

N. 05715/2012REG.PROV.COLL.

N. 09363/2011 REG.RIC.

N. 09365/2011 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 numero di registro generale 9363 del 2011, proposto da: Natalina Trabatti, Alessandra Danelli, rappresentati e difesi dall'avv. Francesco Adavastro, con domicilio eletto presso il dott. Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria, 2;

contro

Marco Branzoli, Michele Branzoli, rappresentati e difesi dall'avv. Giulio Mundula, con domicilio eletto presso il medesimo, in Roma, via Tronto 32; Comune di Pavia, in persona del Sindaco pro tempore,

sul ricorso numero di registro generale 9365 del 2011, proposto da: Natalina Trabatti, rappresentato e difeso dall'avv. Francesco Adavastro, con domicilio eletto presso il dott. Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria, 2;

contro

Associazione Italia Nostra Onlus, rappresentata e difesa dagli avv..ti Roberto Scola, Francesco Maurici, con domicilio eletto presso Italia Nostra Onlus Associazione in Roma, viale Liegi 33; Comune di Pavia;

per la riforma

quanto al ricorso n. 9363 del 2011:

della sentenza del T.a.r. Lombardia - Milano: Sezione II n. 02194/2011, resa tra le parti, concernente APPROVAZIONE DEL PROGETTO PIANO ATTUATIVO DENOMINATO “SULLA GREENWAY”

quanto al ricorso n. 9365 del 2011:

della sentenza del T.a.r. Lombardia - Milano: Sezione II n. 02186/2011, resa tra le parti, concernente APPROVAZIONE DEL PROGETTO PIANO ATTUATIVO DENOMINATO “SULLA GREENWAY”

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Marco Branzoli e di Michele Branzoli e di Associazione Italia Nostra Onlus;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 maggio 2012 il Cons. Andrea Migliozi e uditi per le parti gli avvocati Francesco Adavastro, Giulio Mundula e Francesco Maurici;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

I sigg.ri Brianzoli Marco e Brianzoli Michele, in qualità di proprietari di due unità immobiliari facenti parte di una villa sita nel territorio del Comune di Pavia, in località Mirabello- Montemaino, impugnavano innanzi al TAR per la Lombardia, deducendone la illegittimità sotto svariati profili, gli atti deliberativi della procedura

finalizzata all'approvazione di un piano attuativo di iniziativa privata denominato "sulla Grenway" nella predetta località Mirabello- Montemaino e segnatamente:

- a) la deliberazione del Consiglio Comunale di Pavia del 19/4//2010 n.12 di controdeduzione alle osservazioni e di approvazione del suindicato Piano attuativo proposto dalle sigg.re Trabatti Natalina e Danelli Alessandra , proprietarie di terreni site interessati dall'attuazione del Piano e confinanti con l'area su cui insiste l'immobile dei ricorrenti di primo grado
- b) la deliberazione consiliare comunale n. n.23 del 19/10/2009 di adozione del "Piano attuativo ai sensi dell'art.36 bis delle norme di attuazione del vigente Piano regolatore generale relativo alle aree destinate aq parchi e verde attrezzato soggette a perequazione" nonché l'art.36 bis delle NTA del Piano Regolatore Generale del Comune di Pavia approvato con variante normativa dal Consiglio Comunale con deliberazione n.29 del 13/6/2006.

Si costituivano per contestare l'ammissibilità e la fondatezza del ricorso il Comune di Pavia e le controinteressate sigg.re Trabatti- Danelli.

Queste ultime proponevano altresì ricorso incidentale volto ad ottenere l'annullamento della delibera della Giunta Municipale di Pavia n.171 del 4 luglio 2008 "nella parte in cui prevede che la procedura di valutazione ambientale strategica (VAS) e di verifica di esclusione vadano estese ai Piani urbanistici di particolare complessità e impatto anche se nei confronti alla strumentazione urbanistica comunale".

L'adito Tar con sentenza n.2194/2011 ha accolto il ricorso principale , con annullamento delle deliberazioni del Consiglio Comunale di Pavia n.12/010 3 e 23/2009 e rigettato il ricorso incidentale.

Avverso tale decusum, ritenuto errato ed ingiusto insorgono con il ricorso in appello n.9363/2011 le sigg.re Natalina Trabatti e Alessandra Danelli, deducendo a sostegno del proposto gravame i seguenti motivi:

- 1) erroneità, illogicità, irrazionalità della sentenza impugnata per travisata ricostruzione ed erroneo ed illogico apprezzamento degli elementi di fatto e del quadro normativo di riferimento con conseguente mancata declaratoria della fondatezza del ricorso incidentale avverso la delibera di giunta comunale n.171/2008 proposto per “ violazione e falsa applicazione degli artt.6 e 7 del dlgs n.152/2006; violazione e falsa applicazione legge regione Lombardia n.12/05, nonché della correlata disciplina regolamentare attuativa ; violazione art.97 Cost.; violazione dei principi di efficienza ed economicità dell’azione amministrativa; violazione della legge n.241/90; eccesso di potere per illogicità ed irrazionalità; incompetenza; violazione artt.3 e 42 del dlgs n.267/2000nonché comunque per mancata declaratoria dell’infondatezza del motivo n.6 del ricorso di primo grado per asserita violazione dell’art.7 comma 2 del dlgs 3/4/2006 eccesso di potere;
- 2) erroneità della sentenza per travisata ricostruzione ed erroneo ed illogico apprezzamento degli elementi di fatto e del quadro normativo di riferimento ed in particolare degli artt.35,40,63 e 64 dell’allegato 1 del dlgs n.104/2010 con conseguente mancato apprezzamento della fondatezza della preliminare eccezione di difetto di interesse e di inammissibilità del ricorso di primo grado;
- 3) riproposizione delle eccezioni proposte in primo grado con riguardo ai motivi ritenuti assorbiti e precisamente eccezione di irricevibilità per tardività delle censure di cui ai motivi 2),3),4) e 5) eccezione di inammissibilità per carenza di interesse in ordine alla dedotta censura di illegittimità delle scelte perequative, eccezione di inammissibilità ed irricevibilità delle doglianze di cui al motivo n.4, sempre del gravame di prime cure.

Si sono costituiti in giudizio i sigg.ri Branzoli Marco e Michele che hanno contestato la fondatezza dei motivi di appello, chiedendone la reiezione.

Intanto anche l’Associazione Italia Nostra con autonomo ricorso impugnava innanzi al TAR per la Lombardia l’art.36 bis delle NTA del PRG del Comune di

Pavia e le deliberazioni del consiglio comunale nn.32/2009 e 12/2010 di adozione e approvazione del Piano attuativo denominato “sulla green way proposto dalle sigg.re Trabatti-Danelli, deducendone la illegittimità sotto svariati profili.

Dal canto loro le predette controinteressate hanno proposto ricorso incidentale volto, anche qui all’annullamento della deliberazione della giunta comunale di Pavia n.171/2008 nei sensi e termini dell’analogo ricorso proposto nel giudizio instaurato dai sigg.ri Branzoli.

Il TAR della Lombardia con sentenza n.2186/2011 ha accolto il ricorso principale con annullamento delle delibere comunali ivi impugnate e respinto il ricorso incidentale.

Le interessate sigg.re Trabatti- Danelli hanno impugnato con ricorso in appello rubricato al n. 9365/20111 tale sentenza, ponendo a sostegno del proposto gravame i seguenti motivi:

1) erroneità, illogicità, irrazionalità della sentenza impugnata per travisata ricostruzione ed erroneo ed illogico apprezzamento degli elementi di fatto e del quadro normativo di riferimento con conseguente mancata declaratoria della fondatezza del ricorso incidentale proposto avverso al delibera giuntale n.171/2008 per “ violazione e falsa applicazione degli artt.6 e 7 del dlgs n.152/06; violazione e falsa applicazione dell’art.4 della legge Regione Lombardia n.12/2005 nonché della correlata disciplina regolamentare attuativa ; violazione dell’art.97 della Cost.; violazione dei principi di efficienza ed economicità dell’azione amministrativa ; violazione della legge n.241/90;eccesso di potere per illogicità ed irrazionalità; incompetenza; violazione art.3 e 42 del dlgs 267/2000 nonché comunque per mancata declaratoria dell’infondatezza del motivo n.5 del ricorso di primo grado per asserita violazione dell’art.7 comma 2 del dlgs n.152/2006-eccesso di potere”;

2) erroneità della sentenza per travisata ricostruzione ed erroneo apprezzamento degli elementi di fatto e del quadro normativo di riferimento ed in particolare degli artt.35,40,63 e 64 dell'allegato 1 del dlgs. n.1904/2010 con conseguente mancato apprezzamento della fondatezza della preliminare eccezione di difetto di interesse e di inammissibilità del ricorso di primo grado;

3) riproposizione delle eccezioni proposte in primo grado con riguardo ai motivi ritenuti assorbiti dal T.A.R. e precisamente irricevibilità per tardività delle censure di cui ai motivi 1,2,3,4 e 5 dell'originario ricorso, inammissibilità ed irricevibilità delle doglianze di cui al motivo n.3, irricevibilità ed inammissibilità delle doglianze di cui al motivo n.4., sempre del gravame di prime cure.

Dal canto suo l'Associazione Italia Nostra Onlus ha proposto appello incidentale avverso la sentenza n.21286/2011 nella parte in cui viene affermato "l'assorbimento di tutte le ulteriori censure dedotte" ed altresì erroneamente assume la conformità del piano di lottizzazione alla strumentazione urbanistica comunale.

Le parti con specifiche memorie illustrative hanno ulteriormente ribadito la fondatezza delle rispettive tesi difensive.

All'odierna udienza pubblica i due appelli in epigrafe indicati vengono introitati per la decisione

DIRITTO

Va in primo luogo disposta la riunione degli appelli all'esame stanti le evidenti ragioni di connessione sia soggettiva che oggettiva intercorrenti fra gli stessi.

Con riferimento al petitum sostanziale fatto valere dalle ambedue proposte impugnative, il Collegio è chiamato a verificare in relazione alle tesi difensive sostenute dalla contrapposte parti processuali, la legittimità o meno degli atti deliberativi (delibere consiliari nn.23/2009 e 12/2010) e delle norme regolamentari ad essi sottese (art.36 bis delle NTA) con cui il Comune di Pavia ha

approvato (e in precedenza adottato) la proposta di un piano attuativo di insediamento edilizio formulata dalle attuali appellanti in relazione ad alcune aree di loro proprietà site in località Mirabello- Montemaino del predetto Comune.

Prima di affrontare le questioni giuridiche sia di tipo processuale che sostanziale, appare utile ai fini di una esaustiva comprensione della vicenda, precisare alcuni aspetti in fatto della controversia

Il Piano Attuativo denominato “ sulla Greenway” proposto dalle appellanti e approvato dall’Amministrazione comunale di Pavia interessa un’area avente la destinazione urbanistica di “ aree per servizi - parchi a verde attrezzato”, assoggettata a meccanismo perequativo ai sensi dell’art. 36 bis del PRG, ricadente, per una parte, nel perimetro del c.d. Parco della Vernavola e per altra parte nel parco del Ticino.

Più specificatamente, il Piano prevede, in base a quanto approvato dalla variante normativa alle NTA del PRG (art.36 bis) introduttivo dell’istituto della perequazione urbanistica , con riferimento all’area complessivamente considerata di proprietà delle appellanti, la cessione a favore del Comune di Pavia del 75% della superficie dei suoli , pari a circa 37.000 mq, con destinazione prevalentemente a verde, a fronte di una porzione di area , il 25%, che rimane di proprietà delle sigg.re Trabatti - Danelli con destinazione edilizio- residenziale pari ad una superficie lorda di pavimento di circa 4.400 mq con connesse opere di urbanizzazione.

Relativamente all’area di concentrazione dell’edificato, l’intervento edilizio recato dal Piano prevede due comparti (lotto 1 e lotto 2) con la realizzazione di edifici a due e tre piani fuori terra a destinazione residenziale nella misura minima dell’86% della s.l.p. complessiva e del 14% per attività di servizio alle persone con relative autorimesse.

Ciò preliminarmente precisato, con l'impugnata sentenza n.2194/2011 il TAR ha accolto il ricorso degli attuali appellati sigg.ri Branzoli con riferimento ad uno solo dei motivi dedotti a carico degli atti deliberativi di adozione e approvazione del Piano sulla Greenway, quello (il sesto) con cui si denuncia il mancato assoggettamento del Piano, quale atto di pianificazione territoriale, alla valutazione ambientale strategica (VAS) e/o alla verifica di esclusione.

Il giudice di prime cure ha quindi ritenuto fondato ed assorbente tale vizio di legittimità, giudicando “superata” l'impugnativa avverso l'art.36 bis delle NTA del PRG comunale, introduttivo dello strumento della perequazione, trattandosi di disposizione avente natura normativa insuscettibile , allo stato, di produrre una concreta lesione.

Ritiene il Collegio che le statuizioni assunte dal Tar siano meritevoli di conferma sia pure con le precisazioni ed integrazioni che seguono.

In relazione al primo degli appelli all'esame, il n.9363/2011, parte interessata deduce la erroneità del decisum, articolando la proposta impugnativa precipuamente su due motivi:

a) il primo giudice ha fornito una erronea interpretazione del quadro normativo di riferimento in ordine alla individuazione dei piani e programmi cui si applica la disciplina VAS ed ha altresì erroneamente rigettato il ricorso incidentale proposto avverso la delibera comunale n.171/08

b) il gravame di primo grado è da ritenersi inammissibile per assenza in capo ai ricorrenti delle condizioni indispensabili per legittimare la proposta impugnativa.

La regola dell'ordine logico di esame delle questioni di cui all'art.176 comma 2 c.p.c. (oggi espressamente richiamato dall'art.76 comma 4 del codice del processo amministrativo) impone di esaminare prioritariamente il secondo motivo d'appello con il quale si deduce la erroneità della reiezione della preliminare eccezione di carenza di legittimazione attiva degli originari ricorrenti

Il motivo va disatteso

Gli originari ricorrenti, gli avv.ti Marco e Michele Branzoli sono proprietari di due unità immobiliari poste su fondo confinante con i suoli di proprietà delle sig.re Trabatti e Danelli interessati al progettato intervento edilizio nonché di una striscia di terreno che dovrebbe essere utilizzata, previa procedura ablatoria, per la realizzazione delle opere di urbanizzazione strumentali all'insediamento residenziale.

Occorre dunque verificare se tale circostanza di fatto possa costituire o meno fattore idoneo a ravvisare l'esistenza in capo ai ricorrenti della condizione della legittimazione ad impugnare gli atti approvativi del Piano recanti la previsione di un progettato insediamento residenziale nell'area de qua

La problematica relativa alla legittimazione dei vicini ad impugnare atti riguardanti il regime urbanistico- edilizio di aree confinanti è stata ed è tuttora oggetto di ampio dibattito giurisprudenziale, sulla quale si è più volte soffermata significativamente anche la giurisprudenza di questa Sezione.

Secondo un preciso orientamento la legittimazione ad impugnare va riconosciuta ai proprietari di fondi confinanti con l'area interessata ad un intervento edilizio in ragione della semplice "vicinitas", trovandosi, il terzo in una situazione di stabile collegamento con la zona interessata dall'edificazione, senza che sia necessario dimostrare ulteriormente la sussistenza di un interesse qualificato alla tutela giurisdizionale, giacchè tale situazione vale a differenziare una posizione di interesse qualificato rispetto al "quisque de populo" (Cons Stato Sez. VI 26 luglio 2001 n.4123; idem 15 giugno 2010 n.3744; Cons. Stato Sez. V 7 maggio 2008 n.2086; Cons. Stato Sez. IV 17 settembre 2012 n.4926; idem 30 novembre 2009 n.7491; 16 marzo 2010 n. 1535; 20 maggio 2004 n. 3263)

Questo arresto giurisprudenziale è stato per il vero più volte integrato e temperato da statuizioni che mettono la vicinitas in più stretta correlazione con la legitimatio

ad causam intesa come l'interesse ad agire affermandosi che la legittimazione attiva sussiste ogni qual volta in il progettato intervento urbanistico-edilizio pur concernente un'area non di appartenenza del ricorrente, incida negativamente sul bene di proprietà o in godimento del vicino sì da comprometterne la fruizione o il valore.

Così, si è detto, occorre che dall'approvazione e dall'esecuzione delle scelte urbanistiche derivi al ricorrente un pregiudizio certo e concreto in relazione ai molteplici aspetti e ai vari interessi costitutivi della sua sfera giuridica (Cons. Stato Sez. .IV 24 dicembre 2007 n.6619; 22 giugno 2006 n.3947; idem 10 giugno 2004 n.3755; 5 settembre 2003 n.4980 ; 9 novembre 2010 n. 8364).

In tali sensi, questa Sezione pur non obliterando il principio della "vicinitas" tout court, ha avuto cura di sottolineare, ai fini del radicamento delle condizioni legittimanti l'azione, la necessità che per i vicini si verifichi uno specifico vulnus alla loro sfera giuridica sub specie della sussistenza di un detrimento economico-patrimoniale comunque derivante per il bene (in tal senso decisione n.8364/2010 già citata).

A fronte dei suindicati "paletti" interpretativi che hanno meritevolmente delimitato la portata della nozione di "vicinitas" quale fattore legittimante l'azione, ritiene pur sempre il Collegio che il caso de quo possa farsi ragionevolmente rientrare nell'ambito della opzione esegetica posta a fondamento del riconoscimento della legitimatio ad agendum

Se è vero infatti che ai fini dell'impugnativa la verifica del vulnus alla propria posizione va effettuata alla stregua di un giudizio che tenga conto della natura e delle dimensioni dell'opera in progettazione, della sua destinazione, delle sue implicazioni urbanistiche, e delle conseguenze prodotte dal nuovo insediamento sulla qualità della vita di coloro che per residenza sono in durevole rapporto con l'area interessata (Cons. Stato sez. IV 31 maggio 2007 n.2849; idem 12 maggio

2009 n. 2908), nella specie non può negarsi l'esistenza di un interesse differenziato e qualificato anche sulla scorta della considerazione per cui in relazione alla prevista ubicazione in situ di un compendio edilizio di un certa consistenza (14 villette a due piani, quattro ville a due piani e due condomini a tre piani) una cosa è avere di fronte la propria residenza un parco a verde e altra cosa ancora essere fronteggiati da un insediamento residenziale con tutti i consequenziali riflessi in tema di spazi occupati da opere infrastrutturali strumentali all'edificazione, di aumento del carico urbanistico e connesso aumento del traffico veicolare e pedonale , etc.

Invero al di là della possibile incidenza della nuova destinazione urbanistica sul valore dei beni immobili di cui sono titolari i Branzoli, non si può in primo luogo escludere per costoro un pregiudizio in tema di sottrazione di visuale, luce ed aria; in ogni caso, appare configurabile nella fattispecie una lesione a godere della veduta (nella specie un parco a verde) che è stata considerata dalla giurisprudenza amministrativa posizione giuridica suscettibile di pregiudizio e restaurabile patrimonialmente (Cons. Stato Sez. V 27 marzo 1081 n.113; Sez.VI 15 giugno 2010 n. 3744 già citata).

Rebus sic stantibus , avuto riguardo alle circostanze di fatto che connotano la vicenda e alla luce dei parametri giurisprudenziali fissati in subjecta materia, nel caso di che trattasi appaiono riscontrabili le condizioni legittimanti la proposizione della domanda giudiziale sia sotto il profilo di posizione qualificata (vicinitas) sia sotto l'aspetto del requisito dell'interesse a ricorrere ex art.100 c.p.c.

L'eccezione in parola come formulata col secondo mezzo di gravame va dunque respinta.

Occorre ora scendere ad esaminare le doglianze di cui al primo mezzo d'impugnazione.

Come già in fatto accennato, il Tar in accoglimento della censura di cui al sesto motivo di ricorso (per mero errore indicato come quinto nella sentenza impugnata) ha rilevato a carico degli atti relativi all'iter di adozione e approvazione del Piano "sulla Greenway" il vizio di legittimità costituito dalla mancata sottoposizione del Piano attuativo per cui è causa alla procedura di valutazione ambientale strategica, ravvisando, in tal modo, la violazione dell'art.7 comma 2 del dlgs n.152/2006 , in contrasto altresì con quanto dalla stessa Amministrazione stabilito con delibera della Giunta Municipale n.171 del 4 luglio 2008 avente ad oggetto: "adempimenti connessi all'avvio del procedimento di valutazione ambientale strategica (VAS) nell'ambito della procedura di elaborazione dei piani urbanistici".

Con tale atto deliberativo, appare utile precisarlo, il Comune, facendo esplicito riferimento alla Direttiva 2001/42/CEE del Parlamento Europeo, alla legge regionale n.12/2005, alla indicazioni contenute negli indirizzi per la valutazione ambientale di piani e programmi approvati dal Consiglio Regionale in data 13/3/2007 nonché al dlgs. n.152/2008, si determinava a stabilire che : "la VAS e la verifica di esclusione va estesa a piani urbanistici in variante o se conformi a quelli di particolare complessità ed impatto".

In particolare, secondo il primo giudice, il Piano attuativo, in quanto atto di pianificazione territoriale, rientra tra i Piani per i quali la disciplina dettata dal dlgs n. 152/2006 prevede la VAS o quantomeno la verifica di assoggettabilità e il non aver effettuato tale verifica, pure prevista dalla delibera n.171/2008 vizia irrimediabilmente l'iter approvativo del Piano "sulla Greenway".

Quello testè riportato è l'assunto interpretativo affermato dal Tar avverso cui si appuntano le critiche di parte appellante, le quali per quanto abilmente prospettate non colgono nel segno.

La Valutazione Ambientale Strategica (VAS) è la valutazione delle conseguenze ambientali di piani e programmi al fine ultimo di assicurare lo sviluppo sostenibile di un territorio sotto il profilo ambientale

E' una procedura finalizzata precipuamente a mettere in rilievo le possibili cause di un degrado ambientale derivante dall'adozione di piani e programmi interessanti il territorio, introdotta dalla Direttiva comunitaria 2001/42/CE che prevede, appunto, la sua applicazione a piani e programmi produttivi di effetti significativi sull'ambiente.

Stante poi l'appartenenza alla competenza esclusiva dello Stato della materia relativa alla "tutela dell'ambiente " ai sensi dell'art.117 comma 2, lettera s) Cost., il legislatore nazionale ha approntato a proposito della VAS una organica disciplina con dlgs 3 aprile 2006 n.152 (c.d. T.U. ambientale) in cui si rinvencono le disposizioni qui in rilievo, precipuamente quelle recate dagli artt.4,5,6,7,11 e 12.

Il primo dei predetti articoli, dal titolo "finalità", ha cura di prevedere, in linea generale, che la valutazione ambientale di piani, programmi e progetti ha la finalità di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione di considerazione all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di detti piani e programmi (comma 4) .

Dopo l'art.5 che fornisce la definizione del processo di valutazione ambientale strategica, l'art.6 del predetto dlgs. n.152/2006("oggetto della disciplina "), precisa preliminarmente (comma 1) che la VAS riguarda piani e programmi che possono avere impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale, per poi prevedere al secondo comma, lettera a) che la VAS viene effettuata per tutti i piani e programmi che sono elaborati per la valutazione e gestione dell'area ambiente per i settori agricolo, forestale... "della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli...". Proseguendo nella rassegna legislativa , l'art.7 ("competenze") stabilisce al comma 2 che sono sottoposti a VAS i piani e i

programmi di cui all'art.6 commi da 1 a 4 “la cui approvazione compete alle regioni e province autonome e agli enti locali”:

L'art.11 poi si occupa delle modalità di svolgimento della VAS e infine, per quanto qui interessa, l'art.12 (“ verifica di assoggettabilità”) al comma 6 , come introdotto dall'art.2 comma 1 del dlgs n.128 del 2010, stabilisce che “ la verifica di assoggettabilità a VAS ovvero la VAS relative a modifiche a piani e programmi già sottoposti positivamente alla verifica di assoggettabilitàsi limitano ai soli effetti significativi sull'ambiente che non siano stati precedentemente considerati dagli strumenti normativamente sovraordinati”.

Dalla piana e coordinata lettura delle disposizioni in sintesi surriportate si evince agevolmente che il legislatore ha configurato un sistema articolato da piani, programmi e progetti per i quali rispettivamente la VAS è obbligatoria, piani per i quali la VAS è soltanto eventuale, piani esclusi dall'applicazione della procedura in questione.

Ora con riferimento alla quaestio iuris qui dibattuta costituita dallo stabilire se il piano attuativo de quo rientri o meno nell'ambito applicativo della normativa che prevede l'assoggettamento alla procedura in parola, rilevano non pochi elementi di giudizio che depongono nel senso sfavorevole alla tesi ermeneutica propugnata dalla parte appellante, quella di ritenere che il piano sulla green way, in quanto piano attuativo dello strumento urbanistico generale non rientri tra “i piani e programmi” che a mente della Direttiva comunitaria 2001/42/CE e delle disposizioni del dlgs n.152/2006 sono sottoponibili a VAS.

E' pur vero che le norme surrichiamate parlano genericamente e in generale di piani e programmi, senza includere i piani di tipo attuativo, potendosi da ciò inferire che il piano de quo non rientra nella categoria dei piani per i quali la VAS è obbligatoria e neppure tra i piani per i quali la procedura di che trattasi è esclusa ex lege.

Nondimeno in base all'ordito normativo come consegnato dal legislatore non si può escludere che i piani attuativi possono essere sottoposti a VAS in presenza di particolari presupposti sia di tipo soggettivo sia di carattere oggettivo in ragione dei quali, appunto, è possibile l'assoggettabilità di detti piani alla verifica di sostenibilità ambientale.

Le norme passate in rassegna infatti prevedono pur sempre che i piani e programmi che nel settore del governo del territorio e della gestione dei suoli possono avere un impatto significativo sull'ambiente e sul patrimonio culturale, vanno sottoposti a VAS : ora, un piano attuativo, come quello in contestazione, ancorchè atto di attuazione dello strumento urbanistico generale riguarda pur sempre la potestà di pianificazione del territorio e in quanto tale almeno potenzialmente è in grado di dispiegare i propri effetti sul bene ambiente , per cui, in linea di principio non può dirsi sottratto alla possibilità di essere sottoposto a procedura di compatibilità ambientale a mezzo di VAS .

Se così è, occorre andare ad effettuare una verifica in concreto dell'assoggettabilità o meno a VAS di un piano attuativo approvato in conformità alle scelte urbanistiche effettuate a monte nel PRG comunale e tanto con riferimento a due imprescindibili elementi:

- a) l'espressa volizione dell'Amministrazione a voler sottoporre alla procedura di qua tale tipo di piano;
- b) l'attitudine dal punto di vista oggettivo del piano ad incidere concretamente sui profili ambientali delle aree interessate.

Ebbene, quanto alla condizione sub a) il Comune di Pavia con la deliberazione della Giunta Municipale n.171 del 4 luglio 2008 ha espressamente stabilito che “ la VAS o la verifica di esclusione va estesa a piani urbanistici in variante o se conformi a quelli di particolare complessità o impatto” : in tal modo l'Ente locale ha espresso la sua discrezionale volontà di procedere alla verifica preliminare di

sottoponibilità a VAS dei piani attuativi delle scelte urbanistiche contenute nel PRG dando così concretezza alle previsioni del più volte citato testo unico sull'ambiente circa l'assoggettabilità a procedura VAS .

Si è in presenza da parte dell'Amministrazione comunale di una valutazione discrezionale o se si vuole di una ponderazione degli interessi coinvolti, compresi quelli di valenza ambientale, che vale a trasformare la eventualità della sottoposizione a VAS nella necessità dell'assoggettabilità alla verifica di valutazione ambientale strategica, con conseguente estensione del campo di applicazione di siffatta procedura a tutti i piani attuativi, conformi o in variante che siano allo strumento generale, purchè di particolare complessità o produttivi di impatto ambientale.

La valutazione discrezionale così esercitata, diventa, sotto il profilo procedurale un autovincolo per l'Amministrazione procedente che nella sequela procedimentale di approvazione del piano attuativo “sulla green way” è stato ingiustificatamente disatteso o comunque improvvidamente obliato, negandosi per il piano “sulla green way” la necessità della esperibilità della procedura VAS, in palese contraddizione con quanto dallo stesso Comune in subjecta materia in precedenza stabilito.

Relativamente poi all'elemento di natura oggettivo di cui alla rubricata lettera sub b), il progettato intervento insediativo reso possibile in virtù del meccanismo perequativo introdotto con la variante normativa di cui all'art.36 bis delle NTA del PRG va ad interessare aree (azionate urbanisticamente come”parchi e verde attrezzato “) che rientrano per una parte all'interno del perimetro del parco della Vernavola e per altra parte sono inserite nel parco del Ticino, aree rispettivamente sottoposte a specifica normativa di riqualificazione oltrechè ambientale e a vincoli ambientali e paesistici.

In particolare, come rilevasi dalla disamina della documentazione versata in giudizio il territorio comunale ricadente nel parco lombardo della valle del Ticino è contrassegnato da “qualità paesistiche-ambientali dei luoghi caratterizzati ... dal sistema dei fontanili, dei canali, rogge, scarpate morfologiche, dalla trama del paesaggio agrario e da siti archeologici ...”

Ai sensi poi dell'art.22 delle NTA del PRG, relativamente al Parco della Vernavola, è previsto che le aree poste lungo il corso della Vernavola sono “ad alto valore ambientale destinate ad un'operazione di complessiva riqualificazione attraverso la realizzazione di aree a verde e a parco”.

A fronte di un sistema di salvaguardia delle specificità ambientali delle aree in questione, come approntato dalla disciplina statale di settore oltrechè dalla disciplina recata dagli strumenti di gestione del governo del territorio comunale, appare evidente come non si possa escludere la possibilità per un piano urbanistico attuativo ancorchè conforme alle previsioni del PRG, come quello “sulla green way”, in relazione alla prevista realizzazione di intervento residenziale , sia pure di non eccessive dimensioni, di produrre, in senso negativo, una significativa incidenza sugli aspetti ambientali delle aree in questione ritenute meritevoli di tutela.

In tali sensi si possono cogliere le finalità perseguite dal Comune allorchè con riferimento alle norme nazionali (dlgs n.156/2006) e regionali (legge Regione Lombardia n.12/2005) dettate in tema di procedure di valutazione ambientale strategica, con la delibera della G.M. n.171/2008 si è fatto carico di evitare tali possibili rischi.

Di qui allora la contraddittorietà dell'operato della stessa Amministrazione che clamorosamente disattende le determinazioni di tutela ambientale che pure ha avuto cura di imporsi, obliando di attivare la procedura di carattere precauzionale e

preventivo della VAS, comunque senza valutare l'assoggettabilità o meno del piano in questione a tale verifica di compatibilità ambientale.

Va rilevato dunque a carico delle deliberazioni impugnate il vizio di tipo procedimentale nell'iter di formazione e approvazione del piano di pianificazione detto sulla green way, costituito dalla violazione dell'art.7 del dlgs n.152/2006, (mancato, previo assoggettamento alla procedura VAS), fondatamente dedotto dagli originari ricorrenti (attuali appellati), tenuto conto, come già fatto presente da questo Consiglio di Stato (Sez. IV 12 gennaio 2011 n.133 e, di recente, 17 settembre 2012 n.4926) che la valutazione ambientale strategica è da indentificarsi come un passaggio endoprocedimentale della pianificazione, concretantesi nella espressione di un parere che riflette la verifica di sostenibilità ambientale della pianificazione stessa.

Conclusivamente le statuizioni rese dal primo giudice in ordine alla sussistenza del suillustrato vizio procedimentale appaiono meritevoli di conferma sia pure per le ragioni integrative sopra evidenziate.

Parte appellante poi, fa seguire ai due fondamentali motivi d'impugnazione sopra esaminati, con i mezzi di gravame indicati sub III e sub IV con riferimento ai motivi dichiarati assorbiti dal primo giudice le eccezioni di irricevibilità ed inammissibilità, sotto vari profili di una serie di censure e doglianze denunciate dagli originari ricorrenti in relazione agli aspetti urbanistici della vicenda.

La disamina di tali motivi d'appello non può però qui trovare ingresso, essendo precluso e comunque non rilevando l'esame dei profili di tipo urbanistico che hanno contrassegnato la fattispecie nella quale assume valenza dirimente e prioritariamente logica la questione di tipo procedurale costituita dalla previa sottoposizione o meno del piano alla procedura VAS, di guisa che la definizione della fase precedente l'approvazione del Piano attuativo di che trattasi riguardante la verifica di compatibilità ambientale nei sensi resi dal Tar e qui confermati, per la

natura del vizio a suo tempo dedotto e per gli effetti derivanti dal riconoscimento della sua fondatezza assorbe tutti gli altri motivi dell'impugnativa di primo grado siano o non gli stessi tempestivi e/o ammissibili.

A questo proposito occorre pure rilevare che parte appellata (i sigg.ri Branzoli Marco e Michele), ovviamente con argomenti difensivi diametralmente opposti a quelli in proposito fatti valere dalla parte appellante, ha insistito con atto di controricorso, nella denuncia di svariati motivi di illegittimità attinenti l'aspetto urbanistico della controversia pure già fatti valere in primo grado e assorbiti dal Tar : ora, in disparte il fatto che relativamente al capo della sentenza che assorbe le censure de quibus non è stato proposto appello incidentale, vale osservare anche qui come tali doglianze restano necessariamente ed interamente assorbite dalla definizione del (dedotto) vizio procedurale relativo alla mancata sottoposizione a VAS del Piano.

Conclusivamente, l'appello n.9363/2011, in quanto infondato, va respinto.

Viene poi in rassegna l'appello delle sigg.re Trabatti - Danelli proposto avverso la sentenza n.2186/2011 con cui l Tar per la Lombardia ha accolto il ricorso proposto dall'Associazione Italia Nostra Onlus avverso gli atti deliberativi del Comune di Pavia recanti l' adozione e approvazione del piano attuativo "sulla green way".

Tale gravame in relazione sia al petitum che alla causa petendi riproduce esattamente le ragioni di contestazione giudiziale fatte valere con la prima delle impugnative all'esame , per cui non possono qui non valere le osservazioni e conclusioni già assunte dal Collegio, dovendosi, perciò giudicare infondato e quindi rigettare anche il presente appello.

Quanto all'appello incidentale proposto da Italia Nostra, questo va dichiarato inammissibile sotto svariati profili.

Detta Associazione impugna la statuizione del Tar relativa all' assorbimento "di tutte le ulteriori censure dedotte", deducendo la illegittimità del Piano proposto dalle appellanti principali sotto un profilo squisitamente urbanistico, rinvenibile, sulla scorta dei vizi denunciati, ad avviso dell'appellante incidentale, nella inesistenza di capacità edificatoria delle aree de quibus per impossibilità di applicare il meccanismo della perequazione e nella non conformità del piano attuativo allo strumento urbanistico generale del Comune..

Dette censure sono improponibili.

In primo luogo, in ragione del contenuto delle statuizioni in essa recate si osserva come la sentenza impugnata, in accoglimento di specifica censura, abbia dichiarato la illegittimità degli atti deliberativi de quibus per un vizio procedurale consistente nella previa acquisizione del "parere motivato" rappresentato dalla sottoposizione a VAS del Piano "sulla green way", quale fase preventiva dell'iter procedurale di formazione del piano attuativo in contestazione e non v'è dubbio che la precedenza logica della questione della sottoponibilità o meno alla procedura di compatibilità ambientale del Piano impedisce la trattazione degli aspetti urbanistici relativi all'approvazione del piano stesso, i quali, è bene precisarlo, nella fattispecie procedimentale de qua attengono ad un momento logico- cronologico successivo. Di qui l'intangibilità della statuizione giurisdizionale di assorbimento di "tutte le ulteriori censure dedotte.

L'inammissibilità della impugnativa incidentale è peraltro rilevabile sotto altro aspetto.

Anche a volere configurare per le Associazioni ambientaliste (tra le quali va annoverata senz'altro Italia Nostra) una legittimazione ad agire di vasta latitudine l'actio ad agendum non può comunque andare oltre i limiti invalicabili segnati dalla natura del giudizio amministrativo come processo di parti .

Ora, qualificandosi dette associazioni come parte privata del giudizio, le stesse sono, come tali , legittimate a ricorrere e a resistere nei limiti della diretta correlazione tra le illegittimità denunciate e gli interessi dalle medesime tutelati . (Cons. Giust. Amm. Regione Siciliana 16 ottobre 2012 n.933)

Nel caso di specie , in relazione agli scopi a monte perseguiti, all'Associazione Italia Nostra è consentito unicamente la deduzione di censure inerenti il profilo ambientale della vicenda, senza che sia possibile introdurre , come fatto con l'appello incidentale, doglianze che riguardano tout court il regime urbanistico applicabile alla proposta progettuale avanzata col piano "sulla green way" dalle sigg.re Trabatti- Danelli, il che rende inammissibile l'appello proposto avverso la sentenza n.2186/2011, in parte qua.

In forza delle suestese notazioni, le sentenze qui impugnate vanno confermate con reiezione degli appelli principali, mentre inammissibile si rivela l'appello incidentale proposto in relazione alla seconda delle impugnative esaminate.

Sussistono, peraltro, giusti motivi, tenuto conto della specificità della vicenda, per compensare tra le parti le spese e competenze del presente grado del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta) definitivamente pronunciando sugli appelli in epigrafe indicati, li Riunisce e così dispone:

- a) Rigetta l'appello n.9363/ 2011
- b) Rigetta l'appello principale n. 9365/2011.
- c) dichiara inammissibile l'appello incidentale proposto dall'Associazione Italia Nostra Onlus

Compensa tra le parti le spese e competenze del presente grado del giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 29 maggio 2012 con l'intervento dei magistrati:

Sergio De Felice, Presidente FF

Diego Sabatino, Consigliere

Guido Romano, Consigliere

Andrea Migliozi, Consigliere, Estensore

Fulvio Rocco, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 13/11/2012

IL SEGRETARIO

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