

Pubblicato il 01/09/2021

N. 06152/2021REG.PROV.COLL.
N. 02195/2014 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 Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2195 del 2014, proposto dalla Associazione Legambiente Onlus, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Monica Meroni e Emanuela Beacco, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Paolo Migliaccio in Roma, via Cosseria, n. 5

contro

il Comune di Lodi, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Carlo Andena e Giovanni Corbyons, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Roma, via Cicerone, n.44,

l'Università degli Studi di Milano, in persona del Rettore *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12,

la Regione Lombardia, in persona del Presidente *pro tempore*,

rappresentata e difesa dall'avvocato Antonella Forloni, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Emanuela Quici in Roma, via Antonio Bertoloni, n. 35,

la Provincia di Lodi, in persona del Presidente *pro tempore*, non costituita in giudizio

nei confronti

della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Lodi, della Fondazione Parco tecnologico padano, del Consorzio pubblico interuniversitario per la gestione degli interventi per il diritto allo studio universitario, in persona dei rispettivi rappresentanti *pro tempore*, non costituiti in giudizio

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, (Sezione Prima), n. 184/2014, resa tra le parti, concernente la procedura di VAS per la realizzazione di un polo tecnologico.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Lodi, dell'Università degli studi di Milano e della Regione Lombardia;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 25 del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137 e l'art. 4 del d.l. 30 aprile 2020, n. 28, convertito con l. 25 giugno 2020, n. 70, come da ultimo modificato dall'art. 6, comma 1, lett. e), del decreto-legge 1 aprile 2021, n. 44, convertito con l. 28 maggio 2021, n. 76;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 6 luglio 2021, il Cons. Antonella Manzione in collegamento da remoto in videoconferenza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con ricorso n.r.g. 1455 del 2009 la Associazione Legambiente Onlus (d'ora in avanti solo Legambiente o l'Associazione) e i signori Guido Boletti e Giulio Cavalli hanno impugnato innanzi al T.A.R. per la Lombardia la delibera del Consiglio comunale di Lodi n. 34 del 14 marzo 2009, avente ad oggetto la ratifica del terzo Accordo di programma per il completamento di strutture per l'Università di Milano e la realizzazione di un Polo per la ricerca e lo sviluppo tecnologico per la zootecnia e il settore agroalimentare di livello europeo, nonché gli atti ad essa presupposti nominativamente indicati, tra i quali due precedenti Accordi di programma. Con motivi aggiunti, hanno altresì chiesto l'annullamento delle delibere di Consiglio comunale n. 35 del 14 marzo 2011, n. 36 del 15 marzo 2011 e n. 38 del 16 marzo 2011, di approvazione in via definitiva del Piano di governo del territorio (PGT), suddiviso in parti distinte, con la reiterata previsione della ridetta progettualità.

Oggetto di rilievo era la mancanza di VAS a corredo dell'Accordo di programma, che pure produce gli effetti di una variante urbanistica; la valutazione che ha preceduto il PGT a sua volta, avendo recepito acriticamente le scelte precedenti, violava le regole di cautela sottese all'istituto essendo priva di contenuti effettivi, come dimostrato dalla omessa considerazione della c.d. "opzione zero". Essa, inoltre, era stata effettuata da un soggetto che, in quanto interno al medesimo Comune di Lodi, non godeva della necessaria autonomia decisionale che deve connotare la figura dell'"Autorità competente", sicché la cornice normativa posta alla base della relativa scelta organizzativa avrebbe dovuto essere rimessa alla Corte di Giustizia UE per valutarne la conformità alla Direttiva 2001/42/CE ai sensi dell'art.

267 TFUE. Lo strumento urbanistico, infine, era da considerare inefficace per violazione del termine perentorio di 90 giorni prescritto per la sua approvazione all'esito dei rilievi della Provincia dall'art. 13 della l.r. n. 12 del 2005.

2. Il T.A.R. per la Lombardia, sede di Milano, ha così deciso il gravame:

- ha dichiarato improcedibile il ricorso introduttivo della lite, essendo stato il contenuto dell'Accordo di programma superato da quello del nuovo Piano di governo del territorio;

- ha respinto i motivi aggiunti, ritenendo non provati gli eventuali profili di contrasto ambientale della VAS del PGT, effettuata prima della sua approvazione, sulla base del parere espresso dal responsabile di un settore comunale diverso da quello preposto alla redazione della proposta, e ciò in conformità con la disciplina comunitaria in materia;

- ha condannato i ricorrenti in via solidale fra di loro alla refusione delle spese di lite quantificate in euro 10.000,00, di cui euro 5.000 a favore del Comune di Lodi, e euro 2.500 cadauno a favore della Regione Lombardia e dell'Università degli studi di Milano.

3. Avverso tale pronuncia ha interposto appello solo Legambiente, notificato il 3 marzo 2014 e depositato il 17 marzo 2014, nel quale, dopo aver puntualizzato le ragioni della sussistenza della propria legittimazione ad agire richiamando l'art. 18 della l. n. 349 del 1986 e la giurisprudenza intervenuta in merito, ha articolato sette motivi di gravame, di seguito sintetizzati:

I) la sentenza sarebbe errata, oltre che lacunosa, in relazione alle censure afferenti la postergazione della VAS rispetto alla decisione dell'intervento (motivo *sub* 1 del ricorso di primo grado e *sub* 3 dei

motivi aggiunti). La normativa comunitaria e quella nazionale e regionale di recepimento, infatti, richiedono che essa, per potere assolvere alle finalità di cautela che la connotano, sia preventiva, e che contempli anche la c.d. “opzione zero”. La mancanza di VAS nel procedimento sfociato nell’Accordo di programma, il cui contenuto è confluito nel Piano, ha fatto sì che quest’ultimo ne costituisca formale recepimento, senza alcuna sostanziale ponderazione dell’impatto ambientale conseguente;

II) il primo giudice non si sarebbe avvalso dei propri poteri istruttori, laddove ha escluso la prova da parte dei ricorrenti della arbitrarietà delle scelte effettuate dal Comune di Lodi. Al contrario, essa era stata ampiamente provata evidenziando l’intrinseca incoerenza tra i rilievi contenuti nel Rapporto ambientale (RA) a corredo della proposta e il parere finale. La VAS che ha accompagnato l’elaborazione del PGT sarebbe dunque contrassegnata da plurime carenze e *«lapalissiane contraddittorietà»* (pag. 21 del ricorso), mancando ogni valutazione dei potenziali effetti sui fattori indicati dalla direttiva, ad esempio con riferimento alle diverse localizzazioni ipotizzate per il *Businnes Park*;

III) sarebbe stato violato l’art. 112 c.p.c. non essendosi il T.A.R. pronunciato sul secondo motivo del ricorso introduttivo, concernente nello specifico la lamentata violazione e falsa applicazione dell’art. 17 bis del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 e dell’art. 9 della Direttiva 2001/42/CE, per contrasto con i contenuti del Protocollo di intesa Quadro (PIQ), nella parte in cui promuove un *«consapevole controllo del consumo del suolo»*;

IV) la sentenza sarebbe lacunosa anche con riferimento alla censura *sub* 2 dei motivi aggiunti, ove si contesta la mancanza di terzietà del Settore del Comune di Lodi individuato come “Autorità

competente” sulla V.A.S. Tale scelta si porrebbe in contrasto con la lettura della Direttiva riveniente dalla pronuncia della sez. IV della Corte di giustizia del 20 ottobre 2011, conseguita al procedimento n. 474 del 2011, che ammette la concentrazione delle due funzioni in articolazioni interne al medesimo soggetto solo salvaguardando la reale autonomia dell’Autorità competente, che nel caso di specie mancherebbe. La commistione tra politica e gestione tipica del procedimento di approvazione degli atti di pianificazione urbanistica, di competenza del Consiglio comunale, presieduto dal Sindaco, che nel contempo è anche il vertice dell’apparato burocratico, renderebbero quest’ultimo inevitabilmente condizionato dalle scelte imposte dal primo. Da qui la reiterata richiesta di rinvio pregiudiziale interpretativo ai sensi dell’art. 267, comma 3, TFUE alla Corte di Giustizia della normativa regionale lombarda sulla VAS;

V) la designazione dell’architetto Luigi Trabattoni quale Autorità competente, inoltre, solo nell’aprile del 2009, ovvero a quattro anni di distanza dall’avvio dell’*iter* di approvazione del PGT, risalente al 2005, e soprattutto dopo la sottoscrizione dell’Accordo di programma, confermerebbe la violazione della finalità preventiva e precauzionale della VAS, come già affermato in relazione ad analoga fattispecie dal Consiglio di Stato (Cons. Stato, sez. IV, n. 133 del 2011);

VI) il PGT avrebbe perso efficacia giusta la perentorietà del termine di 90 giorni per la sua riapprovazione dopo i rilievi della Provincia (art. 13 della l.r. n. 12 del 2005), con ciò “riesumando” l’Accordo di programma e rendendo ammissibili le censure mosse avverso lo stesso;

VII) infine l'entità delle spese irrogate contrasterebbe con i principi della Convenzione di Aarhus approvata con decisione 2005/370/CE del 17 febbraio 2005, nonché con la Convenzione Edu, essendosi risolta in un indebito effetto deflattivo dell'accesso al giudice in materia ambientale dimostrato *per tabulas* dalla mancata proposizione dell'appello da parte dei due privati originari firmatari del ricorso di primo grado unitamente a Legambiente.

4. Si sono costituiti in giudizio con atto di stile l'Università degli studi di Milano, la Regione Lombardia e il Comune di Lodi.

4.1. Sia il Comune di Lodi che l'Università di Milano, con successive memorie *ex art. 73 c.p.a.*, hanno riproposto le eccezioni di difetto di legittimazione e di interesse al ricorso dell'Associazione che il primo giudice ha dichiaratamente assorbito nella declaratoria di improcedibilità e di infondatezza. Ciò in quanto Legambiente si è limitata ad avanzare rilievi di natura procedurale, come tali inidonei a fondare la sussistenza di interesse sul generico assunto che la trasformazione di suolo agricolo libero da edificazioni «*produca una rilevante alterazione ambientale*» (cfr. appello, pag. 12, dal rigo 17 al rigo 19), perché si tratterebbe di deduzione astratta e indeterminata.

La difesa civica ha poi evidenziato come il rinvio della realizzazione del *Businnes Park*, ricompreso nell'ambito indicato come "S", a successivi strumenti urbanistici attuativi renderebbe ridotto interesse anche non attuale con riferimento a tale aspetto della contestata progettualità. Nel merito, entrambe le Amministrazioni hanno chiesto la conferma della sentenza impugnata, difendendo in particolare proprio la scelta di differire la VAS del comparto 3/*Business Park* alla successiva fase di pianificazione attuativa. A monte, hanno sostenuto la non necessità della VAS per il PGT, sia in

quanto ricettivo di scelte già contenute nel Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP), approvato nel 2006, ovvero prima dell'entrata in vigore della VAS, da individuarsi nell'adozione dei provvedimenti attuativi della l.r. n. 12 del 2005, sopravvenuti nel 2007; sia perché comunque non incluso tra gli atti di programmazione territoriale cui l'adempimento è imposto dall'art. 4 della richiamata legislazione regionale, per come esplicitata anche nelle successive linee guida operative.

5. In vista dell'odierna udienza Legambiente ha depositato memoria di replica, anche al fine di contestualizzare la vicenda all'attualità, a rettifica delle informazioni fornite sul punto dal Comune di Lodi: la parte più consistente dell'intervento, relativa alla creazione di un'area parco industriale (c.d. *Business Park*) non ha ancora trovato attuazione, sicché il lotto di riferimento è libero da edificazioni. Le eccezioni di carenza di legittimazione e di interesse, oltre che infondate, sono state prospettate dopo la scadenza del termine di cui all'art. 101, comma 2, c.p.a., e come tali tardive. La giurisprudenza ha già chiarito la portata immediatamente precettiva dell'art. 4 della l.r. n. 12 del 2005, senza dovere attendere i previsti provvedimenti attuativi (Cons. Stato, sez. IV, 29 aprile 2019, n. 2698).

6. La Regione Lombardia ha presentato note di udienza, aderendo alla prospettazione del Comune e dell'Università in ordine all'ipotizzato difetto di legittimazione e di interesse di Legambiente. Legambiente con analogo atto difensivo ne ha eccepito la inammissibilità perché presentate senza avanzare istanza di discussione orale della causa.

7. Alla pubblica udienza del 6 luglio 2021 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

8. Preliminarmente il Collegio rileva la effettiva tardività delle eccezioni proposte da tutte e tre le Amministrazioni resistenti, in quanto formulate oltre il termine per la costituzione in giudizio, e dunque in violazione dell'art. 101, comma 2, c.p.a. Quanto detto è assorbente della ulteriore e specifica eccezione di inammissibilità delle note di udienza presentate dalla Regione Lombardia - che peraltro non introducono alcun elemento aggiuntivo all'ambito già delineato della controversia- ancorata in maniera tutt'affatto chiara ad una presunta necessaria concorrenza con la richiesta di trattazione orale della causa, in verità non ravvisabile nella disciplina di tale ultimo atto difensivo contenuta nell'art. 4, comma 1, del d.l. n. 28 del 2020, convertito dalla l. n. 70 del 2020, richiamato dall'art. 25 del d.l. n. 137 del 2020, convertito in l.n. 176 del 2020, come successivamente modificato.

9. Nel merito, l'appello è infondato.

10. Va innanzi tutto rilevato come la sentenza di prime cure contenga due distinte statuizioni, una riferita al ricorso principale, dichiarato improcedibile per sopravvenienza del provvedimento successivo che ha di fatto assorbito contenutisticamente il precedente, l'altra ai motivi aggiunti, che sono stati invece respinti.

Legambiente non ha avanzato alcuna censura riferibile a ridetta declaratoria di improcedibilità, sicché il perimetro dell'odierna controversia è da intendersi limitato alla sola approvazione del Piano di governo del territorio, avvenuta in via definitiva con le tre deliberazioni del Consiglio comunale di Lodi nn. 35, 36 e 38 del 2011. Non è sufficiente, infatti, allo scopo la riproposta violazione della tempistica procedurale dell'atto urbanistico, la cui invocata

inefficacia implicherebbe la reviviscenza del sotteso Accordo di programma (peraltro solo accennata nelle ultime tre righe del motivo *sub* 6).

A ciò consegue la reiezione del primo motivo di appello, nella sola parte in cui fa riferimento alla mancanza di VAS dell'Accordo di programma, nonché del terzo, riguardante il contenuto di tale specifico atto, tra l'altro per presunta contraddittorietà con il Protocollo di Intesa Quadro.

11. Delimitati come sopra i termini oggettivi della controversia, il Collegio ritiene necessario un sintetico richiamo della normativa nazionale e regionale vigente, onde valutarne l'avvenuto rispetto, nonché, ancora più a monte, la corretta interpretazione alla luce della sottesa disciplina comunitaria. Ciò avuto riguardo sia agli aspetti di tutela ambientale, che di pianificazione urbanistica, stante che oggetto di impugnativa sono atti riconducibili a tale specifica funzione sicché i relativi principi finiscono per intersecarsi.

12. La valutazione ambientale o VAS trova il suo fondamento nella Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001, con il dichiarato obiettivo di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente innestandone la tutela anche nel procedimento di adozione e di approvazione di piani e programmi astrattamente idonei ad impattare significativamente sullo stesso. La finalità di salvaguardia e miglioramento della qualità dell'ambiente, nonché di protezione della salute umana e di utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, ne impone una lettura ispirata al rispetto del principio di precauzione, in una prospettiva di sviluppo durevole e sostenibile dell'uso del suolo. Essa si accosta, senza identificarsi con gli stessi, ad altri strumenti di valutazione, come la

valutazione di impatto ambientale (VIA) su singoli progetti e quella di incidenza, riferita ai siti di Natura 2000, in modo da costituire un unico sistema che vuole l'intero ciclo della decisione teleologicamente orientato a ridotte esigenze di tutela. La stretta compenetrazione tra i richiamati istituti trova riscontro nelle considerazioni della dottrina più accorta, che ha da tempo segnalato l'esigenza di sviluppare una reale sinergia tra valutazione di impatto ambientale e valutazione ambientale strategica, rafforzando qualitativamente, mediante obiettivi di sostenibilità sorretti da specifici *target*, la seconda, così da accelerare la prima con riferimento ad opere incardinate in piani e programmi già attentamente valutati nella loro portata generale. Per contro, il legislatore, nella continua ricerca di un giusto punto di equilibrio tra adeguato livello di tutela ambientale e accelerazione delle procedure della opere di rilevante interesse pubblico, da ultimo riferite a quelle previste nel Piano nazionale integrato energia e clima (PNIEC) ovvero nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), ha inteso incidere pressoché essenzialmente sulla VIA, ricalibrandone le fasi, ovvero comprimendone i tempi di perfezionamento (v. le modifiche apportate al d.lgs. n. 152 del 2006, già ampiamente novellato con d.lgs. n. 104 del 2017, di recepimento della Direttiva 2014/52/UE, dal d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito nella l. n. 120 del 2020, ispirate anche dall'esigenza di superare la procedura di infrazione n. 2019/2308, nonché, ancor più di recente, dal d.l. n. 77 del 2021, convertito dalla l. n. 108 del 2021).

13. Con riferimento alla VAS, dunque, la Direttiva 2001/42/CE è stata recepita inserendo la relativa disciplina nel richiamato d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante «*Norme in materia ambientale*», Testo unico

ambientale, subito modificato ed integrato *in parte qua* dal d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4.

14. L'art. 7, commi 1 e 2, di tale decreto ha innanzi tutto distinto la procedura di VAS a livello statale da quelle riferibili ad ambiti regionali o locali, preoccupandosi poi esclusivamente della prima, anche in relazione alla indicazione dei soggetti competenti per le varie fasi della stessa. Per i casi di rilievo locale, invece, ha fatto rinvio alle disposizioni di legge regionale o delle Province autonome, evidenziando il limite di introdurre un'arbitraria discriminazione e ingiustificati aggravii procedurali (art.3 quinquies del d.lgs. n. 152/2006, non a caso rubricato «*Principio di sussidiarietà e di leale collaborazione*»). Ciò ha concretamente determinato lo sviluppo di un quadro ampio e articolato di legislazione regionale, primaria e secondaria, caratterizzato da una pluralità di approcci, soprattutto per quanto riguarda le modalità procedurali, che è difficile ricondurre a sintesi.

14.1. Come evidenziato nel Rapporto del 2017 redatto dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare sullo stato di attuazione dei procedimenti di VAS, le Regioni si sono per lo più orientate nel senso di delegare le funzioni di "Autorità competente" a province, città metropolitane e comuni, in quanto preposti alle scelte urbanistiche nell'ambito del proprio territorio di riferimento. Proprio le scelte di governo del territorio, infatti, sono tipicamente atti soggetti a VAS. Tale delega non può non risolversi, al pari del resto di quanto avviene con riferimento alla tutela del vincolo paesaggistico, ove egualmente demandata a tali Amministrazioni, nella concentrazione delle attività istruttorie e di quelle valutative nel medesimo contesto organizzativo, sicché le relative scelte devono

farsi carico di garantire una reale separazione e autonomia di giudizio tra le articolazioni interne indicate come competenti in concreto. Non a caso, nel medesimo Rapporto ministeriale si evidenzia anche come la frammentazione dei procedimenti conseguita a tali deleghe si sia risolta in un onere aggiuntivo per le Regioni, chiamate a monitorare i procedimenti attivati sul territorio, garantendo la necessaria unitarietà della *governance*. Essa ha altresì fatto emergere intuibili problematiche di compatibilità della possibilità di sostenere in modo efficace la valutazione e il monitoraggio ambientale di strumenti di pianificazione territoriale caratterizzati da quadri ambientali complessi o destinatari di particolari misure di tutela e salvaguardia, con la capacità tecnica ed economica dei comuni demograficamente più piccoli. Per contro, l'analisi della giurisprudenza amministrativa, costituzionale ed eurounitaria, nonché dei contenuti delle procedure di infrazione semplicemente avviate, ha portato ad escludere qualsivoglia incompatibilità con la richiamata cornice ordinamentale della normativa nazionale in ordine ai soggetti a vario titolo coinvolti nel procedimento (v. in dettaglio i contenuti del paragrafo 2.2., intitolato «*Rispetto della normativa comunitaria e nazionale*»).

15. La Regione Lombardia ha introdotto la Valutazione ambientale dei piani fin dalla legge 11 marzo 2005, n. 12, Legge per il governo del territorio, pur demandandone la disciplina di dettaglio a successivi atti attuativi. Tali atti si identificano nella delibera del Consiglio regionale del 13 marzo 2007, n. VIII/351, di approvazione degli «*Indirizzi Generali per la Valutazione Ambientale di piani e programmi (VAS)*» e in quella della Giunta regionale del 27 dicembre 2007, n. 6420, avente ad oggetto la «*Determinazione della procedura di Valutazione*

*ambientale di piani e programmi- VAS», che ha dettato disposizioni volte alla definitiva entrata in vigore della VAS nel contesto regionale. La immediata precettività delle disposizioni in materia contenute nella fonte primaria, tuttavia, è già stata affermata da questo Consiglio di Stato (v. Cons. Stato, sez. IV, 29 aprile 2019, n. 2698). Va infatti ricordato come l'art. 7 del d.lgs.n. 152 del 2006 (nella versione antecedente alla riforma introdotta con il d.lgs. n. 4 del 2008) sottoponeva a VAS i piani e i programmi della pianificazione territoriale anche se non soggetti a VIA, solo «se possono avere effetti significativi sull'ambiente» (commi 1 e 4); pertanto « l'autorità competente all'approvazione del piano o del programma deve preliminarmente verificare se lo specifico piano o programma oggetto di approvazione possa avere effetti significativi sull'ambiente secondo i criteri di cui all'Allegato II alla parte seconda del presente decreto» (comma 5). La legge regionale n. 12 del 2005, invece, non opera alcun distinguo né contempla adempimenti preliminari ai fini della sottoposizione a VAS degli atti cui fa riferimento. Correttamente, dunque, il Comune di Lodi ha sottoposto il PGT alla VAS di cui ora la difesa civica rivendica la ultroneità, senza alcuna preliminare valutazione di *screening*.*

16. In base a tale l.r. n. 12 del 2005, che per la Regione Lombardia ha ridefinito la materia urbanistica, tutti i comuni del territorio erano tenuti ad approvare il nuovo strumento di pianificazione territoriale generale, denominato, appunto, PGT, entro il 31 marzo 2009, data poi prorogata al 31 marzo 2012.

L'art. 4, comma 2, della legge, individua espressamente quali atti da sottoporre a VAS il piano territoriale regionale, i piani territoriali regionali d'area, i piani territoriali di coordinamento, nonché il Documento di Piano di cui al successivo art.8 e a certe condizioni il

Piano dei servizi. Rileva il Collegio come tale indicazione sarebbe già di per sé sufficiente a sconfiggere la tesi del Comune di Lodi e dell'Università che ravvisa nella mancata menzione esplicita del PGT la sua ritenuta esclusione dalla Valutazione ambientale. Ai sensi dell'art. 7, infatti, il Piano di governo del territorio è articolato in un "Documento di Piano", un "Piano dei servizi" e un "Piano delle Regole". E' evidente quindi che, anche dando rilievo alla formulazione letterale della norma, la previsione della sottoposizione a VAS del Documento di Piano, in combinato disposto con la definizione dello stesso quale componente essenziale dello strumento, ne implica il vaglio in termini di compatibilità ambientale. Il Collegio ritiene inoltre che la elencazione di cui al comma 2 dell'art. 4 abbia portata solo esemplificativa, funzionale cioè all'obiettivo di scongiurare, con specifico riferimento agli atti programmatori espressamente menzionati, letture restrittive della previsione generale contenuta nel comma 1, laddove si richiamano genericamente e in maniera onnicomprensiva (tutti) i «*piani e programmi di cui alla direttiva 2001/42/CEE*».

17. La estraneità, invece, del contenuto del terzo Accordo di programma dal perimetro dell'odierna controversia, esime il Collegio dallo scrutinio della astratta sottoponibilità a VAS di tale tipologia di provvedimento, in quanto destinato a valere come variante.

18. Con i primi due motivi di appello la Associazione lamenta dunque la tardività della Valutazione ambientale, desumendola non dalla sua effettiva postergazione rispetto all'atto cui accede, bensì piuttosto dalla sua sostanziale inconsistenza contenutistica, essendosi il Comune limitato ad avallare le scelte pregresse. In tale cornice ricostruttiva, si inserisce la censurata mancata ponderazione della c.d.

“opzione zero”, nonché la asserita illegittimità del rinvio della valutazione sul *Businnes Park* agli atti urbanistici attuativi previsti dalle N.T.A.

La sostanziale omogeneità contenutistica del rilievo ne consente una disamina congiunta assumendo a perno della ricostruzione ridetto insistito richiamo alla opzione zero.

19. La Direttiva 2001/42/CE prevede che, una volta individuati gli opportuni indicatori ambientali, debbano essere valutate e previste sia la situazione attuale (scenario di riferimento), sia la situazione ambientale derivante dall'applicazione del Piano in fase di predisposizione, sia le «ragionevoli alternative alla luce degli obiettivi e dell'ambito territoriale del piano o del programma» (art. 5, comma 1). Il testo non dice cosa debba intendersi per “ragionevole alternativa” a un piano o a un programma. E' evidente dunque che la prima considerazione necessaria per decidere in merito alle possibili alternative ragionevoli deve tenere conto degli obiettivi e dell'ambito territoriale del piano o del programma. Non essendo chiarito se si intendano piani o programmi alternativi, o alternative diverse all'interno di un piano o di un programma, è plausibile accedere ad entrambe le ipotesi ermeneutiche. Sicché l'appellante non può pretendere che l'alternativa al PGT si identifichi nella sua mancata adozione.

In tal senso, del resto, si è espressa anche la Direzione generale dell'Ambiente della Commissione europea in un documento esplicativo destinato «ad aiutare gli Stati membri, gli Stati candidati e i Paesi in via di adesione a capire pienamente gli obblighi contenuti nella direttiva e ad assisterli nel recepimento nel diritto nazionale e, altrettanto importante, a creare o a migliorare le procedure che daranno effetto agli obblighi giuridici». Con

specifico riferimento ai piani per la destinazione dei suoli o di quelli per la pianificazione territoriale si è altresì chiarito che *«le alternative ovvie sono usi diversi di aree designate ad attività o scopi specifici, nonché aree alternative per tali attività»*.

20. L'Allegato I alla Direttiva alla lettera b) richiede espressamente che tra le indicazioni a corredo della VAS figurino la *«evoluzione probabile [del contesto ambientale] senza l'attuazione del piano o del programma»*. La relativa dicitura è stata mutuata alla lettera dal legislatore nazionale che l'ha trasposta nell'allegato VI alla Parte II del T.u.a., laddove vengono declinati i contenuti del rapporto ambientale di cui all'art. 13 del decreto.

20.1. Con riferimento alla VIA l'art. 22, comma 3, lett. d), del d.lgs. n. 152/2006 menziona espressamente, quale contenuto essenziale dello studio di impatto ambientale, *«l'alternativa zero, con indicazioni delle ragioni principali alla base dell'opzione scelta, prendendo in considerazione gli impatti ambientali»*. Ciò ha comportato che ne è stata ritenuta essenziale la presenza ai fini della correttezza e completezza dell'istruttoria, dovendo la complessiva e approfondita analisi comparativa di tutti gli elementi incidenti sull'ambiente del progetto unitariamente considerato essere effettuata proprio *«alla luce delle alternative possibili e dei riflessi della stessa c.d. opzione-zero»*, onde ponderare il sacrificio imposto all'ambiente rispetto all'utilità socio-economica perseguita (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 24 marzo 2016, n. 1225).

Al contrario, come sopra esplicitato, per la VAS la necessità di valutare anche l'opzione zero viene desunta dai riferimenti testuali richiamati, che in realtà richiedono di configurarsi preventivamente lo scenario conseguente alla mancanza non del piano *ex se*, ma della

sua concreta attuazione. Ovvero, ritiene il Collegio, essa è intrinseca nella stessa scelta di programmazione, seppure in termini generali e astratti, che nel caso concreto in quanto effettuata presuppone che *«i rimedi correttivi e compensativi ipotizzati nel parere sono stati ritenuti sufficienti a far fronte alle ricadute ambientali delle varianti urbanistiche approvate»*, come efficacemente evidenziato dal primo giudice.

21. L'equivoco di fondo nel quale incorre l'appellante consiste cioè nell'aver identificato il concetto di opzione zero con la sostanziale pretesa di annullare la scelta urbanistica del Comune di Lodi, vanificando tutti gli atti pregressi, di cui il terzo Accordo di programma, e poi il PGT, costituiscono solo il segmento terminale, utilizzando peraltro argomentazioni di tipo dialettico-formale, del tutto prive di effettività contenutistica. Seguendo, infatti, l'argomentazione di parte, in alcun modo la VAS avrebbe potuto essere preventiva, se non azzerando la previsione del Polo, per il solo fatto di essere stata concepita in epoca antecedente, con conseguente ineludibile violazione delle finalità cautelari dell'istituto. Ricostruzione estranea sia al concetto di opzione zero nella VAS per come declinata dalla normativa europea e nazionale (peraltro in maniera implicita), sia alla sua attuazione al procedimento in controversia, il cui sviluppo negli anni è connotato da plurimi approfondimenti della tematica ambientale, seppure al di fuori del relativo schema formale, in quanto non ancora in vigore. Tale ha da essere dunque il senso della contestualizzazione del quadro di partenza, cui fa riferimento anche la difesa civica, per ogni ipotesi di opzione zero riferita ad un atto urbanistico: il necessario sviluppo senza soluzione di continuità delle scelte di governo del territorio impone infatti a ciascuna di quelle sopravvenute di acquisire le

risultanze (e gli impegni) rivenienti da quelle precedenti, attuandole, rivedendole, adattandole o innovandole, ma senza poterle certo completamente ignorare.

22. Va peraltro ricordato come l'attuazione in concreto delle idee racchiuse negli atti di programmazione urbanistica generale sia talvolta rimessa a provvedimenti dotati di maggiore specificità, ad iniziativa pubblica o privata. In tali ipotesi, le singole progettualità di cui essi si compongono si concretizzano solo se e quando si addivenga a ridetta pianificazione attuativa, che diviene la necessaria cinghia di trasmissione fra la generalità delle scelte e la loro concreta realizzazione. La doverosa e auspicabile compenetrazione tra gli uni e gli altri, nell'ottica di una visione complessiva dello sviluppo del territorio, rende non solo legittima, ma addirittura opportuna la posticipazione della valutazione dell'impatto ambientale a tale seconda ed eventuale fase. Da un lato, cioè, anche per evitare al privato investimenti inutili, si afferma una astratta compatibilità con le scelte di programmazione; dall'altro, si rinvia alla loro concezione concreta l'effettività della disamina, diversamente connotata da eccesso di genericità.

Nel caso di specie, dunque, le norme tecniche di attuazione hanno espressamente demandato ad atti attuativi in particolare la realizzazione del *Businnes Park*, ovvero la parte di intervento ancora da realizzare all'attualità, interessante un lotto di terreno di ben mq. 395.000 e sol per questo ritenuto dalla Associazione negativamente impattante sull'ambiente. Del tutto responsabilmente, quindi, il Comune di Lodi ha indicato in una successiva VAS, necessariamente di maggior dettaglio in quanto correlata alle specifiche attuative concretamente individuate, lo strumento più consono per la (nuova)

ponderazione della compatibilità dell'intervento con l'ambiente. Nessuna violazione della finalità precauzionale dell'istituto può dunque ravvisarsi in una scelta palesemente tuzioristica e cautelativa, che si risolve in un concreto monitoraggio e verifica delle valutazioni positive effettuate sulla cornice più generale, sì da sperimentarne l'efficacia, adattando o prevedendo (eventuali) ulteriori rimedi.

23. Quanto sopra detto con riferimento alla necessaria contestualizzazione anche rispetto al passato delle indicazioni del PGT, consente di circoscrivere meglio la questione, invocata in verità dal Comune di Lodi e dall'Università di Milano, del rapporto dello stesso non con l'Accordo di programma, ma con la pianificazione urbanistica provinciale.

Il procedimento formativo dello strumento di pianificazione urbanistica, come scolpito dalla disciplina regionale, sembrerebbe attribuire alla Provincia una posizione predominante, in deroga alla disciplina di settore, che riserva al Comune il ruolo di ente esclusivamente competente in materia urbanistica. L'art. 13, comma 5, infatti, prevede che l'approvazione dello strumento urbanistico comunale (PGT) debba essere preceduta dalla sottoposizione del "Documento di Piano" (cfr. art. 13, comma 5) all'esame della Provincia per il vaglio di compatibilità con il PTCP.

Ma una lettura costituzionalmente orientata della norma non può relegare il Comune a ruolo di supina e meccanicistica acquiescenza, come dimostrato peraltro proprio dal concreto sviluppo del procedimento nel caso di specie, che ha visto la Provincia adeguarsi ai suggerimenti del Comune anziché quest'ultimo accondiscendere ai rilievi della prima, riadottando la delibera di approvazione. Ciò a maggior ragione nel momento in cui fra un atto (quello provinciale) e

l'altro (quello comunale) si sia inserita la disciplina della VAS, ammesso e non concesso la stessa non trovasse applicazione anche al primo, si da imporre una specifica e aggiuntiva valutazione di impatto, in passato mancante (seppure solo in termini formali, essendo tutta la documentazione istruttoria in atti dimostrativa di un'attenzione anche pregressa alle problematiche in questione). Del resto, la partecipazione di tutti i soggetti coinvolti alla Conferenza dei servizi quale luogo di sintesi delle varie istanze emerse avrebbe comunque consentito di "recuperare" le esigenze di omogeneità emerse in corso di procedimento di VAS.

24. Il sistema della pianificazione territoriale urbanistica successivo alla riforma costituzionale del 2001, caratterizzato dalle leggi regionali c.d. di "seconda generazione" si presenta dunque in maniera ben diversa da quello riveniente dalla legge urbanistica del 1942. Esso risponde infatti ad una visione meno "gerarchica" e più armonica, che vede nella leale collaborazione, oltre che nella sussidiarietà, i teorici principi ispiratori delle scelte. La pianificazione sovracomunale, affermata sia sul livello regionale sia provinciale, si connota pertanto per una natura "mista" relativamente a contenuti -prescrittivi, di indirizzo e di direttiva- e ad efficacia, nonché per la flessibilità nei rapporti con gli strumenti sottordinati. La pianificazione comunale a sua volta non si esaurisce più nel solo tradizionale piano regolatore generale (in Lombardia, dopo la legge del 2005, Piano di Governo del territorio), ma presenta un'articolazione in atti o parti tendenzialmente distinti tra il profilo strutturale e quello operativo, e si connota per l'intersecarsi di disposizioni volte ad una programmazione generale che abbia come obiettivo lo sviluppo socio-economico dell'intero contesto. L'atto

rimesso alla competenza dell'Ente sovraordinato (tipicamente, la Provincia), in quanto rivolto ad un ambito territoriale più ampio, non può che essere destinato ad indirizzare per linee generali le scelte degli enti territoriali, nel pieno rispetto dell'allocatione delle stesse, secondo il richiamato principio di sussidiarietà, al livello di governo più vicino al contesto cui si riferisce, rispondendo all'obiettivo di valorizzare le peculiarità storiche, economiche e culturali locali e insieme assicurare il principio di adeguatezza ed efficacia dell'azione amministrativa. Nell'impostazione articolata e flessibile del sistema della pianificazione territoriale tipicamente strutturata su vari livelli, esso si colloca "a monte", quale inquadramento degli elementi strutturali, delle reti e delle strategie, dalle quali è evidente che il Comune non può prescindere (v. Cons. Stato, sez. II, 15 ottobre 2020, n. 6263). Quanto detto è stato affermato anche in relazione al rapporto tra fonti formalmente normative, con riferimento alle quali si è egualmente parlato di un rapporto non gerarchico, ma di compenetrazione funzionale (cfr., da ultimo, specificamente in tema, Corte cost. n. 179 del 2019, richiamata da Cons. Stato, sez. II, 20 ottobre 2020, n. 6330).

25. Ciò trova rispondenza sia nella configurazione multilivello dei procedimenti di definizione delle scelte urbanistiche, che vuole il coinvolgimento dei vari Enti territoriali astrattamente interessati, oltre alla acquisizione del contributo collaborativo dei cittadini formalizzato nelle relative osservazioni; sia nell'incidenza delle regole, dal generale al particolare, sul medesimo ambito territoriale, all'interno del quale l'area di riferimento di quelle di maggior dettaglio si pone come un cerchio concentrico.

25.1. Diversamente opinando, del resto, verrebbe all'evidenza anche un profilo di inammissibilità del ricorso di primo grado che non ha fatto oggetto di impugnativa il Piano provinciale, sicché gli effetti asseritamente vincolanti dello stesso sulle scelte urbanistiche dei Comuni finirebbe per vanificare l'esito favorevole dell'odierno contenzioso, non potendo l'Amministrazione di Lodi che rieditare il proprio potere in maniera conforme alla disciplina d'ambito di riferimento.

26. L'Associazione, intersecando le necessarie scansioni del procedimento urbanistico con le rivendicate valutazioni (ulteriori) ambientali, finisce dunque per ricondurre sotto l'egida del mero formalismo e della petizione di principio le doglianze avanzate. La sua evanescente prospettazione, seppure non priva di suggestioni, si fonda su un indebito sillogismo secondo il quale la mancanza di VAS a supporto del (terzo) Accordo di programma non consentirebbe più di recepire la scelta, palesandosi tardiva e in contrasto con il principio di precauzione qualsivoglia valutazione sopravvenuta, siccome necessariamente postuma rispetto a quella scelta. In sintesi, solo un approccio rinunciatario alla pianificazione e alla gestione delle dinamiche territoriali, azzerando l'intero percorso ideativo precedente, condiviso peraltro da plurimi governi locali succedutisi nel tempo, si paleserebbe rispettoso della rivendicata "opzione zero", seppure non se ne sia in concreto motivata e neppure enunciata la necessità, tale non potendo essere considerata la assoluta conservazione della vocazione agricola del territorio.

27. La insindacabilità del merito delle scelte urbanistiche, ove non affette da palese arbitrarietà o errore manifesto non può non impingere anche gli atti in contestazione, dei quali infatti

l'Associazione appellante intende mettere in discussione l'*an*, non il *quomodo*. Ciò senza avere fornito «alcun concreto elemento che possa fare ritenere incongrue o arbitrarie le scelte di merito compiute in sede di rilascio del *parere*», come correttamente affermato dal primo giudice, rendendo così impossibile basare il proprio convincimento «sulla scorta di considerazioni meramente presuntive non fondate su solide basi legali o logiche».

28. A ben guardare, peraltro, non corrisponde neppure del tutto al vero la circostanza che il Rapporto ambientale censurato dall'appellante non contempli la c.d. “opzione zero”, potendo al contrario essa essere ravvisata nella descrizione del quinto scenario plausibile, ovvero la frammentazione degli insediamenti sul territorio, tale da non renderne neppure visibilmente percepibile la rappresentazione grafica. E' evidente infatti che neutralizzando lo stesso concetto di “polo” come luogo di concentrazione di servizi e attività in genere, se ne salvaguarda l'erogazione, ma non la immediata accessibilità, con conseguente impatto negativo sulla viabilità, peraltro espressamente valutato.

29. La presunta prova in dettaglio del pregiudizio all'ambiente e della mancata serietà istruttoria della VAS risiederebbe tutta nella (ri) proposta lettura decontestualizzata di taluni passaggi del RA, che l'Autorità competente non avrebbe tenuto in debita considerazione. Nello specifico, tuttavia, quanto ai rilievi di pag. 206, l'appellante omette di riferire la preliminare affermazione in forza della quale il progetto costituisce «un'opportunità di sviluppo con evidenti ricadute, in termini socio-culturali, economici, infrastrutturali e ambientali», sicché di fatto ne è chiara la finalità di *allert* da monitorare nel prosieguo, di certo non di elementi ostativi alla realizzazione *in toto* dell'intervento. Quanto invece agli scenari alternativi riportati a pag. 230, si è già

detto di come essi contemplino anche una sorta di sostanziale opzione zero aggiuntiva, laddove immaginano il frazionamento dell'intervento in più unità minori, con conseguente « *perdita del concetto stesso di Business Park, in quanto la concentrazione permette l'ottimizzazione del flusso stradale, senza implicare spostamenti ulteriori per chi desidera raggiungere le diverse attività dislocate sul medesimo ambito*». Le rimanenti quattro alternative, invece, diversamente da quanto opinato dalla parte, si soffermano su singoli indici di potenziale incidenza negativa, traendone un giudizio di preferibilità della originaria scelta di Piano (quella "attuale") valutando, a seconda dei casi, il carico eccessivo sulla mobilità indotta, la attrattività insediativa, con evidente rischio di perdere la «*cintura verde oggi presente e individuata dalla pianificazione sovraordinata*» (ipotesi 2 e 3); i livelli di impermeabilizzazione del suolo, che avuto riguardo alla situazione della zona Oltradda ne sconsigliano l'utilizzo (ipotesi 4).

30. Del tutto priva di rilievo è poi la circostanza, peraltro sopravvenuta, che la gestione del Parco tecnologico padano affidata dal Comune ad una società a partecipazione pubblica si sarebbe rivelata fallimentare, non essendo affatto dimostrato che ciò dipenda da un'errata valutazione originaria dei profili ambientali del progetto e finanche della sua convenienza, quale fattore di ponderazione comparativa tra quelli in gioco, a prescindere dagli circostanze negative che hanno inciso nella fase dell'utilizzo della struttura.

31. Sotto il profilo procedurale, Legambiente contesta sia le modalità di individuazione (postume, anziché preventive) sia la allocazione all'interno della medesima amministrazione della c.d. "Autorità competente". In pratica, non sarebbe corretto che il soggetto incaricato dell'istruttoria ("autorità proponente") e quello preposto al

rilascio del parere siano dipendenti del medesimo Comune, seppure preposti a settori distinti, si da mettere a repentaglio la necessaria terzietà di giudizio che deve caratterizzare l'operato del secondo. I dubbi rivenienti al riguardo in particolare dalla disciplina regionale, imporrebbero il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia della normativa affinché ne chiarisca la corretta interpretazione, peraltro potenzialmente contrastante anche con i principi di imparzialità della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione. L'attività dirigenziale, infatti, non può non subire il condizionamento del vertice politico, che nel caso di specie è anche il proponente l'iniziativa urbanistica.

32. Il Collegio ritiene innanzi tutto di sgombrare il campo dal primo profilo di asserita illegittimità della individuazione dell'Autorità competente: avendo il Comune chiarito, senza eccezioni di controparte, che essa attiene alla titolarità dell'ufficio, e non allo stesso, non si ravvisano profili di "tardività", non rilevando certo l'attribuzione dell'incarico di funzione, che peraltro comunque precede la delibera di adozione del Piano (n. 13 del 6 febbraio 2010), risalendo al 2009.

33. All'apparenza più complessa è invece la contestata convergenza nel medesimo Ente della funzione di controllante e controllore, terminologia peraltro di per sé foriera di equivoci concettuali circa il corretto inquadramento dell'apporto di ciascuno alla definizione del procedimento.

34. Dalle definizioni oggi contenute nell'art. 5 del d.lgs. 152 del 2006 di "autorità competente" e "autorità procedente" risulta chiaro solo che entrambe sono "amministrazioni", non che le stesse debbano essere diverse o separate (e che, pertanto, sia precluso individuare

l'autorità competente in un diverso organo o articolazione della stessa amministrazione procedente). Più in generale, il Collegio non condivide l'approccio ermeneutico di fondo della parte odierna appellante, che desume la necessaria "separatezza" tra le due autorità dalla implicita convinzione che la VAS costituisca una sorta di momento di controllo sull'attività di pianificazione svolta dall'autorità proponente, con il corollario dell'impossibilità di una identità o immedesimazione tra controllore e controllato, appunto. Siffatta ricostruzione, invero, è smentita dall'intero impianto normativo *in subiecta materia*, il quale invece evidenzia che le due autorità, seppur poste in rapporto dialettico in quanto chiamate a tutelare interessi diversi, operano "in collaborazione" tra di loro in vista del risultato finale della formazione di un piano o programma attento ai valori della sostenibilità e compatibilità ambientale: ciò si ricava, testualmente, dall'art. 11 del d.lgs. n. 152 del 2006, che secondo l'opinione preferibile costruisce la VAS non già come un procedimento o subprocedimento autonomo rispetto alla procedura di pianificazione, ma come un passaggio endoprocedimentale di esso, concretantesi nell'espressione di un "parere" che riflette la verifica di sostenibilità ambientale della pianificazione medesima.

La conformità di tale lettura alla *ratio* ispiratrice della retrostante disciplina comunitaria è già stata affermata da questo Consiglio di Stato proprio nella sentenza invocata in senso diametralmente opposto da Legambiente, ai cui specifici principi il Collegio intende fare integrale richiamo (v. Cons. Stato, sez. IV, 12 gennaio 2011, n. 133). Ai fini della conformità del diritto interno ai principi della Direttiva comunitaria 42/2001/CE non rilevano dunque i meccanismi concretamente escogitati dagli Stati membri, bensì

unicamente «che essi siano idonei ad assicurare il risultato voluto di garantire l'integrazione delle considerazioni ambientali nella fase di elaborazione, predisposizione e adozione di un piano o programma destinato a incidere sul territorio; il che, a ben vedere, disvela l'inconsistenza delle questioni di legittimità costituzionale ovvero comunitaria sollevate dall'appellato, sia pure in via subordinata, avverso le evocate norme nazionali e regionali laddove interpretate nel senso qui proposto». Sicché «alla stregua delle considerazioni che precedono, per nulla illegittima, e anzi quasi fisiologica, è l'evenienza che l'autorità competente alla V.A.S. sia identificata in un organo o ufficio interno alla stessa autorità procedente, per completezza espositiva può aggiungersi che, forse, sotto diverso profilo le determinazioni amministrative oggetto del presente contenzioso prestano il fianco a critiche di inconciliabilità con la normativa vigente di rango primario».

Né a mutare tale conclusioni può contribuire il richiamo all'art. 97 della Costituzione, ovvero, in maniera del tutto inconferente, alla competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello stesso (art. 117, lett. g). Il principio di separazione tra politica e gestione, infatti, costituisce il cardine dell'ordinamento dirigenziale e non può essere messo in discussione dalla valenza necessariamente politica nel senso etimologico del termine delle scelte di governo del territorio. Eventuali condizionamenti capaci di incidere sulla legittimità delle scelte tecniche attengono alla patologia dei rapporti interistituzionali, di certo non alla loro fisiologica e regolare dialettica.

35. Infine e per completezza, un cenno alle più recenti modifiche normative in materia di VIA, peraltro già richiamate al § 12: diversamente da quanto sostenuto dall'appellante, esse confortano proprio la ricostruzione di cui sopra, in quanto declinano sì l'esigenza

di segnalare ogni situazione di conflitto, anche potenziale, alle competenti autorità (art. 50, comma 1, lett. c), punto 3, del d.l. n. 76 del 2020, che ha modificato sul punto l'art. 7 bis, comma 6, del d.lgs. n. 152/2006); ma senza incidere sulla previgente previsione in forza della quale qualora nei procedimenti di VIA o di verifica di assoggettabilità a VIA (cui la novella si riferisce specificamente) l'autorità competente coincida con l'autorità proponente di un progetto, esse provvedano a separare in maniera appropriata, nell'ambito della propria organizzazione delle competenze amministrative, le funzioni confliggenti in relazione all'assolvimento dei compiti derivanti dal Codice dell'Ambiente. Con ciò ritenendo ancora ridetta concentrazione di funzioni astrattamente possibile, se non addirittura preferibile. Ciò è talmente vero che nel prendere atto dell'avvenuto trasferimento di molte competenze in materia di VAS statale al neo istituito Ministero della transizione ecologica si è altresì previsto che la valutazione dell'impatto ambientale venga rilasciata dall'Autorità competente nell'ambito del procedimento autorizzatorio. Come riportato a pag. 77 della relazione illustrativa del d.l. n. 77 del 2021, *«si tratta di una importante semplificazione, tenuto conto che con l'istituzione del Ministero della transizione ecologica ai sensi dell'articolo 2 del decreto legge n. 22 del 2021, convertito con modificazioni, dalla legge n. 55 del 2021, le competenze in materia di autorizzazione di numerosi impianti sono state trasferite dal Ministero dello sviluppo economico al Ministero della transizione ecologica, di talché in questi casi la procedura autorizzativa e quella di valutazione di impatto ambientale, pur se esercitate da distinte Direzioni generali, fanno capo al medesimo Ministero».*

36. Esula dalle questioni strettamente ambientali la ribadita violazione del termine di approvazione del PGT statuito all'art. 13

della l.r. n. 12 del 2005, pari a 90 giorni dalla scadenza del termine per le osservazioni stabiliti «*a pena di inefficacia degli atti assunti*» anche per l'adeguamento ai rilievi mossi dalla Provincia in ordine alla compatibilità con il PGTP ovvero, per il suo tramite, con la pianificazione ambientale. Ammesso e non concesso, infatti, il richiamo alla inefficacia costituisca chiaro indice della perentorietà di termini che parrebbero piuttosto ispirati alla condivisibile esigenza acceleratoria dell'*iter* dei provvedimenti urbanistici (*contra*, v. Cons. Stato, sez. IV, 10 febbraio 2017, n. 572, alle cui conclusioni il Collegio aderisce), nel caso di specie correttamente il primo giudice ha evidenziato la inconferenza del richiamo normativo stante la peculiarità del procedimento in controversia. Nelle interlocuzioni collaborative intercorse tra le due amministrazioni coinvolte, infatti (comune e provincia di Lodi) il primo ha inteso suggerire modifiche al secondo, anziché adeguarsi. Al che consegue che l'armonizzazione tra i vari livelli di pianificazione territoriale è stata comunque realizzata ma addivenendo ad un diverso punto di incontro che di fatto ha consentito di superare i rilievi originari. Correttamente, dunque, «*ritenere che il piano adottato debba decadere per poi essere nuovamente deliberato dopo l'approvazione della variante del PTCP*» si porrebbe in contrasto proprio con la richiamata esigenza di celere formazione dello strumento urbanistico comunale.

37. Va, infine, esaminato il settimo motivo di appello, con il quale l'appellante ha chiesto la riforma della sentenza impugnata relativamente al capo contenente la condanna, in solido con gli altri due ricorrenti in primo grado, al pagamento delle spese di giudizio in favore del Comune di Lodi (euro 5.000), della Regione Lombardia (euro 2.500) e dell'Università degli studi di Milano (euro 2.500), oltre

oneri di legge, per una somma complessiva di € 10.000,00, oltre accessori di legge. Legambiente ha basato la propria richiesta di riforma della statuizione relativa alla condanna alle spese del primo grado di giudizio, anche in caso di rigetto dell'appello, mediante richiamo all'art. 9, comma 4, della convenzione internazionale di Aarhus «*sull'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*», ratificata dall'Italia con la l. 16 marzo 2001, n. 108, che stabilisce che il procedimento giurisdizionale avverso le decisioni assunte in materia ambientale non deve essere mai “eccessivamente oneroso” (cfr. Corte di giustizia UE, Sez. IV, 11 aprile 2013, C-260/11; *id.*, 14 ottobre 2018, C- 167/17).

Come di recente affermato da questo Consiglio di Stato, dalle cui conclusioni non è ragione di discostarsi, «*tale giurisprudenza e la richiamata Convenzione non comportano [...] la deroga al principio della soccombenza di cui all'art. 26 c.p.a., a norma del quale, quando si emette una decisione, occorre provvedere anche sulle spese del giudizio, secondo gli articoli 91, 92, 93, 94, 96 e 97 del codice di procedura civile*» (v. Cons. Stato, sez. IV. 13 febbraio 2020, n. 1137).

Sul punto, la stessa giurisprudenza comunitaria (v. la dettagliata ricostruzione che della stessa fa la sentenza da ultimo citata, cui si fa integrale rinvio) ha affermato che, per garantire una tutela giurisdizionale effettiva senza costi eccessivi nel settore ambientale (in applicazione della citata direttiva 2003/35), le spese del procedimento non devono superare le capacità finanziarie di un ricorrente «medio» né apparire oggettivamente irragionevoli; è tuttavia consentito ai giudici nazionali di condannare il soccombente a pagare le spese del giudizio, a condizione che l'importo delle stesse

sia ragionevole e che esse non siano, nel loro complesso, onerose (Corte di giustizia UE, 13 febbraio 2014, C-530/11).

Alla luce della normativa richiamata e delle coordinate fornite dalla richiamata giurisprudenza comunitaria, il Collegio ritiene che anche il settimo motivo di appello debba essere respinto in quanto:

a) la controversia riguarda solo in parte la materia ambientale e, quindi, per la restante parte, concernente il procedimento di approvazione di una variante urbanistica, non assume alcun rilievo quanto stabilito dal citato art. 9, comma 4;

b) in generale, la citata Convenzione internazionale e le direttive applicative - che, *in parte qua*, non introducono precetti puntuali e inderogabili in capo agli Stati lasciando loro ampi margini di flessibilità applicativa - non comportano una deroga al principio della soccombenza di cui all'art. 26 c.p.a., posto che il pagamento delle spese di lite non configura una barriera all'accesso alla giustizia in materia ambientale, mentre il diritto UE mira principalmente a questo obiettivo e solo in via riflessa alle difficoltà insite nella gestione del processo;

c) nel caso specifico, gli indici forniti dalla richiamata giurisprudenza comunitaria al fine di verificare l'eventuale "eccessiva onerosità" del procedimento giurisdizionale, non depongono nel senso che le decisioni assunte dal giudice di primo grado in tema di spese giudiziali possano essere considerate esagerate, avuto riguardo al fatto che la misura delle spese liquidate dal giudice di primo grado non risulta sproporzionata, specialmente se posta in relazione alla situazione delle parti in causa ed alla pluralità degli obbligati in solido al pagamento delle stesse (tre);

d) i due privati originari ricorrenti, non avendo proposto appello, non hanno fornito particolari elementi di valutazione a sostegno della tesi dell'eccessività della liquidazione delle spese di giudizio, non potendo la stessa desumersi *per facta concludentia* dalla scelta processuale effettuata.

37.1. Infine, il Collegio ritiene non priva di rilievo la circostanza, evidenziata ad altro scopo dalla difesa civica, che l'Associazione non ha in alcun modo utilizzato le possibilità di veicolare il proprio apporto in maniera costruttiva all'interno del procedimento, in quanto benché invitata

dall'Autorità procedente a tutti i lavori e alla conferenza finale della VAS del documento di Piano del PGT, non vi ha partecipato, né ha espresso alcuna obiezione; analogamente non ha presentato alcuna osservazione o rilievo nell'ambito del procedimento di adozione e approvazione dello stesso. Quanto detto a prescindere dal fatto che le scelte contestate, come già ricordato, erano oggetto di atti assai risalenti nel tempo, che non risultano né gravati, né in alcun modo osteggiati, anche in via stragiudiziale, da Legambiente.

38. Per tutto quanto sopra detto, l'appello deve essere respinto e per l'effetto deve essere confermata la sentenza del T.A.R. per la Lombardia n. 184 del 2014.

39. La complessità delle argomentazioni affrontate consentono di addivenire, limitatamente all'odierno grado di giudizio, alla differente conclusione di compensare le spese tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe

proposto, lo respinge e per l'effetto conferma la sentenza del T.A.R. per la Lombardia n. 184 del 2014.

Spese del grado compensate.

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

Così deciso dalla Sezione Seconda del Consiglio di Stato nella camera di consiglio del giorno 6 luglio 2021 tenutasi con modalità da remoto con la contemporanea e continuativa presenza dei magistrati:

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Presidente FF

Giancarlo Luttazi, Consigliere

Giovanni Sabato, Consigliere

Antonella Manzione, Consigliere, Estensore

Francesco Guarracino, Consigliere

L'ESTENSORE
Antonella Manzione

IL PRESIDENTE
Paolo Giovanni Nicolo' Lotti

IL SEGRETARI