

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LOMBARDIA

- MILANO -

**RICORSO AI SENSI DELL'ART. 25 L. N. 241/90**

dell'Arch. **Emanuela Fasoli** residente in Milano, V.le Ezio n. 2 - C.F. FSLMNL61858F205L e della sig.ra **Flavia Cavaler** residente in Milano, P.le Giulio Cesare, 15 - C.F. CVLFLV50L54F205K in proprio e in qualità di rappresentanti del **Comitato Residenti Fiera** ed elettivamente domiciliate 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 ricorso introduttivo;

contro

il **COMUNE DI MILANO** in persona del Sindaco pro tempore;

e n.c.

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

per l'annullamento

del provvedimento implicito di rigetto (silenzio-diniego) con cui il Comune di Milano ha illegittimamente rifiutato l'accesso agli atti e documenti amministrativi in ordine all'istanza ex L. n. 241/90 del 29.12.2006, pervenuta a protocollo del Comune di Milano in data 8 gennaio 2007, nonché di ogni altro atto connesso, presupposto e/o consequenziale.

**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".

- 2 -

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 (poi approvato con D.G.R. 19 gennaio 2004 n. 405), con la quale è stato 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. 2039 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

- 3 -

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”.

In data 14 febbraio 2006 è stato notificato il **ricorso n. 574/06 R.G.** e in data 5 maggio 2006 sono stati proposti **motivi aggiunti** in seguito al rilascio di copia conforme 24.4.2006 del Decreto sulla Valutazione dell’Impatto Ambientale emesso dalla Regione Lombardia in data 15.12.2005 e successivamente in data 13 dicembre 2006 **secondi motivi aggiunti** in seguito al rilascio da parte della Regione Lombardia di nuovi atti inerenti il procedimento di approvazione della variante urbanistica preordinata alla formazione del P.I.I.

In data 28.4.06 è stata presentata presso lo Sportello Urbanistico del Comune di Milano, agli atti municipali n. 414324/2006, un’istanza per il rilascio di un certificato di destinazione urbanistica storico dell’area interessata

dal P.I.I. , integrata in data 24 luglio 2006.

Il Direttore di Settore del Comune di Milano ha rilasciato il **certificato di destinazione urbanistica 7 agosto 2006 n. 440/2006** che riassume le sequenze procedurali che hanno interessato l'area in questione.

In particolare, dal predetto certificato risulta che:

- "In data 19.01.2004 con Decreto del Presidente della .Giunta Regionale n. 405 è stato approvato un atto integrativo del predetto Accordo di Programma con destinazione "area di trasformazione" da attuarsi mediante Programma Integrato di Intervento (P.I.I.);
- che "In data 06.09.2005 è stato adottato dalla Giunta Comunale con deliberazione n.

- 4 -

2039 e successivamente approvato in data 16.12.2005 con deliberazione n. 3061 un Programma Integrato di Intervento (P.I.I.) ai sensi e per gli effetti dell'art. 87 e seguenti della Legge regionale 11.03.2005 n. 12 relativo al Quartiere Storico di Fiera Milano e aree adiacenti, in attuazione del P.R.G. vigente approvato con deliberazione della Giunta Regionale n. 29471 del 26.2.1980 e successive modifiche, con destinazione in parte "area di trasformazione ex Fiera" ed in parte "SS Polo Urbano Fiera"; dal PII è escluso il mappale 33 del foglio 259 (Vigorelli).

Ed inoltre che "**Dalla documentazione disponibile presso i minutarci d'archivio del Settore, una parte della facciata della facciata prospiciente su Piazzale Giulio Cesare (Largo Africa), risulta vincolata ai sensi della Parte Terza - Beni Paesaggistici del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (D. Lgs. 22.1.2004 n. 42), vincolo proposto con verbale di deliberazione del 24.04.1990, della Commissione Provinciale di Milano per la Tutela delle Bellezze Naturali**".

Va precisato che il Comitato Residenti Fiera nella persona dei suoi componenti, parallelamente, ha provveduto a notificare in data 12 dicembre 2006 un **Atto di significazione e di diffida con contestuale istanza di avvio del procedimento ai sensi dell'art . 2 L. n. 241/90 (come sostituito dall'art. 3 c. 6 bis della L. n. 80/2005) in particolare finalizzato:**

**1).** a consentire la partecipazione del Comitato Residenti Fiera al "Tavolo Tecnico" in ordine alla fase attuativa-migliorativa del P.I.I. approvato con delibera della G.C. 16 dicembre 2005 n. 3061, atteso che ai sensi dell'art. 9 della L. n. 241/1990 "Qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, nonchè i portatori di

interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento, hanno facoltà di intervenire nel procedimento”;

- 5 -

2). affinché il Comune di Milano adempia, anteriormente al rilascio di qualsiasi atto assentivo di interventi edilizi, ivi comprese permessi di costruire, autorizzazioni, licenze, consensi taciti o silenti alla DIA afferenti le progettazioni esecutive, alle prescrizioni, condizioni e raccomandazioni prescritte nel **Decreto di Valutazione di compatibilità ambientale emesso dalla Regione Lombardia del 15.12.2005 prot. Z1.2005.00 36552**, per quanto consentito ai fini di recepimento nei successivi provvedimenti approvativi ed abilitativi, e per tutti i punti ivi specificati.

In relazione a detta preordinata diffida ed istanza di avvio del procedimento, nonchè evidentemente in rapporto al ricorso n. 574/06 R.G., pendente avanti codesto T.A.R. per la Lombardia - Sez. II - oltrechè in seguito alle dichiarazioni dell'Assessore Masseroli apparse in data 31.12.2006, che preannunciavano l'inizio dei lavori, ancorchè subordinati ad una serie di valutazioni ed indagini preliminari (indagini geognostiche ed cautele per impedire la dispersione delle polveri inquinanti - vd. Articolo da La Repubblica del 31.12.2006 - Doc. 6) il Comitato Residenti Fiera, in persona dei suoi componenti, ha presentato, in relazione all'intervento concernente l'area di trasformazione ex-Fiera, il 29.12.06 un'istanza ai sensi della L. n. 241/90 per l'esercizio del diritto d'accesso e per ottenere il rilascio dei seguenti atti e documenti:

1). copia conforme all'originale della Delibera del Consiglio Comunale di ratifica ai sensi dell'art. 34 c. 5 D. Lgs. n. 267/2000 dell'adesione del Sindaco all'Atto Integrativo in variante del predetto Accordo di Programma di cui al D.P.G.R. Lombardia n. 405 del 19.1.2004, avente valore ed effetti costitutivi di variante urbanistica al P.R.G. vigente;

2). copia conforme all'originale del Parere di compatibilità espresso dalla Provincia di Milano ai sensi dell'art. 24 c. 1 del P.T.C.P. approvato con deliberazione del

- 6 -

Consiglio Provinciale n. 55 del 14.10.2003, dato che la variante di cui trattasi consegue all'approvazione di Accordi di Programma;

3). copia conforme all'originale del verbale di deliberazione del 24.04.1990 della Commissione Provinciale di

Milano per la Tutela delle Bellezze Naturali inerente il vincolo paesaggistico apposto su P.zza Giulio Cesare, come risultante dalla documentazione disponibile presso i minutari d'archivio del Settore;

4). copia della proposta progettuale del Committente conforme alle indicazioni elencate al Punto 31 lett. a-b-c di cui al Decreto Regionale SIA n. 19250 del 15 dicembre 2005 reso ai sensi dell'art. 6 del DPR 12.4.1996;

5). copia eventuale istanza presentata dalla Committente onde ottenere il rilascio della autorizzazione paesaggistica ai sensi degli artt. 146 e segg. D. L.vo 22.01.2004 n. 42, per l'esecuzione dei lavori di demolizione delle strutture e padiglioni fieristici esistenti ovvero per lo sbancamento del terreno nonchè per ogni altro intervento diretto all'attuazione del PII "per le parti dell'area non interessate dalle prospettate modifiche relative alla Variante" di cui all'Atto di impegno" del 12 dicembre 2006;

6). copia parere, ove espresso, da parte della "Commissione per il paesaggio" ex art. 81 L. 12 marzo 2005 n. 12;

7). copia permesso di costruire per lavori di demolizione e/o sbancamento nell'area dell'ex-Fiera nonchè per ogni altro intervento diretto all'immediata attuazione del PII "per le parti dell'area non interessate dalle prospettate modifiche relative alla Variante" di cui all'Atto di impegno" del 12 dicembre 2006;

8). copia autorizzazioni o nulla osta ministeriali o degli enti preposti alla tutela dei vincoli, ex art. 21 D Lgs. n. 42/2004, relativamente agli immobili alla soglia storica del 1930, in quanto classificati beni culturali tutelati ai sensi degli artt. 10 c. 1 e 21 c.

- 7 -

1 D L.vo n. 42/2004;

A detta istanza ed all'inerente richiesta di esercizio del diritto d'accesso non è stato dato alcun riscontro, salvo una comunicazione telefonica dell'Ufficio Tutela Beni Ambientali presso il Settore Sportello Urbanistico del medesimo Comune di Milano, con la quale detto settore si dichiarava non disponibile a rilasciare il documento indicato al punto 3) della sopracitata istanza 29.12.06 (id est: la *copia conforme all'originale del verbale di deliberazione del 24.04.1990 della Commissione Provinciale di Milano per la Tutela delle Bellezze Naturali inerente il vincolo paesaggistico apposto su P.zza Giulio Cesare, come risultante dalla documentazione disponibile presso i minutari d'archivio del Settore*) poichè sarebbe già disponibile via Internet, sebbene, come è noto, a mezzo del sito Web non è possibile conseguire copie conformi all'originale.

Con fax del 23.1.2007 la difesa di parte ricorrente ha ribadito la propria richiesta, senza che al decorso dei 30

giorni sia pervenuta alcuna risposta scritta motivata.

Posto che sono inutilmente decorsi oltre 30 giorni dalla data dell'8.1.07 di arrivo a protocollo dell'istanza di accesso, per cui si deve ritenere formato il silenzio-diniego, sia all'esercizio del diritto d'accesso sia al rilascio della documentazione richiesta, il Comitato Residenti Fiera, in persona dei suoi componenti, propone ricorso ai sensi dell'art. 25 c. 4 L. n. 241/90 per i seguenti motivi di

## **DIRITTO**

### **UNICO MEZZO**

**Violazione e falsa applicazione degli articoli 22 e ss della L. n. 241/90 e dell'art. 9 D.P.R. n. 184/2006 in relazione all'art. 64 c. 5 dello Statuto Comunale - Eccesso di potere per carenza assoluta di motivazione.**

Il Comune di Milano, attraverso il rifiuto implicito dell'accesso ai documenti in

- 8 -

questione, ha fatto illegittima applicazione delle regole che disciplinano il diritto di accesso ai documenti amministrativi, nel caso di specie, esercitato con l'istanza del 29.12.2006, pervenuta a protocollo in data 8 gennaio 2007.

Omettendo di esprimere qualsiasi motivazione circa detto diniego, l'Amministrazione convenuta è incorsa in un eccesso di potere e in una violazione e falsa applicazione della normativa afferente in materia.

Come è noto ai sensi dell'art. 22 L. n. 241/90, il diritto di accesso è riconosciuto in favore di "chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti".

Appare, pertanto, violato l'art. 9 c. 1 del D.P.R. 12 aprile 2006 n. 184 ove prevede che "Il rifiuto, la limitazione o il differimento dell'accesso richiesto in via formale sono motivati, a cura del responsabile del procedimento di accesso, con riferimento specifico alla normativa vigente, alla individuazione delle categorie di cui all'articolo 24 della legge, ed alle circostanze di fatto per cui la richiesta non può essere accolta"

A detta violazione si aggiunge quella dell'art. 64 dello Statuto Comunale ove prescrive che "Il rifiuto dell'accesso, la sua limitazione o il suo differimento possono essere disposti solo per i motivi previsti dal regolamento e sono in ogni caso motivati per iscritto. Il relativo provvedimento deve essere emesso entro 30 giorni".

A fronte della specifica rilevanza degli stessi provvedimenti contemplati nell'istanza di accesso, viene

ulteriormente rafforzata l'ipotesi che non solo il PII in discorso sia stato approvato con la delibera n. 3061 del 16.12.2005, in mancanza della conformità con le prescrizioni dello strumento urbanistico sovraordinato, dato che la variante urbanistica de qua non essendo stata perfezionata, dovrebbe quindi ritenersi inoperante, mancando la fase integrativa della sua efficacia, ma anche che allo stato

- 9 -

la fase attuativa-esecutiva, cui sarebbero preordinati i lavori di demolizione, non possa essere iniziata in mancanza dei necessari permessi di costruire o titoli abilitativi eventualmente equipollenti, nulla osta e/o autorizzazioni di legge, sia in ordine agli interventi di sbancamento del suolo (cfr. Cass. pen., Sez. III 14 gennaio 2002 n. 1172), di demolizione dei padiglioni esistenti, trattandosi di interventi complessivi che non sono di poco conto dato che la superficie territoriale oggetto del PII, cioè l'area di trasformazione della Fiera ammonta a ben 255.000 mq.

Lo stesso assessore all'Urbanistica, nelle sue dichiarazioni pubbliche, mettendo le mani avanti, ha ipotizzato la necessità di indagine e sondaggi geognostici ai fini di un eventuale progetto di bonifica.

Appare inoltre essenziale l'acquisizione degli atti relativi **al vincolo paesaggistico relativamente area di sedime della zona di P.zza Giulio Cesare**, apposto con verbale della Commissione Provinciale Bellezze Naturali di Milano in data 24 aprile 1990, e di quelli relativi al procedimento preordinato all'acquisizione dei necessarie autorizzazioni paesaggistiche, anche ai fini delle misure mitigative e compensative dell'impatto paesistico delle nuove costruzioni, così come prescritto dal Decreto Regionale VIA del 15.12.2005 (alle pagg. 13-14), nonchè delle ulteriori prescrizioni di cui al Punto 31 dello stesso Decreto Regionale SIA del 15.12.05, quanto alla necessaria proposta progettuale della società committente a cui è stata condizionata la fase della progettazione esecutiva dal medesimo citato Decreto Regionale di compatibilità ambientale, condizionato a specifiche prescrizioni, espresso ai sensi dell'art. 7 del d.p.r. .12.4.1996 (e ciò anche in relazione al punto 13 dello stesso decreto).

A tal fine appare essenziale conseguire copia degli atti richiesti tenuto conto che il vincolo paesaggistico di cui trattasi, riguarda il sedime comprendente le aree di

- 10 -

Piazza Giulio Cesare, via Buonarroti, all'uopo classificato come "bellezza d'insieme" ed apposto con Verbale della Commissione Provinciale 24 aprile 1990 - pubblicato sull'Albo Pretorio in data 2 luglio 1990.

Parimenti illegittimo è il rifiuto di consentire l'accesso agli ulteriori atti e documenti relativi alla pratica edilizia in oggetto, oltrechè al procedimento inerente la necessaria autorizzazione paesaggistica onde rendere compatibile il progetto esecutivo del PII con la "bellezza d'insieme", in base alle prescrizioni del Decreto regionale 15.12.2005.

In definitiva, il silenzio diniego di parte comunale è *in toto* immotivato anche rispetto alle eventuali ragioni di esclusione del diritto d'accesso, che ove sussistenti devono essere specificatamente indicate, ovvero rispetto all'obbligo di rispondere per esporre le ragioni del ritardo.

Nè potrebbe rilevare un'eventuale comunicazione ai sensi dell'art. 3 D.P.R. 12.4.2006 n. 184 al controinteressato di cui all'art. 22 c. 1 lett. c) L. n. 241/90, ancorchè non appaiano ravvisabili nel caso di specie diritti alla riservatezza, ovvero una qualsiasi opposizione dello stesso.

La mancanza di qualsiasi risposta o motivata per iscritto del rifiuto, della limitazione o del differimento del diritto all'accesso, obbligatoriamente prescritta sia dall'art. 25 c. 3 l. n. 241/90, sia dall'art. 64 c. 5 Statuto Comunale, rende illegittimo il silenzio-diniego formatosi al decorso del termine di 30 giorni dalla presentazione dell'istanza.

In ogni caso, è opportuno ricordare che come ha stabilito la giurisprudenza di codesto TAR Lombardia "Il diritto di accesso ai documenti amministrativi non ha una funzione meramente strumentale alla difesa in giudizio della situazione sottostante, bensì valenza autonoma non dipendente dalla sorte del processo principale e dalla stessa possibilità di instaurazione del medesimo, atteso che la

- 11 -

posizione che legittima l'accesso non deve possedere tutti i requisiti che legittimerebbero il ricorso contro l'atto lesivo della posizione soggettiva vantata, intendendo il legislatore assicurare all'amministrato, con l'introduzione dell'*actio ad exhibendum*, la trasparenza della Pubblica amministrazione, indipendentemente dalla lesione, in concreto, di una determinata posizione di diritto o di interesse legittimo, con la conseguenza che l'interesse alla conoscenza dei documenti amministrativi viene elevato a bene della vita autonomo, meritevole di tutela separatamente dalle posizioni sulle quali abbia poi a incidere l'attività amministrativa, eventualmente in modo lesivo" (T.A.R. Lombardia - Sez. III, 4 aprile 2006 n. 859, in Giust. Amministrativa, I, 2006 pag.547).

Non avrebbe, pertanto, pregio un'ipotetica eccezione di mancata proposizione dell'istanza prevista dall'art. 25 c.

5 L. n. 241/90 nell'ambito del processo principale, rispetto al quale peraltro, l'eventuale esistenza di alcuni degli atti o provvedimenti oggetto dell'istanza di accesso, sarebbe comunque idonea alla proposizione di un separato ricorso giurisdizionale, seppur connesso a quello pendente avverso il P.I.I.

Si ritiene, pertanto, che l'*actio ad exhibendum* sia fondata e che, ai sensi dell'art. 25 c. 6 L. n. 241/90, sussistendone gli estremi, debba essere ordinato all'Amministrazione di consentire l'esercizio del diritto d'accesso direttamente al fascicolo comunale nonchè l'esibizione dei documenti richiesti nell'istanza del 29 dicembre 2006, pervenuta a protocollo in data 8 gennaio 2007, come relativo avviso di ricevimento.

\* \* \* \* \*

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

chiede

che codesto Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, disattesa ogni

- 12 -

contraria istanza, deduzione ed eccezione, voglia:

- 1). in via principale, nel merito, accogliere il ricorso e per l'effetto annullare il silenzio-diniego impugnato;
- 2). dichiarare il diritto del Comitato ricorrente, in persona dei suoi componenti, e dei ricorrenti iure proprio, all'accesso agli atti e documenti richiesti ed al relativo fascicolo della pratica edilizia e paesaggistica assegnando, ove occorra, un termine per il relativo accesso e per l'esibizione e messa a disposizione degli atti stessi presso gli Uffici Comunali competenti;
- 3). in ogni caso, ordinare all'amministrazione convenuta l'esibizione e rilascio degli atti e documenti indicati nell'istanza ex L. n. 241/90 del 29.12.2006, con ogni ulteriore conseguenza ed effetto di legge;
- 4). con vittoria di spese e competenze legali.

#### **DICHIARAZIONE DI VALORE**

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

dichiara

che il valore della presente controversia è indeterminabile e che il ricorso è soggetto al contributo unificato nella misura fissata dall'art. 21 D.L. n. 223/2006, conv. in L. n. 248/2006.

PRODUZIONI:

1. Istanza ex L. n. 241/90 del 29.12.2006 diretta al Comune di Milano, con nr 2 avvisi di ricevimento;
2. Fax da Avv. Perego ad Ufficio Tutela Beni Ambientali del 23.01.07;
3. Atto di significazione e diffida 12.12.2006;

- 13 -

4. Certificato destinazione urbanistica 7 agosto 2006 R.I. n. 440/2006;
5. Decreto di compatibilità ambientale della Regione Lombardia 15.12.2005 n. 19250 con lettera di trasmissione 1512.1005 prot. Z1.2005.00-36552
6. Articolo da "La Repubblica" del 31.12.2006;
7. Stralcio Statuto Comunale (Art. 64);
8. Atto d'impegno City Life srl del 12.12.2006.

Milano, 9 febbraio 2007

(Avv. Ezio Perego)