



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 420 del 2018, proposto da
- Associazione Italia Nostra Onlus, in persona del legale rappresentante pro-tempore, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Federico Gualandi e Maria Agostina Cabiddu e domiciliata ai sensi dell'art. 25 cod. proc. amm.;

contro

- il Comune di Milano, in persona del Sindaco pro-tempore, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Paola Cozzi, Antonello Mandarano, Alessandra Montagnani Amendolea, Anna Maria Pavin, Maria Lodovica Bognetti ed Elena Maria Ferradini ed elettivamente domiciliato in Milano, Via della Guastalla n. 6, presso la sede dell'Avvocatura comunale;
- la Regione Lombardia, in persona del Presidente pro-tempore, rappresentata e difesa dall'Avv. Piera Pujatti ed elettivamente domiciliata in Milano, Piazza Città di Lombardia n. 1;
- FS Sistemi Urbani S.r.l., in persona del legale rappresentante pro-tempore,

rappresentata e difesa dagli Avv.ti Francesco Gianni e Maria Grazia Lanero ed elettivamente domiciliata presso lo studio degli stessi in Milano, Piazza Belgioioso n. 2;

- Ferrovie dello Stato S.p.A., in persona del legale rappresentante pro-tempore, non costituita in giudizio;

- Rete Ferroviaria Italiana S.p.A., in persona del legale rappresentante pro-tempore, non costituita in giudizio;

nei confronti

- Savills Investment Management S.G.R. S.p.A., in persona del legale rappresentante pro-tempore, in qualità di società di gestione e per conto del fondo denominato “Olimpia Investment Fund – Fondo Comune di Investimento Alternativo Immobiliare Riservato”, rappresentata e difesa dall’Avv. Guido Alberto Inzaghi ed elettivamente domiciliata presso lo studio dello stesso in Milano, Piazza E. Duse n. 3;

- Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, in persona del legale rappresentante pro-tempore, non costituita in giudizio;

e con l'intervento di

ad opponendum:

- Coima S.G.R. S.p.A., in persona del legale rappresentante pro-tempore, nell’interesse e quale società di gestione del fondo immobiliare denominato “Coima Mistral Fund”, rappresentata e difesa dall’Avv. Guido Alberto Inzaghi ed elettivamente domiciliata presso lo studio dello stesso in Milano, Piazza E. Duse n. 3;

per l’annullamento

- del Decreto del Presidente della Giunta Regionale della Lombardia 1° agosto 2017, n. 754, avente ad oggetto l’approvazione dell’Accordo di Programma, ai sensi dell’art. 34 del D. Lgs. n. 267 del 2000, per la trasformazione urbanistica delle aree

ferroviarie dismesse e in dismissione, site nel Comune di Milano, denominate «Scalo Farini, Scalo Romana, Scalo e Stazione di Porta Genova, Scalo Basso di Lambrate, parte degli scali Greco-Breda e Rogoredo, aree ferroviarie S. Cristoforo», in correlazione con il potenziamento del sistema ferroviario in ambito milanese, pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia, Serie Ordinaria, n. 31, del 3 agosto 2017;

- della Delibera del Consiglio comunale di Milano n. 19/2017 del 13 luglio 2017, avente ad oggetto la ratifica, ai sensi dell'art. 34, comma 5, D. Lgs. n. 267 del 2000, dell'adesione del Sindaco del Comune di Milano all'Accordo di Programma, per la trasformazione urbanistica delle aree ferroviarie dismesse e in dismissione, site nel Comune di Milano, denominate «Scalo Farini, Scalo Romana, Scalo e Stazione di Porta Genova, Scalo Basso di Lambrate, parte degli scali Greco-Breda e Rogoredo, aree ferroviarie S. Cristoforo», in correlazione con il potenziamento del sistema ferroviario in ambito milanese;

- dell'Accordo di programma sottoscritto in data 22 giugno 2017 “ai sensi dell'art. 34 del d. lgs. n. 267/2000, per la trasformazione urbanistica delle aree ferroviarie dismesse e in dismissione, site in Comune di Milano denominate: «Scalo Farini, Scalo Romana, Scalo e Stazione di Porta Genova, Scalo Basso di Lambrate, parte degli Scali Greco-Breda e Rogoredo, aree ferroviarie S. Cristoforo», in correlazione con il potenziamento del sistema ferroviario in ambito milanese”;

- di ogni altro atto presupposto, consequenziale e/o connesso.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Milano, della Regione Lombardia, di FS Sistemi Urbani S.r.l. e di Savills Investment Management S.G.R. S.p.A.;

Visto l'intervento ad opponendum di Coima S.G.R. S.p.A.;

Visto il decreto n. 786/2019 con cui è stato autorizzato il deposito in giudizio da parte della difesa del Comune di Milano, su supporto informatico non modificabile, di parte della documentazione (ossia gli elaborati facenti parte dell'Accordo di Programma), avuto riguardo all'inidoneità della stessa ad essere depositata con le ordinarie modalità telematiche;

Visti i decreti n. 827/2019, n. 830/2019 e n. 853/2019 con cui è stato autorizzato il superamento dei limiti dimensionali delle memorie difensive di alcune delle parti di causa;

Vista l'ordinanza n. 2164/2019 con cui sono state autorizzate le riprese audiovisive dell'udienza pubblica relativa al presente giudizio;

Visti tutti gli atti della causa;

Designato relatore il consigliere Antonio De Vita;

Uditi, all'udienza pubblica del 15 ottobre 2019, i difensori delle parti, come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso depositato in giudizio in data 16 febbraio 2018, a seguito di trasposizione del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, l'Associazione ricorrente ha impugnato, unitamente agli atti presupposti, il Decreto del Presidente della Giunta Regionale della Lombardia 1° agosto 2017, n. 754, avente ad oggetto l'approvazione dell'Accordo di Programma, ai sensi dell'art. 34 del D. Lgs. n. 267 del 2000, per la trasformazione urbanistica delle aree ferroviarie dismesse e in dismissione, site nel Comune di Milano, denominate «Scalo Farini, Scalo Romana, Scalo e Stazione di Porta Genova, Scalo Basso di Lambrate, parte degli scali Greco-Breda e Rogoredo, aree ferroviarie S. Cristoforo», in correlazione con il

potenziamento del sistema ferroviario in ambito milanese, pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia, Serie Ordinaria, n. 31, del 3 agosto 2017.

Il Comune di Milano e le Ferrovie dello Stato S.p.A., in data 25 luglio 2005 e in data 20 marzo 2007, hanno stipulato degli accordi finalizzati alla trasformazione urbanistica e alla valorizzazione immobiliare delle aree ferroviarie dismesse situate nell'ambito cittadino, aventi un'estensione di oltre un milione e duecentomila metri quadrati, con il connesso impegno della Società a potenziare il sistema ferroviario milanese. In esecuzione di tali accordi, in data 27 luglio 2007, il Sindaco del Comune di Milano ha promosso l'Accordo di Programma, in variante al vigente P.R.G., ai sensi dell'art. 34 del D. Lgs. n. 267 del 2000 e dell'art. 6 della legge regionale n. 2 del 2003, cui hanno aderito la Regione Lombardia oltre che le Ferrovie dello Stato. Dopo la modifica e l'integrazione da parte comunale del predetto atto di promozione dell'Accordo, in data 29 luglio 2008 è stato avviato il procedimento di V.A.S. e in data 2 gennaio 2009 è stato pubblicato l'avviso di avvio del procedimento di variante urbanistica connesso alla proposta di Accordo di Programma.

In data 30 aprile 2009 sono stati pubblicati sul sito web comunale la proposta di variante al P.R.G., il Rapporto Ambientale e la Sintesi non Tecnica, seguiti dalla presentazione di alcune osservazioni e dai pareri dei Consigli di Zona. La Conferenza dei Rappresentanti dell'Accordo in data 16 dicembre 2009 ha validato i contenuti della proposta di variante urbanistica, corredata dei documenti relativi al procedimento di V.A.S. e dal Parere Motivato, con conseguente pubblicazione di tutta tale documentazione in data 23 dicembre 2009 sui siti web del Comune e della Regione e deposito presso il Settore competente del Comune, con pubblicazione del relativo avviso di avvenuto deposito sul B.U.R.L. del 23 dicembre 2009 e all'Albo Pretorio. Con la delibera consiliare n. 16 del 22 maggio 2012 è stato approvato il P.G.T. del Comune di Milano, le cui norme transitorie hanno previsto la prosecuzione del procedimento relativo all'Accordo di Programma, stabilendosi che

la trasformazione degli ambiti ferroviari dismessi dovesse avvenire a mezzo di un accordo di programma unitario. In data 8 luglio 2015, la Conferenza dei Rappresentanti ha validato l'ipotesi di accordo predisposta dalla Segreteria Tecnica, che poi è stata sottoscritta da tutte le parti; tuttavia il Consiglio comunale, nei termini previsti dall'art. 34, comma 5, del D. Lgs. n. 267 del 2000, non ha provveduto alla ratifica dell'Accordo.

Successivamente, con le delibere n. 27 del 7 luglio 2016 e n. 44 del 14 novembre 2016, sono state approvate le linee di indirizzo migliorative rispetto all'ipotesi di accordo non ratificata, finalizzate a superare l'iniziale dissenso. Con atto del 26 maggio 2017, la Società Savills, in qualità di gestore del Fondo Olimpia, proprietario di un compendio immobiliare corrispondente alla massima parte dell'Unità Farini – Valtellina della Zona Speciale Farini, ha formulato l'istanza di adesione all'Accordo di Programma, accolta dalla Conferenza dei Rappresentanti in data 29 maggio 2017. In data 20 giugno 2017 la Conferenza dei Rappresentanti, all'esito della Dichiarazione di Sintesi Finale aggiornata, emessa in sede di V.A.S., ha approvato il testo finale dell'Accordo, poi sottoscritto da tutte le parti in data 22-23 giugno 2017 e ratificato dal Consiglio comunale con delibera n. 19 del 13 luglio 2017, nonché approvato con decreto del Presidente della Regione Lombardia n. 754 in data 1° agosto 2017, a seguito di delibera della Giunta regionale n. 6772 del 22 giugno 2017. Con ricorso straordinario notificato in data 4 dicembre 2017, poi trasposto in sede giurisdizionale a seguito dell'opposizione del Comune di Milano, l'Associazione ricorrente ha impugnato l'Accordo di Programma sottoscritto e tutti gli atti connessi, chiedendone l'annullamento, poiché l'Accordo sarebbe stato concluso senza l'effettuazione di un previo reale confronto con la collettività locale interessata, né nel rispetto dei principi di partecipazione e trasparenza necessari per garantire la corretta assunzione di decisioni di rilevante impatto urbanistico e ambientale, peraltro permettendo, in via esclusiva, ad alcuni soggetti privati di trarre un rilevante

e indebito beneficio dalla valorizzazione delle aree in cui sono situati gli ex Scali ferroviari.

A sostegno del ricorso – premessa la propria legittimazione ad agire e il proprio interesse – l'Associazione ricorrente ha dedotto, in primo luogo, la violazione, l'erronea interpretazione e la falsa applicazione dell'art. 6 della legge regionale n. 2 del 2003, la violazione degli artt. 2, 13, comma 4, e 13, comma 6, della legge regionale n. 12 del 2005, la violazione dell'art. 13 della legge n. 241 del 1990, la violazione, l'erronea interpretazione e la falsa applicazione dell'atto di indirizzo espresso dal Consiglio comunale di Milano con la delibera n. 44 del 2016, con conseguente violazione dell'art. 42 del D. Lgs. n. 267 del 2000 e l'eccesso di potere per violazione di regole di autolimita che il Comune stesso si era dato.

Poi sono stati dedotti la violazione e falsa applicazione dell'art. 34 del D. Lgs. n. 267 del 2000, nella parte in cui prevede le possibili parti di un Accordo di programma, la violazione e falsa applicazione dell'art. 6 della legge regionale n. 2 del 2003 e la violazione dei principi di trasparenza, pubblicità e imparzialità della P.A.

Ulteriormente sono stati eccepiti la violazione e falsa applicazione dell'art. 34 del D. Lgs. n. 267 del 2000, la violazione dei principi di trasparenza, pubblicità e imparzialità della P.A., la violazione della Parte II dello Statuto della Città metropolitana di Milano e, in particolare, degli artt. 33 e 34, nonché del suo Piano Strategico, la violazione dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990 e l'eccesso di potere per arbitrarietà manifesta.

Ancora sono stati dedotti la violazione, l'erronea interpretazione e la falsa applicazione dell'art. 5.1.1.4 delle N.T.A. del Documento di piano del Comune di Milano, la violazione, l'erronea interpretazione e la falsa applicazione dell'Atto di indirizzo espresso dal Consiglio comunale di Milano con la delibera n. 44 del 2016, con conseguente violazione dell'art. 42 del D. Lgs. n. 267 del 2000, la violazione dei principi in materia di “causa” degli atti negoziali e la violazione dell'art. 16 del D.P.R.

n. 380 del 2001, con riferimento alla necessaria corresponsione di non meno del 50% del plusvalore.

Inoltre sono stati dedotti la violazione, l'erronea interpretazione e la falsa applicazione dell'art. 11 della legge n. 241 del 1990 e dell'art. 34 del D. Lgs. n. 267 del 2000, la violazione dell'art. 97 della Costituzione e dell'art. 12 della legge n. 241 del 1990, l'eccesso di potere per sviamento, la violazione dei principi in materia di concorrenza di cui all'art. 2 delle legge n. 287 del 1990 e in materia di cd. "aiuti di stato", di cui agli artt. 106, 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

È stata altresì dedotta la violazione del combinato disposto dell'art. 6 e dell'allegato IV del D. Lgs. n. 152 del 2006, nonché dell'art. 4, comma 10, della legge regionale n. 5 del 2010 e conseguente mancanza della prescritta V.I.A.

Sono stati pure eccepiti la violazione della normativa in tema di limiti di legge sulla qualità dell'aria, la mancata convocazione delle Soprintendenze competenti, con violazione dell'art. 13, commi 1 e 2, del D. Lgs. n. 152 del 2006, in combinato disposto con l'art. 18 del D.P.R. n. 233 del 2007.

Ancora sono stati dedotti la violazione dell'art. 34 del D. Lgs. n. 267 del 2000 e della legge regionale n. 2 del 2003, in tema di attribuzioni del Collegio di Vigilanza, e l'eccesso di potere per illogicità manifesta.

Ulteriormente sono stati eccepiti la violazione dell'art. 5.1.4 e dell'art. 8 del Documento di Piano, nonché dell'art. 31 del Piano delle regole.

È stata anche dedotta la violazione dell'art. 36 del D. Lgs. n. 50 del 2016, in riferimento alla realizzazione delle opere di urbanizzazione e opere complementari. Sono stati altresì dedotti la violazione del D.P.R. n. 380 del 2001 con riferimento, in caso di usi temporanei, alle previste deroghe in tema di obblighi urbanizzativi e procedurali previsti per le opere e i cambi di destinazione d'uso definitivi.

Infine, sono stati eccepiti la violazione e falsa applicazione della legge n. 210 del 1985, nonché dell'art. 15, comma 1, del decreto legge n. 16 del 1993, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 1993, n. 75, la violazione del principio di buon andamento e l'eccesso di potere per sviamento dalla causa tipica.

Da ultimo è stata eccepita l'illegittimità costituzionale, per l'evidente contrasto delle stesse con gli artt. 41 e 42 della Costituzione, delle disposizioni della legge n. 210 del 1985, nonché dell'art. 15, comma 1, del decreto legge n. 16 del 1993, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 1993, n. 75, laddove, nel quadro della privatizzazione dell'Azienda speciale Ferrovie dello Stato, si prevede che i beni mobili e immobili costituiscono patrimonio distinto dai restanti beni della P. A. e di cui l'Ente ha piena disponibilità secondo il regime civilistico della proprietà privata, salvo i limiti su di essa gravanti per le esigenze della difesa nazionale, e autorizzano senz'altro l'applicazione del diritto comune a detti beni.

Si sono costituiti in giudizio il Comune di Milano, la Regione Lombardia, FS Sistemi Urbani S.r.l. e Savills Investment Management S.G.R. S.p.A., che hanno chiesto il rigetto del ricorso.

È intervenuta ad opponendum Coima S.G.R. S.p.A., che ha chiesto il rigetto del ricorso.

Con il decreto n. 786/2019 è stato autorizzato il deposito in giudizio da parte della difesa del Comune di Milano, su supporto informatico non modificabile, di parte della documentazione (ossia gli elaborati facenti parte dell'Accordo di Programma), avuto riguardo all'inidoneità della stessa ad essere depositata con le ordinarie modalità telematiche; con i decreti n. 827/2019, n. 830/2019 e n. 853/2019 è stato autorizzato il superamento dei limiti dimensionali delle memorie difensive di alcune delle parti di causa.

In prossimità dell'udienza di trattazione del merito della controversia, i difensori delle parti hanno depositato memorie e documentazione a sostegno delle rispettive

posizioni; in particolare la difesa del Comune di Milano ha eccepito, in via preliminare, la carenza di legittimazione attiva e di interesse dell'Associazione ricorrente, fatto salvo che con riguardo ai motivi sesto e settimo del ricorso, oltre che l'inammissibilità per varie ragioni dei motivi primo, quinto, ottavo, nono, decimo, undicesimo e dodicesimo, concludendo in ogni caso per l'infondatezza del gravame nel suo complesso; anche la difesa delle Regione Lombardia ha eccepito, in via preliminare, la carenza di legittimazione attiva dell'Associazione ricorrente, parziale o totale, e nel merito ha chiesto il rigetto del ricorso; altresì la difesa di Coima S.G.R. ha eccepito, in via preliminare, la carenza di legittimazione attiva dell'Associazione ricorrente, parziale o totale, e nel merito ha chiesto il rigetto del ricorso; pure la difesa di FS Sistemi Urbani ha eccepito, in via preliminare, la carenza di legittimazione attiva dell'Associazione ricorrente, oltre che la carenza di interesse, fondata anche sulla mancata impugnazione del P.G.T. del 2012, chiedendo in ogni caso il rigetto del ricorso nel merito; la difesa dell'Associazione ricorrente ha controdedotto alle eccezioni formulate dalle difese delle parti resistenti e ne ha chiesto il rigetto, insistendo per l'accoglimento del gravame, previa rimessione di alcune questioni alla Corte costituzionale. La difesa di Savills Investment Management S.G.R., premessa l'avvenuta cessione del compendio immobiliare facente parte dell'Accordo di Programma alla società Coima S.G.R. S.p.A., poi intervenuta in giudizio, ha chiesto l'estromissione dallo stesso, in ragione del subentro, da parte di quest'ultima, nelle obbligazioni dalla medesima assunte ai sensi dell'art. 22, comma 1, dell'Accordo di Programma.

Con l'ordinanza n. 2164/2019 sono state autorizzate le riprese audiovisive dell'udienza pubblica relativa al presente giudizio; all'esito della predetta pubblica udienza, tenutasi il 15 ottobre 2019, su conforme richiesta dei difensori delle parti, la controversia è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. In via preliminare, va evidenziato che la presente controversia, attraverso la quale è stata eccepita l'illegittimità di un accordo di programma tra enti pubblici, volto alla realizzazione di un'attività di interesse pubblico, al quale hanno aderito soggetti privati, ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. a), n. 2, del codice del processo amministrativo, appartiene alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (Cass. civ., SS.UU., 7 gennaio 2016, n. 64; ord. 29 luglio 2013, n. 18192).

2. Sempre, in via preliminare, deve essere esaminata la richiesta di estromissione dal giudizio formulata dalla Savills Investment Management S.G.R. S.p.A., in ragione dell'avvenuta cessione del compendio immobiliare facente parte dell'Accordo di Programma alla società Coima S.G.R. S.p.A., intervenuta in giudizio, in ragione del subentro, da parte di quest'ultima, nelle obbligazioni assunte da Savills Investment ai sensi dell'art. 22, comma 1, dell'Accordo di Programma.

2.1. La richiesta di estromissione non può essere accolta.

Sebbene, in seguito alla cessione del compendio immobiliare facente parte dell'Accordo di Programma, alla società Savills Investment sia subentrata la società Coima S.G.R., la quale si è assunta le relative obbligazioni (cfr. all. 1, 2 e 4 di Coima), non si può, in assenza di una esplicita presa d'atto e accettazione dell'intervenuto trasferimento dei diritti da parte di tutti gli Enti pubblici partecipanti all'Accordo di Programma – quale negozio complesso risultante da una pluralità di atti presupposti di diversa provenienza –, ritenere con assoluta certezza che non residuino ulteriori obblighi in capo alla società Savills Investment; del resto, l'art. 111 c.p.c., applicabile al processo amministrativo in virtù del rinvio esterno di cui all'art. 39 cod. proc amm. (Consiglio di Stato, VI, 16 maggio 2013, n. 2661; T.A.R. Toscana, I, 19 gennaio 2017, n. 64, confermata da Consiglio di Stato, VI, 26 aprile 2018, n. 2529; con riguardo al regime precedente all'introduzione del codice del processo amministrativo, Consiglio di Stato, Ad. plen., 4 gennaio 2011, n. 10), al terzo comma specifica che “in ogni caso il successore a titolo particolare può intervenire o essere

chiamato nel processo e, se le altre parti vi consentono, l'alienante o il successore universale può esserne estromesso". Ne discende che l'intervento nel processo del successore a titolo particolare – Coima S.G.R. – non determina l'automatica estromissione dell'alienante Savills Investment, senza l'autorizzazione delle controparti, considerato che la regola generale prevede che, "se nel corso del processo si trasferisce il diritto controverso per atto tra vivi a titolo particolare, il processo prosegue tra le parti originarie" (art. 111, primo comma, c.p.c.: in giurisprudenza, T.A.R. Campania, Salerno, II, 9 maggio 2019, n. 740).

2.2. Ciò determina il rigetto della richiesta di estromissione formulata dalla società Savills Investment.

3. Ancora in via preliminare, va scrutinata l'eccezione, formulata da tutte le difese delle parti resistenti, di inammissibilità, totale o parziale del ricorso, per difetto di legittimazione attiva e/o per carenza di interesse dell'Associazione ricorrente.

3.1. L'eccezione è infondata.

L'Associazione ricorrente, costituita nell'anno 1955 e riconosciuta con il D.P.R. n. 1111 del 1958, si prefigge, tra l'altro, lo scopo di tutelare il "carattere ambientale delle città, specialmente in rapporto allo sviluppo dell'urbanistica moderna" (art. 3, dell'Atto costitutivo: all. 5 al ricorso), avviando tutte le iniziative idonee a "promuovere azioni per la tutela, la conservazione e la valorizzazione dei beni culturali, del paesaggio urbano, rurale e naturale, dei monumenti, dei centri storici e della qualità della vita" (art. 3 dello Statuto: all. 6 al ricorso).

La ricorrente è legittimata ad agire in giudizio quale Associazione riconosciuta ai sensi degli artt. 13 e 18, comma 5, della legge n. 349 del 1986, e in tale veste può contestare in giudizio anche gli atti di pianificazione urbanistica funzionali a definire e temperare tutti gli interessi presenti sul territorio qualora, come nel caso di specie, si deduca che incidano negativamente sugli interessi ambientali (T.A.R. Veneto, II, 18 gennaio 2017, n. 50). Ciò risulta condiviso da ampia giurisprudenza,

che ha sottolineato come la tutela degli interessi ambientali può anche estrinsecarsi attraverso l'impugnazione di atti amministrativi generali di valenza urbanistica e di natura pianificatoria e programmatica, qualora incidenti negativamente sui citati profili ambientali, in ragione della loro strumentalità rispetto alla corretta valutazione delle ricadute sul paesaggio e sull'ambiente degli interventi programmati (Consiglio di Stato, V, 24 maggio 2018, n. 3109; IV, 14 aprile 2011, n. 2329; T.A.R. Veneto, II, 18 gennaio 2017, n. 50).

Del resto, secondo i più recenti approdi giurisprudenziali, il territorio deve essere considerato non più solo come uno spazio topografico suscettibile di occupazione edificatoria, ma va ritenuto una risorsa complessa che incarna molteplici vocazioni di tipo ambientale, culturale, produttiva, storica, ecc. (Corte costituzionale, sentenza n. 179 del 16 luglio 2019).

La stessa giurisprudenza amministrativa ha, a più riprese, confermato che all'interno della pianificazione urbanistica devono trovare spazio anche esigenze di tutela ambientale ed ecologica, in quanto l'urbanistica ed il correlativo esercizio del potere di pianificazione non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, così offrendone una visione affatto minimale, ma devono essere ricostruiti come intervento degli Enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo, per cui l'esercizio dei poteri di pianificazione territoriale ben può tenere conto delle esigenze legate alla tutela di interessi costituzionalmente primari, tra i quali rientrano quelli contemplati dall'art. 9 della Costituzione (cfr. Consiglio di Stato, IV, 10 maggio 2012, n. 2710; altresì, 22 febbraio 2017, n. 821; 13 ottobre 2015, n. 4716; 19 febbraio 2015, n. 839; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 20 agosto 2019, n. 1896; 17 aprile 2019, n. 868; 22 gennaio 2019, n. 122; 18 giugno 2018, n. 1534).

3.2. Quanto all'ecceppata carenza di interesse, va evidenziato che le istanze di cui la ricorrente è istituzionalmente portatrice – essendo iscritta, come già sottolineato in precedenza, nell'elenco delle associazioni che possono intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi (artt. 13 e 18, comma 5, della legge n. 349 del 1986) – oltre a trovare un fondamento normativo, vanno rapportate anche alla tipologia di censure dedotte, visto che l'interesse deve essere ritenuto certamente sussistente nel caso in cui si eccepisca in via diretta la lesione del bene ambiente o si contesti l'attività pianificatoria in relazione alle sue ricadute sul complessivo sviluppo dell'ambito territoriale interessato (cfr. T.A.R. Campania, Salerno, II, 25 luglio 2019, n. 1420).

3.3. Va specificato, nondimeno, che l'ammissibilità del ricorso, sebbene riconosciuta in via generale, deve poi essere verificata partitamente in rapporto alle singole censure, considerato che soltanto quelle attraverso le quali si assume in via diretta la lesione del bene ambiente o dell'assetto urbanistico sono suscettibili di esame da parte del Giudice, mentre per quelle che attengono ad aspetti solo indirettamente e occasionalmente collegati all'interesse perseguito dall'Associazione ricorrente non è ammesso alcun sindacato giurisdizionale in questa sede, tenuto conto che l'essere al cospetto di interessi diffusi non può condurre ad obliterare la natura soggettiva del giudizio amministrativo. Diversamente operando, attraverso l'astratta legittimazione di un soggetto giuridico, non associata ad un interesse concreto e attuale, si perverrebbe ad un giudizio di tipo oggettivo (T.A.R. Lombardia, Milano, III, 21 febbraio 2017, n. 436; cfr. anche Consiglio di Stato, V, 1° aprile 2014, n. 1572).

3.4. Da ciò discende l'ammissibilità, in via generale, del ricorso proposto dall'Associazione ricorrente, con la specificazione legata alla verifica della stessa in rapporto ad ogni singola censura.

4. Passando all'esame del merito del ricorso, lo stesso non è meritevole di accoglimento.

5. Con la prima censura si assume l'illegittimità dell'Accordo di programma sottoscritto dalle parti resistenti, in quanto il procedimento di approvazione dello stesso, avviato nel luglio del 2007 e riavviato nel novembre del 2016, dopo una prima battuta d'arresto, sarebbe viziato per inefficacia degli atti presupposti, poiché la mancata positiva conclusione dell'originario procedimento, dovuta alla non approvazione dello stesso da parte del Consiglio comunale di Milano, avrebbe reso necessaria una integrale rinnovazione della procedura, con il riconoscimento di una nuova fase partecipativa e di pubblicità, non potendosi tenere ferme le risultanze in precedenza acquisite, siccome travolte e rese inefficaci dalla mancata approvazione dell'accordo originario.

5.1. La doglianza, sebbene ammissibile, è infondata nel merito.

Va premesso, riprendendo quanto già specificato nella parte in fatto, che il Sindaco del Comune di Milano, in data 27 luglio 2007, ha avviato la procedura per la sottoscrizione di un Accordo di programma con la Regione Lombardia, la Società Ferrovie dello Stato Italiane e i soggetti privati proprietari degli ambiti interessati all'intervento, finalizzato alla trasformazione urbanistica, in variante rispetto alla pianificazione all'epoca in vigore, delle aree ferroviarie dismesse e in dismissione, denominate Scalo Farini, Scalo Romana, Scalo e Stazione di Porta Genova, Scalo Basso di Lambrate, parte degli Scali Greco – Breda e Rogoredo ed aree ferroviarie di San Cristoforo, in correlazione con il potenziamento del sistema ferroviario in ambito comunale. In esecuzione di tale attività sono stati posti in essere tutti gli adempimenti prodromici e necessari per giungere alla sottoscrizione dell'Accordo e renderlo efficace. Nel corso della procedura di approvazione dell'Accordo di Programma, il Comune di Milano ha avviato e poi concluso, in data 22 maggio 2012, il procedimento di approvazione del P.G.T., le cui norme transitorie hanno previsto

la prosecuzione del procedimento relativo all'Accordo di Programma, ivi stabilendosi che la trasformazione degli ambiti ferroviari dismessi dovesse avvenire a mezzo di un accordo di programma unitario. Tuttavia, successivamente alla validazione, in data 8 luglio 2015, da parte della Conferenza dei Rappresentanti, dell'ipotesi di accordo predisposta dalla Segreteria Tecnica, poi sottoscritta da tutte le parti, il Consiglio comunale non ha provveduto alla sua ratifica nei termini previsti dall'art. 34, comma 5, del D. Lgs. n. 267 del 2000, determinandone la decadenza. Con le delibere del Consiglio comunale n. 27 del 7 luglio 2016 e n. 44 del 14 novembre 2016, sono state dettate delle linee di indirizzo in merito all'Accordo di programma non concluso, confermando l'interesse alla sua approvazione; di conseguenza, la Conferenza dei Rappresentanti ha preso atto di tali indirizzi ed ha dato mandato alla Segreteria Tecnica di avviare un'istruttoria finalizzata alla rivisitazione dell'Accordo di Programma, in linea con gli obiettivi definiti all'atto della sua promozione (all. 14a del Comune). In data 20 giugno 2017, dopo la richiesta di adesione da parte del soggetto privato proprietario delle aree interessate dall'Accordo, la Conferenza dei Rappresentanti ha approvato il testo finale dell'Accordo, poi sottoscritto da tutte le parti in data 22-23 giugno 2017 e ratificato dal Consiglio comunale con la delibera n. 19 del 13 luglio 2017; da ultimo, l'Accordo è stato approvato con decreto del Presidente della Regione Lombardia n. 754 in data 1° agosto 2017, a seguito di delibera della Giunta regionale n. 6772 del 22 giugno 2017.

5.2. Secondo la tesi dell'Associazione ricorrente, la sottoscrizione dell'Accordo da parte del Sindaco di Milano in data 8 luglio 2015, non ratificata dal Consiglio comunale nei termini previsti dall'art. 34, comma 5, del D. Lgs. n. 267 del 2000, avrebbe determinato la decadenza degli effetti dell'Accordo, unitamente all'inefficacia di tutti gli atti endoprocedimentali assunti, con la conseguente

impossibilità di conservazione degli stessi e la necessità di una integrale riedizione della procedura.

La prospettazione della ricorrente non appare meritevole di accoglimento.

Da un esame testuale del citato art. 34, comma 5, si ricava che la mancata ratifica del Consiglio comunale, nei successivi trenta giorni, dell'adesione del Sindaco all'Accordo determina l'inefficacia di quest'ultima (si utilizza l'espressione "a pena di decadenza"), intendendosi sottolineare come nessun effetto – ossia la variazione degli strumenti urbanistici – possa determinarsi in ragione di tale mancata ratifica consiliare. La disposizione, invece, non si occupa affatto della perdurante efficacia o validità degli atti prodromici all'adesione (sottoscrizione) del Sindaco e alla delibera consiliare di ratifica, unici atti che perdono la loro efficacia e non possono più essere "recuperati". Il regime giuridico degli atti endoprocedimentali va ricondotto alle regole che riguardano l'attività amministrative in generale, e quella pianificatoria in particolare. Nel caso in cui l'atto finale sia invalido o inefficace per ragioni non riconducibili ad atti presupposti, questi ultimi restano pienamente validi o efficaci e anzi, per ragioni legate all'economicità e alla tempestività dell'azione amministrativa, devono essere, se possibile, conservati al fine di consentire all'Amministrazione di concludere in maniera finalmente corretta il procedimento avviato e non portato a termine legittimamente (cfr. Consiglio di Stato, IV, 1° luglio 2013, n. 3542; T.A.R. Lazio, Roma, II, 10 maggio 2016, n. 5512). Del resto, diversamente opinando, si imporrebbe, in ipotesi, la riedizione di una serie di attività e di procedimenti che potrebbero rivelarsi quali meri doppioni, puramente ripetitivi, di quelli già effettuati, che riporterebbero gli stessi esiti di quelli in precedenza già svolti (cfr., con riferimento ad un accordo di programma in materia urbanistica, T.R.G.A., Bolzano, 10 febbraio 2017, n. 59; 24 gennaio 2017, n. 30). Nel caso in cui il potere di adottare quel determinato atto permanga in capo ad un determinato organo (o soggetto) sarà quest'ultimo, attraverso una valutazione di opportunità, a stabilire se, intendendo

riattivare il procedimento non concluso regolarmente o interrottosi anzitempo, avvalersi dei risultati e degli approdi cui è giunta l'attività istruttoria in precedenza effettuata, al limite aggiornandola e adeguandola rispetto alle esigenze sopravvenute. Nella fattispecie oggetto di scrutinio nessuna delle parti dell'Accordo ha manifestato una volontà contraria alla conservazione delle risultanze emerse nella pregressa fase procedimentale e, in ogni caso, tali esiti sono stati implementati con i dovuti aggiornamenti, anche per adeguarli alle sopravvenute esigenze correlate all'approvazione del P.G.T., avvenuta nel 2012. In tal senso va sottolineato che se rispetto al P.R.G. del 1980, vigente all'atto della proposta di Accordo di Programma, risalente all'anno 2007, non vi era conformità tra i due strumenti, tanto da risultare necessaria una procedura di variante al Piano regolatore, al momento del riavvio del procedimento finalizzato all'approvazione dell'Accordo, ossia nell'anno 2016, il P.G.T. vigente, all'art. 31.3 delle Norme di Attuazione del Piano delle regole ha stabilito che *“agli Accordi di Programma di cui all'art. 34 del D.Lgs. 267/2000 e di cui all'art. 6 della L.R. 2/2003, già vigenti alla data di adozione del PGT o per i quali, alla stessa data, siano stati istituiti rispettivamente, la Conferenza dei rappresentanti, ovvero il Comitato per l'Accordo di Programma, si applicano le previsioni pianificatorie contenute negli Accordi di programma medesimi sino al loro completamento”* (cfr. all. 15 del Comune). Ciò risulta confermato altresì dall'art. 5.1.1.4 delle Norme di Attuazione del Documento di Piano, secondo cui *“gli Ambiti di Trasformazione ATU Farini – Lugano, ATU Greco – Breda, ATU Lambrate, ATU Romana, ATU Rogoredo, ATU Porta Genova e ATU San Cristoforo si attuano attraverso un accordo di programma unitario che disciplina la trasformazione di tutte le aree citate, associando l'insieme complessivo degli interventi urbanistici al potenziamento e alla riqualificazione del sistema ferroviario milanese e del trasporto pubblico su ferro, anche mediante il reimpiego delle plusvalenze derivanti dalla valorizzazione delle aree”* (all. 16 del Comune).

Trattandosi di Accordo conforme, anzi attuativo, e non in variante rispetto alle previsioni urbanistiche vigenti, nessuna ulteriore fase di partecipazione risultava obbligatoria, essendo tale requisito procedurale già soddisfatto in sede di approvazione dello strumento urbanistico generale. Pur in assenza di alcun obbligo di partecipazione, gli Uffici hanno comunque proceduto a rivalutare le osservazioni esistenti, integrando e aggiornando le controdeduzioni alle medesime già formulate in precedenza (all. 8 al ricorso). La limitata portata delle modifiche discendenti dalla rivalutazione delle osservazioni, non avendo alterato l'impianto complessivo dell'Accordo, non determina alcun obbligo di ripubblicazione dell'atto di pianificazione: la parte ricorrente, pur assumendo la sussistenza di significative modifiche – quali “l'estensione del mix funzionale di destinazioni in ogni Ambito dove è prevista edificazione (con specifiche percentuali che tengono conto della vocazione dell'area)”, la “previsione di quote minime di edilizia convenzionata e sociale in ogni zona dove è prevista nuova edificazione”, “la prevista semplificazione nella procedura di attuazione degli interventi, anche mediante l'eliminazione dei comparti urbanistici e l'attuazione autonoma per ogni Ambito” e la “mutata perimetrazione di alcune aree” – non ha supportato tale affermazione con elementi in grado di dimostrare l'avvenuto stravolgimento delle linee portanti dell'Accordo come inizialmente concepito. In ogni caso, con riguardo alla necessità di una ripubblicazione del Piano, legata ad un asserito stravolgimento di quest'ultimo in fase di approvazione, va sottolineato che, sebbene, in base ad un consolidato orientamento giurisprudenziale, la rielaborazione complessiva di uno strumento di pianificazione territoriale, avvenuta in sede di approvazione definitiva dello stesso, comporti la necessità della sua ripubblicazione, va tuttavia osservato che ricorre una tale ipotesi allorquando fra la fase di adozione e quella di approvazione siano intervenuti mutamenti tali da determinare un cambiamento radicale delle caratteristiche essenziali del piano e dei criteri che presiedono alla sua impostazione

(cfr., da ultimo, T.A.R. Lombardia, Milano, II, 26 novembre 2018, n. 2677; altresì, 19 luglio 2018, n. 1768).

Con riferimento ai piani urbanistici dei Comuni, si esclude che si possa parlare di rielaborazione complessiva del piano, quando, in sede di approvazione, vengano introdotte modifiche che riguardano la disciplina di singole aree o singoli gruppi di aree e quando tali modifiche discendono dall'accoglimento di osservazioni formulate dalle parti intervenute che non incidano in modo intenso sulla destinazione impressa in fase di adozione (cfr. Consiglio di Stato, IV, 8 luglio 2019, n. 4779; 4 dicembre 2013, n. 5769; 30 luglio 2012, n. 4321; 27 dicembre 2011, n. 6865; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 6 maggio 2019, n. 1021; 17 aprile 2019, n. 868).

Da ciò discende l'infondatezza della scrutinata doglianza.

5.3. Quanto all'eccepita violazione della prescrizione imposta dalla delibera consiliare n. 44 del 2016 di *“prevedere prima del perfezionamento delle procedure dell'Accordo di Programma di risolvere il contenzioso in essere con F.S. Sistemi Urbani s.r.l. attraverso la rinuncia da parte della stessa a ogni ricorso esistente”*, fondata sulla circostanza che la sottoscrizione dell'Accordo è avvenuta prima della rinuncia ai citati contenziosi, va sottolineato che, con la deliberazione n. 19 del 2017, lo stesso Consiglio comunale, nel ratificare l'adesione del Sindaco all'Accordo di Programma, ha modificato il contenuto della pregressa deliberazione n. 44/2016, prevedendo l'assunzione dell'obbligo in capo a Ferrovie dello Stato di rinunciare, anche dopo la sottoscrizione dell'Accordo, ai ricorsi promossi avverso gli atti che avevano condotto alla mancata ratifica dell'accordo pregresso e avverso la delibera di approvazione del P.G.T. (cfr. art. 20, lett. y, dell'Accordo: all. 1-2 del Comune). La rinuncia al contenzioso è poi effettivamente avvenuta, considerato che tutti i giudizi pendenti – R.G. n. 884/2016, n. 341/2013 e n. 1400/2016 – sono stati dichiarati estinti con i decreti di questo Tribunale n. 753/2018, n. 751/2018 e n. 747/2018 (all. 22 e 23 del Comune).

Pertanto, anche questa parte della censura è infondata.

5.4. In conclusione, il primo motivo di ricorso va respinto.

6. Con la seconda censura si assume la violazione dell'art. 34 del D. Lgs. n. 267 del 2000, in quanto la partecipazione all'Accordo di Programma sarebbe stata estesa illegittimamente anche a soggetti privati, mentre ne sarebbero stati esclusi soggetti pubblici direttamente interessati, come la Città metropolitana; l'Accordo non sarebbe conforme nemmeno al disposto dell'art. 6 della legge regionale n. 2 del 2003, vista la mancata osservanza del procedimento ivi disciplinato e il coinvolgimento del tutto strumentale di soggetti privati, finalizzato al perseguimento di interessi estranei a quelli pubblici.

6.1. La doglianza è infondata.

L'art. 34 del D. Lgs. n. 267 del 2000 (Testo unico degli Enti locali) nel definire e disciplinare gli accordi di programma non impedisce affatto che vi partecipino soggetti privati, ma richiede soltanto che si tratti di interventi preordinati alla tutela di un interesse pubblico e involgenti la competenza di più Amministrazioni statali, locali o regionali, o di altri soggetti pubblici.

La partecipazione dei privati ad un accordo di programma, fermo restando il necessario e doveroso perseguimento dell'interesse pubblico, certamente sussistente nella vicenda de qua, deve ritenersi ammissibile sulla scorta di diverse ragioni, tutte finalizzate a rendere lo strumento convenzionale, oltre che duttile, anche efficace (Consiglio di Stato, IV, 29 luglio 2008, n. 3757; T.A.R. Piemonte, II, 16 maggio 2018, n. 604). In primo luogo, la partecipazione del privato non può essere esclusa a priori nell'esercizio di attività di carattere pubblicistico o di natura autoritativa, visto che l'art. 11 della legge n. 241 del 1990, consentendo alla singola amministrazione di stipulare accordi integrativi o sostitutivi di provvedimenti, non può non applicarsi anche laddove si è al cospetto di una pluralità di amministrazioni coinvolte (cfr. Cass. civ., SS.UU., 7 gennaio 2016, n. 64). L'applicazione in senso riduttivo dell'art. 34 citato, ossia la previsione di una riserva di partecipazione all'accordo soltanto alle

Amministrazioni pubbliche, creerebbe delle problematiche nei casi in cui debbono essere coinvolti anche soggetti privati a parziale o totale controllo pubblico, magari costituiti appositamente per attuare accordi di partenariato pubblico-privato. Gli accordi di programma sarebbero altresì impediti nei casi in cui per la loro attuazione fosse necessario l'intervento del privato che, come nel caso *de quo*, è titolare di una posizione o di diritti che sono un presupposto di fattibilità dell'accordo. Infine, la pretermissione del privato dall'accordo, seppure fosse superabile ricorrendo a strumenti di tipo ablatorio o similari, renderebbe impossibile la previsione di oneri contrattuali a suo carico, con la conseguente assenza di garanzie in favore degli enti pubblici coinvolti: si pensi agli obblighi di bonifica di un sito inquinato e alle opere di urbanizzazione poste a carico dei privati coinvolti nell'attuazione di programmi di rilievo pubblicistico (come è successo nella specie, essendosi il privato impegnato a corrispondere un contributo straordinario aggiuntivo rispetto all'importo degli oneri e dello standard dovuto, pari a un milione di euro, e si è impegnato in attività di bonifica).

Nemmeno appare violato il disposto di cui all'art. 6 della legge regionale n. 2 del 2003, visto che lo stesso al comma 12, nel regolamentare gli accordi di programma promossi da enti diversi dalla Regione, stabilisce anche la parte di disciplina che si può applicare ai predetti accordi, escludendosi perciò in tali frangenti una sua applicazione integrale.

Una volta accertata, in via generale, la legittimità della partecipazione dei privati all'accordo di programma, va anche chiarito che nella fattispecie de qua il coinvolgimento di alcuni soggetti privati si giustifica con la circostanza che questi ultimi sono proprietari di aree direttamente coinvolte nell'attuazione dell'accordo di programma, in assenza delle quali, tale accordo non avrebbe potuto essere attuato efficacemente, venendo meno l'oggetto principale che ha indotto le Amministrazioni pubbliche a dare avvio ad un tale procedimento; in particolare

Savills risultava proprietaria di un compendio immobiliare, sito in Via Valtellina n. 1, facente parte della Zona Speciale Farini – Unità di intervento Farini – Valtellina dell’Accordo di Programma (all. 1 S e 1G del Comune), che risulta strategico in quanto collega il comparto con la zona Garibaldi, il quartiere Isola ed il Cimitero Monumentale. Ciò rende ragionevole la determinazione delle Amministrazioni in ordine al coinvolgimento dei privati – peraltro avvenuta formalmente soltanto il 29 maggio 2017 – nella redazione e nell’approvazione dell’accordo.

Appare, peraltro, evidente che la scelta delle aree su cui effettuare gli interventi, oltre che dei progetti da realizzare, come accade in relazione a tutti i procedimenti di pianificazione territoriale, rientra nella piena discrezionalità dell’Amministrazione e risulta insindacabile da parte del giudice amministrativo (“le scelte riguardanti la classificazione dei suoli sono sorrette da ampia discrezionalità e in tale ambito la posizione dei privati risulta recessiva rispetto alle determinazioni dell’Amministrazione, in quanto scelte di merito non sindacabili dal giudice amministrativo”: cfr. Consiglio di Stato, IV, 12 maggio 2016, n. 1907; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 20 agosto 2019, n. 1895; 4 aprile 2019, n. 751).

6.2. Da quanto evidenziato discende il rigetto anche del suesposto motivo di ricorso.

7. Con la terza doglianza si assume l’illegittimità dell’accordo di programma che, pur avendo interessato direttamente soggetti privati, avrebbe omesso di coinvolgere la Città metropolitana, certamente interessata allo sviluppo del sistema trasportistico dell’ambito urbano ed extraurbano, e avrebbe soltanto marginalmente riguardato la Regione, che avrebbe solo sottoscritto l’accordo senza contribuire a determinarne il contenuto.

7.1. La doglianza è infondata.

Il coinvolgimento dei soggetti privati nell’Accordo di Programma si giustifica, come già evidenziato in precedenza, per la necessità di disporre delle aree di loro proprietà per effettuare gli interventi di riqualificazione e per obbligarli convenzionalmente ad

effettuare un serie di adempimenti necessari per lo sviluppo del comparto. L'assenza di una procedura ad evidenza pubblica per la scelta di tali soggetti è pienamente giustificata dal fatto che la loro partecipazione non è finalizzata ad affidare loro lo svolgimento di un'attività di tipo gestionale o per ottenere dei beni o prodotti fungibili, ma per coinvolgerli in quanto proprietari delle aree interessate dall'attuazione dell'Accordo di Programma.

Quanto all'asserito mancato effettivo coinvolgimento della Regione, che si sarebbe semplicemente limitata a sottoscrivere l'accordo, senza partecipare attivamente alla sua redazione, va sottolineato come dalla documentazione versata in giudizio emerga un ruolo certamente attivo da parte della Regione Lombardia, che ha predisposto il "Quadro di riferimento per lo sviluppo del Sistema Ferroviario regionale e suburbano nell'Area Metropolitana di Milano" e ha di conseguenza istituito il "Tavolo nodo ferroviario milanese" (cfr. all. 3 della Regione). Inoltre, già con la deliberazione della Giunta regionale del 19 dicembre 2007, oltre ad aderire alla proposta di accordo promosso dal Comune di Milano, è stata prevista la partecipazione di delegati regionali alla Conferenza dei rappresentanti delle Amministrazioni, confermata anche con la deliberazione del 13 ottobre 2008 (all. 1 e 2 della Regione). La partecipazione alla Conferenza dei rappresentanti e la gestione diretta delle questioni relative al trasporto ferroviario attestano il pieno coinvolgimento della Regione, che, da ultimo, ha sottoscritto l'Accordo di Programma e l'ha approvato tramite un decreto del proprio Presidente (cfr. all. 6 della Regione).

Anche la Città metropolitana – che non possiede una competenza diretta in ordine all'attività pianificatoria comunale o alla gestione dei trasporti ferroviari – è stata interessata dal procedimento, poiché alla stessa è stato richiesto il parere di compatibilità dell'Accordo rispetto al P.T.C.P., rilasciato in data 25 giugno 2015 dal Sindaco metropolitano, in cui non è stata sollevata dalla predetta Amministrazione

alcuna riserva in ordine al proprio mancato diretto coinvolgimento nel predetto Accordo di Programma (all. 1.Q del Comune). Inoltre, nel Tavolo Nodo Ferroviario Milanese, promosso dalla Regione Lombardia, è stata coinvolta anche la Città metropolitana (all. 1.O del Comune). In ogni caso, non spetta alla ricorrente sindacare la scelta, ampiamente discrezionale, in ordine alla individuazione dei soggetti che hanno preso parte all'Accordo di Programma e soprattutto non è possibile per un soggetto terzo eccepire l'eventuale lesione di competenze e prerogative facenti capo ad un altro Ente, che non ha ritenuto di far valere tale (asserita) violazione.

7.2. Ciò determina il rigetto della scrutinata censura.

8. Con il quarto motivo di ricorso si deduce la mancanza di contestualità tra la realizzazione dell'Accordo di Programma e gli interventi urbanistici finalizzati al potenziamento e alla riqualificazione del sistema ferroviario cittadino e del trasporto pubblico su ferro, rinviandosi tale seconda parte a futuri studi di fattibilità tecnica, trasportistica e urbanistica ed alle successive valutazioni del Collegio di Vigilanza; nemmeno sarebbe legittima la clausola dell'accordo che subordina la corresponsione del contributo di € 50 milioni alla condizione che non siano proposte impugnative giudiziali avverso gli atti di approvazione dell'Accordo e della connessa disciplina urbanistica; infine, si eccepisce la violazione dell'art. 16, comma 4, lett. d-ter, del D.P.R. n. 380 del 2001, in quanto non sarebbe stato valutato il maggior valore generato dalla variante urbanistica ai fini dell'erogazione di un ulteriore contributo in favore del Comune.

8.1. Il motivo è infondato.

L'art. 5.1.1.4 delle Norme di Attuazione del Documento di Piano del P.G.T. (all. 16 del Comune) prevede che gli Ambiti di trasformazione debbano essere attuati attraverso un programma unitario che riguardi tutte le aree, associando a ciò lo sviluppo e il potenziamento del sistema trasportistico ferroviario, anche mediante il

reimpiego delle plusvalenze derivanti dalla valorizzazione delle aree, da destinare alla realizzazione della circle line. La predetta disposizione, come emerge dall'esame del suo testo, non impone affatto un'attuazione contestuale degli interventi urbanistici e degli interventi ferroviari, e semmai la previsione riguardante la destinazione delle plusvalenze alla realizzazione delle infrastrutture ferroviarie induce a ritenere esattamente l'opposto, ovvero la necessità di procedere dapprima all'attuazione dell'Accordo di Programma e successivamente alla realizzazione e al potenziamento del sistema ferroviario cittadino; inoltre, lo stesso contenuto della delibera consiliare n. 44/2016, richiamata dalla ricorrente, non impone affatto la contestualità degli interventi, ma richiede soltanto "la garanzia di tempi e risorse adeguate" per la realizzazione della citata circle line (lett. g delle premesse dell'Accordo, all. 12 del Comune). In ogni caso, il Consiglio comunale con la delibera n. 19/2017, nel ratificare l'Accordo di Programma, ha validato i nuovi contenuti dello stesso, facendoli propri e quindi modificando anche eventuali pregressi difformi indirizzi.

8.4. Quanto alla clausola che subordina la corresponsione da parte di Ferrovie dello Stato del contributo di € 50 milioni all'assenza di impugnative giudiziali, la stessa, giustificandosi certamente per il suo rilevante ammontare – essendo del tutto legittima la posizione del soggetto onerato nel pretendere delle certezze, a fronte dell'esborso di una tale cifra –, per essere valida, va interpretata nel senso che si debba trattare di iniziative giudiziali aventi almeno una parvenza di fondatezza, non potendo assumere rilevanza azioni giudiziarie meramente emulative o manifestamente infondate; la correttezza di siffatta interpretazione, condivisa pure dalle parti, è dimostrata dall'avvenuta stipula, in data 25 luglio 2019, di un protocollo d'intesa tra la Regione Lombardia, il Comune di Milano, la Società Rete Ferroviaria Italiana e la Società Arexpo per la realizzazione della nuova fermata Stephenson (cfr. all. 12 di F.S. Sistemi Urbani).

8.5. Infine, non risulta applicabile alla fattispecie l'art. 16, comma 4, lett. d-ter, del D.P.R. n. 380 del 2001, sia per la mancata adozione dei provvedimenti attuativi previsti dalla stessa norma (sulla natura non autoapplicativa della norma, cfr. T.A.R. Veneto, II, 18 luglio 2017, n. 692), sia per l'inapplicabilità della stessa agli Accordi di programma che riguardano l'attuazione di Ambiti di trasformazione urbana, non certo assimilabili alle varianti urbanistiche parziali, cui si riferisce la predetta disposizione.

8.6. Anche la scrutinata doglianza va dunque respinta.

9. Con il quinto motivo di ricorso, da trattare unitamente al dodicesimo, in quanto contenenti censure parzialmente coincidenti, si assume la violazione della normativa in materia di accordi tra i privati e la pubblica Amministrazione, non potendosi utilizzare l'accordo ex art. 11 della legge n. 241 del 1990 per negoziare una funzione urbanistica, peraltro in assenza di una procedura selettiva in grado di individuare il miglior "contraente", e consentendo altresì a soggetti privati (Ferrovie dello Stato) che sono in possesso di beni pubblici, funzionali all'espletamento di un servizio pubblico, di procedere alla valorizzazione degli stessi con atti di autonomia privata, lucrandone il plusvalore.

9.1. Le doglianze sono in parte infondate e in parte inammissibili per difetto di legittimazione.

Quanto alla legittimità di un Accordo di Programma cui hanno preso parte dei soggetti privati, se ne è già evidenziata in precedenza la piena conformità alla normativa, oltre che la sicura coerenza con le finalità pubblicistiche indicate dalla legge. Tra l'altro, la presenza di soggetti privati non ha determinato affatto una procedura di copianificazione pubblico-privata, ma accanto agli enti pubblici titolari di potestà in ambito urbanistico, che hanno individuato le linee di sviluppo degli atti pianificatori attraverso l'adozione degli atti di avvio e di promozione dell'Accordo (in cui sono contenuti gli indirizzi da osservare e rispettare), si sono affiancati dei

soggetti privati che hanno condiviso tale disegno strategico e apportato un loro contributo che non ha interferito con le attribuzioni normativamente stabilite degli Enti pubblici. Difatti, Ferrovie dello Stato, ente formalmente privato, ma sostanzialmente pubblico, in quanto partecipato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, risulta portatore di un interesse pubblico che ne ha reso necessaria la partecipazione all'Accordo, diversamente non attuabile. Quanto al soggetto privato, lo stesso ha aderito all'Accordo in un momento successivo rispetto agli altri soggetti pubblici (cfr. punto 15 dell'Accordo) e inoltre risulta avere una posizione ancillare e subordinata rispetto a quella degli enti pubblici aderenti, visto che tutto il procedimento pianificatorio è stato gestito da questi ultimi e, in particolare, dal Comune di Milano, quale Amministrazione promotrice, a partire dalla predisposizione e dall'approvazione del P.G.T. che ne ha ratificato gli indirizzi e li ha fatti propri. Ad abundantiam, va evidenziato che, anche in sede di approvazione degli ordinari strumenti urbanistici, è consentito ai privati di presentare osservazioni, ma da ciò non deriva una alterazione del procedimento e una sua illegittimità, riconducendosi sempre alla volontà ultima dell'ente pubblico titolare della potestà pianificatoria la scelta finale in ordine alla decisione assunta.

9.2. Il mancato esperimento di una procedura ad evidenza pubblica per individuare i soggetti privati con cui stipulare l'accordo si giustifica – come già evidenziato al punto 6.1 – con la circostanza che, inevitabilmente, debbono essere coinvolti nel procedimento coloro che sono proprietari delle aree direttamente interessate dall'attuazione dell'accordo di programma, in assenza delle quali, tale accordo non avrebbe potuto essere efficacemente attuato o addirittura nemmeno realizzato.

9.3. La parte delle censure con cui si contesta la possibilità per le Ferrovie dello Stato di disporre liberamente della parte del proprio patrimonio non destinato allo svolgimento del servizio ferroviario è inammissibile per difetto di legittimazione dell'Associazione ricorrente, in quanto tale aspetto non è direttamente legato alle

finalità statutarie perseguite da quest'ultima, non attenendo alla tutela di situazioni di carattere ambientale o urbanistico; laddove fosse individuabile un interesse, anche di tipo strumentale, lo stesso comunque sarebbe di mero fatto e non giuridicamente qualificato, visto che solo in via mediata e indiretta le determinazioni riguardanti la gestione del patrimonio delle Ferrovie possono ridondare sull'interesse di cui è portatrice l'Associazione ricorrente.

Del resto, con riguardo allo specifico ambito pianificatorio urbanistico si è affermato che "l'utilità comunque rappresentata dal possibile vantaggio che astrattamente il ricorrente potrebbe ottenere per effetto della riedizione dell'attività amministrativa non è ex se indicativa della titolarità di una posizione di interesse giuridicamente qualificata e differenziata, idonea a legittimare la tutela giurisdizionale" (Consiglio di Stato, IV, 12 gennaio 2011, n. 133; anche, Consiglio di Stato, IV, 30 luglio 2012, n. 4321; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 27 gennaio 2012, n. 297).

Restano, perciò, assorbiti i prospettati vizi di costituzionalità della legge n. 210 del 1985, nonché dell'art. 15, comma 1, del decreto legge n. 16 del 1993.

9.4. Di conseguenza, le censure esaminate devono in parte essere respinte e in parte devono essere dichiarate inammissibili per difetto di legittimazione.

10. Con la sesta doglianza si deduce la violazione della normativa in tema di V.I.A., che non sarebbe stata affatto posta in essere.

10.1. La doglianza è infondata.

Come sottolineato dalla stessa ricorrente, la valutazione di impatto ambientale (V.I.A.) ha ad oggetto un progetto o un'attività puntuale e non attività pianificatorie o programmatiche, che invece vanno sottoposte a valutazione ambientale strategica (V.A.S.). Pertanto, in relazione ad atti di pianificazione che richiedono una successiva attività di esecuzione, attraverso dei progetti specifici, non è obbligatoria l'effettuazione della V.I.A., dovendo la stessa essere eseguita in sede di realizzazione del singolo intervento (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, II, 5 aprile 2016, n. 648). La

normativa, d'altro canto, in linea con quanto appena rilevato, si limita a prevedere la facoltà e non già l'obbligo di svolgere nell'ambito del procedimento di V.A.S. la procedura di verifica di assoggettabilità a V.I.A. (cfr. art. 10, comma 4, del D. Lgs. n. 152 del 2006 e art. 4, comma 10, della legge regionale n. 5 del 2010).

Quanto al rischio di futura parcellizzazione della V.I.A., legata alla realizzazione di singoli progetti, va richiamato l'obbligo di procedere all'effettuazione contestuale e cumulativa della valutazione nel caso si tratti di progetti collegati e incidenti nello stesso ambito (cfr. Corte di Giustizia delle Comunità Europee, III, 25 luglio 2008, causa n. C-142/07; Consiglio di Stato, IV, 9 gennaio 2014, n. 36; 22 gennaio 2013, n. 361).

10.2. Anche la predetta censura deve quindi essere respinta.

11. Con il settimo motivo di ricorso si deduce che il rapporto ambientale della V.A.S. abbia illegittimamente derubricato la circostanza obiettiva legata al peggioramento della qualità dell'aria, dovuta alla realizzazione degli interventi previsti in attuazione dell'Accordo, ritenendo di poterla compensare con vantaggi di altro genere (realizzazione di nuove infrastrutture); inoltre nella procedura di V.A.S. non sarebbero state coinvolte la Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici di Milano e la Soprintendenza per i Beni Archeologici della Lombardia, pur riguardando i progettati interventi anche beni di rilievo culturale e monumentale (Cimitero Monumentale, Villa Simonetta, Chiesa di San Cristoforo).

11.1. La doglianza è infondata.

In primo luogo, si deve prendere atto che la normativa riguardante la qualità dell'aria – D.M. n. 60 del 2002 e D. Lgs. n. 183 del 2004 – non ha un rilievo diretto sull'attività di pianificazione urbanistica e quindi anche l'eventuale superamento delle soglie di inquinamento dell'aria non potrebbero determinare alcuna illegittimità del procedimento posto in essere in sede di predisposizione dell'Accordo di Programma.

Inoltre, le critiche formulate nel ricorso, non supportate da puntuale documentazione in grado di confutare le analisi compiute e documentate dalle parti resistenti, non possono validamente contrastare le legittimità del rapporto ambientale.

In ogni caso, dall'esame della documentazione prodotta in giudizio si ricava che, da un punto di vista ambientale, il bilancio legato alla realizzazione dell'Accordo risulta certamente positivo. Difatti, dalla Dichiarazione di Sintesi Finale emerge che l'accordo comporta *“un miglioramento generale della qualità della vita della città di Milano e degli abitanti, determinato dal fatto che l'assetto complessivo degli interventi garantisce un punto di equilibrio tra edificabilità e sostenibilità urbanistica, sotto il profilo morfologico, ambientale e di mobilità. Gli interventi di riqualificazione urbana costituiscono, infatti, un miglioramento della viabilità locale (anche se localmente si può assistere all'aumento dell'attrattività di taluni ambiti – Farini e P.ta Genova -), della fruibilità dell'ambiente attraverso un potenziamento delle linee di connessione pedonali e ciclabili e del verde (copertura dei binari, realizzazione di nuove piste ciclabili, realizzazione di spazi d'interesse generale e pubblici e realizzazione di parchi urbani)”* (all. 1.D5 del Comune, pag. 18). Considerando gli aspetti più rilevanti relativamente al settore mobilità e trasporti, in particolare, si evidenzia *“una diminuzione della domanda di spostamenti, un cambiamento nella ripartizione modale a favore del TPL e una diminuzione dell'indice di congestione della rete stradale, elementi che, uniti alla riduzione dei carichi insediativi previsti dalle trasformazioni, incidono positivamente, a livello complessivo, sulla sostenibilità dei potenziali effetti attesi?”* (all. 1.D5 del Comune, pag. 3). Inoltre, l'avvenuta riduzione dell'indice medio di edificabilità da 0,78 mq/mq a 0,65 mq/mq, che ha determinato una riduzione della capacità edificatoria da 845.000 mq a 674.460 mq (all. 1.D5 del Comune, pag. 24), rappresenta certamente un elemento di miglioramento che non potrà che favorire un più elevato livello di qualità dell'aria.

In assenza di puntuali e documentate contestazioni rispetto a quanto evidenziato, questa parte della censura deve essere respinta.

11.2. Con riferimento al mancato coinvolgimento delle Soprintendenze, l'art. 3.3 dell'Allegato 1 e il punto 3.4 dell'Allegato 1m alla delibera di Giunta regionale 27 dicembre 2007, n. 6420, prevedono l'obbligatoria consultazione della Direzione regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici della Lombardia – che coordina la Soprintendenza per i beni architettonici e paesaggistici e la Soprintendenza per i beni archeologici – che è stata coinvolta nel procedimento, come emerge dal Parere Motivato Finale della V.A.S. del 25 giugno 2015 (all. 1.D4 del Comune, pag. 2, punto 4).

Pertanto, anche da questo punto di vista i rilievi sono infondati.

11.3. La censura quindi va complessivamente respinta.

12. Con l'ottavo motivo di ricorso si assume l'illegittima composizione del Collegio di Vigilanza, in cui prevarrebbe la presenza di soggetti privati, e l'illegittimità delle regole di funzionamento dello stesso, che imporrebbero l'unanimità delle decisioni, tanto da renderne impossibile l'attività e l'operatività.

12.1. La doglianza è inammissibile per assenza di lesività.

I compiti del Collegio di Vigilanza consistono principalmente nella vigilanza sull'esecuzione dell'accordo di programma e nell'esecuzione degli eventuali interventi sostitutivi (art. 34, comma 7, del D. Lgs. n. 267 del 2000; anche art. 6, commi 9 e ss., della legge regionale n. 2 del 2003) e quindi non hanno di regola alcun rilievo esterno, tranne che nell'ipotesi in cui si approvino modifiche all'accordo di programma (comma 9 bis dell'art. 6); in siffatta ultima evenienza e solo al verificarsi di tale ipotesi, sarà necessario impugnare tempestivamente l'atto adottato, visto che unicamente in tale momento si sarà prodotta una lesione concreta e attuale.

12.2. In assenza di un atto dotato di immediata lesività, la censura deve essere dichiarata inammissibile.

13. Con il nono motivo di ricorso si eccepisce l'illegittimità dell'art. 27, comma 6, dell'Accordo, in quanto, in ipotesi di decadenza di questo, comunque sopravvivrebbero le previsioni urbanistiche riguardanti le Zone speciali.

13.1. La doglianza è infondata.

La previsione di cui all'art. 27, comma 6, dell'Accordo prevede che *“in qualunque ipotesi di decadenza dell'Accordo saranno fatti salvi gli effetti della disciplina urbanistica delle Zone speciali per le quali i relativi Piani attuativi o i PII fossero già approvati e le relative convenzioni urbanistiche fossero già state sottoscritte”*.

Tale disciplina non risulta affatto in contrasto con le previsioni delle Norme di attuazione del Documento di Piano, in specie dell'art. 8.4 (cfr. all. 16 del Comune), considerato che tale disposizione impedisce l'attuazione parziale o per singoli ambiti delle previsioni soltanto nel caso in cui l'Accordo di Programma non venga stipulato e approvato (si specifica infatti *“in assenza di tale accordo”*). La disciplina recata dal citato art. 27, comma 6, si applica invece all'eventuale decadenza che intervenga nel corso di attuazione dell'Accordo, già stipulato e pienamente operativo; ne deriva che lo spettro di operatività delle due norme non è affatto coincidente e quindi alcun contrasto può determinarsi nella loro applicazione.

Peraltro, la previsione secondo la quale, in caso di decadenza dell'Accordo, vengono fatti salvi gli effetti della disciplina urbanistica delle Zone speciali per le quali i relativi Piani attuativi o i P.I.I. risultano già approvati e le relative convenzioni urbanistiche siano già state sottoscritte appare certamente ragionevole e affatto illogica, considerato che la complessità, l'ampiezza e la dislocazione degli ambiti territoriali disciplinati attraverso l'Accordo giustificano, sia da un punto di vista dell'interesse pubblico che di quello dei privati coinvolti, la piena efficacia e operatività di quelle parti del citato Accordo che presentano un livello di autonomia e uno stato di avanzamento tali da non poter essere neutralizzate senza provocare danni, non

soltanto di natura economica, di gran lunga maggiori rispetto a quelli che si cerca di evitare.

13.2. La censura deve pertanto essere respinta.

14. Con il decimo motivo di ricorso si deduce la violazione dell'art. 36 del Codice dei contratti pubblici (D. Lgs. n. 50 del 2016) in riferimento alla realizzazione delle opere di urbanizzazione e opere complementari.

14.1. La doglianza è inammissibile per carenza di legittimazione (e anche per carenza di interesse).

L'asserita violazione della normativa in materia di evidenza pubblica, per omesso svolgimento della procedura di gara per individuare gli esecutori delle opere di urbanizzazione, non attiene ad un aspetto direttamente legato alle finalità statutarie perseguite dalla ricorrente, non riferendosi né alla tutela dell'ambiente né alla legittimità dell'assetto urbanistico (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, III, 21 febbraio 2017, n. 436). In ogni caso, la realizzazione delle opere non è attuale e quindi allo stato non vi è alcun interesse concreto sul punto.

14.2. Di conseguenza, la censura esaminata deve essere dichiarata inammissibile per difetto di legittimazione.

15. Con l'undicesima doglianza si deduce l'illegittima previsione di una deroga "agli obblighi urbanizzativi e procedurali" per gli usi temporanei.

15.1. La censura è infondata.

In realtà, la previsione gravata pone una deroga in favore degli usi temporanei esclusivamente, con riguardo, come è ovvio, agli obblighi urbanizzativi e procedurali specifici previsti nell'Accordo, i quali perciò vanno riferiti soltanto alla realizzazione degli interventi correlati alle trasformazioni urbanistiche definitive (in quanto discendenti dal predetto Accordo). Diversamente, per gli usi temporanei, si applicheranno le regole contenute nella legislazione vigente, secondo gli ordinari criteri.

15.2. Ne discende l'infondatezza della censura.

16. In conclusione, il ricorso deve essere in parte respinto e in parte deve essere dichiarato inammissibile.

17. Le spese, avuto riguardo alle peculiarità e alla complessità della controversia, possono essere compensate tra tutte le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando, in parte respinge e in parte dichiara inammissibile il ricorso indicato in epigrafe.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del 15 ottobre 2019 con l'intervento dei magistrati:

Italo Caso, Presidente

Alberto Di Mario, Consigliere

Antonio De Vita, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Antonio De Vita

IL PRESIDENTE
Italo Caso

IL SEGRETARIO