

Aggiornamento del PRIA (piano regionale degli interventi per la qualità dell'aria) ed esclusione dalla procedura di VAS

Cons. Stato, Sez. IV 24 gennaio 2022, n. 441 - Giovagnoli, pres.; Conforti, est. - Cittadini per l'Aria Onlus (avv. Gerometta) c. Regione Lombardia (avv.ti Pujatti e Santagostino) ed a.

Ambiente - Approvazione dell'aggiornamento del piano regionale degli interventi per la qualità dell'aria (PRIA o Piano) - Esclusione dell'aggiornamento del PRIA dalla procedura di VAS.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1. Giunge all'esame di questo Consiglio di Stato l'appello proposto dall'Associazione non riconosciuta Cittadini per l'Aria ONLUS avverso la sentenza del Tribunale amministrativo per la Lombardia, sede di Milano, del 18 luglio 2019 n. 1661.
2. In primo grado, l'Associazione Cittadini per l'Aria ONLUS, con il ricorso introduttivo del giudizio e con i successivi motivi aggiunti, ha proposto domanda di annullamento:
 - a) della Deliberazione G.R. n. 449 del 2 agosto 2018, recante “*Approvazione dell'aggiornamento del piano regionale degli interventi per la qualità dell'aria (PRIA o Piano)*”, e relativi allegati, ivi compreso il “*Documento di aggiornamento del Piano Regionale degli Interventi per la qualità dell'Aria (PRIA)*”;
 - b) di ogni altro atto conseguente, connesso e presupposto, tra cui, in particolare, il documento/rapporto preliminare del 2 marzo 2018 e il decreto n. 9993 del 10 luglio 2018, di esclusione dell'aggiornamento del PRIA dalla procedura di VAS, ambedue emanati dalla Regione Lombardia.
- 2.1. L'interessata ha altresì proposto domanda di condanna della Regione Lombardia a provvedere all'avvio di un procedimento per l'aggiornamento del P.R.I.A. o, in via alternativa, all'approvazione di un Piano conforme alla Direttiva 2008/50/CE e alla disciplina di settore nazionale, nonché, all'applicazione di misure provvisorie a tutela della salute dei cittadini lombardi, fino all'efficacia di tale nuovo piano, conforme all'art. 23 della suddetta Direttiva.
3. Giova premettere quelli che sono i fatti rilevanti al presente processo.
4. Con Delibera di Giunta Regione n. 593/2013 del 6 settembre 2013, la Regione Lombardia ha approvato il Piano Regionale degli interventi per la qualità dell'aria (PRIA).
5. Nel dicembre 2016, l'Associazione Cittadini per l'Aria Onlus e l'Associazione Ipertensione Polmonare Italiana (AIPI), hanno diffidato la Regione Lombardia affinché provvedesse ad avviare, nel tempo più breve possibile “*e comunque non più tardi di 30 giorni*”, un procedimento volto al suo aggiornamento.
6. Con ricorso avverso il silenzio n. 462/2017 di R.G., l'odierna appellante, unitamente ad altre associazioni, si sono rivolte al Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, per ottenere la declaratoria dell'illegittimità dell'inerzia dell'amministrazione regionale, in ordine al suddetto aggiornamento.
7. Prima della celebrazione della camera di consiglio, la Regione ha adottato la delibera di Giunta regionale n. 6438 del 3 aprile 2017, con la quale ha dato avvio al procedimento di aggiornamento del Piano.
8. Il ricorso è stato pertanto dichiarato improcedibile, con la sentenza n.1088/2017.
9. In data 2 marzo 2018, la Regione provvedeva alla pubblicazione del Documento preliminare di aggiornamento di Piano e del Rapporto preliminare di V.a.s..



10. La Regione indicava che, dalla pubblicazione di tale “documento preliminare di aggiornamento di Piano e Rapporto preliminare sulla V.a.s.”, era concesso un termine di 30 giorni per osservazioni sullo stesso.

11. In data 31 marzo 2018, l’Associazione appellante inviava le sue osservazioni al procedimento.

12. In data 22 marzo 2018, si è tenuta la Conferenza di verifica nella quale l’autorità competente per la Valutazione di Incidenza (V.i.c.) della Regione Lombardia, aveva espresso parere, con condizioni, di esclusione dell’aggiornamento del PRIA dalla Valutazione di Incidenza.

13. In data 10 luglio 2018, veniva adottato il decreto n. 9993 di esclusione dalla procedura di V.a.s. per l’aggiornamento del PRIA con prescrizioni e raccomandazioni, nel quale si è puntualizzato che “*si dovranno assicurare adeguate forme e momenti di partecipazione*”.

14. In data 30 luglio 2018, si è svolto il tavolo istituzionale “Aria” e, successivamente, la Giunta regionale ha adottato la delibera n. 449 del 2 agosto 2018, che ha approvato l’aggiornamento del PRIA.

15. L’associazione “Cittadini per l’Aria Onlus” ha conseguentemente impugnato il provvedimento suindicato.

16. Con il primo motivo di ricorso, l’Associazione ha gravato il provvedimento di approvazione, lamentando la mancata sottoposizione a V.a.s. del P.r.i.a., imposta, a suo avviso, dall’art. 6, co. 2, del d.lgs. n. 152/2006 e dall’art. 9, comma 12, del d.lgs. n. 155/2010, per cui i piani ivi previsti sono comunque soggetti all’obbligo di V.a.s., ove si tratti di piani e di programmi che possono avere impatti significativi sull’ambiente e sul patrimonio culturale, condizione che sussiste per il P.r.i.a..

17. Con il secondo motivo di ricorso, la ricorrente ha contestato la violazione delle regole sulla partecipazione procedimentale, poiché i soggetti individuati come portatori di interessi connessi alla pianificazione sono stati chiamati ad esprimersi sul c.d. “Documento preliminare di aggiornamento” il quale, contenendo unicamente generiche linee di intervento dell’aggiornamento, non consentiva alcuna effettiva partecipazione sulla proposta di aggiornamento che, secondo l’associazione, non vi era, in realtà, contenuta.

18. Con il terzo motivo di ricorso, l’associazione ha impugnato il provvedimento, deducendo il difetto d’istruttoria, con particolare riguardo al documento di aggiornamento del P.r.i.a., contenente lo studio dell’impatto sanitario, e che, ad avviso della ricorrente, avrebbe sottostimato l’incidenza dell’inquinamento dell’aria nella regione Lombardia.

19. Con i motivi aggiunti, la ricorrente ha formulato due ulteriori censure, ritenute dal T.a.r. interconnesse, e con le quali ci si è doluti dell’errata indicazione dell’orizzonte temporale di realizzazione degli obiettivi del piano e di diversi vizi istruttori, relativi all’errato apprezzamento dello scenario ambientale di partenza (“troppo ottimistico” con conseguente ricaduta sulla prognosi della tempistica di conseguimento dei risultati), all’errata scelta dei livelli di PM10 e PM2.5 presi come riferimento (perché misurati nel 2015 e senza seguire i criteri imposti dalla Direttiva) e, infine, l’insufficiente raccordo fra lo strumento di pianificazione di cui si impugna l’approvazione e gli altri piani di intervento regionale.

20. Si è costituita in giudizio la Regione Lombardia, resistendo al ricorso e ai motivi aggiunti, e domandandone il rigetto.

21. È intervenuta in giudizio, *ad adiuvandum*, l’associazione Clientearth, domandando l’accoglimento del ricorso.

22. Con la sentenza del 18 luglio 2019 n. 1661, il T.a.r. suindicato ha respinto il ricorso introduttivo del giudizio e i motivi aggiunti, compensando le spese di lite.

22.1. Segnatamente, il Giudice di primo grado:

a.1) ha respinto l’eccezione pregiudiziale di difetto di legittimazione attiva, formulata dalla Regione, nei confronti dell’Associazione ricorrente, evidenziando la sussistenza di tutti i presupposti che la giurisprudenza amministrativa richiede per l’individuazione della legittimazione a ricorrere in capo alle associazioni non riconosciute;

a.2) ha respinto l'eccezione pregiudiziale di inammissibilità del ricorso, per mancanza dell'atto deliberativo dell'organo rappresentativo dell'associazione, rilevando che secondo un consolidato insegnamento giurisprudenziale *“l'organo rappresentativo di un'associazione può stare in giudizio senza necessità di autorizzazione da parte dell'organo deliberante (ove esistente), salva diversa specifica previsione legale o statutaria”*;

a.3) ha accolto l'eccezione di inammissibilità dell'intervento *ad adiuvandum*, rilevando che l'interveniente associazione non ha provato il suo radicamento sul territorio nel quale si dispiegano gli effetti del provvedimento impugnato;

b) ha respinto il primo motivo del ricorso introduttivo, rilevando che:

b.1) in base all'art. 9 del d.lgs. 13 agosto 2010, n. 155, la modifica del Piano va sottoposta a V.a.s. *“esclusivamente”* nel caso in cui comporti un impatto significativo sull'ambiente e questa incidenza è stata esclusa dalla Regione in sede di procedimento di verifica di assoggettabilità a V.a.s.;

b.2) nel caso di specie, la ricorrente non ha fornito alcuna dimostrazione del fatto che le previsioni derivanti dall'applicazione del piano possono avere sull'ambiente effetti significativi;

b.3) sono infondate le censure con le quali si lamenta l'inadeguatezza in sé dell'aggiornamento, anziché rispetto al Piano che ne è l'oggetto, come pure le doglianze riguardanti gli effetti dell'aggiornamento, in quanto asseritamente inidonei a raggiungere i risultati stabiliti dalla normativa di settore, trattandosi di doglianze che confondono lo scopo assegnato al P.r.i.a. con quello proprio della V.a.s.;

c) ha dichiarato inammissibile il secondo motivo di ricorso, in quanto genericamente dedotto, e, al contempo, infondato, poiché, dalla documentazione prodotta in giudizio, è emerso che la ricorrente ha partecipato al procedimento in esame, dopo avere avuto a disposizione le informazioni necessarie, contenute nel Rapporto preliminare;

d) ha dichiarato inammissibile e infondato il terzo motivo di ricorso:

d.1) quanto alla prima declaratoria, perché non è stato esplicitato l'interesse alla deduzione formulata con il motivo scrutinato e, inoltre, le allegazioni di parte risultano sconfinare nel merito tecnico dell'amministrazione competente;

d.2.) quanto all'infondatezza, perché l'associazione non ha dimostrato che l'asserita errata disamina delle conseguenze dei superamenti dei valori limite sulla salute dei cittadini lombardi si sia tradotta in un'errata della scelta delle misure di rientro;

e) ha dichiarato inammissibili e infondati i motivi aggiunti:

e.1) sia perché contenenti censure che dovevano essere proposte con il ricorso introduttivo del giudizio, in quanto non collegate alla documentazione successivamente ostesa dalla Regione e direttamente riguardanti il Piano originariamente impugnato;

e.2) sia a causa della loro genericità, *“trattandosi di censure con cui, senza indicazione di specifici motivi...si contestano le scelte effettuate dall'Amministrazione in ordine alle misure di rientro nei valori limite”*;

e.3) sia perché rivolte avverso atti amministrativi, quali le rilevazioni dell'A.r.p.a., estranee all'oggetto del giudizio;

e.4) sia richiamando *per relationem*, a fondamento della declaratoria di infondatezza, *“quanto già osservato scrutinando il ricorso introduttivo”*.

23. L'Associazione soccombente ha proposto appello avverso la sentenza di primo grado.

24. Con il primo motivo di appello, l'Associazione grava il capo della sentenza di primo grado che ha escluso che la “modifica” del Piano debba essere sottoposta a V.a.s.

L'appellante, dopo aver ripercorso il quadro normativo euro-unitario e nazionale che disciplina la V.a.s., ha dedotto che la pronuncia di primo grado non avrebbe tenuto conto della circostanza che il piano presentato dalla Regione non sarebbe una mera “modifica”, ma un vero e proprio piano.

Difatti, ai sensi dell'art. 1° art. 2 della legge della Regione Lombardia n. 24 del 11 dicembre 2006, la Giunta *“...approva un programma regionale di interventi per la qualità dell'aria di durata triennale,*

aggiornabile con cadenza annuale”, sicché il Piano del 2013 avrebbe avuto una durata massima al 2017 e, successivamente, se ne sarebbe dovuta disporre la rinnovazione.

Si evidenzia, inoltre, che, in ragione a diverse pronunce della Corte di Giustizia, ciò che conta per la sottoposizione a V.a.s. è la sostanza e non la forma, e, dunque, si sarebbe dovuto tenere altresì conto del fatto che il Piano interessa l'intero territorio regionale.

Si censura, inoltre, la sentenza per aver ristretto il significato del sintagma “*impatti significativi*” alla sola incidenza ambientale di carattere negativo, mentre la suddetta locuzione avrebbe un'accezione non connotata assiologicamente in termini positivi o negativi, e l'espressione in questione andrebbe intesa come riferita ad ogni influenza della pianificazione quantitativamente o qualitativamente notevole su altre forme di pianificazione o su altre attività. Il che avverrebbe nel caso di specie, secondo l'appellante, perché la pianificazione sulla qualità dell'area influenza altri piani (“*si pensi ai piani trasporto, energia e agricoltura*”, pag. 17 appello) e svariate attività (“*piani per l'aria stabiliscono sempre... un quadro di riferimento per progetti ed altre attività, riguardo a ubicazione, la natura, le dimensioni e le condizioni operative un quadro di riferimento per progetti ed altre attività, riguardo a ubicazione, la natura, le dimensioni e le condizioni operative*”, pag. 17 appello). Inoltre, poiché il Piano in questione è volto, per definizione, al miglioramento di una componente ambientale degradata, “*la natura dell'impatto da considerare per un “piano ambientale” è ontologicamente diversa da quella di altri piani*” (pag. 20 appello).

Si richiama, ancora, l'art. 3 del D.c.R. 351/2007 della Regione Lombardia che afferma che “*Il significato chiave della VAS è costituito dalla sua capacità di integrare e rendere coerente il processo di pianificazione orientandolo verso la sostenibilità*” (pag. 20 appello) e si mette in risalto quali conseguenze negative si sono riverberate sulla pianificazione effettuata, a causa del mancato espletamento della V.a.s. (pag. 22 appello).

Si contesta, poi, che le statuizioni pianificatorie dell'aggiornamento possano considerarsi “*minori*”.

Si evidenzia, al riguardo, l'enorme mole del piano e il fatto che il provvedimento in questione inciderà su aspetti correlati alla salute e all'ambiente in cui vivono sedici milioni di persone.

24.2. Con un'ulteriore censura, si grava poi la sentenza per aver confuso la discrezionalità tecnica nell'individuazione delle misure e delle soluzioni proposte con la pianificazione, con l'accertamento dei presupposti per decidere se far rientrare o meno nella procedura di V.a.s. il piano in questione.

Su quest'ultimi aspetti, il sindacato del G.a. sarebbe pieno, trattandosi dell'applicazione di una norma di legge.

Si deduce, di seguito, l'omessa pronuncia sulle censure con le quali si è affermata, in sostanza, la contraddittorietà fra le premesse articolate dalla Regione, quale ragione della necessità di una modifica in aggiornamento del Piano e che evidenziavano una drammatica situazione di partenza e il sostanziale fallimento del Piano del 2013, e la conclusione secondo cui le modifiche apportate sarebbero “*minori*” o comunque non sarebbero significative.

L'appellante fornisce molteplici deduzioni per corroborare la contraddittorietà e l'inadeguatezza del Piano approvato (pag. 27 e 28 appello).

25. Con il secondo motivo di appello, l'Associazione censura, con dovizia di argomentazioni, il capo della sentenza che ha dichiarato inammissibile e infondato il motivo di impugnazione basato sull'asserita violazione della partecipazione procedimentale.

Secondo l'appellante, il quadro normativo prevede norme che stabiliscono la più ampia ed effettiva partecipazione, anche in caso di mera modifica o riesame (pag. 35 appello), che, nel caso di specie, sarebbe invece mancata. Allo stesso modo, risulterebbe violata la prescrizione del decreto che ha disposto l'esclusione della V.a.s. nel quale si è previsto un'ampia partecipazione dei portatori di interesse.

Si evidenzia, altresì, che il procedimento ha avuto una tempistica talmente celere da rendere sostanzialmente non effettivo l'apporto procedimentale fornito dai portatori di interessi e che questo apporto, invece di caratterizzare l'intero svolgimento del procedimento, è stato concluso alla

valutazione e all'esame del documento preliminare per la valutazione e l'esclusione della V.a.s., risultante peraltro privo di ogni concreta proposta o misura (pag. 31 appello).

26. Con il terzo motivo di appello, l'appellante reitera, in realtà, la domanda di condanna già proposta in primo grado, con la quale si chiede, in caso di pronuncia dell'annullamento degli atti impugnati, *in primis*, che venga predisposto un nuovo piano per la qualità dell'aria che assicuri il rispetto dei limiti di legge nel tempo più breve possibile, e, *in secundis*, l'applicazione in via provvisoria di misure a tutela della salute umana e dell'ambiente, che la Regione potrà individuare come nuove o attingere dai piani preventivi, in modo da assicurare che, quantomeno, non vi sia alcun passo indietro in termini di tutela, sino all'approvazione di un nuovo piano conforme all'art. 23 della Direttiva 2008/50/CE.

27. Si è costituita in giudizio la Regione Lombardia, resistendo all'appello e domandandone il rigetto.

28. All'udienza del 16 dicembre 2021, la causa è stata trattenuta in decisione.

29. Il ricorso è infondato.

29.1. Con un'articolata motivazione il T.a.r. ha respinto il primo motivo di ricorso, volto a censurare la mancata sottoposizione dell'aggiornamento del P.r.i.a. a V.a.s., affermando, in primo luogo, che *“Il Collegio...è incline a ritenere che non debba essere sottoposto alla procedura di valutazione ambientale strategica (V.A.S.) uno strumento pianificatorio le cui previsioni non si discostano in maniera sostanziale da quelle già fatte oggetto di tale indagine.*

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

29.2. Successivamente, il T.a.r. ha rafforzato la superiore statuizione sia affermando che gli impatti significativi costituenti il presupposto per la V.a.s. siano soltanto quelli “negativi” sia escludendo l'obbligo di sottoposizione a V.a.s. dell'aggiornamento del P.r.i.a., trattandosi di una “modifica minore” ai sensi dell'art. 6, comma 3, d.lgs. n. 152/2006.

29.3. Così riassunto, più nel dettaglio, il contenuto decisivo della sentenza, con riferimento al primo motivo di ricorso, relativo alla mancata sottoposizione a V.a.s. dell'aggiornamento del Piano, va rimarcato come, in quella che costituisce la ragione della decisione innanzi riportata per esteso, il T.a.r. ha concluso, non già escludendo che l'aggiornamento di Piano produca effetti significativi sull'ambiente, quanto affermando che questi effetti non siano diversi da quelli già presi in considerazione dalla Valutazione ambientale strategica effettuata nei confronti del Piano approvato nel 2013.

29.4. Alla luce di questa esplicita *ratio decidendi*, era onere della ricorrente, odierna appellante, mettere in risalto, da un lato, in che misura e in cosa consisterebbe, invece, questa divergenza fra le due Pianificazioni.

29.5. Ad avviso del Collegio risulta del tutto insufficiente ad esprimere una divaricazione fra i due atti, tale da rendere la valutazione di esclusione della V.a.s. impugnata illogica, irragionevole o viziata sotto il profilo del travisamento dei fatti, del difetto di istruttoria oppure dell'insufficienza, della non congruità o della contraddittorietà della motivazione, l'insieme delle circostanze dedotte dall'associazione dapprima nel ricorso e poi nell'appello.

29.6. Invero, il dato normativo è chiaro quanto ai parametri che l'amministrazione procedente deve tenere in considerazione, per potersi verificare l'assoggettabilità o meno a V.a.s. dei Piani con risvolti sulla componente ambientale.

29.6.1. L'allegato I al d.lgs. 152/2006 prevede, infatti, che, per valutare se sottoporre o meno un determinato Piano alla V.a.s., si debba tenere conto dei seguenti elementi:

“1. Caratteristiche del piano o del programma, tenendo conto in particolare, dei seguenti elementi:

- in quale misura il piano o il programma stabilisce un quadro di riferimento per progetti ed altre attività, o per quanto riguarda l'ubicazione, la natura, le dimensioni e le condizioni operative o attraverso la ripartizione delle risorse;

- in quale misura il piano o il programma influenza altri piani o programmi, inclusi quelli

gerarchicamente ordinati;

- *la pertinenza del piano o del programma per l'integrazione delle considerazioni ambientali, in particolare al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile;*
- *problemi ambientali pertinenti al piano o al programma;*
- *la rilevanza del piano o del programma per l'attuazione della normativa comunitaria nel settore dell'ambiente (ad es. piani e programmi connessi alla gestione dei rifiuti o alla protezione delle acque).*

2. Caratteristiche degli impatti e delle aree che possono essere interessate, tenendo conto in particolare, dei seguenti elementi:

- *probabilità, durata, frequenza e reversibilità degli impatti;*
- *carattere cumulativo degli impatti;*
- *natura transfrontaliera degli impatti;*
- *rischi per la salute umana o per l'ambiente (ad es. in caso di incidenti);*
- *entità ed estensione nello spazio degli impatti (area geografica e popolazione potenzialmente interessate);*
- *valore e vulnerabilità dell'area che potrebbe essere interessata a causa:*
- *delle speciali caratteristiche naturali o del patrimonio culturale;*
- *del superamento dei livelli di qualità ambientale o dei valori limite dell'utilizzo intensivo del suolo;*
- *impatti su aree o paesaggi riconosciuti come protetti a livello nazionale, comunitario o internazionale”.*

29.6.2. Ebbene, per potersi censurare il giudizio di non assoggettabilità a V.a.s. di un determinato Piano o modifica di Piano, chi ne ha interesse deve dimostrare la sussistenza di un vizio della funzione (relativo al processo logico di giudizio, all'esattezza e alla completezza dell'istruttoria, alla corretta valutazione dei fatti presi in considerazione, alla congruità, sufficienza e coerenza della motivazione) con riferimento a taluno di questi criteri.

29.6.3. Nel caso di specie, la Regione, nel “Rapporto preliminare per la verifica di assoggettabilità al processo di V.a.s. e documento preliminare di aggiornamento di Piano” ha compiutamente rappresentato per ciascun criterio indicato dal legislatore le motivazioni per le quali ha ritenuto insussistenti dei “significativi impatti ambientali” diversi da quelli già presi in considerazione con il Piano del 2013, già sottoposto a V.a.s. (cfr. il suddetto rapporto da pag. 113 a pag. 127)

29.7. Non incide sulle motivazioni espresse dal T.a.r., l'insieme delle circostanze che l'appellante ri-espone, dopo averle già elencate nel ricorso introduttivo del giudizio, consistenti, in buona sostanza, in quelle circostanze di fatto, sopravvenute all'approvazione del Piano del 2013 e prese in considerazione dalla Regione quale presupposti che hanno reso necessario l'aggiornamento di tale strumento.

29.7.1. In primo luogo, per l'appunto, i fatti elencati dall'appellante hanno costituito i presupposti presi in considerazione per procedere all'aggiornamento del Piano e, dunque, risulta infondata l'affermazione secondo cui ad essi non sarebbe stata data rilevanza da parte dell'amministrazione regionale.

Tuttavia, il verificarsi di sopravvenienze che fungano da presupposti per procedere all'aggiornamento della pianificazione non determina per ciò stesso, come pure, in realtà, sostiene parte appellante, la necessità di una sicura sottoposizione a V.a.s. dell'aggiornamento della pianificazione in essere, poiché, in base all'art. 9 del d.lgs. n. 155/2010, viene comunque demandata all'autorità competente la valutazione dell'impatto sull'ambiente comportato dalle previsioni del Piano o del suo aggiornamento.

29.7.2. In secondo luogo, non viene chiarito, dall'appellante, quale dei criteri elencati dall'Allegato I al T.U. ambiente non sarebbe stato adeguatamente considerato e valutato, da parte della Regione, in considerazione dei presupposti enucleati, così da potersi ritenere integrato uno dei vizi della funzione poc'anzi elencato, relativamente al giudizio espresso dall'autorità competente in materia.

29.8. In definitiva, dunque, la valutazione operata dalla Regione, che ha escluso che l'aggiornamento abbia comportato degli *"impatti significativi sull'ambiente"* diversi e ulteriori rispetto a quelli già valutati in sede di V.a.s. compiuta nel 2013, risulta pienamente legittima.

29.9. In ragione, della legittimità della statuizione divisata, risulta carente di interesse l'esame delle censure riproposte con il primo motivo di appello e relative alle autonome *rationes decidendi* della pronuncia, con le quali si è escluso l'assoggettabilità a V.a.s. dell'aggiornamento del Piano sia perché gli impatti significativi rilevanti sarebbero soltanto quelli negativi e sia perché l'aggiornamento del Piano apporterebbe comunque delle modifiche da considerarsi *"minori"* ai sensi dell'art. 6, comma 3, d.lgs. n. 152/2006.

29.10. L'eventuale accoglimento di queste censure non determinerebbe alcun risultato utile per l'appellante risultando corretta, alla luce di quanto fin qui esposto, la statuizione di primo grado che ha escluso che *"le previsioni derivanti dall'applicazione del piano possono avere sull'ambiente effetti significativi, diversi da quelli già presi in considerazione dalla P.A., in quanto derivanti dal piano del 2013"*.

29.11. Il primo motivo di appello va dunque respinto.

30. Quanto al secondo motivo di appello, il Collegio rileva che i mezzi di gravame formulati non valgono a scalfire la motivazione data dal T.a.r..

30.1. Va statuita, in primo luogo, l'inammissibilità di alcune allegazioni, che vengono formulate, per la prima volta, soltanto in appello, confermando così la statuizioni del T.a.r., secondo cui *"Non si specifica qual è la disposizione del Documento Preliminare di Aggiornamento del Piano (allegato dalla ricorrente sub n.3), documento che si compone di ben 145 pagine, che si pone in contrasto con la richiamata normativa, né si precisa qual è la prescrizione dell'Allegato XV che sarebbe stata violata."*

30.1.1. In particolare, l'appellante scrive che:

a) *"La Convenzione di Århus impone la partecipazione in ogni fase, iniziale, di definizione degli elementi di pianificazione, e allorché si sia giunti al documento che, dati gli approfondimenti tecnici necessari a valutare le alternative, contenga una proposta. E pure le Raccomandazioni di Maastricht sull'applicazione della Convenzione di Århus indicano che le informazioni "necessarie" al pubblico per la partecipazione alla pianificazione (art. 7 Convenzione Århus) includono "il testo in bozza del piano con le analisi economiche, costi benefici e le ulteriori analisi sulle quali il piano (...) si basa" (doc. 93 II grado, p. 49, punto 174, b)";*

b) *"E' infine lo stesso provvedimento di esclusione di VAS (doc. 4 fasc. I grado), emesso 20 giorni prima dell'aggiornamento, a specificare che "Al fine di garantire che il processo di pianificazione sia il più possibile integrato e sinergico (..omissis..) per il conseguimento degli obiettivi specifici di miglioramento della qualità dell'aria definiti dalla direttiva 2008/50 e dal d.lgs. 155/2010, oltreché condiviso con i vari portatori di interesse, il pubblico ed il pubblico interessato, si dovranno assicurare adeguate forme e momenti di partecipazione" (punto 5.2.5)"* (su questo aspetto, l'appellante insiste anche a pag. 19 delle repliche).

30.1.2. Si tratta di circostanze e deduzioni non contenute nell'appello, volte a sottolineare nuovi profili di illegittimità dell'atto, e, come tali, inammissibili ai sensi dell'art. 104 c.p.a..

30.2. Nel merito, le doglianze di parte appellante risultano sostanzialmente incentrate sul fatto che la partecipazione avrebbe avuto luogo con esclusivo riferimento al *"documento preliminare di aggiornamento"* (cfr. pag. 17 ricorso di primo grado; pag. 30 appello) e che questo documento sarebbe *"...privo - contrariamente al documento finale - di ogni concreta proposta o misura"*.

30.2.1. Si tratta, tuttavia, di una censura infondata.

30.2.2. Come già ritenuto dal T.a.r., il documento in questione *"si compone di ben 145 pagine"* e, a differenza di quanto opina l'appellante, contiene un'analisi molto approfondita non soltanto della situazione fattuale in cui l'aggiornamento si colloca, ma anche una corposa analisi degli *"Obiettivi del piano"* e delle *"strategie d'azione"*, che vengono analizzate a pag. 59 e ss. (e, segnatamente, al

capitolo 5.6.1. le questioni “*TRASPORTI SU STRADA E MOBILITÀ*” da pag. 76 a pag. 90; al capitolo 5.6.2. “*SORGENTI STAZIONARIE E USO RAZIONALE DELL’ENERGIA*” da pag. 90 a pag. 102; al capitolo 5.6.3. “*ATTIVITÀ AGRICOLE E FORESTALI*” da pag. 103 a pag. 112).

L’associazione, dunque, ben avrebbe potuto avanzare le sue concrete proposte aggiuntive o migliorative, rispetto a tali strategie di intervento, qualora avesse ritenute insufficienti o eccessivamente generiche quelle enucleate dalla Regione Lombardia.

30.2.3. Sulla circostanza che il tavolo illustrativo riguardante l’aggiornamento si sia tenuto il 30 luglio 2018 e l’approvazione del piano sia avvenuta il 2 agosto 2018, il che avrebbe, secondo l’appellante, reso non effettiva la partecipazione, il T.a.r. ha espressamente statuito che “*Non è dato comprendere, in dettaglio, quali significative differenze esistenti fra il Documento di Piano, reso oggetto di anticipata conoscenza, e il successivo Aggiornamento poi adottato dall’Amministrazione, avrebbero reso non effettiva la partecipazione procedimentale dell’istante*”.

30.2.3. Tale punto della sentenza non risulta essere stato oggetto di nessuna specifica impugnazione da parte dell’associazione interessata, che si è limitata, inammissibilmente, a ribadire che l’operato della Regione avrebbe costituito una violazione delle regole sulla partecipazione procedimentale.

30.3. Va rilevato, infine, come risulti dirimente che, nel ricorso introduttivo del giudizio, non risultino neppure allegare le deduzioni che si sarebbero fatte valere in sede endoprocedimentale, qualora gli incumbenti relativi alla partecipazione fossero stati espletati secondo quanto dedotto dall’appellante e quale specifico vizio della funzione si sia originato e sia effettivamente dipeso dall’incompleta partecipazione dell’interessata al procedimento.

30.4. Il secondo motivo di appello va pertanto in parte dichiarato inammissibile e in parte respinto.

31. Dalla reiezione dei precedenti motivi di appello discende l’inammissibilità del terzo motivo di appello, con il quale, sul presupposto dell’annullamento dell’atto impugnato, si è domandata la condanna della Regione ad emanare un nuovo strumento di pianificazione: la mancata verifica del suddetto presupposto determina l’inammissibilità della domanda di condanna.

32. In conclusione, l’appello va respinto in considerazione delle motivazioni fin qui espresse.

33. In ragione della complessità della vicenda e della sua novità, si ritiene equo compensare le spese di lite.

(Omissis)