

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LOMBARDIA

MILANO

RICORSO

del **COMITATO RESIDENTI FIERA** rappresentato dall'Arch. **Emanuela Fasoli** residente in Milano, V.le Ezio n. 2 - C.F. FSLMNL61858F205L, dalla **sig.ra Flavia Cavaler** residente in Milano, P.le Giulio Cesare, 15 - C.F. CVLFLV50L54F205K e dal **sig. Bruno Aceto**, residente in Milano, via Senofonte 9 - C.F. CTABRN61D27A145C ed elettivamente domiciliati ai fini del presente procedimento presso lo studio dell'Avv. Ezio Perego in Milano, via Cesare Battisti 13, che li rappresenta e difende per delega a margine del presente atto;

contro

il COMUNE DI MILANO in persona del Sindaco pro tempore;

e n.c.

FONDAZIONE ENTE AUTONOMO FIERA in persona del legale rappresentante;

CITY LIFE S.R.L. in persona del legale rappresentante;

REGIONE LOMBARDIA in persona del Presidente della Giunta Regionale;

per l'annullamento previa sospensiva

1. della deliberazione della Giunta Comunale di Milano 16 dicembre 2005 n. 3061 avente ad oggetto "Approvazione delle controdeduzioni alle osservazioni presentate ad approvazione finale Programma Integrato di Intervento (P.I.I.) ai sensi e per gli effetti dell'art. 87 e seguenti della Legge Regionale 11.3.2005 n. 12 relativo al Quartiere Storico di Fiera Milano e aree adiacenti, in attuazione del PRG vigente approvato il 26.2.1980 con deliberazione della Giunta Regionale Lombardia n. 29471 e successive modifiche";
2. della deliberazione della Giunta Comunale di Milano 6 settembre 2005 n. 2093 di adozione del medesimo Programma Integrato di Intervento (P.I.I.);
3. di ogni altro atto preordinato, presupposto, connesso e consequenziale ivi comprese, per quanto occorra, le valutazioni e verifiche effettuate dagli uffici comunali sulle osservazioni presentate e relativi pareri nonché il decreto sulla Valutazione dell'Impatto Ambientale emesso dalla Regione Lombardia in data 15.12.2005;

nonchè per la condanna

del Comune di Milano al risarcimento del danno ai sensi degli artt. 34 e. 35 L. n. 31 marzo 1998 n. 80, come sostituiti dall'art. 7 L. 21 luglio 2000 n. 205, oltre interessi legali dalla domanda al saldo.

FATTO

I ricorrenti sono residenti e proprietari di immobili nell'ambito del comparto della Zona Fiera immediatamente confinante

all'area interessata dall'intervento edilizio oggetto del Programma Integrato d'Intervento (P.I.I.) denominato "Quartiere Storico di Fiera di Milano".

In data 24 marzo 1994 la Regione Lombardia, la Provincia di Milano nonché i Comuni di Milano, Pero e Rho e la Fondazione Fiera di Milano hanno sottoscritto l'accordo di programma (approvato con D.G.R. 8.4.1994 n. 58521) per la riqualificazione del sistema fieristico lombardo, attraverso la realizzazione del polo esterno della Fiera in Rho-Pero e la riqualificazione del Polo Urbano, cui ha fatto seguito l'accordo integrativo del 19.9.2000 (approvato con D.G.R. 14.3.2001) e quello del 26-30.9.2002 (approvato con D.G.R. 14.3.2001) e quello del 26-30.9.2002 (approvato con D.G.R. 3.10.2002).

In data 14-24 novembre 2003 è stata sottoscritta una variante al suddetto accordo di programma (approvata con D.G.R. 19 gennaio 2004 n. 405), con la quale si è previsto che la riqualificazione del polo urbano (quartiere storico Fiera Milano) deve essere effettuata tramite programma integrato di intervento.

La Fondazione Fiera ha individuato un progetto di intervento e i soggetti attuatori con contratto preliminare del 29.7.2004 e, successivamente, ha presentato in data 22.11.2004 il progetto risultato vincitore e, quindi, in data 21.3.2005 una proposta di P.I.I., che riguarda una superficie territoriale di 255.000 mq.

La Giunta Comunale di Milano con delibera 6 settembre 2005 n. 2093 ha adottato il Programma Integrato di Intervento (P.I.I.).

Il Comitato Residenti Fiera, nella persona dei suoi componenti, in data 23.11.2005 ha presentato le osservazioni al P.I.I. adottato, tramite deposito presso la Direzione Generale di Pianificazione Urbana e Attuazione P.R. di cui al PG 1162723/2005.

La Giunta Comunale di Milano nella seduta del 16.12.2005 con atto n. 3061/2005 ha deliberato la "Approvazione delle controdeduzioni alle osservazioni presentate ad approvazione finale Programma Integrato di Intervento (P.I.I.) ai sensi e per gli effetti dell'art. 87 e seguenti della Legge Regionale 11.3.2005 n. 12 relativo al Quartiere Storico di Fiera Milano e aree adiacenti, in attuazione del PRG vigente approvato il 26.2.1980 con deliberazione della Giunta Regionale Lombardia n. 29471 e successive modifiche".

I ricorrenti con istanza 19.1.2006, essendo titolari ex art. 22 c. 1 L. n. 241/90 di un interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente qualificata, ad ottenere copia degli atti relativi alla delibera impugnata, hanno esercitato il diritto d'accesso a norma della L. 241/90 (come mod. dalla L. n. 15/2005).

Il Comitato Residenti Fiera ricorre avverso le deliberazioni impuginate, chiedendone l'annullamento per i seguenti motivi di

DIRITTO

Violazione art. 14 e 25 c. 1-3 L. R. 11 marzo 2005 n. 12 in relazione all'art. 16 L. 17.02.1992 n. 179, agli art. 8 comma 2 L.R. 12.04.1999 n. 9 ed all'art. 3 e 6 c. 2 L.R. 23.06.1997 n. 23 ed all'art. 42 c. 2 lett. b) del D. L.vo 18.08.2000 n. 267 - Incompetenza e difetto di attribuzione - Eccesso di potere per carenza di motivazione e per difetto dei presupposti di fatto e di diritto - Nullità per impossibilità dell'oggetto ex art. 1346 c.c. - Violazione art. 22 della L. 30.4.1999 n. 136 ed art. 2 L. n. 131/2003

La deliberazione della Giunta Comunale di Milano 16 dicembre 2005 n. 3061 avente ad oggetto "Approvazione delle controdeduzioni alle osservazioni presente ad approvazione finale Programma Integrato di Intervento (P.I.I.) ai sensi e per gli effetti dell'art. 87 e seguenti della Legge Regionale 11.3.2005 n. 12 relativo al Quartiere Storico di Fiera Milano e aree adiacenti, in attuazione del P.R.G. vigente approvato il 26.2.1980 con deliberazione della Giunta Regionale Lombardia n. 29471 e successive modifiche" e la deliberazione della Giunta Comunale di Milano 6 settembre 2005 n. 2093 di adozione del medesimo Programma Integrato di Intervento (P.I.I.), sono illegittime sotto concorrenti profili.

In primo luogo, è di immediata percezione il difetto di attribuzione, cioè l'incompetenza, da parte della Giunta Municipale, in ordine alla adozione e, quindi, all'approvazione di un Programma Integrato d'Intervento.

Vale richiamare, in linea generale, l'art. 42 del D. Lvo n. 267/2000 laddove al comma lett. b) attribuisce esclusivamente al Consiglio Comunale la competenza in materia di "piani territoriali ed urbanistici".

Il P.I.I., che è definito come strumento urbanistico di secondo livello rispetto al P.R.G.

(cfr. TAR Lombardia, Sez. II - Milano, 15 ottobre 2002 n. 3943), è stato introdotto nell'ordinamento dalla legge 17.02.1992 n. 179, con contorni delineati ed innovativi.

Si tratta di uno strumento attuativo "potenziato", rispetto ai piani particolareggiati e agli altri piani attuativi, in quanto come recita l'art. 16 c. 1 della citata L. n. 179/1992, esso è "caratterizzato dalla presenza di pluralità di funzioni, dalla integrazione di diverse tipologie di intervento, ivi comprese le opere di urbanizzazione, da una dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione urbana e dal concorso di più operatori e risorse finanziarie pubbliche e private".

Come emerge, in modo inequivoco, dal citato art. 16 c. 3 della L. n. 179/1992, la preoccupazione del legislatore nazionale è stata quella di stabilire la competenza da parte dei consigli comunali nell'approvazione di tali programmi, per assicurare un loro armonico e corretto inquadramento con le più generali previsioni del P.R.G. e, quindi, un ordinato assetto e sviluppo del territorio.

Non va dimenticato che il Consiglio Comunale è organo non solo collegiale, ma elettivo, dunque, rappresentativo degli interessi della collettività.

La competenza del Consiglio Comunale in materia di piani attuativi trova, ancora, piena conferma nel disposto dell'art. 22 della L. 30.4.1999 n. 136 e, in quanto riconducibile alle funzioni fondamentali dei Comuni, anche nell'art. 2 L. n. 131/2003

di delega al Governo per l'attuazione della Legge Costituzionale n. 3/2001.

L'art. 8 c. 4 della nuova L.R. Lombardia 12 aprile 1999 n. 9, diretto a disciplinare i programmi integrati di intervento, stabilisce che "Nei casi previsti dall'art. 6, comma 2 della L.R. n. 23/1997, i comuni possono approvare programmi integrati di intervento anche in variante al piano regolatore generale; in tali casi si applica la procedura di approvazione disciplinata dall'art. 3 della medesima L.R."; la quale, appunto, prevede che, ai fini della procedura semplificata, l'adozione delle varianti urbanistiche deve avvenire tramite deliberazione del consiglio comunale e non della giunta.

A sua volta il 2° comma dell'art. 8 della citata L.R. Lombardia 12.04.1999 n. 9, che attiene propriamente alla stessa fase del procedimento oggetto della delibera di G.C. n. 3061/2005 di approvazione definitiva del P.I.I. e della delibera di G.C. n. 2039/2005 di adozione del medesimo P.I.I., impugnata con il presente ricorso, prevede che "il programma integrato di intervento e relativi allegati sono approvati dal consiglio comunale con propria deliberazione che deve prendere in esame tutte le osservazioni pervenute, motivando, per ciascuna di esse, le determinazioni assunte".

Ora, le deliberazioni impuginate sono illegittime in raffronto allo specifico tenore della novella introdotta dall'art. 14 L.R. n. 12/2005 poichè essa contempla la possibilità di adozione dei piani attuativi e delle loro varianti da parte della Giunta Comunale esclusivamente "**in conformità alle previsioni degli atti di PGT**", cioè del nuovo Piano di Governo del Territorio, che allo stato nel Comune di Milano è inesistente.

Parimenti, alla luce dello stesso oggetto della deliberazione n. 3061/05, che richiama il PRG vigente approvato il 26.2.1980, l'odierno P.I.I. detto del "Quartiere Storico di Fiera Milano", non si inquadra come richiederebbe l'art. 87 della L.R. n. 12/2005 nell'ambito delle previsioni di cui all'articolo 8" cioè nel c.d. Documento di Piano, contemplato dalla stessa legge regionale cit.

Si tratta di un aspetto che non può essere trascurato, dato che il Documento di piano, è finalizzato ad individuare obbligatoriamente i contenuti del PGT di cui all'art. 7.

Anche per tale ragione, non v'è, nè vi può essere, allo stato, alcuna conformità del P.I.I. approvato con delibera di G.C. n. 3061/05 rispetto "alle previsioni degli atti di PGT".

In definitiva, le previsioni degli "atti di PGT" indicate dall'art. 14 c. 1 L.R. n. 12/2005 ai fini della legittima approvazione dei piani attuativi, quali appunto il P.I.I., in oggetto, sono in toto insussistenti.

A sua volta inesistente è il c.d. Piano dei servizi, che costituisce specifico il presupposto per l'individuazione degli standards e delle obbligazioni che, in sede di convenzione al piano attuativo (art. 46), vengono poste a carico degli operatori interessati.

Non sarebbe inconferente invocare la nullità delle delibere impuginate, ai sensi dell'art. 1346 cod. civ., per impossibilità dell'oggetto.

L'illegittimità degli atti impugnati deriva sia dalla violazione e falsa applicazione della normativa sopracitata che da difetto di presupposto procedimentale.

Ma v'è di più!

L'art. 25 c. 1 della L.R. 12/2005, che detta specifiche disposizioni in via transitoria, prevede espressamente che “Gli strumenti urbanistici comunali vigenti conservano efficacia fino all'approvazione del PGT e, comunque, non oltre quattro anni dalla data di entrata in vigore della presente legge”.

Di contro, il mero riferimento al terzo comma dell'art. 25 L.R. n. 12/2005 sarebbe ex se insufficiente.

Peraltro, detto comma non potrebbe essere interpretato, in assenza della adozione dei nuovi PGT, che in diretto raccordo con quanto prevede il primo comma testè riportato allo scopo di rendere la norma applicabile in modo coerente con la *ratio legis*.

Il raccordo della nuova previsione normativa, sul piano di una interpretazione logico-sistematica ed evolutiva della normativa in materia, non è effettivamente delineato in modo univoco **per i piani attuativi adottati dopo l'entrata in vigore della L.R. 11 marzo 2005 n. 12, ma deliberati in assenza del PGT.**

E' stato osservato che a fronte della nuova disciplina regionale, in materia di piani attuativi, nella fase transitoria, in cui i P.R.G. vigenti conservano efficacia, anche da un punto di vista strettamente letterale, resterebbero fuori della disciplina regionale proprio i casi riguardanti i piani attuativi conformi ai PRG vigenti (che conservano efficacia).

Appaiono, dunque, applicabili nella fase transitoria le precise disposizioni dell'art. 25 c. 1 della L.R. 12/2005, laddove espressamente prevede che “Gli strumenti urbanistici comunali vigenti conservano efficacia fino all'approvazione del PGT e, comunque, non oltre quattro anni dalla data di entrata in vigore della presente legge”.

Nel corso di tale periodo, l'art. 25 c. 1 contiene un espresso richiamo alle procedure dettate dalla disciplina previgente.

Ergo, la previsione che demanda alla Giunta Comunale la competenza in materia di formazione dei piani attuativi (art. 14) e, in specie, dei programmi integrati di intervento (art. 91 1° comma che rinvia all'art. 14) conformi al P.G.T. non è applicabile in assenza del preventivo adeguamento del PRG vigente, che deve essere preceduto dall'avvio del procedimento di adeguamento dei medesimi PRG entro il termine di cui all'art. 26 L.R. n. 12/2005.

Nel predetto periodo transitorio, l'art. 25 c. 1 L.R. n. 12/05 cit. consente invece l'adozione di piani attuativi in variante a norma dell'art. 3 L. 23.06.1997 n. 23, che contempla la competenza del Consiglio Comunale (e che, pertanto, non può ritenersi definitivamente abrogato per gli effetti di temporanea ultravigenza che derivano in base alla citata norma transitoria di cui all'art. 26 c. 1 LR n. 12/05).

Ne consegue, che una interpretazione che intenda assicurare e, soprattutto, salvaguardare l'intima coerenza del sistema unitario ed organico di pianificazione del territorio, non potrebbe riguardare anche l'ipotesi di Piani Attuativi conformi al

PRG ma non “agli atti del PGT”, nella quale ipotesi va necessariamente ad inquadrarsi la fattispecie dedotta in giudizio, non essendo irrilevante che lo stesso PGT non sia stato adottato, dato che la conformità sussiste unicamente tra piani di primo livello e di secondo livello che siano dotati dei requisiti di esistenza, validità ed efficacia.

Inoltre, la competenza della Giunta Comunale ex art. 14, primo comma, legge regionale 11 marzo 2005 n. 12 presuppone sempre l'esistenza di un PGT (piano di governo del territorio) nelle sue diverse articolazioni (art. 7), incluso il piano dei servizi (art. 7 lett. b), che costituisce, per sua parte, il presupposto per l'individuazione degli standards e delle obbligazioni che, in sede di convenzione al piano attuativo (art. 46) vengono poste a carico degli operatori interessati ed il c.d. Documento di piano, oltre al piano delle regole (art. 7 lett. a e c).

Ergo, è indubbio che il P.I.I. in oggetto poteva essere adottato ed approvato, allo stato del processo di pianificazione e della strumentazione urbanistica vigente nel Comune di Milano, unicamente dal Consiglio Comunale.

Pertanto, le deliberazioni della G.C. di Milano recanti adozione ed approvazione del P.I.I. in oggetto sono illegittime sotto i delineati profili.

- II -

Violazione e falsa applicazione dell'art. 9 e segg. L.R. 12.04.1999 n. 9 sia dell'art. 92 c. 4 L.R. 11 marzo 2005 n. 12 - Violazione di legge - Eccesso di potere per difetto di presupposto e irritualità del procedimento - Violazione art. 34 c. 4-5 D. Lgs. 18 agosto 2000 n. 267.

Inoltre, nel caso in esame, in base ad una disamina degli atti presupposti, risulta che le fasi dell'atto a formazione progressiva inerente la variante urbanistica, si sono discostate dalla esatta sequenza procedimentale prevista dalla legge.

Infatti, il ricorso all'Accordo di Programma (Adp), è in linea generale atto consequenziale alla variante urbanistica afferente il P.I.I. deliberato dal Consiglio Comunale.

Tale variante risulta, nelle specie, essere stata surrogata tramite preventivo ricorso all'Adp, e quindi l'introduzione di varianti al PRG per mero effetto di successivi atti integrativi dei vari Adp, così determinando un'inversione ovvero una diversa impostazione del procedimento sul piano teleologico.

In sostanza, la scelta procedimentale effettuata, ha determinato una anomala se non surrettizia introduzione di una variante urbanistica, che non appare consentanea, in primo luogo, al procedimento prescritto sia dell'art. 9 e segg. L.R. 12.04.1999 n. 9, sia dell'art. 92 c. 4 L.R. 11 marzo 2005 n. 12.

In secondo luogo, la procedura di variante seguita nella fattispecie non risulta conforme nemmeno alle specifiche prescrizioni di cui all'art. 34 D. L.vo 18 agosto 2000 n. 267.

Dopo che in data 24 marzo 1994 la Regione Lombardia, la Provincia di Milano nonché i Comuni di Milano, Pero e Rho e la Fondazione Fiera di Milano ebbero a sottoscrivere l'accordo di programma (approvato con D.G.R. 8.4.1994 n. 58521) per la

riqualificazione del sistema fieristico lombardo, attraverso la realizzazione del polo esterno della Fiera in Rho-Pero e la riqualificazione del Polo Urbano, cui ha fatto seguito l'accordo integrativo del 19.9.2000 (approvato con D.G.R. 14.3.2001) e quello del 26-30.9.2002 (approvato con D.G.R. 3.10.2002), successivamente, in data 14-24 novembre 2003 è stata introdotta una ulteriore variante all'Adp.

L'accordo integrativo è stato, poi, approvato. ad avvenuta conclusione delle pertinenti procedure, con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 405 del 19 gennaio 2004.

Con tale atto integrativo è stato deliberato che la riqualificazione del polo urbano (quartiere storico Fiera Milano) deve essere effettuata tramite programma integrato di intervento.

Il ridetto atto integrativo risulta indicato nelle delibere impugnate come "Variante", ma in realtà tale effetto non è automatico, ma consegue unicamente dalla avvenuta ratifica del Consiglio Comunale dell'adesione da parte del Sindaco.

Occorre, per completezza ricognitiva che il procedimento canonico per introdurre una variante allo strumento urbanistico generale, come contemplato dalla normativa in materia, ora dall'art. 92 c. 4 L.R. n. 12/2006, è quello in virtù del quale "Qualora il programma integrato di intervento comporti una variante agli strumenti urbanistici comunali vigenti o adottati o abbia rilevanza regionale secondo quanto definito al comma 5, per la sua approvazione il sindaco promuove la procedura di accordo di programma prevista dall'articolo 34 del D. Lgs, 267/2000, fatto salvo l'espletamento delle procedure di pubblicazione e osservazioni, da effettuarsi rispettivamente nel termine di quindici giorni consecutivi".

L'Accordo di Programma, che era originariamente un mero strumento di coordinamento dell'azione di più enti locali, non costituisce ex se variante al PRG., se non, come è avvenuto nel caso in esame, in forza di Decreto del Presidente della Regione, il quale ai sensi dell'art. 34 c. 4 D. Lvo n. 267/2000 produce gli effetti della intesa di cui all'articolo 81 del D.P.R. 24.07.1977 n. 616, determinando le eventuali e conseguenti variazioni agli strumenti urbanistici".

L'art. 34 c. 5 del D. Lvo n. 267/2000 prevede, inoltre, che "Ove, l'accordo comporti variazione agli strumenti urbanistici l'adesione del Sindaco allo stesso deve essere ratificata dal Consiglio Comunale entro 30 giorni a pena di decadenza".

Al contrario, nel caso di specie, tale ratifica dell'adesione del Sindaco da parte del Consiglio Comunale non risulta ritualmente e quindi validamente intervenuta, posto che la delibera del Consiglio Comunale del 9.12.2003 n. 76, citata nella delibera di G.C. n. 3061/2005, è stata adottata prima e non dopo la "avvenuta conclusione delle pertinenti procedure, con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 405 del 19 gennaio 2004".

Il procedimento amministrativo per essere rituale deve rispettare le fasi previste dal legislatore.

Sotto tale profilo la delibera del C.C. di Milano n. 76/2003 è tamquam non esset, perchè irrituale ed inefficiente al suo scopo, atteso che, essendo intervenuta prima e non dopo l'approvazione definitiva dell'accordo integrativo, lo stesso potere deliberativo demandato al Consiglio Comunale è risultato svuotato nel suo stesso oggetto, atteso la ratifica del Consiglio

Comunale, non può attenerne la mera preventiva adesione del Sindaco, che è parte necessario del procedimento afferente l'accordo di programma ab origine, ma il contenuto di tale adesione sindacale, cioè l'aspetto sostanziale della scelta urbanistica effettuata, laddove comporta variazione dello strumento urbanistico.

In definitiva, le deliberazioni impugnate sono viziate sotto i profili della violazione di legge e del difetto di presupposto.

Infatti, in assenza di una valida e rituale ratifica, la delibera della G.C. n. 3061/05, di approvazione definitiva del P.I.I., cioè l'atto conclusivo del procedimento, è illegittima per mancanza del necessario anello di congiunzione tra le due fasi del procedimento, quella preventiva dell'Adp e quella del postergato P.I.I.

- III -

Violazione art. 87 c. 1 in relazione all'art. 9 L.R. 11 marzo 2005 n. 21 per mancato inquadramento del P.I.I. nell'ambito del piano dei servizi - Eccesso di potere per difetto di presupposto.

Sussiste la violazione dell'art. 87 c. 1 in relazione all'art. 8 L.R. 11 marzo 2005 n. 21 per mancato inquadramento del P.I.I. nell'ambito del piano dei servizi.

Infatti, i Comuni promuovono la formazione dei PII al fine di riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale del proprio territorio.

Tali PII devono essere appunto inquadrati nell'ambito del Piano dei Servizi che è appositamente finalizzato ad assicurare una dotazione globale di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale, le eventuali aree per interventi edilizi di residenziale pubblica e gli standards a verde, i corridoi ecologici e il sistema del verde di connessione e la loro razionale distribuzione.

Mancano norme di raccordo tra nuovi insediamenti del PII e l'edificato circostante.

Peraltro, il piano dei servizi, il quale costituisce il presupposto imprescindibile per l'individuazione degli standards e delle obbligazioni che, in sede di convenzione dei piani attuativi (art. 46) vengono poste a carico degli operatori interessati.

E' evidente che in mancanza di tale inquadramento un intervento come quello portato dal PII in oggetto, non può che determinare una alterazione se non uno sconvolgimento del preesistente assetto urbanistico del territorio, compromettendo negli anni futuri la stessa possibilità di un razionale processo di pianificazione e programmazione di nuovi e più funzionali assetti strutturali.

Va opportunamente ricordato come codesto TAR Lombardia - Sez. II - con ordinanza 13 gennaio 2006 n. 105, nell'affermare che in base alla disposizione transitoria di cui all'art. 25, primo comma, ultima parte, della Legge Regionale Lombardia 11 marzo 2005 n. 12, e fino all'adeguamento dei PRG vigenti alla nuova legge urbanistica regionale, "il piano dei servizi di cui all'articolo 9 può essere approvato.....in attuazione del piano regolatore generale vigente nel comune", abbia, in sostanza, confermato che in detta fase, ai sensi dell'art. 9 della medesima L.R. n. 12/2005

l'approvazione del ridetto Piano dei Servizi sia affatto necessario ad assicurare una dotazione globale di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale, le eventuali aree per interventi edilizi di residenziale pubblica e gli standards a verde, i corridoi ecologici e il sistema del verde di connessione, ma comunque, inidoneo a modificare l'azonamento del PRG o ad attribuire nuove volumetrie, essendo, appunto, essenziale la sua conformità al PRG..

In assenza di tale strumento, il piano attuativo impugnato è, a fortiori, illegittimo per difetto di presupposto.

- IV -

Eccesso di potere per incoerenza, incongruità e contraddittorietà della motivazione - Violazione art. 3 L. n. 241/90 - Sviamento di potere, carenza di motivazione e travisamento dei presupposti di fatto e diritto - Violazione e falsa applicazione dell'art. 87 in relazione agli artt. 14 c. 4 L.R. 11.03.2005 n. 12 anche in relazione all'art. 8 L.R. 12.04.1999 n. 9 - Violazione e contrasto con la deliberazione del Consiglio Provinciale atti n. 56173/299/03 del 14 ottobre 2003.

La deliberazione della G.C. n. 3063/2005 ha per oggetto sia l'approvazione delle controdeduzioni alle osservazioni presente, sia l'approvazione finale del Programma Integrato di Intervento (P.I.I.) ai sensi e per gli effetti dell'art. 87 e seguenti della Legge Regionale 11.3.2005 n. 12 relativo al Quartiere Storico di Fiera Milano e aree adiacenti, in attuazione del P.R.G. vigente approvato il 26.2.1980 con deliberazione della Giunta Regionale Lombardia n. 29471 e successive modifiche”.

Le determinazioni assunte in ordine alle osservazioni presentate in data 23.11.2005 dai ricorrenti presso la Direzione Generale di Pianificazione Urbana e Attuazione P.R. di cui al PG 1162723/2005 appaiono sotto concorrenti aspetti illogiche, incongrue, insufficiente motivate e/o contraddittorie.

La delibera della Giunta Comunale n. 3061/2005 è illegittima anche nella parte in cui ha approvato il PII, recependo in modo acritico, senza alcun autonomo vaglio ed esame comparativo degli interessi pubblici e privati coinvolti, le valutazioni e verifiche effettuate dagli uffici del Comune sulle osservazioni pervenute.

I rilievi espressi dagli uffici del Comune su dette osservazioni, ed in particolare sull'osservazione presentata dal Comitato Residenti Fiera in data 23.11.2005,

presentano i seguenti aspetti di illogicità, incongruità e/o contraddittorietà:

1. in primo luogo, quanto all'esame del Cap. 1 delle osservazioni, le controdeduzioni comunali sono palesemente incongrue e contraddittorie, e comunque viziate da sviamento, laddove si assume che tutte le richieste ivi formulate riguardanti il verde “possono essere assunte quali suggerimenti per la fase progettuale esecutiva del parco, ma che non attengono propriamente alla procedura urbanistica del P.I.I. in se stessa”.

La questione delle aree verdi riguarda invece propriamente l'essenziale scelta della distribuzione e dislocazione

planivolumetrica di tali spazi.

In assenza di una compiuta motivazione sul punto, la delibera impugnata ha rigettato le osservazioni presentate, senza dare adeguata giustificazione sul piano logico e della scelta effettuata del fatto che la distribuzione planivolumetrica degli edifici del P.I.I. sia di notevole impatto sul contesto urbano e, in particolare, degli edifici preesistenti che si affacciano lungo le strade perimetrali.

Pur di fronte alla irrazionale dislocazione e sostanziale sottodimensionamento delle aree a verde, la delibera impugnata ha recepito le indicazioni degli Uffici Comunali, anche in riferimento a quelle soluzioni che comportano una lesione degli interessi dei proprietari di immobili preesistenti, in specie al pregiudizievole effetto di determinare una sorta di stretto giardino o parco a verde tra le nuove edificazioni, che rimarrà all'ombra per la maggior parte dell'anno.

Resta un punto fermo che la dotazione di tali aree a verde appare del tutto inadeguata sul piano quantitativo e qualitativo.

Il rigetto dell'osservazione integra uno sviamento di potere, dato che l'approvazione definitiva del PII si discosta dallo scopo di perseguire l'interesse pubblico, che non può essere quello di determinare una alterazione e/o disequilibrio sul piano dell'inserimento urbanistico delle nuove costruzioni, in pregiudizio di quelle preesistenti.

2. Illegittimamente sono state rigettate anche le osservazioni di cui ai punti R10, R14, R17 e R18⁴, poichè atterrebbero a soluzioni proprie della fase di progettazione esecutiva e della fase gestionale, mentre si tratta di pertinenti indicazioni circa soluzioni migliorative che attengono alla formazione del PII.

Sussiste un eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto e di diritto e per erroneità della motivazione.

3. Parimenti, incongrue o illogiche sono le controdeduzioni degli Uffici Comunali rispetto alle osservazioni inerenti le scelte relative all'assetto viabilistico.

La controdeduzione comunale è illegittima perchè motivata *per relationem*, ove richiama le "analisi e gli studi redatti sul traffico veicolare dai soggetti proponenti il PII".

Manca una adeguata considerazione circa la segnalata presenza di criticità nei collegamenti con i mezzi pubblici di trasporto, che certamente determinerà un massiccio aumento dei flussi di traffico veicolare, indotto dalle nuove funzioni allocate.

Nè sono stati presi in considerazione gli effetti che deriveranno alla stessa configurazione urbanistica del comparto, in rapporto al preesistente assetto della cintura urbana circostante.

Inoltre, le soluzioni adottate in via definitiva dal PII appaiono in contrasto con le prescrizioni di cui agli artt. 73 - 74 - 75 del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) approvato con deliberazione del Consiglio Provinciale atti n. 56173/299/03 del 14 ottobre 2003 nella parte relativa al sistema infrastrutturale della mobilità, laddove pone come obiettivo prioritario lo sviluppo del sistema della mobilità a supporto dello sviluppo socio-economico, secondo criteri di

compatibilità territoriale e ambientale, e con l'obiettivo della integrazione e coordinamento tra programmazione dei trasporti e pianificazione territoriale, ai sensi dell'art. 75, anche rispetto alle condizioni di mobilità nella pianificazione comunale.

4. Appare insufficiente ovvero caratterizzata da sviamento la controdeduzione all'osservazione di cui al punto 5, laddove si richiede una modifica sostanziale del PII sulla base del presunto impatto dannoso che **le ombre** portate dagli edifici alti avrebbero su quelli esistenti”.

Sussiste un eccesso di potere per travisamento dei fatti.

Il mero richiamo ad esiti contrastanti emergenti dall'istruttoria del PII, ovvero dall'esito del già citato Decreto VIA appare meramente surrettizio..

Infatti, l'effetto ed impatto dannoso è in re ipsa, ed è dimostrato dalle tavole planimetriche appositamente dedicate allo studio delle ombre, ove appunto è agevole verificare ictu oculi che soprattutto nella stagione invernale gran parte dell'abitato preesistente e circostante è totalmente privato del godimento di luce sole e di adeguata aerazione, con grave pregiudizio e degrado della qualità dell'ambiente e delle condizioni abitative.

Infatti, il progetto approvato prevede la realizzazione di tre torri con funzioni prevalentemente terziarie che raggiungono 48 piani, nella torre A, 33 piani più di basamento nella torre B e 32 piani nella torre C. Le altezze sono elevate anche nel caso degli edifici destinati alla residenza suddivisi in sei comparti con tipologie diversificate e con altezze che raggiungono anche i 27 piani nel caso del comparto D, 1 23 piani di comparto A, 18 nel comparto E e 14 piani nel comparto B.

Tali tipologie non sono solamente in contrasto con il tessuto circostante, in linea generale, ma nello specifico, la disposizione e le altezze degli edifici, come viene evidenziato dallo studio delle ombre, emergente in particolare dalla Tavola D.9.2 - Data 22 dicembre. Solstizio d'inverno - determineranno una grave sottrazione di aria, luce e soleggiamento, cioè lasceranno all'ombra nei pomeriggi invernali molti degli attuali edifici residenziali (e parte dei nuovi).

Sussiste un danno gravissimo sia per la qualità della vita, che per gli effetti di riduzione del valore degli immobili.

La mancanza di idonee misure dirette a limitare tali conseguenze negative, aggravano gli effetti dannosi.

La delibera impugnata, quindi, oltre ad essere carente di adeguata motivazione sul punto è viziata da eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto.

5. La delibera comunale è illegittima relativamente alla **controdeduzione al punto 8.**

Anche tale controdeduzione è stata accolta in modo acritico nella delibera n. 3061/2005, laddove nel dispositivo dispone di “respingere conseguentemente tutte le altre osservazioni”, dato che integra uno sviamento di potere ove omette la dovuta valutazione comparativa degli interessi pubblici e privati, e dall'altra il suo contenuto appare in contrasto con la normativa in materia, anche per effetto di un travisamento dei presupposti di fatto e di diritto.

La controdeduzione degli uffici comunali è sintomatica di tali vizi, quando assume che “il fatto che il progetto si appoggi al sistema viario esistente non incide sulla volumetria edificabile” ed ancora ove afferma che “La variante attribuisce infatti un indice territoriale (It) e non un indice fondiario (If). Questo comporta quindi che la volumetria massima ammissibile è indipendente dalla realizzazione delle urbanizzazioni primarie all’interno o meno dell’area d’intervento”.

In realtà, l’Ufficio Comunale ha ommesso di rilevare che il PII approvato non va ad inserirsi in un lotto libero, ma in un preciso contesto urbano dotato di opere di urbanizzazione primaria e secondaria, cioè del miglior assetto urbanizzato dotato delle reti e dei servizi tecnologici, tra i più moderni ed avanzati.

Con l’osservazione di cui al punto 8, i ricorrenti hanno inteso rilevare, proprio ai fini di corretto rapporto migliorativo delle scelte discrezionali affidate all’Amministrazione deliberante che, in particolare, dall’esame della Tavola D.11 e dei correlati contenuti progettuali del programma adottato, emerge una alterazione ovvero un non adeguato rapporto tra la dotazione urbanizzativa e di standards rispetto ai limiti di densità edilizia.

E’ stato, altresì, osservato, in riferimento al sistema di viabilità e di trasporto e all’indicazione degli accessi pedonali e carrabili, che le opere di urbanizzazione primaria sono state individuate al di fuori del perimetro che delimita la proprietà della società lottizzante e/o aggiudicataria.

Ed in effetti il PII è carente delle necessarie indicazioni prescritte dalla legge, poichè mentre l’Indice Territoriale (IT) risulta pari a 1,15 mc/mq, al contrario qualsiasi indicazione dell’Indice Fondiario (IF), come è stato ammesso in sede di controdeduzioni, è inesistente

Se si tiene conto del concetto basilare, più sopra ricordato, secondo il quale la superficie fondiaria è la superficie edificabile dedotte le aree per le opere di urbanizzazione primaria e secondaria, ne deriva, per l’evidenza, che nel caso in cui la collocazione delle aree destinate alle strade d’accesso pedonali e carrabili insistesse sul demanio pubblico, oltre ad arrecare un grave pregiudizio all’interesse pubblico, consentirebbe alla società lottizzante di realizzare una maggior volumetria, rispetto a quella che sarebbe consentita sulla base di una corretta determinazione dell’indice di fabbricabilità fondiaria (mc/mq), cioè del volume costruibile per ogni mq. di superficie fondiaria.

La superficie fondiaria è la superficie edificabile dedotte le aree per le opere di urbanizzazione primaria e secondaria, a cui corrisponde l’indice di fabbricabilità fondiaria e quindi la determinazione di volume costruibile per ogni mq. di superficie fondiaria.

La controdeduzione comunale integra uno sviamento di potere e il dedotto travisamento dei presupposti di fatto e diritto, poichè l’indice di utilizzazione territoriale è un mero parametro urbanistico che esprime la percentuale massima di superficie fondiaria rispetto alla superficie territoriale, per cui ove si consideri che la superficie fondiaria è in diretto rapporto con la densità edilizia fondiaria, che

rappresenta il rapporto in mc/mq tra il volume edilizio e l'area pertinente alle abitazioni, escluse le strade e le attrezzature sociali, la risposta comunale appare da una parte elusiva e dall'altra è illegittima per carenza o incongruità della motivazione, laddove non dà conto della distorsione che il dimensionamento del PII oggettivamente crea nel corretto rapporto tra volume edificabile e superficie fondiaria, che è palesemente eccessivo, in diretta correlazione alle urbanizzazioni primarie preesistenti, e fornite dalla collettività e alla carenza di quelle secondarie.

Ciò comprova che la delibera impugnata è illegittima laddove accoglie acriticamente il contenuto apodittico delle controdeduzioni degli Uffici Comunali, perchè in palese contrasto con i principi normativi in materia, senza dar conto delle soluzioni atte a sopperire al grave pregiudizio che deriva all'interesse pubblico dalla scelte afferenti il PII approvato in via definitiva.

In sostanza, la delibera impugnata omette di considerare che il PII, come approvato, comporta un vulnus per l'interesse pubblico laddove a fronte del beneficio che il privato operatore è in grado di trarre da un oggettivo e funzionale inserimento in un contesto dotato di moderne urbanizzazioni, infrastrutture e reti tecnologiche tra le più avanzate, usufruendo da una parte della consistente volumetria assentita, dall'altra, senza che nella delibera di G.C. n. 3061/05 siano state indicate più puntuali ragioni le quali per le quali non siano state introdotte adeguate modifiche della scelta operata, dato che la sede delle controdeduzioni alle osservazioni era quella allo scopo deputata, così da ricondurre il dimensionamento e l'impatto dell'intervento entro limiti volumetrici in rapporto alle opere di urbanizzazione primaria preesistenti, in modo da assicurare un armonico raccordo con le aree limitrofe.

Risulta, pertanto, omessa una adeguata e più equilibrata comparazione tra gli opposti interessi pubblici e privati coinvolti.

6. La delibera impugnata lascia insoluti, demandandoli alla successiva pianificazione esecutiva di dettaglio, profili urbanistici di rilevante importanza, come le destinazioni d'uso ammesse, le altezze degli edifici in progetto (vengono escluse unicamente le produzioni insalubri e grandi strutture di vendita) nonchè la natura e la tipologia delle opere di urbanizzazione da realizzare, oltre il disegno urbanistico complessivo.

Non sono inoltre indicate le direttive ed i criteri oltre che il ruolo dell'Amministrazione Pubblica che saranno seguiti al livello della esecuzione e degli appalti delle opere.

All'uopo, occorre ricordare che l'esecuzione dell'urbanizzazione dell'area è un obbligo che deriva dallo status del proprietario edilizio, che si differenzia dal proprietario fondiario.

Sin dalle norme introdotte dalla c.d. legge ponte n. 765/1967, che ha modificato la legge urbanistica nazionale n. 1150/1942, il soggetto che intende trasformare, sul piano urbanistico ed edilizio il territorio, non è sgravato dall'impegno di connettere le nuove costruzioni con il tessuto urbano.

In tal senso già l'art. 28 della L. n. 1150/1942 gli assegnava l'onere delle opere di urbanizzazione primaria e di una quota

parte di quella secondaria.

Tali previsioni andavano rapportate con la norma di chiusura di cui all'art. 31 L. n. 1150/1942 che prevede la non rilasciabilità del titolo abilitativo in assenza dell'impegno da parte del proprietario alla realizzazione dell'urbanizzazione primaria.

Oltre al principio della cessione gratuita delle aree necessarie, già a suo tempo introdotto dalla L. n. 10/1977, la ratio della normativa in materia è quella di trasferire i costi, già sostenuti dalla collettività, sul proprietario che non potesse eseguire opere già esistenti.

Come si è testè rilevato, il contesto urbano in cui va ad inserirsi il PII approvato è già dotato di struttura viaria, spazi di sosta marginali, parcheggi e verde attrezzato, reti tecnologiche avanzate.

Pertanto, il progetto di cui al P.I.I. approvato, richiedeva un diverso approccio, volto a riequilibrare in favore della collettività l'impatto delle nuove opere edilizie.

Infatti, scopo primario del P.I.I. , sia ai sensi dell'art. 2 c. 1 L.R. 21 aprile 1999 n. 9 che ai sensi dell'art. 87 c. 1 L.R. 11 marzo 2005 n. 12, è la riqualificazione del tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale.

Passando ad una più specifica disamina del dimensionamento degli standards, proprio perchè si è in presenza di una scelta che comporta la valutazione di interessi molteplici, e quindi dell'esercizio di una discrezionalità complessa, la determinazione puramente matematica di parcheggi ad uso pubblico, cioè nella misura di 3500 posti macchina in rapporto agli appartamenti previsti, conferma un ulteriore sviamento dall'obiettivo soddisfacimento dell'interesse pubblico e il perseguimento di un fine solo parzialmente rispondente alla causa del potere esercitato.

In realtà, la sopracitata previsione risponde unicamente agli interessi dei fruitori dei nuovi insediamenti, senza apportare alcun effettivo beneficio al contesto urbano preesistente, di cui utilizza purtuttavia il relativo sistema viario.

Vale ricordare come in più osservazioni sia stata formulata la richiesta di "raddoppiare i parcheggi previsti e prevedere parcheggi anche per le zone limitrofe" (vd. osservazioni n. 5)

Emerge, dunque, un netto contrasto tra premesse e fase preliminare della delibera di G.C. n. 3061/2005 e la sua parte costitutiva, laddove le concrete soluzioni adottate non assicurano:

- un miglioramento del rapporto con il sistema edilizio al contorno nel rispetto anche dei quartieri esistenti;*
- non individuano un assetto di viabilità e parcheggi capace di migliorare lo stato attuale e di consentire soluzioni e modalità di accesso al nuovo quartiere sostenibili e tali da garantire il processo in atto di riqualificazione ambientale;*
- non prefigura una effettiva "ricucitura" tra il nuovo intervento e le aree pubbliche circostanti.*

Le ragioni di illegittimità delle delibere impugnate appaiono dunque fondate.

Eccesso di potere per incongruità ed illogicità della motivazione - Violazione art. 3 L. n. 241/90.

In diretto collegamento con il motivo che precede, va in definitiva rilevato che la delibera di G.C. n. 3061/2005 non appare esaustivamente motivata laddove rigetta le osservazioni tempestivamente avanzate dal Comitato Residenti Fiera.

La doglianza esperita trova sostegno nei principi generali puntualizzati dalla giurisprudenza a proposito della reiezione delle osservazioni mosse dai privati in sede di adozione degli strumenti urbanistici che devono sempre essere motivate; infatti, “Al fine di soddisfare il requisito della motivazione, la reiezione delle osservazioni mosse dai privati al piano regolatore generale debbono almeno far riferimento al fatto che le osservazioni stesse contrastano con le linee portanti del piano” per cui “La sufficienza di una motivazione pur succinta allegata per giustificare la reiezione delle osservazioni mosse dai privati”...”presuppone che la reiezione stessa sia congrua rispetto agli elementi di fatto e di diritto posti alla base dell’osservazione e che si dimostri che si è tenuto presente l’apporto critico e collaborativo dei privati in comparazione con gli interessi pubblici coinvolti” (Cons. Stato, Sez. IV, 15 luglio 1999 n. 1237).

Infatti, “La partecipazione dei privati alla formazione del piano regolatore in itinere, prevista in via generale dalla L. 7 agosto 1990 n. 241, è finalizzata a consentire che il punto di vista del soggetto potenzialmente leso dal provvedimento assuma rilevanza e sia adeguatamente considerato” e, quindi, “In tema di formazione del piano regolatore generale, le osservazioni e le opposizioni presentate dai privati interessati, costituendo strumenti di partecipazione amministrativa impongono all’Amministrazione l’obbligo di motivare congruamente il loro rigetto affinché sia assicurata l’esigenza di scelte urbanistiche non soltanto formalmente legittime, ma anche in concreto razionali ed opportune, nell’interesse della popolazione” (Cons. Giust. Amm. Reg. Sic., 11 ottobre 1999 n. 417)..

Tale principio vale naturalmente anche in sede di esame delle osservazioni presentate ai piani urbanistici attuativi.

In definitiva, la delibera impugnata è illegittima sotto i delineati profili poichè le osservazioni dei privati al programma integrato d’intervento, come *ad ogni altro strumento urbanistico*, non rivestono carattere impugnatorio, ma costituiscono un apporto collaborativo alla redazione dello strumento urbanistico, con la conseguenza che non necessitano, in caso di reiezione, di analitica ed approfondita confutazione da parte dell’amministrazione, tuttavia, le decisioni dell’autorità preposta all’approvazione del piano non possono andare disgiunte da quel minimo indefettibile di valutazione e considerazione, in termini di congruità e coerenza, con quanto osservato dai privati.

In tal senso risultano violate le disposizioni dettate in materia di programmi integrati di intervento anche dalla nuova Legge Regionale 11 marzo 2005 n. 12, che all’art. 87 contiene un rinvio all’art. 14, ove al comma 4 assegna espressamente alla Giunta Comunale di approvare il piano attuativo decidendo nel contempo sulle osservazioni presentate.

Tenuto conto dell’ultravigenza delle precedenti disposizioni di legge, in base alla corretta interpretazione dell’art. 25 L.R. n. 12/2005, ne consegue la concorrente violazione dell’art. 8 comma 2 della L.R. 12.04.1999 n. 9 ove, appunto, prescrive il

programma integrato di intervento e relativi allegati sono approvati con deliberazione “che deve prendere in esame tutte le osservazioni pervenute, motivando, per ciascuna di esse, le determinazioni assunte”.

- VI -

Violazione della Circolare 18 dicembre 2001 n. 462/segr. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

In seguito alla sentenza della Corte di Giustizia Europea (Sesta Sezione) del 12 luglio 2001 (c-n. 399/98) sulla realizzazione diretta da parte di un privato di opere di urbanizzazione a scapito del contributo di concessione dovuto, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha emanato la Circolare 18 dicembre 2001 n. 462/segr.

Nel casi in esame il P.I.I. prevede a carico dell'operatore l'esecuzione diretta di alcune opere pubbliche, tra le quali si segnalano, in particolare, il Padiglione 3, la Caserma dei Carabinieri e il Velodromo Vigorelli e Museo del design.

Di converso dalla Delibera di G.C. n. 3061/05 e n. 2093/2005 non emerge un preciso riferimento ai compiti e al ruolo dell'Amministrazione comunale per la gestione delle successive procedure d'appalto e, in particolare, circa l'obbligo di “affidare al privato lottizzante la realizzazione di un'opera di urbanizzazione esclusivamente nella forma del mandato alla realizzazione, a spese di quest'ultimo, per conto del comune e nel rispetto delle regole europee che si applicano allo stesso comune concedente”.

La delibera impugnata disattende l'immediata operatività della prescrizione comunitaria ed è pertanto illegittima.

- VII -

Violazione di legge - Violazione e falsa applicazione art. 90 c. 4 L.R. n. 12/2005.

Il PII approvato in via definitiva con la delibera impugnata appare in contrasto con l'art. 90 c. 4 della L.R. n. 12/2005 nella parte in cui dispone che “In ogni caso la dotazione di parcheggi pubblici o di interesse pubblico ritenuta necessaria dal comune deve essere assicurata in aree interne al perimetro del programma o comunque prossime a quest'ultimo, obbligatoriamente laddove siano previste funzioni commerciali o attività terziarie aperte al pubblico”.

Il P.I.I. approvato in via definitiva con la delibera di G.C. n. 3061/2005 è, infatti, illegittimo poichè comporta una diminuzione della dotazione di aree per servizi pubblici e di interesse pubblico generale, senza prevedere contemporaneamente un minor carico urbanistico, sul piano della volumetria complessiva edificabile e della tipologia e delle caratteristiche morfologiche degli edifici previsti, in ragione del fatto, già rilevato nel motivo che precede, che il progetto approvato non tiene conto di un dimensionamento volto a recuperare un'adeguata quota delle urbanizzazioni primarie e secondarie, una volta riconosciuto che lo stesso progetto “si appoggi al sistema viario esistente” e ad una rete urbanizzativa di alto pregio e funzionalità, peraltro con il solo effetto di aggravarne l'impatto.

In sostanza, se consideriamo che il soggetto attuatore avrà l'opportunità di inserire le opere previste in un contesto urbanizzato, le afferenti previsioni del PII risultano viziate sotto il profilo della violazione di legge per la mancanza di

previsioni di riequilibrio sul piano dell'adeguamento del fabbisogno degli standards in considerazione della mancata sottrazione delle aree relative al sistema viario esistente dalla superficie fondiaria complessiva del lotto edificabile, in modo da "prefigurare la "ricucitura" tra il nuovo intervento e le aree pubbliche circostanti con la riqualificazione di Piazza Giulio Cesare, Piazza VI Febbraio, P.zza Arduino. Viale Boezio - Cassiodoro, Piazzale Carlo Magno e Largo Domodossola", come in effetti prevedono gli stessi elaborati programmatici comunali.

Occorre ricordare, tenuto conto della caratterizzazione del P.I.I. come insieme di interventi plurifunzionali, che in base al Regolamento Regionale 21.7.2000 n. 3 di attuazione della L.R. 23.7.1999 n. 14 ha introdotto un'eccezione alle disposizioni dell'art. 28 L.U. n. 1150/1942, che esentavano dalla cessione degli standards le concessioni edilizie; infatti, in base all'art. 2 del citato Regolamento Regionale n. 3/2000 dispone che gli standards a parcheggio devono essere reperiti in loco, quindi nel caso in esame all'interno del perimetro del P.I.I.

Invero, tutti i posti macchina in previsione sono a pagamento, mentre manca totalmente una dotazione di posti disponibili per i nuovi residenti a titolo gratuito (disponibilità di cui godono tutti i cittadini milanesi).

I nuovi residenti potranno beneficiare di tale opportunità solo all'esterno del perimetro del P.I.I.

Ciò comprova che non è stato sufficientemente valutato l'impatto del progetto di cui al P.I.I. sulle aree limitrofe.

- VIII -

Illegittimità del Decreto Regionale di compatibilità ambientale n. 19250 del 15.12.2005 (allegato sotto "Y") - Violazione falsa applicazione l'art. 30 delle Norme di Attuazione del Piano Territoriale Paesistico Regionale (P.T.P.R.) approvato con d.c.r. 6 marzo 2001 n. 43749 - Eccesso di potere per erronea rappresentazione dei presupposti di fatto e di diritto ovvero per omessa istruttoria in relazione alla mancata valutazione dei fattori climoalteranti

Il Decreto Regionale di compatibilità ambientale n. 19250 del 15.12.2005 (allegato sotto "Y") esprimendo un giudizio positivo circa la compatibilità ambientale del progetto di Programma Integrato di Intervento relativo al quartiere storico Fiera Milano, appare insufficientemente motivato ovvero in contrasto con l'art. 30 delle Norme di Attuazione del Piano Territoriale Paesistico Regionale (P.T.P.R.) approvato con d.c.r. 6 marzo 2001 n. 43749 ed, in particolare, con la Deliberazione della Giunta Regionale 8 novembre 2002 n. 7/11045.

Infatti, non risulta effettuato alcun esame preventivo, a cui fini il momento della VIA era la sede appropriata, dell'impatto paesistico del progetto.

Ci si è limitati ad un mero rinvio alle valutazioni che il Comune di Milano effettuerà in sede tecnica, "prima del rilascio dei titoli abilitativi alla realizzazione delle opere" circa "le risultanze del processo di inserimento paesaggistico dell'intervento".

Al contrario la richiamata Deliberazione della Giunta Regionale 8 novembre 2002 n. 7/11045, recante approvazione delle “Linee guida per l’esame paesistico dei progetti” prevede espressamente che in base alle norme del P.T.P.R. “la Valutazione di Impatto Ambientale comprenda al suo interno l’esame paesistico del progetto”.

Vale ricordare come il metodo e le finalità del P.T.P.R. siano state disattese laddove individuano la necessità della valutazione dell’impatto paesaggistico in presenza di qualunque intervento che possa essere interpretato come perturbazione che porta ad un nuovo assetto, atteso che “Il metodo proposto consiste proprio nel considerare innanzitutto la sensibilità del sito di intervento e, quindi, l’incidenza del progetto proposto, cioè il grado di perturbazione prodotto in quel contesto”.

Ergo, “Dalla combinazione delle due valutazioni deriva quella sul livello di impatto paesistico della trasformazione proposta”.

Il Decreto Regionale risulta privo di una adeguata valutazione sul punto ed il rinvio alle successive determinazioni comunali, che sono quelle proprie inerenti il superamento dei livelli di soglia di tolleranza sui singoli progetti, lo rende illegittimo.

Sussistono, inoltre, profili di illegittimità per eccesso di potere per erronea rappresentazione dei presupposti di fatto e di diritto ovvero per omessa istruttoria in relazione alla mancata valutazione dei **fattori climoalteranti**.

Per detti aspetti va rilevato che:

1. Il Decreto regionale di valutazione di impatto ambientale non ha recepito in modo esplicito e sostanziale quanto previsto dalle Linee Guida per l’esame paesistico dei progetti ai sensi dell’art. 30 delle Norme di Attuazione del Piano Territoriale Paesistico della Regione Lombardia approvate con D.G.R. n. 7/11045 dell’8.11.2002.
2. inoltre, il decreto regionale ha omissis di considerare i reali fattori di degrado e dequalificazione ambientale che deriveranno, in primis a causa della notevole mole di lavori previsti in un arco temporale pluriennale, dall’esistenza di un enorme cantiere.

Anzitutto, per le emissioni di CO₂, per il rumore e per il tipo di opere necessariamente invasive e prolungate nel tempo.

Sussiste un difetto di istruttoria per la mancanza:

- di un piano ambientale per la terra cavata e movimentata;
- di un programma diretto a garantire le modalità e condizioni di smaltimento.

- IX -

Eccesso di potere per omessa istruttoria.

E’ ravvisabile un ulteriore profilo di illegittimità per omessa istruttoria.

Infatti, non risulta che dagli allegati ed atti relativi al procedimento di adozione del P.I.I., il Comune di Milano abbia provveduto a richiedere alla società proponente ovvero abbia previsto a carico dei soggetti titolari delle opere, ai sensi

dell'art. 8 comma 2 della legge 26 ottobre 1995 n. 447 la documentazione di previsione di impatto acustico relativamente al previsto aumento del traffico veicolare.

- X -

Istanza di risarcimento del danno ex artt. 34 e 35 L. n. 80/1998 come modificata dall'art. L. n. 205/2000.

La Corte Costituzionale con sentenza n. 204/2004 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 80, come sostituito dall'art. 7 lettera b, della legge 21 luglio 2000 n. 205, nella parte in cui prevede che sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie aventi per oggetto “gli atti, i provvedimenti e i comportamenti” anziché gli atti e i provvedimenti” delle pubbliche amministrazioni e dei soggetti alle stesse equiparati, in materia urbanistica ed edilizia”.

La giurisprudenza in materia è concorde nel riconoscere alla tutela risarcitoria in sede di giurisdizione di legittimità un ruolo sussidiario rispetto alla tutela giurisdizionale accordata con l'annullamento dell'atto impugnato (Cons. Stato, sez. IV, 14 giugno 2001 n. 3169).

In questo contesto si inquadra la sentenza n. 500/1999 della Corte di Cassazione - Sezioni Unite - quando ha avuto modo di affermare che “l'interesse legittimo emerge nel momento in cui l'interesse del privato ad ottenere o conservare un bene della vita viene a confronto con il potere amministrativo e cioè con il potere della P.A. di soddisfare l'interesse (con provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dell'istante), o di sacrificarlo (con provvedimenti ablatori). Si delinea, così, in riferimento alle diverse forme di protezione, la distinzione ormai acquisita e di uso corrente, tra “interessi oppositivi” e “interessi pretensivi”, secondo che la protezione sia conferita al fine di evitare un provvedimento sfavorevole ovvero per ottenere un provvedimento favorevole, i primi soddisfano istanze di conservazione della sfera giuridica personale e patrimoniale del soggetto, i secondi istanze di sviluppo della sfera giuridica personale e patrimoniale del soggetto”.

Dopo l'entrata in vigore degli artt. 34 e 35 L. 31 marzo 1998 n. 80, come sostituiti dall'art. 7 L. 21 luglio 2000 n. 205, l'evoluzione della giurisprudenza amministrativa ha puntualizzato il principio per cui “una volta concentrata presso il giudice amministrativo la tutela impugnatoria dell'atto illegittimo e quella risarcitoria conseguente, non è possibile l'accertamento incidentale da parte del giudice amministrativo della illegittimità dell'atto non impugnato nei termini decadenziali al

solo fine di un giudizio risarcitorio e che l'azione di risarcimento del danno può essere proposta sia unitamente all'azione di annullamento che in via autonoma, ma che è ammissibile solo a condizione che sia impugnato tempestivamente il provvedimento illegittimo e che sia coltivato con successo il relativo giudizio di annullamento, in quanto al giudice amministrativo non è dato di poter disapplicare atti amministrativi non regolamentari” (Cons. Stato, Ad. plen., 26 marzo

2003 n. 4)..

In consonanza con tale orientamento, la Corte Costituzionale con la citata sentenza n. 204 del 6 luglio 2004 ha ribadito l'attuale vigenza della pregiudiziale amministrativa.

Nel caso in esame, sussiste il diritto dei ricorrenti, quali proprietari di immobili posti nell'area limitrofa a quella oggetto dell'intervento edilizio contemplato dal P.I.I. ad ottenere il risarcimento del danno ingiusto per la lesione dell'interesse legittimo oppositivo derivante dal provvedimento amministrativo illegittimo.

Tale lesione assume particolare rilievo in ragione del notevole peso insediativo delle nuove costruzioni e degli effetti di vero e proprio stravolgimento del preesistente stato dei luoghi.

Il progetto approvato prevede la realizzazione di tre torri con funzioni prevalentemente terziarie che raggiungono 48 piani, nella torre A, 33 piani più di basamento nella torre B e 32 piani nella torre C. Le altezze sono elevate anche nel caso degli edifici destinati alla residenza suddivisi in sei comparti con tipologie diversificate e con altezze che raggiungono anche i 27 piani nel caso del comparto D, 123 piani di comparto A, 18 nel comparto E e 14 piani nel comparto B.

Tali tipologie non sono solamente in contrasto con il tessuto circostante, in linea generale, ma nello specifico, la disposizione e le altezze degli edifici, come viene evidenziato dallo studio delle ombre, emergente in particolare dalla Tavola D.9.2. -

Data 22 dicembre. Solstizio d'inverno - determineranno una grave sottrazione di aria, luce e soleggiamento, cioè lasceranno all'ombra nei pomeriggi invernali molti degli attuali edifici residenziali (e parte dei nuovi).

Sussiste un danno gravissimo sia per la qualità della vita, che per gli effetti di riduzione del valore degli immobili.

La mancanza di idonee misure dirette a limitare tali conseguenze negative, aggravano gli effetti dannosi.

In tal senso, la creazione di nuovi insediamenti che comporteranno la realizzazione di rilevanti volumi edilizi si configurano come opere visibili ed apparenti, volte sul piano sostanziale a creare servitù passive, di fatto gravemente limitative della circolazione di aria, luce e soleggiamento, oscurando le preesistenti vedute e compromettendo l'amenità dei luoghi ed i diritti di normale e pacifico godimento delle proprietà poste nella zona limitrofa, e ciò in assenza del formale consenso dei proprietari interessati.

Nè si è tenuto conto delle alterazioni irreversibili dell'attuale stato dei luoghi, del loro equilibrio ambientale e della stessa loro fisionomia storicamente determinata.

Si chiede, pertanto, che a fronte della responsabilità ex art. 2043 c.c. della P.A. e della lesione di un interesse giuridicamente rilevante, il Giudice adito voglia, nell'ambito della sua giurisdizione esclusiva, disporre ai sensi dell'art. 35 D. Lgs. n. 80/1998 come sostituito dall'art. 7 L. n. 205/2000 il risarcimento del danno ingiusto a favore dei ricorrenti, nella misura che sarà accertata e/o determinata in corso di causa.

* * * * *

Domanda incidentale di sospensiva

Dall'esecuzione dei provvedimenti impugnati deriva ai ricorrenti un danno grave ed irreparabile.

Se ne chiede, pertanto, la sospensione ai sensi dell'art. 21 u.c. L. n. 1034/1971.

Va ricordato che il pericolo del danno grave ed irreparabile sussiste non in funzione di una mera risarcibilità del pregiudizio, che è stata chiesta in subordine, ma in funzione della possibilità o meno di assicurare ai ricorrenti, che sono proprietari di immobili confinanti all'area oggetto dell'intervento edilizio di cui al P.I.I. approvato con delibera di G.C. n. 3061/2005, appunto, l'integrità della situazione di fatto.

In tal senso, si paventa per effetto dell'esecuzione del progetto definitivo come ora approvato, che la realizzazione di nr. 3 grattacieli determinerà lo sconvolgimento di tutto l'assetto urbanistico edilizio dell'area e il pericolo di un danno irreversibile, cioè non più reintegrabile materialmente (Cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., 14 aprile 1972 n. 5).

Nel caso concreto, siamo in presenza di un piano attuativo diretto alla realizzazione di tipologie edilizie di elevate dimensioni ed alla introduzione di un notevole peso insediativo, che sono in contrasto con il tessuto circostante.

Nello specifico, la disposizione e le altezze degli edifici, come viene evidenziato dallo studio delle ombre, emergente in particolare dalla Tavola D.9.2 - Data 22 dicembre. Solstizio d'inverno - determineranno una grave sottrazione di aria, luce e soleggiamento, cioè lasceranno all'ombra nei pomeriggi invernali molti degli attuali edifici residenziali (e parte dei nuovi).

A fronte dell'aumento del traffico veicolare e dell'impatto sullo stato dei luoghi, non risultano indicate negli atti impugnati idonee misure dirette ad ovviare ovvero a limitare gli inconvenienti pregiudizievoli della sfera giuridica personale e patrimoniale dei ricorrenti.

Si paventa un danno gravissimo sia per la qualità della vita, che per gli effetti di drastica riduzione del valore delle proprietà immobiliari del comparto limitrofo.

La mancanza di idonee misure dirette a limitare tali conseguenze negative, anche per detto aspetto, è tale da aggravare gli effetti dannosi.

Il *fumus boni iuris* è ravvisabile in ragione dello specifico tenore dei vizi di legittimità che invalidano gli atti impugnati.

* * * * *

Tutto ciò premesso, il sottoscritto difensore nelle sue qualità ut supra

chiede

che codesto Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, disattesa ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione, voglia:

1). in via preliminare, accogliere la domanda incidentale di sospensiva e, per l'effetto, sospendere l'esecutività dei

provvedimenti impugnati, previa audizione del difensori in Camera di Consiglio;

- 2). nel merito, accogliere il ricorso e, per l'effetto, annullare i provvedimenti impugnati, con ogni conseguenza di legge;
- 3). in subordine, accertare la responsabilità del Comune di Milano ai sensi degli art. 34 e 35 L. n. 80/1998 come mod. dall'art. 7 L. n. 205/2000 e, per l'effetto, condannare il Comune resistente al risarcimento del danno ingiusto, nella misura che sarà accertata in corso di causa, oltre interessi legali dalla domanda al saldo.;
- 4). Con vittoria di spese, diritti e onorari di causa.

DICHIARAZIONE DI VALORE

Il sottoscritto difensore nelle sue qualità ut supra dichiara, ai sensi dell'art. 14 c. 2 D.P.R. n. 115/2002

dichiara

che il valore della presente causa è indeterminabile.

PRODUZIONI, oltre alla Comunicazione di versamento del contributo unificato:

1. Delibera della G.C. di Milano 16 dicembre 2005 n. 3061;
2. Delibera di G.C. di Milano 6 settembre 2005 n. 2039;
3. Osservazioni del Comitato Residenti Fiera - Milano PG 1162723/2005 del 23.11.2005;
4. Foto prototipo edilizio nuovo piano di ri-progetto dell'area ex Fiera dalla rivista "Architettura";
5. Tavola D.9.2. - Progetto Planivolumetrico - Studio delle ombre - 22 dicembre - solstizio d'inverno;
6. Tavola D.11 - Progetto Planivolumetrico - Sistema di viabilità;
- 7/9. Nr. 3 autocertificazioni ex D.P.R. n. 445/2000;
10. Sintesi Approvazione Definitivo - Progetto Fiera - Ufficio Stampa Comune di Milano.
11. Stralcio deliberazione del Consiglio Provinciale atti n. 56173/299/03 del 14 ottobre 2003.
12. Circolare Ministero Infrastrutture e Trasporti 18.12.2001 n. 462/segr.;
- 13/15. Istanza ex L. n. 241/90 del 19.1.2006 con nr. 2 avvisi di ricevimento.

Milano, 14 febbraio 2006

(Avv. Ezio Perego)