

LEGITTIMAZIONE PROCESSUALE DELLE ASSOCIAZIONI AMBIENTALISTE E CONCETTO DI AMBIENTE

Breve nota alla sentenza del Consiglio di Stato 19 febbraio 2015 n. 839

A cura dell'Avv. Valentina Stefutti

Nella sentenza che si annota, il Consiglio di Stato, nella decisione n. 839 del 19 febbraio scorso che si riporta in calce, ed avente chiaro valore trascendente rispetto al caso deciso, si è pronunciato in ordine alla latitudine del concetto di “ambiente” che legittima le Associazioni ambientaliste riconosciute ad impugnare gli atti amministrativi davanti alla Giustizia Amministrativa.

Secondo una teoria tradizionale sposata negli anni soprattutto da alcuni TAR, la legittimazione delle associazioni ambientaliste di livello nazionale ad impugnare atti amministrativi in materia ambientale, che deriva direttamente dalla legge come si evince dal combinato disposto degli artt. 18, comma 5 e 13 della legge 8 luglio 1986 n. 349, sarebbe strettamente limitata alla sola materia “ambientale”, da intendersi in senso restrittivo, mentre difetterebbe in capo alle stesse un interesse che si possa definire qualificato, impugnare atti a rilevanza urbanistica di tipo pianificatorio (es. piani urbanistici generali, strumenti/piani attuativi) ovvero di tipo autorizzatorio (es. permessi di costruire, nulla osta).

Nella specie, infatti, oggetto della controversia era un programma integrato di intervento finalizzato a riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale del Comune interessato.

Tale assunto, invero, non è mai parsi convincente, tanto che in diversi arresti giurisprudenziali, citati nella sentenza che si annota, erano stati concordi nell'attribuire alle associazioni ambientaliste la legittimazione ad agire in giudizio non solo, per la tutela degli interessi ambientali in senso stretto, ma anche per quelli ambientali in senso lato, ossia quelli comprensivi dei temi della conservazione e valorizzazione dell'ambiente latamente inteso, del

paesaggio urbano, rurale, naturale nonché dei monumenti e dei centri storici, tutti beni e valori idonei a caratterizzare in modo originale, peculiare ed irripetibile un certo ambito geografico territoriale rispetto ad altri.

In tempi ancora più recenti, il Consiglio di Stato (sez. IV, 9 gennaio 2014 n. 36) era arrivato ad affermare che il potere di pianificazione urbanistica non fosse funzionale solo all'interesse pubblico all'ordinato sviluppo edilizio del territorio in considerazione delle diverse tipologie di edificazione distinte per finalità (civile abitazione, uffici pubblici, opifici industriali e artigianali, etc.), ma fosse funzionalmente rivolto alla realizzazione contemporanea di una pluralità di interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti.

L'ambiente, in sostanza, costituirebbe inevitabilmente l'oggetto (anche) dell'esercizio di poteri di pianificazione urbanistica e di autorizzazione edilizia, così come l'esercizio dei predetti poteri di pianificazione non potrebbe mai non tenere conto del "valore ambiente"

Proprio per questo, gli atti che costituiscono esercizio di pianificazione urbanistica, la localizzazione di opere pubbliche, gli atti autorizzatori di interventi edilizi, nella misura in cui possano comportare danno per l'ambiente ben possono essere oggetto di impugnazione da parte delle associazioni ambientaliste, in quanto atti latamente rientranti nella materia "ambiente", in relazione alla quale si definisce (e perimetra) la legittimazione delle predette associazioni.

Nella sentenza che si annota, il Consiglio di Stato è tornato a ribadire come la tutela degli interessi ambientali possa anche procedere attraverso l'impugnazione di atti amministrativi generali di valenza urbanistica e di natura pianificatoria o programmatica, ovviamente nel caso in cui risultino incidenti negativamente su profili ambientali

Ciò comporta che, stante la non necessaria correlazione dimensionale tra interessi urbanistici e interessi ambientali, permanga sempre la necessità di una valutazione in concreto, da parte del Giudice dell'incidenza del possibile danno all'ambiente.

Deve da ultimo notarsi che la pronuncia in rassegna si colloca in perfetta linea di continuità con la più consolidata ed autorevole giurisprudenza costituzionale degli ultimi

quindici anni, (cfr. su tutte Corte Cost. nn.378 e 389/07) che, nel ribadire che la potestà di disciplinare l'ambiente nella sua interezza è stato affidato in via esclusiva allo Stato - in particolare, mediante la predisposizione di standard minimi uniformi di tutela, validi per l'intero territorio nazionale - dall'art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione, il quale, come è noto, parla di "ambiente" (ponendovi accanto la parola "ecosistema") in termini generali e onnicomprensivi, ha però chiarito che *"Quando si guarda all'ambiente come ad una "materia" di riparto della competenza legislativa tra Stato e Regioni, è necessario tener presente che si tratta di un bene della vita, materiale e complesso, la cui disciplina comprende anche la tutela e la salvaguardia delle qualità e degli equilibri delle sue singole componenti (in questo senso - in relazione alla distinzione tra reato edilizio e reato ambientale - cfr. Corte Cost., ord. n. 144/2007). Oggetto di tutela (cfr. la Dichiarazione di Stoccolma del 1972), è la biosfera, che viene presa in considerazione, non solo per le sue varie componenti, ma anche per le interazioni fra queste ultime, i loro equilibri, la loro qualità, la circolazione dei loro elementi, e così via"*.

Tanto che nella sentenza in rassegna, il Consiglio di Stato ha ricordato che se da un lato la vigente legislazione conferisce alle associazioni di protezione ambientale legittimazione attiva nei giudizi dinanzi al giudice ordinario e a quello amministrativo, per tutelare finalità di protezione dell'ambiente che sono rimesse, come si accennava poc'anzi, alla competenza esclusiva dello Stato, queste, *"dall'altro, rappresentano una delle modalità di applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale recepito dall'art. 118, ultimo comma, Cost., e quindi impongono una lettura dinamica delle attribuzioni delle associazioni, coordinata al concreto evolversi della sensibilità sociale in tema di tutela degli interessi diffusi e, finora, adespoti"*.

Valentina Stefutti

Pubblicato il 1 maggio 2015

In calce la sentenza in commento

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata

E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)

N. 00839/2015REG.PROV.COLL.

N. 01794/2014 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello n. 1794 del 2014, proposto da ***, in proprio e nella qualità di procuratrice di **** s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentate e difese dagli avv.ti ****,;

contro

Legambiente Onlus, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti ****, ed elettivamente domiciliata, unitamente ai difensori, presso l'avv. ****, come da mandato a margine della comparsa di costituzione e risposta;

nei confronti di

*****;

Comune di Sedriano, Provincia di Milano, Regione Lombardia, A.S.L. di Milano, ARPA Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione seconda, n. 2336 del 22 ottobre 2013, resa tra le parti e concernente l'approvazione definitiva del piano integrato di intervento denominato Cascine San Giuseppe - Villa Colombo

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di ****;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 novembre 2014 il Cons. Diego Sabatino e uditi per le parti gli avvocati *****;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso iscritto al n. 1794 del 2014, **** propongono appello avverso la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione seconda, n. 2336 del 22 ottobre 2013 con la quale, dopo la risoluzione di alcune questioni pregiudiziali di carattere processuale, è stato accolto il ricorso proposto da Legambiente Onlus, unitamente a altri due interessati, contro il Comune di Sedriano, la Provincia di Milano, la Regione Lombardia, la A.S.L. di Milano, l'ARPA Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente nonché ***** e con l'intervento di ****. per l'annullamento, quanto al ricorso introduttivo: - della delibera del Consiglio comunale (d.C.C.) n. 4 del 20.01.2012, avente ad oggetto l'approvazione definitiva del P.I.I. "Cascine San Giuseppe – Villa Colombo", con la relativa convenzione del 1.06.2012 per gli oneri, gli standards, le monetizzazioni e le cessioni; della d.C.C. n. 41 del 27.9.2011, di adozione del predetto P.I.I.; - della deliberazione di Giunta comunale (d.G.C.) n. 44 del 7.4.2011, di avvio del procedimento di P.I.I.; - della d.G.C. n. 52 del 27.4.2011 di avvio della procedura di VAS; - del verbale della prima e della seconda conferenza di valutazione, del parere motivato del 12 settembre 2011; - per mero tuziorismo, della dichiarazione di sintesi e del parere motivato finale; - per tuziorismo, dei pareri resi da ARPA e ASL; - in parte qua, della d.C.C. n. 33 del 12.7.2007, di approvazione del

Documento di Inquadramento del Comune di Sedriano; - per quanto occorra, della d.G.P. n. 451 del 13.12.2011, recante la valutazione di compatibilità col P.T.C.P.; - occorrendo, delle delibere di G.C. n. 149 del 12.11.2008 e n. 114 del 31.7.2008; - per quanto occorra, delle deliberazioni della Giunta regionale 8/10971 del 30.12.2009 e n. 9/761 del 10.11.2010, nonché, occorrendo, n. 8/6420 del 27.12.2007; e, quanto ai motivi aggiunti, notificati soltanto da Legambiente Onlus il 02.10.2012 e depositati in data 3.10.2012, per l'annullamento, previa sospensione: - della d.G.C. n. 74 del 29.5.2012 recante: "Piano integrato di intervento denominato Cascine San Giuseppe - Villa Colombo - diritto di prelazione - provvedimenti conseguenti"; - della deliberazione di G.C. del 26.6.2012, avente ad oggetto: "Approvazione del progetto definitivo delle opere di urbanizzazione piano integrato di intervento Cascine San Giuseppe - Villa Colombo"; - del permesso di costruire rilasciato dal Comune di Sedriano all'impresa ***** srl; - per mero tuziorismo, della convenzione nelle more siglata tra le parti; e, quanto ai motivi aggiunti depositati il 07.01.2013, per l'annullamento, per quanto occorra: - del parere dell'ASL del 23.05.2012; - del permesso di costruire rilasciato alla soc. *** e volturato a favore di **** (già gravato con i precedenti motivi aggiunti); - nonché, occorrendo, della conseguente autorizzazione commerciale.

Dinanzi al giudice di prime cure, con ricorso, presentato alla notifica il 12/5/2012 e depositato il successivo 28/5/2012, Legambiente Onlus (da ora anche solo Legambiente o l'Organizzazione o l'Associazione) ha impugnato gli atti in epigrafe specificati, deducendone l'illegittimità sotto plurimi profili.

In particolare, veniva contestata la scelta, operata dal Comune di Sedriano attraverso l'approvazione del Programma Integrato di Intervento (PII) denominato "Cascine San Giuseppe - Villa Colombo", di consentire la realizzazione, nei pressi del Parco Agricolo Sud Milano (da ora anche solo Parco), su una superficie di circa 27.000 mq sino ad allora destinati ad attività agricola, di un nuovo insediamento prevalentemente residenziale di oltre 42.000 mc.

Si lamentava che, per tale via, si fosse pervenuti ad un eccessivo consumo di suolo, peraltro ad elevata valenza ecologica per la stretta vicinanza sia ad ambiti di tutela e valorizzazione paesistica (fra cui il "Fontanile di Casa"), che a territori agricoli di cintura metropolitana protetti dalle norme del Parco.

Di seguito, in sintesi, i motivi dedotti:

I) violazione degli artt. 25 e 26 della legge regionale Lombardia 11 marzo 2005, n. 25, in ragione del fatto che il PII impugnato sarebbe stato avviato successivamente alla data limite del 31 marzo 2010, non potendosi considerare utile, ai fini del predetto avvio, la proposta presentata il 23.07.2008, prot. 10106, pur richiamata nella delibera di adozione n. 41 del 27/9/2011, per almeno due ragioni ostative:

- in primo luogo, la circostanza che, per avvantaggiarsi della “corsia” lasciata eccezionalmente aperta dall’art. 26 della legge regionale Lombardia per le procedure “in corso” alla data del 31.03.2010, non sarebbe sufficiente una mera proposta occorrendo all’uopo la delibera di adozione del piano;

- inoltre, anche ad ammettere la sufficienza di una proposta, non dovrebbe esservi alcuna soluzione di continuità fra la proposta avviata prima del 31.03.2010 e quella poi recepita nella delibera di approvazione del piano. Nel caso di specie, di contro, stando alla ricostruzione di Legambiente, non vi sarebbe continuità fra la proposta del 2008 e quella poi recepita nel PII approvato nel 2012; quest’ultimo, quindi, sarebbe intervenuto in un periodo in cui non era più possibile adottare piani attuativi, meno che mai in variante, non essendosi il Comune dotato di PGT alla data del 31.03.2010.

II) violazione degli artt. 9 e 15 della Legge urbanistica fondamentale (L.U.) - 17 agosto 1942, n. 1150 - in quanto il PII adottato sarebbe stato pubblicato, ai fini delle osservazioni, per 15 giorni consecutivi e non per 60 giorni, come previsto dagli artt. 9 e 15 della L.U.; viene, pertanto, formulata richiesta al Tribunale, affinché decida di sollevare una questione di legittimità costituzionale dell'art. 92, comma 8, della L. r. n. 12/2005, laddove detta norma, assegnando un termine di 15 giorni per la pubblicazione ed uno successivo di 15 giorni per le osservazioni, in luogo degli ordinari termini di giorni 30 più 30 previsti dalla L.U., sia reputata in contrasto con l’art. 117 Cost.

III) violazione e falsa applicazione dell'art. 28 della L.U. e degli artt. 46 e 93 della L. r. n. 12 del 2005, poiché la proponente, sig.ra ***, non sarebbe stata proprietaria di tutte le aree interessate dal PII alla data di approvazione dello stesso (con specifico riguardo alla Villa oggetto di cessione al Comune), in contrasto con quanto richiesto dal Documento di Inquadramento per i PII (che così dispone: “I soggetti privati possono presentare proposte di PII se aventi la disponibilità delle aree ed immobili compresi nel relativo perimetro”).

IV) violazione degli artt. 1, 87, 88 ed 89 della L. r. n. 12 del 2005; violazione della L. r. n. 8 del 1976; violazione dell'art. 32 della L. n. 394 del 1991; violazione dell'art. 4 del P.T.C. del Parco Agricolo Sud Milano; eccesso di potere sotto vari profili, specie per difetto dei presupposti e travisamento, in quanto il PII sarebbe stato localizzato su aree destinate all'agricoltura senza verificare l'effettiva dismissione delle aree stesse e senza un'effettiva finalizzazione al recupero dei manufatti edilizi esistenti; dette aree, peraltro, non sarebbero affatto intercluse, come richiesto dalla citata normativa regionale, sicché detto piano, lungi dal perseguire uno scopo di riqualificazione, si limiterebbe a realizzare un illegittimo consumo di suolo agricolo, collocato in prossimità del Parco, in violazione degli indirizzi contenuti nel P.T.C. del Parco e in una zona non urbanizzata; da ciò l'illegittimità anche del parere favorevole rilasciato dalla Provincia di Milano rispetto alla compatibilità del PII col PTCP, atteso che, quest'ultimo indica fra gli obiettivi degli strumenti urbanistici comunali la razionalizzazione del consumo di suolo e la limitazione della saldatura fra i centri abitati.

V) violazione degli artt. 8, 25, co. 7, 87 e ss. e 91 della L. r. n. 12 del 2005; violazione delle Dd.G.R. nn. VI/44161 e VIII/9413; eccesso di potere sotto plurimi profili, in ragione del fatto che il PII sarebbe stato adottato sulla base di un documento di inquadramento invalido, in quanto eccessivamente generico e, quindi, inidoneo ad assolvere la sua funzione; in ogni caso, il PII avrebbe previsto una volumetria addirittura maggiore rispetto alla "previsione di massima" contenuta nel documento di inquadramento.

VI) violazione dell'art. 4 della L. r. n. 12 del 2005; violazione del d.lgs n. 152 del 2006; violazione della direttiva 2001/42/ CE e della direttiva 92/43/CE; violazione dell'art. 97 Cost. ed eccesso di potere sotto plurimi profili. Ciò, poiché il soggetto preposto come Autorità competente per la VAS, arch. Pastena, Responsabile del Settore territorio del Comune, avrebbe ricoperto anche il ruolo di responsabile del procedimento di VAS, nominata come tale dopo la presentazione del PII, benché priva di un'effettiva autonomia rispetto all'Autorità procedente, impersonata dal Sindaco *****, in violazione del principio di autonomia, che vorrebbe separati i ruoli di autorità competente e di responsabile del procedimento di pianificazione. Ancora, la ricorrente lamenta l'incompletezza del rapporto ambientale, che non contempla le cd. alternative di piano, fra cui la cd. opzione zero, non analizza le ricadute del PII sul vicino "corridoio ecologico", erra nel

quantificare in 267 i nuovi residenti che il parere provinciale indica in 400; mancherebbe la dichiarazione di sintesi e il motivato parere finale della procedura di VAS; infine, ad avviso della ricorrente, l'avviso di avvio del procedimento di VAS non sarebbe stato pubblicato né sul BURL né sul sistema web sivas, mentre non sarebbe stato consultato alcuno dei comuni confinanti, come invero prescritto dalle linee guida regionali.

VII) violazione del PTCP della Provincia di Milano, del PTR della Regione Lombardia e del PTC del Parco Agricolo Sud, in quanto il PII:

- non avrebbe rispettato le prescrizioni imposte dalla Provincia di Milano, demandandone la verifica alla Giunta in sede esecutiva;
- avrebbe violato gli artt. 41 e 42 delle NTA del Parco Agricolo e l'art. 34 del PTCP, poiché esso sottopone a trasformazione aree site in prossimità dell'asta del Fontanile della Casa, senza rispettare le fasce di rispetto appositamente prescritte dalle citate norme.

VIII) violazione dell'art. 145 del d.lgs. n. 42 del 2004 e dell'art. 34 del PTR approvato con d.C.R. n. 951 del 19.01.2010, in quanto il PII non sarebbe corredato di relazione paesaggistica, non sarebbe stato sottoposto ad esame paesistico benché il Comune sia privo di PGT, sarebbe privo di giudizio paesistico, benché esso superi la soglia di rilevanza.

IX) violazione dell'art. 3.2.3 del Regolamento locale di Igiene (RLI) ed eccesso di potere sotto più profili, in quanto il PII non rispetterebbe lo standard minimo di superficie drenante, pari al 30% della superficie di pertinenza (che non può essere adibito a posto macchina o a deposito).

X) violazione degli artt. 46 e 90, co. 4 e 5, della legge reg. n. 12 del 2005 e della d.G.R. n. 6/44161 del 9 luglio 1999, poiché l'amministrazione avrebbe, senza adeguata motivazione, deciso di monetizzare la superficie da destinare a standard e, poi, omesso di indicare la destinazione prevista per tali somme.

XI) violazione degli artt. 90, 93 e 44 ss. della L. n. 12 del 2005; violazione degli artt. 28 ss. della L. n. 457 del 1978; violazione dell'art. 28 della L. n. 1150 del 1942; violazione dell'art. 4 della L. n. 847 del 1964; violazione dell'art. 16 del d.P.R. n. 380 del 2001; eccesso di potere sotto plurimi profili, poiché il PII non prevede, a mente dell'istante, la necessaria cessione delle aree da destinare ad attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale (standards).

Si costituivano la Regione Lombardia, il Comune di Sedriano e la Provincia di Milano, controdeducendo con distinte memorie ed eccependo l'inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione e d'interesse da parte dell'Organizzazione.

La difesa regionale chiedeva di essere estromessa dal giudizio, poiché l'impugnazione rivolta avverso gli atti regionali sarebbe inammissibile, non essendo state articolate contro di essi specifiche censure, mentre la Provincia controdeduceva in relazione alle censure articolate avverso la delibera di Giunta n. 451 del 13.12.2011, recante la valutazione di compatibilità (condizionata) del PII rispetto al PTCP.

Si costituiva altresì con controricorso la sig.ra ****in proprio e in qualità di procuratrice della sig.ra *****.

Con successivo atto di motivi aggiunti, notificati il 2/10/2012 e depositati il successivo 3/10/2012, Legambiente estendeva l'impugnazione alla deliberazione della Giunta comunale n. 74 del 29.05.2012 (recante provvedimenti conseguenti al mancato esercizio delle prelezioni ministeriali sulla Villa), alla deliberazione della Giunta comunale n. 101 del 26.06.2012, di approvazione del progetto definitivo delle opere di urbanizzazione ed al permesso di costruire n. 10/2012, rilasciato a **** s.r.l., poi volturato a *****., nonché alla convenzione nelle more siglata tra le parti, riproponendo i medesimi motivi di ricorso già rassegnati nell'atto introduttivo.

Resisteva il Comune, chiedendo di integrare il contraddittorio nei confronti della ****.

Si costituiva con memoria la *****. chiedendo il rigetto del gravame e sollevando, altresì, l'eccezione di inammissibilità del ricorso per difetto di interesse da parte di Legambiente.

Resistevano ai motivi aggiunti anche le controinteressate, riproponendo le eccezioni di inammissibilità del gravame.

Con ordinanza n. 2629, del 25/10/2012, il T.A.R. disponeva incumbenti istruttori, rinviando alla successiva camera di consiglio del 6.12.2012 dove, in considerazione della copiosa e complessa documentazione depositata in giudizio dalle parti, veniva ritenuta opportuno la fissazione dell'udienza di merito, ai sensi dell'art. 55, co. 10 c.p.a.

Con dichiarazione ritualmente notificata e depositata in data 5.12.2012, i ricorrenti rinunciavano al ricorso, chiedendo la compensazione delle spese di lite.

Con motivi aggiunti presentati alla notifica il 22.12.2012 e depositati il 7.01.2013, Legambiente articolava sette nuovi motivi di ricorso ricavati, a suo dire, dalla documentazione ottenuta a seguito di apposita istanza di accesso agli atti, evasa il 25.10.2012.

Di seguito i motivi ulteriormente dedotti (elencati, per comodità espositiva, proseguendo nella numerazione dei motivi sopra riportati):

XII) violazione dei principi generali in tema di pianificazione, violazione della L.U., nazionale e regionale, eccesso di potere per errore sui presupposti di fatto, violazione della d.C.C. n. 41 del 27 settembre 2011 e d.C.C. n. 4 del 20 gennaio 2012 (rispettivamente, di adozione ed approvazione del PII). Diffformità fra il contenuto del gravato permesso e lo schema organizzativo e distributivo previsto nella concezione urbanistica e nelle tavole allegate al PII. Radicale incompatibilità fra l'edificio realizzato da **** ed il progetto assentito dal PII. Eccesso di potere per manifesto contrasto con le prescrizioni rese dalla Provincia di Milano in sede di VAS. Difetto di istruttoria e di motivazione. Illogicità manifesta.

XIII) violazione dei principi generali in tema di pianificazione. Eccesso di potere per erroneità dei presupposti di fatto. Violazione delle delibere di C.C. n. 41 del 27 settembre 2011 e n. 4 del 20 gennaio 2012 (rispettivamente di adozione ed approvazione del PII). Violazione e/o falsa applicazione del documento di inquadramento. Violazione della Convenzione urbanistica. Difetto di istruttoria e di motivazione. Illogicità manifesta.

XIV) violazione e/o falsa applicazione del decreto legislativo 31/03/1998 n. 114. Violazione delle delibere di C.C. n. 41 del 27 settembre 2011 en. 4 del 20 gennaio 2012 (rispettivamente di adozione ed approvazione del PII). Violazione della Convenzione urbanistica. Difetto di istruttoria e di motivazione. Illogicità manifesta. Contraddittorietà. Travisamento.

XV) violazione e/o falsa applicazione della D.G.R. 7/11045 dell'8 novembre 2002 (ove si contemplano le griglie da compilare per la redazione della valutazione di sensibilità del sito). Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 35 e segg. del Piano Territoriale Paesistico. Violazione della Convenzione Europea sul paesaggio. Eccesso di potere sotto plurimi profili. Violazione e/o falsa applicazione della D.G.R. 8/2121 del 15 marzo 2006. Ciò, poiché il permesso sarebbe fondato su una valutazione di impatto paesistico carente, lacunosa e contraddittoria.

XVI) eccesso di potere per erroneità dei presupposti di fatto; violazione delle delibere di C.C. nn. 41 e 4, rispettivamente, del 27 settembre 2011 e del 20 gennaio 2012. Eccesso di potere per carenza dei presupposti di fatto, contraddittorietà ed illogicità manifesta. Difetto di istruttoria e di motivazione.

XVII) violazione e/o falsa applicazione della L. 26 ottobre 1995 n.447 - legge quadro sull'inquinamento acustico. Violazione del Piano di Zonizzazione acustica comunale. Eccesso di potere per difetto di istruttoria.

XVIII) violazione e/o falsa applicazione dell'art. 3.2.3 del Regolamento Locale di Igiene. Eccesso di potere per carenza di istruttoria e difetto di motivazione.

Resistevano tutte la parti già costituite, cui si aggiungeva la **** s.r.l., depositando memorie e repliche, in vista dell'udienza di discussione nel merito del gravame.

All'udienza pubblica del 17 aprile 2013 la causa è stata discussa e decisa con la sentenza appellata, redatta in forma semplificata. In essa, il T.A.R. riteneva fondate le censure proposte, superando le eccezioni sulla legittimazione dell'associazione ricorrente e sottolineando l'illegittimità dell'operato della pubblica amministrazione, in relazione alle erroneità del procedimento adottato, carente dei presupposti di legge.

Contestando le statuizioni del primo giudice, ***, in proprio e nella qualità di procuratrice di ***** s.r.l. evidenziano l'errata ricostruzione in fatto ed in diritto operata dal giudice di prime cure, reiterando le proprie difese in ordine alla carenza di legittimazione dell'associazione appellata e alla correttezza del procedimento impiegato dall'amministrazione.

Nel giudizio di appello, si è costituita Legambiente Onlus, chiedendo di dichiarare inammissibile o, in via gradata, rigettare il ricorso, nonché *****, in posizione adesiva a quella delle parti appellanti.

All'udienza del 25 marzo 2014, l'istanza cautelare veniva respinta con ordinanza n. 1276/2014.

Alla pubblica udienza del 18 novembre 2014, il ricorso è stato discusso e assunto in decisione.

DIRITTO

1. - L'appello non è fondato e va respinto per i motivi di seguito precisati.
2. - In via pregiudiziale, la Sezione deve prendere posizione sull'eccezione di difetto di legittimazione attiva e di difetto di interesse al ricorso in capo all'originaria ricorrente Legambiente Onlus, argomento già oggetto di discussione

in prime cure e riproposto in grado d'appello come prima questione in contestazione dalla parte appellante in via principale come anche dall'appellante incidentale.

Secondo questa ricostruzione, la legittimazione attiva e l'interesse al ricorso di Legambiente Onlus, ricorrente in quanto associazione riconosciuta *ex art.* 13 della L. 8 luglio 1986, n. 349, non potevano estendersi fino ad atti afferenti alla materia urbanistica ma dovevano essere limitati ai temi collegati con l'interesse ambientale diffuso e quindi solo per l'annullamento di atti pregiudizievoli per l'ambiente. In particolare, e diversamente dagli interessi ambientali, per loro natura diffusi, l'interesse legittimo al rispetto della normativa urbanistica ed edilizia si caratterizza per essere una posizione soggettiva di cui sono titolari soggetti ben determinati che godono di una posizione differenziata e qualificata, dalla quale sono escluse le associazioni riconosciute dalla legge n. 349 del 1986 che non possono, in radice, far valere interessi legittimi in luogo degli eventuali soggetti titolari di tali posizioni in quanto la legittimazione speciale delle prime riguarda solo ed esclusivamente la tutela degli interessi diffusi in materia ambientale.

Sulla scorta di tale impostazione, la sentenza impugnata viene contestata perché erronea sia perché l'esistenza di un interesse strumentale al ricorso non presuppone la sussistenza della legittimazione attiva, sia perché con la decisione dell'Adunanza plenaria n. 4 del 2011 è stato definitivamente chiarito che non può aversi commistione tra legittimazione ed interesse al ricorso, per cui il solo affermato interesse strumentale all'annullamento del P.I.I. al fine di ottenere una riduzione del consumo di suolo non può surrogare la mancanza della legittimazione, ossia la titolarità di una posizione sostanziale differenziata che fonda la pretesa di un soggetto ad ottenere una decisione di merito.

2.1. - La doglianza non può essere condivisa.

Il primo giudice ha evidenziato come la legittimazione delle associazioni ambientaliste di livello nazionale ad impugnare atti amministrativi in materia ambientale, che deriva direttamente dalla legge come si evince dal combinato disposto degli artt. 18, comma 5 e 13 della L. 8 luglio 1986, n. 349, previa iscrizione nell'apposito elenco ministeriale, è stata progressivamente considerata valevole anche in relazioni ad atti non solo espressamente inerenti alla materia ambientale, quanto pure per quelli che incidono più in generale sulla qualità della vita in un dato territorio.

Infatti, se da un lato le disposizioni espresse appena evocate consentono alle associazioni di protezione ambientale legittimazione attiva nei giudizi dinanzi al giudice ordinario e a quello amministrativo, per tutelare finalità di protezione dell'ambiente che sono proprie dell'amministrazione dello Stato, queste, dall'altro, rappresentano una delle modalità di applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale recepito dall'art. 118, ultimo comma, Cost., e quindi impongono una lettura dinamica delle attribuzioni delle associazioni, coordinata al concreto evolversi della sensibilità sociale in tema di tutela degli interessi diffusi e, finora, adespoti.

L'impostazione molto restrittiva del tema della legittimazione ambientalista, come proposto dalle parti appellanti, e quindi la tesi per cui le attribuzioni di queste sarebbero limitate unicamente alla tutela paesistica, non può essere sostenuta ed è sconfessata da una lettura della giurisprudenza in tema, che traccia una evidente parabola interpretativa, tesa al riconoscimento di una nozione di protezione ambientale ampiamente articolata. In questo senso, gli spunti appaiono numerosi (ricordando, senza pretesa di completezza, Cons. Giust. Amm. Reg. Sic., 27 settembre 2012 n. 811; Consiglio di Stato, sez. IV, sent. 14 aprile 2011, n.2329; id, sez. VI 15 giugno 2010 n. 3744; id., sez. IV, 12 maggio 2009 n. 2908; id., sez. IV 31 maggio 2007 n.2849) e concordanti nel senso di attribuire alle associazioni ambientaliste la legittimazione ad agire in giudizio non solo, per la tutela degli interessi ambientali in senso stretto, ma anche per quelli ambientali in senso lato, ossia quelli comprensivi dei temi della conservazione e valorizzazione dell'ambiente latamente inteso, del paesaggio urbano, rurale, naturale nonché dei monumenti e dei centri storici, tutti beni e valori idonei a caratterizzare in modo originale, peculiare ed irripetibile un certo ambito geografico territoriale rispetto ad altri.

In tempi ancora più recenti, correlandosi alla materia qui in esame, questo Consiglio (sez. IV, 9 gennaio 2014 n. 36) ha affermato ancora più incisivamente che il potere di pianificazione urbanistica non è funzionale solo all'interesse pubblico all'ordinato sviluppo edilizio del territorio in considerazione delle diverse tipologie di edificazione distinte per finalità (civile abitazione, uffici pubblici, opifici industriali e artigianali, etc.), ma esso è funzionalmente rivolto alla realizzazione temperata di una pluralità di interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti. L'ambiente, dunque,

costituisce inevitabilmente l'oggetto (anche) dell'esercizio di poteri di pianificazione urbanistica e di autorizzazione edilizia; così come, specularmente, l'esercizio dei predetti poteri di pianificazione non può non tenere conto del "valore ambiente", al fine di preservarlo e renderne compatibile la conservazione con le modalità di esistenza e di attività dei singoli individui, delle comunità, delle attività anche economiche dei medesimi. Proprio per questo, gli atti che costituiscono esercizio di pianificazione urbanistica, la localizzazione di opere pubbliche, gli atti autorizzatori di interventi edilizi, nella misura in cui possano comportare danno per l'ambiente ben possono essere oggetto di impugnazione da parte delle associazioni ambientaliste, in quanto atti latamente rientranti nella materia "ambiente", in relazione alla quale si definisce (e perimetra) la legittimazione delle predette associazioni.

È così del tutto evidente e coerente con la giurisprudenza amministrativa che la tutela degli interessi ambientali possa anche procedere attraverso l'impugnazione di atti amministrativi generali di valenza urbanistica e di natura pianificatoria o programmatica qualora incidenti negativamente su profili ambientali; come è del pari evidente che, stante la non necessaria correlazione dimensionale tra interessi urbanistici e interessi ambientali, permane sempre la necessità di una valutazione in concreto dell'incidenza del possibile danno all'ambiente.

Tale valutazione, come evidenziato dalla giurisprudenza appena evocata, non può che vertere sull'ampiezza dell'intervento, quale elemento di discriminazione degli interventi anche incidenti sul piano ambientale. Infatti, non è immaginabile poter correlare a priori una determinata tipologia pianificatoria con la sua eventuale rilevanza ambientale, atteso che le discipline regionali impiegano una vasta congerie di strumenti, diversamente connotati e denominati, e con ciò impediscono un pur utile raccordo, quanto meno relativo alla partecipazione procedimentale, con gli enti e le associazioni di tutela. Il che determina, in via di necessità, l'intervento successivo del giudice, come ultimo strumento per consentire la ponderazione delle posizioni dei soggetti ordinamentali pretermessi dalle scelte amministrative.

2.2. - La trasposizione dei dati interpretativi appena ricordati consente di condividere appieno la valutazione del T.A.R. sulla sussistenza della legittimazione di Legambiente, peraltro qui evidente sia dal punto di vista processuale, come pure da quello procedimentale ed infine anche da quello dimensionale appena evocato.

In merito al primo aspetto, Legambiente ha censurato in prime cure vari profili di illegittimità afferenti il procedimento di approvazione di un PII Piano integrato di intervento, che non avrebbero potuto essere aggredite in altro modo se non tramite l'azione davanti al giudice amministrativo.

In relazione al secondo profilo, viene in esame lo specifico strumento urbanistico del PII, che appare connaturato al perseguimento di obiettivi di riqualificazione urbana ed ambientale, con particolare riferimento ai centri storici, alle aree periferiche, nonché alle aree degradate o dismesse.

Infine, il profilo dimensionale, che qualifica la rilevanza anche ambientale, appare evincibile dall'esito realizzato, ossia la trasformazione di una vasta area a destinazione agricola, in area a destinazione residenziale, mediante la costruzione di dieci palazzine, di quattro piani ciascuna, oltreché di un ristorante.

Non vi sono quindi elementi per dubitare non solo della legittimazione ma anche della sussistenza dell'interesse concreto e attuale di Legambiente all'annullamento degli atti gravati, come correlati alla tutela delle attribuzioni dell'associazione, tesa a contrastare l'eccessivo e irrazionale consumo di suolo ineditato, salvaguardando, al contempo, le aree limitrofe ai siti sensibili o vincolati.

3. - Venendo alle doglianze di merito, viene lamentata l'erroneità della sentenza nella parte in cui ha accolto il primo e quarto motivo del ricorso introduttivo, relativi alle violazioni procedurali determinatesi nell'adozione del PII, evidenziando, da un lato, come le norme evocate avessero unicamente una valenza urbanistica e non ambientale, e come tali non utilizzabili da Legambiente e, dall'altro, come non vi fosse mai stato un atto di arresto procedimentale, determinandosi quindi una continuità tra le diverse fasi.

3.1. - Le censure non sono fondate.

La sentenza gravata, partendo dal quadro normativo vigente, ha correttamente ricostruito l'*iter* procedimentale, evidenziando l'esistenza di uno iato tra le due diverse fasi che, in concreto, ha consentito di eludere i presupposti di applicazione della normativa applicabile.

In merito alla disciplina applicabile, occorre prendere le mosse dall'art. 26 della Legge regionale Lombardia, 11 marzo 2005, n.12 "Legge per il governo del territorio" che nella prima parte del comma 3 *ter*, come introdotto dall'art. 21, comma 1, lett. b), della legge regionale n. 7 del 2010, così recita: "Fatta comunque salva la conclusione, anche agli effetti di variante urbanistica, delle procedure in

corso alla data del 31 marzo 2010, per i comuni che alla medesima data non hanno adottato il PGT non trovano applicazione le disposizioni di cui all' articolo 25, comma 1, ad eccezione del primo periodo, nonché del secondo, limitatamente ai progetti di variante di cui allo sportello unico per le attività produttive; non trovano altresì applicazione le disposizioni di cui ai commi 1 bis, 2, 7, e 8 *nonies* del medesimo articolo 25.”

L'evocato art. 25 comma 1 prevede, nella sua parte iniziale, che “Gli strumenti urbanistici comunali vigenti conservano efficacia fino all'approvazione del PGT e comunque non oltre la data del 30 giugno 2014, salvo quanto disposto dall'articolo 26, comma 3 *quater*.”

Poiché non pare dubbio che la nozione di “procedure in corso alla data del 31 marzo 2010” debba collegarsi all'avvio, a tale data, del procedimento di approvazione del piano, senza richiedere che sia già intervenuta la deliberazione del Consiglio comunale di adozione del piano (e ciò perché i piani attuativi di iniziativa privata comportano un'istruttoria condotta dai competenti uffici comunali che, in caso positivo, propongono l'adozione del piano all'organo politico competente), deve notarsi come sia stata presentata al Comune di Sedriano una prima proposta, da parte dell'appellante *****, in qualità di procuratrice di *****, in data 23 luglio 2008, poi successivamente integrata in data 14 ottobre 2008. Su questa proposta risulta intervenuta una doppia valutazione del Comune, dapprima con delibera di giunta n. 114 del 31 luglio 2008, recante atto di indirizzo favorevole ad intraprendere l'*iter* approvativo del PII, e poi con delibera di giunta n. 149 del 12 novembre 2008 di avvio del procedimento di VAS.

Non si riscontrano esiti provvedimenti positivi rispetto a tale iniziativa, tanto che il primo giudice ha evidenziato l'esistenza di un arresto procedimentale implicito che, in assenza di atti *ad hoc*, è pur riscontrabile qualora la successione delle discipline normative, imponendo un limite temporale massimo per l'adozione del provvedimento, determinano l'impossibilità di accoglimento della pretesa del privato.

La seconda fase procedimentale ha luogo quando, con deliberazione di giunta n. 44 del 7 aprile 2011 viene dato “formalmente” avvio al “procedimento relativo all'*iter* amministrativo del PII proposto dalla sig.ra ***** ...la cui base di discussione è rappresentata dalla documentazione presentata al protocollo in data 18.01.2011, prot. 696 e successiva integrazione del 9/03/2011, con prot. 3560”, cui segue

l'ulteriore delibera di giunta n. 52 del 24 aprile 2011, con cui viene avviato il procedimento di valutazione ambientale strategica (VAS) relativo al medesimo PII, individuandone la relativa proposta in quella presentata in data 6 aprile 2011 prot. 5021.

Tuttavia, va notato che questa seconda fase procedimentale ha luogo ben oltre il termine ultimo dato dall'art. 26 cit. per dare inizio al procedimento stesso, non essendo possibile ravvisare una continuità tra i due diversi momenti. In particolare, tale riscontro non emerge unicamente dalla constatazione che l'opposta ricostruzione contrasterebbe con l'espressa volontà dell'amministrazione, che solo con la delibera n. 44 del 7 aprile 2011 ha dato nominativamente e formalmente avvio al procedimento relativo all'*iter* amministrativo del PII qui in esame, quanto soprattutto deve essere valorizzata l'esigenza di prevenire, tramite artificiosi allungamenti della fase procedimentale, l'aggiramento delle prescrizioni temporali imposte dal legislatore allo scopo di delimitare la portata di una deroga o, comunque, di una fattispecie eccezionale.

Tale esigenza appare del tutto rilevante nel caso qui in esame, atteso che, all'epoca della prima proposta del 2008, non sussistevano i presupposti richiesti dalla legge per la procedura di variante. In particolare, era mancante l'attestazione della dismissione dall'attività agricola per almeno un triennio delle aree a destinazione agricola incluse nel PII. Infatti, come ricostruibile dai documenti versati in atti e, in particolare, dalla dichiarazione, datata 22 febbraio 2011, resa dai coltivatori diretti, soci e amministratori dell'azienda agricola, affittuari dei terreni di proprietà dell'appellante ***, emerge che sui terreni *de quibus*: "l'ultima coltivazione è stata effettuata ad ottobre 2007", poiché, sempre come dichiarato dagli stessi affittuari, la stessa **** con raccomandata del 2 marzo 2006 aveva manifestato ad essi l'intenzione di alienare i fondi. Quindi, all'epoca della proposta del 2008 le aree destinate all'agricoltura ricomprese nel PII non erano affatto dismesse, tantomeno da "almeno un triennio".

Conclusivamente, il Comune non avrebbe potuto dare l'avvio alla procedura di approvazione del PII al momento della presentazione della domanda delle parti appellanti, che a quella data non erano ancora in possesso dei requisiti necessari, e quindi, avendola formalmente avviata solamente in data 7 aprile 2011, non ha parimenti rispettato i termini massimi previsti dall'art. 26, co. 3-ter della citata legge regionale n. 12 del 2005.

Il tutto senza peraltro che sia emerso, in sede procedimentale, alcun vaglio sulla sussistenza del presupposto della dismissione dall'attività agricola, atteso che, nel caso in esame, vi è stata una palese inversione nel rispetto delle finalità del PII, quale strumento che persegue obiettivi di riqualificazione urbana e ambientale. Infatti, come appena evidenziato, la cessazione dell'attività agricola, anziché essere determinata da ragioni oggettivamente connesse con l'impresa, è parsa connessa alla scelta della proprietà di avviare la procedura di piano in variante, con una strumentalizzazione della facoltà di recupero di aree dismesse, incompatibile con la disciplina regionale.

Le ragioni di doglianza devono quindi essere respinte, con integrale conferma della sentenza impugnata.

4. - Le questioni appena vagliate esauriscono la questione sottoposta alla Sezione, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato (come chiarito dalla giurisprudenza costante, *ex plurimis*, per le affermazioni più risalenti, Cassazione civile, sez. II, 22 marzo 1995 n. 3260 e, per quelle più recenti, Cassazione civile, sez. V, 16 maggio 2012 n. 7663). Gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

5. - Gli appelli, principale e incidentale, vanno quindi respinti e, conseguentemente, non può prendersi posizione sulle residue questioni, ulteriormente dedotte da Legambiente. Sussistono peraltro motivi per compensare integralmente tra le parti le spese processuali, determinati dalla parziale novità della questione decisa.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando in merito al ricorso in epigrafe, così provvede:

1. Respinge gli appelli principale e incidentale di cui al ricorso n. 1794 del 2014;
2. Compensa integralmente tra le parti le spese del presente grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 18 novembre 2014, dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale – Sezione Quarta - con la partecipazione dei signori:

Riccardo Virgilio, Presidente

Sandro Aureli, Consigliere

Fabio Taormina, Consigliere
Diego Sabatino, Consigliere, Estensore
Giuseppe Castiglia, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 19/02/2015

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)