianificazione degli enti locali» (comma 7).

Particolare rilievo assume, ai fini di che trattasi, l'ultimo comma dell'art. 9, ove si prevede che:

«I piani previsti dal presente articolo sono soggetti all'obbligo di cui all'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo n. 152 del 2006, esclusivamente nel caso in cui sia stata verificata la condizione prevista dall'articolo 6, comma 1, di tale decreto secondo la procedura ivi disciplinata all'articolo 12» (comma 12).

È utile, allora, riportare le norme del d.lgs. 03/04/2006, n. 152 (“Norme in materia ambientale”) richiamate dall'art. 9, da ultimo citato, iniziando proprio dall'art. 6, secondo cui:

«1. La valutazione ambientale strategica riguarda i piani e i programmi che possono avere impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale.

2. Fatto salvo quanto disposto al comma 3, viene effettuata una valutazione per tutti i piani e i programmi:

a) che sono elaborati per la valutazione e gestione della qualità dell'aria ambiente, per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, e che definiscono il quadro di riferimento per l'approvazione, l'autorizzazione, l'area di localizzazione o comunque la realizzazione dei progetti elencati negli allegati II, II-bis, III e IV del presente decreto;

...

3. Per i piani e i programmi di cui al comma 2 che determinano l'uso di piccole aree a livello locale e per le modifiche minori dei piani e dei programmi di cui al comma 2, la valutazione ambientale è necessaria qualora l'autorità competente valuti che producano impatti significativi sull'ambiente, secondo le disposizioni di cui all'articolo 12 e tenuto conto del diverso livello di sensibilità ambientale dell'area oggetto di intervento.

...».

A seguire, va rammentato anche l'art. 5 del d.lgs. n. 152/2006, per cui:

«Ai fini del presente decreto si intende per:

a) *valutazione ambientale di piani e programmi, nel seguito valutazione ambientale strategica, di seguito VAS: il processo che comprende, secondo le disposizioni di cui al titolo II della seconda parte del presente decreto, lo svolgimento di una verifica di assoggettabilità, l'elaborazione del rapporto ambientale, lo svolgimento di consultazioni, la valutazione del piano o del programma, del rapporto e degli esiti delle consultazioni, l'espressione di un parere motivato, l'informazione sulla decisione ed il monitoraggio;...*»;

mentre, quanto alla definizione di «*impatti ambientali*», sempre la stessa norma li definisce come «*effetti significativi, diretti e indiretti, di un piano, di*

un programma o di un progetto, sui seguenti fattori:

popolazione e salute umana;

biodiversità, con particolare attenzione alle specie e agli habitat protetti in virtù della direttiva 92/43/CEE e della direttiva 2009/147/CE;

territorio, suolo, acqua, aria e clima;

beni materiali, patrimonio culturale, paesaggio;

interazione tra i fattori sopra elencati».

Ancora, l'art. 12 del d.lgs. 152/2006, cui rinvia l'art. 9 u.co. del d.lgs. n. 155/2010, si occupa della «*Verifica di assoggettabilità*» prevedendo che:

«1. Nel caso di piani e programmi di cui all'articolo 6, commi 3 e 3-bis, l'autorità procedente trasmette all'autorità competente, su supporto informatico ovvero, nei casi di particolare difficoltà di ordine tecnico, anche su supporto cartaceo, un rapporto preliminare comprendente una descrizione del piano o programma e le informazioni e i dati necessari alla verifica degli impatti significativi sull'ambiente dell'attuazione del piano o programma, facendo riferimento ai criteri dell'allegato I del presente decreto.

2. L'autorità competente in collaborazione con l'autorità procedente, individua i soggetti competenti in materia ambientale da consultare e trasmette loro il documento preliminare per acquisirne il parere. Il parere è inviato entro trenta giorni all'autorità competente ed all'autorità procedente.

3. Salvo quanto diversamente concordato dall'autorità competente con l'autorità procedente, l'autorità competente, sulla base degli elementi di cui all'allegato I del presente decreto e tenuto conto delle osservazioni pervenute, verifica se il piano o programma possa avere impatti significativi sull'ambiente.

4. L'autorità competente, sentita l'autorità procedente, tenuto conto dei contributi pervenuti, entro novanta giorni dalla trasmissione di cui al comma 1, emette il provvedimento di verifica assoggettando o escludendo il piano o il programma dalla valutazione di cui agli articoli da 13 a 18 e, se del caso, definendo le necessarie

prescrizioni.

5. Il risultato della verifica di assoggettabilità, comprese le motivazioni, è pubblicato integralmente nel sito web dell'autorità competente.

6. La verifica di assoggettabilità a VAS ovvero la VAS relativa a modifiche a piani e programmi ovvero a strumenti attuativi di piani o programmi già sottoposti positivamente alla verifica di assoggettabilità di cui all'art. 12 o alla VAS di cui agli artt. da 12 a 17, si limita ai soli effetti significativi sull'ambiente che non siano stati precedentemente considerati dagli strumenti normativamente sovraordinati».

9.1.3.2) Si ricava da tale quadro normativo, che – diversamente da quanto affermato nel ricorso -la V.A.S. non è sempre necessaria in presenza di un piano per la valutazione e gestione della qualità dell'aria, ma è richiesta “*esclusivamente*” (art. 9 u.co. d.lgs. 155/2010) ove il Piano abbia un impatto significativo sull'ambiente.

La sussistenza o meno di tale “*condizione*” va, poi, “*verificata*” seguendo – così come correttamente effettuato dalla Regione Lombardia - la procedura dettata dall'art. 12 del d.lgs. n. 152/2006 per la “*Verifica di assoggettabilità*”.

Nella specie, trovandoci in presenza di un aggiornamento del Piano per la qualità dell'aria risalente al 2013, non c'è ragione per ritenere che si debba seguire un percorso differenziato e più gravoso rispetto a quanto statuito per il Piano. Anzi, integrando l'aggiornamento una modifica del piano, la necessità per esso di seguire la “*Verifica di assoggettabilità*”, di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 152/2006, si sarebbe potuta ricavare anche solo dall'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 152/2006. Nella disposizione da ultimo indicata, infatti, s'individuano le ipotesi sottratte alla V.A.S., dando alternativamente rilievo all'incidenza del piano su «*piccole aree a livello locale*», ovvero, alla circostanze che si tratti

«*modifiche minori*» del piano medesimo.

Trattandosi di condizioni da leggersi come alternative fra loro e non, come adombra di ritenere l'esponente, come cumulative, se ne ricava che, così come l'incidenza su un'area geograficamente ristretta non esclude la V.A.S., qualora il piano è valutato come idoneo a produrre impatti significativi sull'ambiente, per converso, anche una modifica di piano che abbracci un ambito esteso può non essere assoggettata a V.A.S., ove da essa non conseguano impatti significativi sull'ambiente (arg. ex Corte cost., Sent., 22-07-2009, n. 225, ove si accenna all'irrilevanza della sola estensione dell'area ai fini dell'assoggettabilità a V.A.S. e alla portata determinante esplicita sul punto dalla valutazione degli effetti significativi sull'ambiente. Sul tema, cfr., ex multis, T.A.R. Cagliari, (Sardegna) sez. II, 18/04/2018, n.349).

A tal riguardo, va ulteriormente chiarito che, l'aggettivo *minori*, riferito alle modifiche di piano, per assumere un significato utile e non essere relegato al rango di inutile doppione dell'altra previsione, concernente i piani che interessano piccole aree, non può che riferirsi a qualcosa di diverso dall'ambito geografico o territoriale di riferimento. Ne consegue che, «*le modifiche minori*» non sono tali perché riferite ad una porzione limitata di territorio, ma, in quanto, lungi dal porsi come un rifacimento del piano, ne modificano soltanto alcuni aspetti, senza produrre sulle componenti ambientali conseguenze eccedenti quelle già investigate nella procedura di V.A.S. svolta per il Piano originario (arg. ex TAR Lombardia, II, 4/10/2016, n. 1808, per cui l'obbligo di ripetere la V.A.S. potrebbe ragionevolmente prospettarsi «*solo a fronte di modificazioni, apportate allo strumento adottato, tali da determinare un maggior impatto sull'ambiente delle scelte di piano, mentre nessuna necessità di reiterare la procedura valutativa può ravvisarsi laddove, in sede di approvazione, si*

introducano misure finalizzate a incrementare le misure di tutela ambientale previste nel piano”).

Si comprende, quindi, come, in un’ottica di efficienza, efficacia, economicità, ragionevolezza e proporzionalità dell’azione amministrativa, il legislatore del 2006 abbia previsto che, il riassoggettamento a V.A.S. delle modifiche di piano, abbia luogo solo se l’autorità competente ritiene le modifiche stesse idonee a produrre «*impatti significativi sull’ambiente*» (cfr. T.A.R. Palermo, (Sicilia) sez. I, 12/06/2015, n.1422, per cui: «*Il Collegio, sulla base di una esegesi del testo normativo imperniata sui canoni di efficienza, efficacia, economicità, ragionevolezza e proporzionalità dell’azione amministrativa, ritiene che il procedimento di verifica di assoggettabilità non debba essere attivato sempre e comunque per tutti i numerosi "piani e programmi che determinano l’uso di piccole aree a livello locale e per le modifiche minori dei piani e dei programmi", nonché per "i piani e i programmi, diversi da quelli di cui al comma 2, che definiscono il quadro di riferimento per l’autorizzazione dei progetti", pena la sostanziale paralisi dell’attività amministrativa; al contrario, opina il Collegio, è ben possibile e rispettoso della ratio della norma ammettere che le Autorità coinvolte, ove concordino nel rilevare l’assenza di prospettici "impatti significativi sull’ambiente", possano de plano escludere il "piano o programma" dallo stesso preliminare procedimento di verifica, da riservare, quindi, ai soli casi in cui ex ante emergano solidi e concreti elementi atti a lasciar presumere, in un’ottica ispirata al principio di precauzione, la possibile, futura insorgenza di "impatti significativi sull’ambiente, per tale ragione idonei a giustificare l’aggravamento del procedimento*»).

Più in generale, il Collegio ritiene di aderire all’indirizzo giurisprudenziale che, in un’ottica sostanzialistica tesa ad evitare interpretazioni normative che si risolvono in meri adempimenti

formali, approdando poi ad inutili appesantimenti del procedimento, è incline a ritenere che non debba essere sottoposto alla procedura di valutazione ambientale strategica (V.A.S.) uno strumento pianificatorio le cui previsioni non si discostano in maniera sostanziale da quelle già fatte oggetto di tale indagine (T.A.R. Friuli-V. Giulia, Trieste, Sez. I, Sent., 10-05-2012, n. 169; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 15 dicembre 2011, n. 3170; id., 2 settembre 2011, n. 2134, id., 14 marzo 2011, n. 730).

Ciò, tanto più quando, come nella specie, parte ricorrente non fornisce alcuna dimostrazione del fatto che le previsioni derivanti dall'applicazione del piano possono avere sull'ambiente effetti significativi, diversi da quelli già presi in considerazione dalla P.A., in quanto derivanti dal piano del 2013.

Consegue da quanto sin qui esposto l'infondatezza delle censure con cui si deduce l'illegittimità per eccesso di potere per travisamento, illogicità e irragionevolezza del decreto n. 9993 del 10 luglio 2018 e della conseguente d.G.R. n. 449/2018, per mancata sottoposizione a V.A.S., risultando, per contro, l'operato regionale legittimo sia rispetto alla previsione dell'art. 9, u.co. del d.lgs. n. 155/2010, che alla stregua delle disposizioni di cui all'art. 6, co. 1 e co. 3 del d.lgs. n. 152/2006.

9.1.3.3) Quanto, poi, al significato da attribuire alla valutazione demandata all'autorità competente e avente ad oggetto l'attitudine o meno del piano o delle sue modifiche a produrre *«impatti significativi sull'ambiente, secondo le disposizioni di cui all'articolo 12 e tenuto conto del diverso livello di sensibilità ambientale dell'area oggetto di intervento»*, il Collegio ritiene che meriti condivisione l'orientamento giurisprudenziale che delimita detta significatività agli impatti ambientali negativi (cfr., Cons. Stato Sez. V, Sent., 13-09-2018, n. 5370; Cons. Stato, Sez. IV, Sent.,

12-01-2011, n. 133, per cui: «*La valutazione ambientale strategica (V.A.S.) è stata introdotta dalla direttiva comunitaria 2001/42/CE, la quale ha imposto agli Stati membri di prevedere, nel proprio ordinamento interno, un più approfondito apprezzamento delle esigenze di tutela dell'ambiente nella fase di pianificazione del territorio, attraverso l'introduzione di una specifica fase di verifica da svolgere all'interno delle procedure di pianificazione in presenza di particolari presupposti (sinteticamente riassumibili nella possibilità di impatti ambientali significativi e negativi per effetto delle scelte in tale sede operate)*»; T.A.R. Sicilia, Catania, 11.06.2015, n.1651).

Deve, quindi, escludersi l'illegittimità dell'operato della Regione, per avere ritenuto, in esito alla verifica di assoggettabilità ex art. 12 d.lgs. n. 152/2006, che l'aggiornamento del P.R.I.A., non producendo un significativo impatto ambientale - inteso quest'ultimo in termini d'impatto ambientale negativo – non fosse da assoggettare alla V.A.S. Ciò, tenuto anche conto che, da un lato, viene in rilievo, qui, l'aggiornamento di un P.R.I.A. già assoggettato positivamente a V.A.S. nel 2013 e, dall'altro, che esso si propone di migliorare la qualità dell'aria rispetto a quanto sinora ottenuto attraverso il Piano oggetto d'aggiornamento (cfr. a pagina 4 del Rapporto preliminare, ove si legge che «*l'aggiornamento del PRLA è volto alla individuazione e alla attuazione di misure per la riduzione delle emissioni in atmosfera con il conseguente miglioramento dello stato della qualità dell'aria attraverso una maggiore specificazione delle azioni e un rilancio delle iniziative di medio e lungo periodo già previste dal vigente PRLA oltretché ad un rafforzamento dell'azione complessiva negli ambiti di intervento già valutati nella procedura di VAS svolta nell'ambito del procedimento di approvazione del PRLA*»).

Risultano, per tale via, fuorvianti e infondate le censure con cui si lamenta l'inadeguatezza dell'aggiornamento in sé, anziché rispetto al

Piano che ne è l'oggetto, come pure non colgono nel segno le critiche che si appuntano sugli effetti dell'aggiornamento, valutati come negativi poiché asseritamente inidonei a raggiungere i risultati stabiliti dalla normativa di settore: in entrambi i casi si confonde lo scopo assegnato al P.R.I.A. con quello proprio della V.A.S.

Né può ravvisarsi un peggioramento dell'aggiornamento nell'asserita posticipazione della data fissata per il rientro nei parametri dal 2020 al 2025, atteso che, il Piano del 2013, lungi dal prevedere il rientro nei parametri nel 2020, prevedeva soltanto delle proiezioni di rilevazioni sino a tale data.

Sono inammissibili e inconferenti, poi, le critiche rivolte al P.R.I.A. del 2013 e, per esso, alla V.A.S. che, nel 2013, l'ha riguardato, trattandosi di atti estranei al thema decidendum e sui quali, comunque, ogni contestazione sarebbe oltremodo tardiva.

Con specifico riguardo alla fase dello "screening" finalizzato alla verifica di assoggettabilità a V.A.S., di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 152 del 2006, va chiarito che si tratta di *«attività tipicamente connotata da discrezionalità non solo tecnica, ma anche amministrativa, la quale sfugge al sindacato di legittimità, laddove non vengano in rilievo indici sintomatici di non corretto esercizio del potere sotto il profilo del difetto di motivazione, di illogicità manifesta, della erroneità dei presupposti di fatto e della incoerenza della procedura valutativa e dei relativi esiti»* (cfr., da ultimo, T.A.R. Lazio, III, 17/06/2019, n. 7774, T.A.R. Catanzaro, (Calabria) sez. II, 12/07/2018, n.1411; T.A.R. Piemonte, Torino, Sez. II, 5.10.2017, n. 1082; id., 26 settembre 2016, n. 1165; T.A.R. Puglia, Bari, sez. I, 24 settembre 2013, n. 1339, per cui: *"nel procedimento di valutazione ambientale l'amministrazione esercita una amplissima discrezionalità che non si esaurisce in un mero giudizio tecnico, in quanto tale suscettibile di verifica tout court sulla base di oggettivi criteri di*

misurazione, ma presenta al contempo profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa ed istituzionale, in relazione all'apprezzamento degli interessi pubblici e privati coinvolti. La natura schiettamente discrezionale della decisione finale risente dunque dei suoi presupposti, sia sul versante tecnico che amministrativo").

Tali coordinate ermeneutiche si attagliano perfettamente al caso di specie, ove è indubbio che le valutazioni sottese ai Piani de quibus non sottendono soltanto una discrezionalità tecnica ma lasciano ampi spazi alla discrezionalità amministrativa e, dunque, a scelte di merito sottratte al sindacato giurisdizionale.

Sulla discrezionalità tecnica, invece, va ribadita l'infondatezza delle censure di eccesso di potere per travisamento, illogicità e irragionevolezza, dedotte in relazione alla mancata sottoposizione a V.A.S.

Il primo motivo risulta, dunque, nel complesso infondato.

9.2) Si può, quindi, passare all'esame del secondo motivo, con cui si deduce la violazione dell'art. 2 della Direttiva 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 maggio 2003, che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale; la violazione dell'art. 7 della Convenzione UN/ECE di Aarhus del 25 giugno 1998, sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale; l'eccesso di potere per manifesta irragionevolezza e illogicità, in riferimento alle prescrizioni di cui al punto 5.2.1 del decreto n. 9993, del 10/07/2018, e per sviamento.

9.2.1) Affinché la partecipazione sia effettiva, a chi partecipa deve essere consentito di analizzare un documento contenente non

generiche linee di intervento ma proposte di specifiche misure, con tempi di realizzazione e mezzi. Ciò non è accaduto nella specie, ove i soggetti individuati sono stati chiamati ad esprimersi sul cd. Documento Preliminare di Aggiornamento che, contenendo unicamente generiche linee di intervento dell'aggiornamento in divenire, non poteva considerarsi oggetto di alcuna effettiva partecipazione sulla proposta di aggiornamento che, in effetti, non vi era contenuta.

Il Documento Preliminare non conteneva né gli elementi essenziali richiesti dall'Allegato XV della Direttiva per la verifica del rispetto dei requisiti del piano, né, tanto meno, i dettagli delle misure previste, un calendario di attuazione delle stesse, una valutazione di impatto delle misure che potesse dare indicazione della data di rientro.

L'attuale struttura procedimentale della pianificazione dell'aggiornamento del P.R.I.A., descritta nelle fasi previste dalla delibera n. 6438 del 3/4/2017 e concretamente risultante dall'avvenuta esclusione dell'assoggettamento dell'Aggiornamento alla VAS, risulta in palese violazione della direttiva 2003/35/CE, che ha trasposto nell'ordinamento europeo la Convenzione UN/ECE - firmata il 25 giugno 1998 - sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale.

9.2.2) La Regione contesta in fatto oltretché in diritto le deduzioni di parte ricorrente, affermando l'avvenuta partecipazione della ricorrente al procedimento per cui è causa e il pieno rispetto di tutte le condizioni poste dall'art 2 della Direttiva 2003/35/CE, nonché, dall'Allegato XV del d.lgs. n. 155/2015.

L'associazione ricorrente ha partecipato al cd. Tavolo Aria nel luglio

2017, nel maggio 2018 e nel luglio 2018: la partecipazione è stata, pertanto, ampia, reiterata e svolta secondo le norme vigenti.

Tutti gli atti relativi al procedimento sono stati resi pubblici e disponibili sul sito SIVAS della regione Lombardia.

La normativa europea, chiarisce ancora la Regione, richiede sì la partecipazione, ma non ne dettaglia le modalità, che possono essere previste dalle autorità nazionali. In Regione Lombardia la V.A.S. è stata regolamentata dalla d.C.R. n. 351/2007 e dalla d.G.R. n. 761/2010, ove si prevede che alla conferenza di valutazione partecipino i soggetti competenti in materia ambientale e gli enti territorialmente interessati. I soggetti competenti in materia ambientale sono, oltre al Ministero per i Beni ambientale e culturali, l'ARPA, le AATTSS e gli enti gestori dei Parchi e dei siti Natura 2000.

Il Rapporto preliminare, in linea con le norme citate, esprime gli elementi essenziali di impostazione del piano e indica in termini preliminari tutte le misure e i suoi sviluppi.

La disciplina regionale ha previsto la consultazione del pubblico interessato, come individuato dal D.d.u.o. 31 ottobre 2017 - n. 13529, recante *«Individuazione dei soggetti competenti in materia ambientale, degli enti territorialmente interessati chiamati a partecipare alla conferenza di verifica di assoggettabilità alla valutazione ambientale - V.A.S. e dei soggetti e settori del pubblico interessati all'iter decisionale nell'ambito del procedimento di aggiornamento del programma regionale di interventi per la qualità dell'aria (P.R.I.A.) e definizione delle modalità di informazione e comunicazione»*.

All'allegato C, sub c.4) tra gli "Altri soggetti pubblici e privati", figura proprio l'associazione Cittadini per l'aria.

Proprio con il decreto n. 13529 si è stabilito che *«il coinvolgimento dei soggetti e dei settori del pubblico interessati all'iter decisionale, di cui all'allegato C,*

avverrà con la pubblicazione della documentazione relativa alla VAS sul sito web SIVAS (www.cartografia.regione.lombardia.it/sivas/) e sul sito istituzionale di Regione Lombardia <http://www.regione.lombardia.it>;...»

In data 02/03/2018 l'autorità procedente ha messo a disposizione il Rapporto Preliminare sul sito

web SIVAS, comunicando ai soggetti l'avviso di messa a disposizione del Rapporto; indi, in data 22/03/2018 si è tenuta la Conferenza di verifica, il cui verbale è stato pubblicato sul sito web SIVAS.

L'associazione ricorrente ha preso parte al procedimento presentando le proprie osservazioni, come risulta dal decreto n. 9993/2018, a pagina 2.

Nella premessa della relazione istruttoria si dà esplicitamente atto dell'ampliamento della platea dei soggetti consultati nelle procedure regionali di verifica di assoggettabilità a VAS rispetto a quanto previsto dall'art 12 del d.lgs. n. 152/06. Il 30 maggio e il 30 luglio 2018 si sono svolte altre riunioni del *Tavolo Aria*, presente l'associazione ricorrente (doc. n. 5-6-7-8).

La regione ribadisce, quindi, l'infondatezza del suesposto motivo.

9.2.3) Il secondo motivo è inammissibile e, comunque, infondato.

La ricorrente deduce genericamente la violazione della succitata normativa senza specificare le disposizioni che si assumono violate e in che termini la deliberazione impugnata sarebbe contrastante con esse.

Non si specifica qual è la disposizione del Documento Preliminare di Aggiornamento del Piano (allegato dalla ricorrente sub n.3), documento che si compone di ben 145 pagine, che si pone in contrasto con la richiamata normativa, né si precisa qual è la prescrizione dell'Allegato XV che sarebbe stata violata.

Non è dato comprendere, in dettaglio, quali significative differenze esistenti fra il Documento di Piano, reso oggetto di anticipata conoscenza, e il successivo Aggiornamento poi adottato dall'Amministrazione, avrebbero reso non effettiva la partecipazione procedimentale dell'istante, anche avuto riguardo a ciò che l'art. 3-sexies del d.lgs. n. 155/2010, prescrive a proposito delle modalità con cui si esplica la partecipazione nei procedimenti de quibus.

La norma in parola, in effetti, richiede all'autorità procedente di dare *“avviso mediante pubblicazione nel proprio sito web”* della proposta di piano, pubblicazione che *“deve contenere l'indicazione del titolo del piano o del programma, dell'autorità competente, delle sedi ove può essere presa visione del piano o programma e delle modalità dettagliate per la loro consultazione”*.

Ebbene, dalla copiosa documentazione in atti, si ricava che la ricorrente ha partecipato al procedimento in esame in un quadro trasparente e dopo avere avuto a disposizione le informazioni necessarie, contenute nel Rapporto preliminare, atto pubblicato nelle forme all'uopo disciplinate dalle determinazioni organizzative regionali in precedenza richiamate, nel rispetto delle prescrizioni contenute nell'art. 3-sexies del d.lgs. n. 155/2010.

Va, pertanto, ribadita l'inammissibilità per genericità e, comunque, l'infondatezza del secondo motivo.

9.3) Con il terzo motivo si deduce, infine, la violazione della direttiva 2008/50/CE art. 23, d.lgs. n. 155/2010 e legge regionale n.24/2006 artt. 2 e ss., nonché il difetto di istruttoria ed eccesso di potere per falsa presupposizione sotto il profilo dell'impatto sanitario.

9.3.1) Le censure si appuntano, qui, sullo studio sanitario, affermandosi che il P.R.I.A. avrebbe sottostimato in partenza gli effetti dell'inquinamento atmosferico sulla salute umana.

Il documento denominato Aggiornamento 2018 del Piano Regionale degli Interventi per la qualità dell'Aria avrebbe dovuto contenere, ad avviso dell'esponente, quale punto di partenza per determinare il livello di ambizione della pianificazione intrapresa, una descrizione trasparente e scientificamente corretta dell'assoluta gravità del problema sanitario causato dall'inquinamento atmosferico in Lombardia.

Analizzando la parte del documento di aggiornamento del PRIA riguardante l'impatto sanitario, invece, ci si avvede, sempre secondo la prospettiva esponente, che la rappresentazione del tema è carente e volta a ridurre, con gravi omissioni e false rappresentazioni, la rilevanza dell'emergenza sanitaria lombarda oltre che i risultati raggiunti dalla ricerca al riguardo.

9.3.2) Controdeduce sul motivo in esame la Regione, rilevando come, nel pieno rispetto della Direttiva 2008/50/CE, del d.lgs. n. 155/2010 e della L.R. n. 24/2006, gli obiettivi generali della pianificazione regionale per la qualità dell'aria, individuati dal P.R.I.A. e riconfermati all'interno del suo aggiornamento, ricomprendono quelli: i) di rientrare nel più breve tempo possibile nei valori limite nelle zone e negli agglomerati ove il livello di uno o più inquinanti superi tali riferimenti; ii) di preservare da peggioramenti la qualità dell'aria nelle zone e negli agglomerati in cui i livelli degli inquinanti siano stabilmente al di sotto di tali valori limite.

Nell'ottica del legislatore comunitario rilevante è il fattore obiettivo del superamento e non, invece, come erroneamente ritenuto da parte ricorrente, lo studio dal quale si parte per affermarne l'esistenza. Si tratta di un approccio, quello seguito dal legislatore in subiecta materia, prosegue la difesa regionale, di carattere obiettivo, che dà

rilevanza non a considerazioni in merito alla dannosità degli inquinanti, ma al superamento dei limiti, che assume un valore giuridicamente rilevante di per sé. Ad ogni modo, precisa il patrocinio medesimo, lo studio riportato nell'aggiornamento del P.R.I.A. (allegato sub n. 20) prende le mosse dall'originale studio effettuato nel 2013, in forza del quale gli esperti in materia hanno chiaramente constatato che rispetto all'impatto sulla salute degli agenti inquinanti, andavano adottate delle misure finalizzate a contrastare gli effetti negativi che tali inquinanti hanno, appunto, sulla salute.

Tale procedimento è stato sottoposto ad una valutazione tecnica dell'amministrazione, a cui parte ricorrente non può sovrapporre una propria, ritenendola soggettivamente migliore.

Quanto è stato elaborato dai tecnici regionali è coerente rispetto al fine di ridurre l'impatto inquinante e la mortalità: è stata compiuta un'istruttoria la cui conclusione è perentoria nell'affermare che è fondamentale ridurre l'inquinamento atmosferico, vista l'incidenza che questo ha sulla salute.

La discrezionalità amministrativa è stata legittimamente esercitata in relazione alla scelta dei parametri presi in esame nella costruzione dello studio. Il Piano sarebbe potuto risultare viziato qualora si fosse sottostimato il problema di partenza, ma così non è stato, perché lo studio effettuato è scientificamente qualificato e nulla è stato lasciato intentato.

9.3.3) Il motivo è inammissibile sotto più profili e comunque infondato.

Il presupposto del Piano per la qualità dell'Aria è rappresentato, come già visto, dal superamento di determinati valore limite, da cui consegue la necessità di prevedere le misure volte ad agire sulle principali

sorgenti di emissione, al fine di rientrare nei valori superati “*nel più breve tempo possibile*” (art. 9, co. 1 d.lgs. n. 155/2010).

La ricorrente non contesta che tale superamento dei limiti vi sia stato, in ciò concordando quindi con l'Amministrazione, ma ritiene che la Regione non abbia dato adeguata evidenza alle conseguenze prodotte da tale superamento sulla salute dei cittadini lombardi.

Senonché, non si comprende quale sia l'interesse sotteso a una tale censura, una volta verificato che la Regione ha comunque ritenuto sussistenti i presupposti per la predisposizione dell'aggiornamento del Piano, tanto da predisporlo e indicare in esso le misure per il rientro nei valori limite.

Né l'esponente dimostra come e in che termini l'asserita non approfondita disamina delle conseguenze dei superamenti dei valori limite sulla salute dei cittadini lombardi si sia tradotta in un vizio della scelta delle misure di rientro.

Certamente non colgono nel segno, al riguardo, le censure che si appuntano sullo studio tecnico-scientifico utilizzato dall'Amministrazione a supporto delle rilevazioni sugli effetti degli inquinanti aero dispersi sulla salute umana, trattandosi di apprezzamenti opinabili in relazione ai quali non si ricavano elementi idonei ad evidenziare uno sviamento logico o un errore di fatto o, ancora, una contraddittorietà *ictu oculi* rilevabile della conseguente determinazione amministrativa (Cons. St., IV, 17 gennaio 2006, n. 176; Cass. civ. Sez. Unite, Sent., 20-01-2014, n. 1013, per cui «*il sindacato del giudice, essendo pur sempre un sindacato di legittimità e non di merito, è destinato ad arrestarsi sul limite oltre il quale la stessa opinabilità dell'apprezzamento operato dall'amministrazione impedisce d'individuare un parametro giuridico che consenta di definire quell'apprezzamento illegittimo*»).

10) Il ricorso introduttivo risulta, per quanto sin qui esposto, da respingere in ogni sua domanda.

11) Si può così passare all'esame dei due motivi aggiunti, fra loro connessi oltreché rubricati in modo identico.

11.1) Con essi l'esponente deduce la violazione e falsa applicazione dell'art. 23 e punti B, 1 a) dell'Allegato III, e A, 4. a) dell'Allegato XV della Direttiva 2008/50/CE e art. 9 D.lgs. 155/2010, nonché l'eccesso di potere per contraddittorietà, illogicità ed irragionevolezza, per errata indicazione dell'orizzonte temporale del piano e per vizi di istruttoria nello scenario prospettato.

11.1.1) Lo scenario di rientro al 2025 contenuto nell'Aggiornamento prefigura un orizzonte temporale remoto, non potendosi *“trarre dal contenuto dell'aggiornamento oggi proposto che misure aggiuntive, che consentano di rientrare nei limiti in un periodo di tempo più breve, siano impossibili, ciò che non solo non rileva dalla lettura del documento ma che è, inoltre, del tutto smentito da quanto verrà con precisione illustrato con i motivi di ricorso e con quelli qui dedotti?”*.

L'esponente critica, quindi, la ricostruzione dello scenario di partenza ipotizzato da ARPA Lombardia, ritenendolo eccessivamente ottimistico ai fini della valutazione dello scenario obiettivo al 2025, essendo il frutto di una sottostima degli attuali livelli dell'inquinamento atmosferico, misurati in postazioni non correttamente collocate, oltre che in violazione di quanto previsto dalle disposizioni di legge.

11.1.2) Si lamenta, poi, un vizio d'istruttoria tale da inficiare la fondatezza dello scenario di rientro, in corrispondenza della scelta dello scenario metereologico al 2016 per la dispersione degli inquinanti. Ove l'aggiornamento del PRIA avesse utilizzato livelli di

PM10 e PM2.5 più elevati, perché misurati (nel 2015) seguendo i criteri imposti dalla Direttiva, lo scenario di rientro nei limiti sarebbe stato posticipato ad oltre il 2025, essendo necessario colmare un gap fra misure proposte per il rientro e livelli di partenza.

11.1.3) Si critica, infine, l'insufficienza della pianificazione prospettata sia nei piani di intervento regionali collegati - che dovrebbero invece essere coerenti agli obblighi normativi sulla qualità dell'aria - sia nelle misure da essi sganciate ed aggiuntive.

In dettaglio, quanto all'analisi dei costi benefici e alla fattibilità tecnico-finanziaria, si lamenta come da tale parte del documento di aggiornamento si evinca che sia il costo non sostenuto dalla Regione nella nuova programmazione, sia il modesto livello di ambizione temporale, così come la sua fattibilità tecnica ed economica, sono privi di una adeguata spiegazione.

Le misure mancano delle risorse o queste sono insufficienti alla loro piena realizzazione per l'ottenimento degli effetti ipotizzati.

Gli uffici tecnici regionali, evidentemente consci della gravità ed urgenza del problema, avevano avanzato alcune proposte aggiuntive che non hanno però trovato spazio nel documento approvato. Si producono al riguardo i documenti ottenuti a seguito dell'accesso (sub nn. 50, 51, 52 della produzione ricorrente) dai quali emerge che, nella comunicazione alla Giunta in data 23 luglio 2018 del Presidente Fontana con l'assessore Cattaneo, viene presentata una proposta di piano con misure aggiuntive mai, tuttavia, adottate.

11.2) Controdeduce al riguardo la Regione che:

- il concetto di "*più breve tempo possibile*", di cui all'art. 9 del d.lgs. n. 155/2010, è concetto che di per sé necessita di essere specificato e che non può che essere valutato in relazione al contesto di riferimento e

alle variabili ad esso relative;

- anche la giurisprudenza della Corte di Giustizia (cfr. C-336/2016, punto 96) è incline a ritenere che i piani vanno valutati caso per caso e che non si possono esprimere giudizi aprioristici;

- contrariamente a quanto prospettato da parte ricorrente, l'attuazione di un Piano complesso e che investe più settori strategici richiede un tempo congruo per la sua piena implementazione.

11.3) I motivi aggiunti sono in parte inammissibili sotto più profili e per il resto infondati.

11.3.1) Come correttamente rilevato da parte resistente, l'esponente afferma genericamente l'ancoraggio dei motivi aggiunti "*agli atti istruttori da ultimo resi disponibili dalla Regione*" (cfr. pagina 5 dei motivi aggiunti) ma di fatto con essi impugna gli stessi atti già gravati col ricorso introduttivo, deducendo censure che non traggono affatto spunto da documenti successivamente conosciuti ma direttamente dal documento di aggiornamento del P.R.I.A.

Per esse, oltreché richiamare, a fondamento della relativa infondatezza, quanto già osservato scrutinando il ricorso introduttivo, se ne evidenzia l'inammissibilità per genericità, trattandosi di censure con cui, senza indicazione di specifici motivi, in violazione dell'art. 40 c.p.a., si contestano le scelte effettuate dall'Amministrazione in ordine alle misure di rientro nei valori limite.

11.3.2) L'unica doglianza imperniata sui documenti conosciuti con l'accesso, quella che dà conto di alcune proposte non recepite nel testo definitivo del P.R.I.A., risulta anch'essa inammissibile per genericità, non essendo specificato il motivo e, con esso, il vizio d'illegittimità che da essa dovrebbe trarsi a carico degli atti impugnati.

11.3.3) Quanto, poi, alle censure rivolte alle rilevazioni effettuate

dall'ARPA Lombardia, il Collegio ne rileva l'inammissibilità, risolvendosi le stesse nella critica di provvedimenti amministrativi estranei all'oggetto del giudizio in epigrafe, adottati dalle competenti autorità ai fini della valutazione della qualità dell'aria, ai sensi e per gli effetti di cui agli artt. 3 e ss. del d.lgs. n. 155/2010. Si tratta, a ben vedere, di provvedimenti allo stato pienamente validi ed efficaci, benché attinti da impugnazione da parte della stessa ricorrente con separato ricorso (n. 2472/2018 R.G. T.A.R. Milano), tuttora pendente e nel quale risulta essere stata respinta la domanda cautelare formulata in via incidentale (con ordinanza n. 192, del 13/2/2019, del T.A.R. adito).

12) Per le suesposte considerazioni, quindi, il Collegio respinge il ricorso introduttivo e i motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, in ogni loro domanda, e dichiara inammissibile l'intervento spiegato da Clientearth.

13) In considerazione della natura degli interessi coinvolti ravvisa valide ragioni per la compensazione delle spese di lite fra tutte le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso e i motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li respinge.

Dichiara inammissibile l'intervento ad adiuvandum dell'ente no profit Clientearth.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 12 marzo 2019 con l'intervento dei magistrati:

Ugo Di Benedetto, Presidente

Stefano Celeste Cozzi, Consigliere

Concetta Plantamura, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Concetta Plantamura

IL PRESIDENTE
Ugo Di Benedetto

IL SEGRETARIO