

**TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LOMBARDIA**

**- MILANO -**

**RICORSO**

delle sig.re **Flavia Cavaler** residente in Milano, P.zzale Giulio Cesare, 15 - C.F. CVLFLV50L54F205K - e **Luisa Rigobon** residente in Milano, P.zzale Giulio Cesare, 17 - C.F. RGBLSU52R58L736U in proprio uti cives nonchè rispettivamente in qualità di Presidente e Vice-Presidente del **COMITATO RESIDENTI FIERA** ed elettivamente domiciliate ai fini del presente giudizio presso lo studio dell'Avv. Ezio Perego in Milano, via Cesare Battisti 13, che le rappresenta e difende per delega a margine del presente atto;

contro

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

e nei confronti di

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

per l'annullamento previa sospensione

dell'atto 7 marzo 2008 - PG 21418172008 - a firma del Direttore del Settore recante diniego di accoglimento dell'istanza per l'indizione di Udienza Pubblica, presentata ai sensi dell'art. 54 dello Statuto del Comune di Milano e dell'art. 26 del Regolamento per l'attuazione dei diritti di partecipazione popolare del Comune di Milano e di ogni altro connesso, presupposto, preordinato e/o consequenziale.

**FATTO**

Le ricorrenti in proprio e in qualità di Presidente e Vice-Presidente del Comitato Residenti Fiera hanno presentato in data 10 aprile 2007 - prot. 11.4.2007 atti PG 346638/2007 - ai sensi dell'articolo 54 dello Statuto del Comune di Milano e

- 2 -

dell'articolo 26 del Regolamento per l'attuazione dei diritti di partecipazione popolare una richiesta di indizione di un'Udienza Pubblica in merito alla variante del progetto Fiera-City Life in corso di elaborazione.

L'istanza per l'indizione di una Udienza Pubblica è stata sottoscritta da ben 1821 cittadini milanesi, come da n. 295 moduli vidimati con firme.

Con detta istanza è stato chiesto espressamente “che la procedura venga svolta nei termini più celeri possibili, data l’urgenza di definire una situazione che coinvolge una larga fascia di cittadini”.

Solo nel febbraio 2007, cioè dopo quasi 11 mesi, l’amministrazione comunale, tramite una nota informale, ha comunicato alle ricorrenti ed al Comitato Residenti Fiera che l’indizione dell’Udienza Pubblica sarebbe stata inopportuna, principalmente per i tempi ristretti della procedura di variante al PII convenzionato.

Il Comitato Residenti Fiera con e-mail del 26.2.2008 esprimeva e ribadiva, conformemente al mandato di 1821 cittadini, l’irrinunciabilità dell’istanza di indizione dell’udienza pubblica e sollecitava la conclusione del procedimento con un atto formale.

Con atto 7 marzo 2008 - PG 21418172008 - il Direttore del Settore - Sviluppo del Territorio ha espresso un diniego di accoglimento dell’istanza per l’indizione di Udienza Pubblica, presentata ai sensi dell’art. 54 dello Statuto del Comune di Milano e dell’art. 26 del Regolamento per l’attuazione dei diritti di partecipazione popolare del Comune di Milano.

Si chiede l’annullamento, previa sospensiva, del provvedimento impugnato in quanto illegittimo perchè tale da violare diritti fondamentali di partecipazione dei cittadini alla vita pubblica ed a scelte generali di assoluta rilevanza che incidono

- 3 -

sugli interessi collettivi all’ordinato e migliore assetto del territorio, alla tutela dell’ambiente, della salute e alla miglior organizzazione dei servizi e dotazione di infrastrutture, per i seguenti motivi di

## **DIRITTO**

- I -

**Violazione e falsa applicazione degli artt. 52 e 54 dello Statuto Comunale e dell’art. 26 del Regolamento per l’attuazione dei diritti di partecipazione popolare del Comune di Milano in relazione all’art. 8 c. 2-3 D. L.vo n. 267/2000, agli artt. 9 e segg. L. n. 241/90 ed agli artt. 3 c. 2 e 50 Costituzione - Eccesso di potere per travisamento o erronea rappresentazione dei presupposti di fatto e di diritto - Violazione art. 12 preleggi.**

L’atto 7 marzo 2008 - PG 21418172008 - a firma del Direttore del Settore, recante diniego di accoglimento dell’istanza per l’indizione di Udienza Pubblica, presentata ai sensi dell’art. 54 dello Statuto del Comune di Milano e dell’art. 26 del Regolamento per l’attuazione dei diritti di partecipazione popolare del Comune di

Milano, è illegittimo.

Esso si pone in contrasto, con i principi e norme fondamentali dell'ordinamento che attengono a beni di primario rilievo costituzionale.

Il 2° comma dell'art. 3 Cost. afferma che "è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese".

Il diritto di partecipazione popolare, consacrato da norma tipica della costituzione

- 4 -

materiale, è espressione del diritto del corpo politico e, quindi, dei cittadini singoli, associati o organizzati di concorrere alla vita pubblica.

Esso trova protezione giurisdizionale attraverso il riconoscimento degli interessi diffusi e collettivi, riferibili ad una pluralità di soggetti, comitati e associazioni ovvero agli interessi della collettività organizzata, con particolare riguardo all'interesse all'ordinato assetto del territorio, alla salute, alla tutela del paesaggio e dell'ambiente.

In secondo luogo, risulta violato il complesso delle norme che a livello primario, della legge ordinaria, e secondario delle norme regolamentari prevedono e garantiscono l'effettiva attuazione dei diritti di partecipazione popolare.

Il contenuto di queste norme è paradigmatico.

L'art. 8 del D. l.vo 18 agosto 2000 n. 267, dedicato alla "Partecipazione popolare" al secondo comma prevede che "Nel procedimento relativo all'adozione di atti che incidono su situazioni giuridiche soggettive devono essere previste forme di partecipazione degli interessati secondo le modalità stabilite dallo statuto, nell'osservanza dei principi stabiliti dalla legge 7 agosto 1990 n. 241" e così il terzo comma "Nello statuto devono essere previste forme di consultazione della popolazione nonchè procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi e devono essere, altresì, determinate le garanzie per il loro tempestivo esame".

Per inciso, lo stesso diritto alla petizione previsto dall'art. 50 Cost. garantisce che l'Autorità Pubblica la prenda

in esame.

L'art. 9 L. n. 241/90 legittima la partecipazione al procedimento amministrativo da

- 5 -

parte di "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".

In attuazione di questi principi inderogabili lo **Statuto del Comune di Milano** ha previsto all'art. 52 che "Ai procedimenti hanno diritto di partecipare tutti i soggetti comunque interessati dal provvedimento finale o dai suoi effetti, nonchè le associazioni ed i comitati che perseguono la tutela di interessi collettivi coinvolti nel procedimento" ed all'art. 54 che "L'udienza pubblica è indetta quando l'amministrazione comunale intenda adottare deliberazioni relative a piani territoriali, strumenti urbanistici generali e grandi opere pubbliche a rilevanza cittadina.

L'udienza pubblica può altresì essere attivata in relazione a varianti e ad interventi che incidono in modo rilevante sull'economia, sull'assetto del territorio, sulla tutela della salute e dell'ambiente, secondo le modalità stabilite dal Regolamento".

**L'art. 26 del Regolamento** conferisce effettività ad entrambe le ipotesi e, in particolare, in modo stringente e necessitato nella seconda parte, prevede l'indizione dell'udienza pubblica in presenza di due presupposti:

- a). "in relazione a **varianti ed interventi** che incidono in modo rilevante sull'economia, sull'assetto del territorio, sulla tutela della salute e dell'ambiente";
- b). "qualora la richiesta sia sottoscritta da un numero di 1000 cittadini".

Procedendo per ordine inverso, va rilevato, quanto al secondo presupposto, che **nel caso in esame sono state raccolte ben 1821 firme di cittadini!**

A). Quanto al primo presupposto, il Dirigente con l'atto impugnato ha espresso un diniego all'istanza di indizione dell'Udienza Pubblica, poichè la sua applicazione sarebbe

- 6 -

essenzialmente limitata ad imprecisate varianti alla "scala del PRG" e tali non sarebbero le "varianti ai contenuti di programmi integrati già convenzionati" ovvero gli "atti di programmazione negoziata conformi al PRG".

Quindi la richiesta di indizione dell'Udienza pubblica sarebbe improcedibile.

*Tale assunto non è condivisibile perchè tautologico e privo di pregio.*

*L'atto impugnato si pone in contrasto con l'art. 54 dello Statuto e con l'art. 26 del Regolamento, non essendo consentita una interpretazione restrittiva delle norme in questione sulla base di un riferimento ad imprecise "varianti alla scala del PRG", locuzione affatto estranea al tenore letterale della norma statutaria, che non può essere modificato mediante una integrazione successiva, non altrimenti fondata.*

*L'art. 54 dello Statuto Comunale prevede espressamente il ricorso all'Udienza Pubblica in ordine all'adozione delle "deliberazioni relative a piani territoriali, strumenti urbanistici generali e grandi opere pubbliche a rilevanza cittadina" ovvero alle "varianti e ad interventi che incidono in modo rilevante sull'economia, sull'assetto del territorio, sulla tutela della salute e dell'ambiente".*

*Ora, se per varianti alla "scala del PRG" si intendono quelle afferenti lo strumento urbanistico generale, la precisazione è superflua, in quanto in tali casi risultano già adeguatamente approntati dalla normativa speciale strumenti di partecipazione e di collaborazione, tramite l'istituto delle **osservazioni** come si evince dall'art. 9 del T.U. n. 380/2001 (in precedenza vd. art. 9 L. n. 1150/1942) ovvero prima della legge regionale sul governo del territorio n. 12/2005, tale forma di partecipazione era prevista dall'art. 3 c. 2 L.R. 23 giugno 1997 n. 23., che è stato fatto salvo dalla norma transitoria di cui all'art. 25 della stessa L.R. n. 12/2005.*

*La stessa legge urbanistica regionale n. 12/2005 all'art. 13 commi 2 e 3 prevede apposite*

*- 7 -*

*forme di partecipazione anche tramite suggerimenti, proposte o consultazioni, prima dell'adozione degli atti del PGT, con le parti sociali ed economiche e con "chiunque abbia interesse, anche per la tutela di interessi diffusi" (c.d. "P.G.T. partecipato").*

*Entrambi gli istituti, quello delle osservazioni, proposte, consultazioni esperibili anche in caso di "varianti alla scala del PRG", e quello dell'Udienza Pubblica non sono evidentemente fungibili, mantenendo quest'ultima un proprio autonomo tratto distintivo determinato, specialmente sul piano teleologico.*

*L'atto impugnato è, quindi, erroneo quando ipotizza un larvato tentativo di dissimulare con la richiesta di Udienza Pubblica una tardiva richiesta di partecipazione a processi decisionali già definiti alla scala intermedia dell'adozione ed approvazione del PII con delibera di G.C. 16 dicembre 2005 n. 3061, perchè omette di considerare che, al contrario, il Comitato Residenti Fiera ha tempestivamente presentato proprie osservazioni in quella sede.*

In sostanza ove fosse avvalorata la tesi per cui il ricorso all'Udienza pubblica sarebbe consentito solo in caso di imprecisate "varianti alla scala del PRG", per le quali già esistono appositi istituti, il diritto di udienza verrebbe irrimediabilmente conculcato, in contrasto con il tenore letterale della norma applicata, in tutti gli altri casi, come quello in esame, in cui non sono previste forme di partecipazione-collaborazione ovvero di tutela diretta e semplificata degli interessi della collettività.

La attuale "variante al PII in corso di elaborazione" introduce, come testè vedremo, modifiche sostanziali e di notevole importanza, che non sono peraltro riconducibili alla mera fase delle "progettazioni esecutive dell'intervento" ma sono di indubbia rilevanza "alla scala dell'assetto del territorio".

In sostanza, mentre le osservazioni attengono alla fase di formazione dello strumento urbanistico e delle sue varianti, quale strumento tipico di apporto collaborativo nel pubblico

- 8 -

interesse, diversamente l'istituto dell'Udienza Pubblica, a fronte della rilevanza ed importanza delle singole fattispecie, è finalizzato alla miglior tutela dei più vasti e generali interessi della collettività, quando vengono in gioco beni di primario rilievo costituzionale che attengono alla tutela di interessi diffusi e collettivi, dei cittadini singoli, associati ed organizzati in relazione a "varianti" e ad "interventi" "che incidono in modo rilevante sull'economia, sull'assetto del territorio, sulla tutela della salute e dell'ambiente".

L'esercizio del diritto di udienza comporta un contatto diretto, una immediata sinergia con l'Autorità Pubblica in modo da consentire una dialettica costruttiva, in primis di ottenere risposte soddisfacenti alle domande e criticità sollevate, che le altre forme di partecipazione o collaborazione non consentono.

Il **diritto di udienza** è il diritto dei cittadini di esporre il proprio *cahier de doléance* all'organo rappresentativo della Pubblica Amministrazione e non solo di partecipare alla sua attività, ma di esercitare il diritto politico di partecipare al procedimento amministrativo e di potere esporre le proprie convinzioni e di fare rilievi soprattutto quando si tratti della tutela di interessi collettivi di portata generale .

L'atto impugnato per detto primo profilo va annullato laddove sancisce illegittimamente una improcedibilità della richiesta di Udienza pubblica, con la pretesa di limitarla a mere ipotesi di imprecisate "varianti alla scala del PRG", che è locuzione vaga e generica priva di aggancio concreto con il dettato normativo nonchè ultronea perchè non rispondente allo spirito e allo stesso tenore letterale della seconda parte dell'art. 54 dello Statuto, che non contiene o non implica affatto

tale limitazione.

L'atto impugnato è quindi fondato su una interpretazione difforme ai canoni dettati dall'art. 12 preleggi, poichè si discosta dal tenore letterale della norma applicata e non è conforme alla ratio ed alle finalità della norma stessa.

- 9 -

Ove tale interpretazione restrittiva fosse avvalorata l'effetto sarebbe aberrante, poichè sopprimendo le possibilità di applicazione dell'istituto dell'Udienza Pubblica, negli stessi casi che sono contemplati dallo Statuto, si svuoterebbe la norma, separandola sul piano pratico dalla sua essenza peculiare, in modo da preconstituire una franchigia in capo alla *curia regis*.

La giurisprudenza ha ritenuto che "Costituisce *ius receptum* il principio secondo il quale gli atti amministrativi, anche a contenuto normativo, non possono formare oggetto di "interpretazione autentica" neppure ad opera dello stesso organo che li ha emessi" (Cons. Stato, sez. V, 27 settembre 1990 n. 692) e che "In applicazione del principio di irretroattività dell'atto amministrativo, deve essere esclusa l'integrazione da parte di una p.a. di un proprio precedente atto amministrativo con finalità di interpretazione autentica" (TAR Puglia-Bari, 21 marzo 2008 n. 654).

B). L'argomento su cui si fonda l'atto impugnato, poi, è contraddittorio e tautologico, poichè ove la locuzione "varianti alla scala del PRG" fosse riferibile alla prima parte della norma si potrebbe sostenere che solo le "deliberazioni relative a piani territoriali, strumenti urbanistici generali e grandi opere pubbliche a rilevanza cittadina", dovrebbero riguardare, in linea generale, una imprecisata "scala del PRG" (che non è riconducibile ad una precisa tipologia di "varianti" o "interventi", riferibili alla prima o seconda parte della norma statutaria).

Non si tiene conto che, la seconda parte della norma in questione contempla, in modo onnilaterale, sia le "varianti" che gli "interventi".

Ergo, l'architave su cui poggia l'assunto comunale appare giuridicamente inconsistente.

Infatti, le varieguate tipologie riguardanti "varianti" e "interventi" "che incidono in modo rilevante sull'economia, sull'assetto del territorio, sulla tutela della salute e dell'ambiente", non possono, sic et simpliciter, essere escluse dal ricorso all'udienza pubblica perchè in ipotesi estranee alle imprecisate "varianti alla scala del PRG" che non risultano sussunte nel campo di applicazione della prima parte dell'art. 54 Statuto.

- 10 -

Esse vanno quindi vanno ricondotte, come tutte le altre ipotesi, comprese quelle inerenti i PII convenzionati o gli atti di programmazione negoziata, quando comportino modifiche sostanziali sul piano urbanistico, nella seconda parte dell'art. 54 Statuto e dell'art. 26 c. 2 Regolamento laddove pongono l'accento sul contenuto sostanziale delle "varianti" o degli

“interventi” rispetto ad un loro formale riferimento ad una fase o all'altra della pianificazione generale o attuativa.

Da qui il carattere tautologico della locuzione “varianti alla scala del PRG” su cui si fonda l'atto impugnato e, quindi, il contestuale vizio di eccesso di potere per travisamento ed erronea rappresentazione dei presupposti di fatto di diritto oltrechè di violazione delle norme applicate.

C). Senonchè, per giungere al thema decidendum, proprio l'inserimento a mezzo della variante al PII convenzionato Fiera-City Life, di imminente adozione da parte della Giunta Comunale di due importanti **opere infrastrutturali della mobilità** cioè la nuova rete metropolitana Linea MM5 ovest e la relativa fermata (così come definite nelle NTA del PTCP all'art. 73 comma lett. b e g), dimostra che l'atto impugnato incorre in un concorrente eccesso di potere per travisamento dei presupposti.

Siffatte previsioni, non contemplate nel PII approvato con delibera di G.C. n. 3061/2005, riguardano propriamente, la localizzazione di importanti infrastrutture pubbliche e quindi una variante, se si vuole, “alla scala del PRG” ma in realtà alla “scala dell'assetto del territorio” ovvero, come specificatamente prevede l'art. 54 dello Statuto interventi che incidono in modo rilevante sull'economia, sull'assetto del territorio, così come i restanti contenuti della variante al PII convenzionato, oggetto delle criticità sollevate dal Comitato Residenti Fiera, a fronte della imminente adozione di una variante sostanziale al PII approvato.

Vale ricordare che l'art. 25 della L.R. n. 12/2005, in via transitoria, fa salvi certamente gli

- 11 -

atti di programmazione negoziata ma anche l'art. 2 c. 2 della L.r. n. 23/1997 che consente varianti a procedura semplificata dirette sia a localizzare opere pubbliche, a modificare parametri urbanistici ed edilizi, ad adeguare le originarie previsioni di localizzazione dello strumento urbanistico generale vigente alla progettazione esecutiva di servizi ed infrastrutture di interesse pubblico, ancorchè realizzate da soggetti non istituzionalmente preposti ovvero ad adeguare le previsioni dei piani attuativi sul piano dislocativo.

Ma anche in tali ipotesi, come si è detto, non può certo essere escluso il ricorso all'Udienza Pubblica sulla base di un generico riferimento ad imprecisate varianti “alla scala del PRG”, cioè ad una sorta di indistinto spenceriano che non tiene, appunto, conto della ampia gamma di varianti ed interventi previsti dalla normativa speciale in materia, che per la loro incidenza su interessi e situazioni giuridiche rilevanti per la collettività **richiedono apposite ed effettive forme di partecipazione popolare, quali l'Udienza Pubblica, quando come nel caso di specie, incidano in modo rilevante**

sull'economia, sull'assetto del territorio, sulla tutela della salute e dell'ambiente.

Del tutto ininfluyente è, poi, il fatto che il Regolamento in questione sarebbe antecedente all'entrata in vigore della legge regionale 11 marzo 2005 n. 12, e che proprio per questo, in quanto vigente, deve trovare applicazione, poichè attiene ad istituti volti a garantire l'attuazione dei diritti di partecipazione che trovano in esso legittimo fondamento.

*In definitiva, nel caso in esame, l'indizione dell'Udienza Pubblica non può elusa, essendo prevista dall'art. 54 dello Statuto e dell'art. 26 del Regolamento allo scopo di assicurare la miglior tutela degli interessi collettivi.*

*Il processo di formazione della variante al PII in corso di elaborazione non potrà che trarne giovamento.*

*Si tratta come testè vedremo di varianti sostanziali e di interventi che incidono in modo rilevante sull'economia, sull'assetto del territorio e, in definitiva, e quindi modifiche sostanziali al P.I.I., non riconducibili alle mere progettazioni esecutive*

- 12 -

*dell'intervento consentite dalla delibera di G.C. n. 3061/05, di approvazione del P.I.I.*

*Sono mancate da parte dell'Amministrazione risposte adeguate e soddisfacenti in relazione alle criticità ed alle domande poste dal Comitato e dai cittadini.*

*Per questo il diniego dell'Udienza Pubblica ritualmente richiesta è illegittimo.*

*Occorre sintetizzare l'entità degli interventi e delle modifiche sostanziali in itinere anche in rapporto ad alcune criticità sollevate dalle parti ricorrenti:*

- 1). viene prevista la realizzazione della nuova linea MM5 OVEST;
- 2). viene prevista la realizzazione della relativa stazione della MM;
- 3). viene prevista la rotazione del grattacielo di 45° del grattacielo di Isozaki;
- 4). viene prevista la modifica delle altezze degli edifici fronte via Spinola e via Senofonte (le altezze verrebbero ridotte nella prima linea, ma aumentate per gli edifici retrostanti in seconda linea);
- 5). in merito, è stata sollevata la questione della verifica **della permanenza dell'effetto muraglia**, che sconvolgerebbe la realtà del quartiere (la dimostrazione risulta da tavole grafiche);
- 6). si precisa che è stato segnalato sin dal dicembre 2007 un fattore di ulteriore criticità ed è stato chiesto un arretramento di 10 metri del fronte delle residenze in prima linea.
- 7). viene previsto un aumento della dotazione a verde di ca 60.000.mq con la creazione di un parco pubblico;

8). è stato osservato però che la fruibilità del parco è alquanto ridotta, in sostanza a soli tre mesi all'anno come risulta dallo "studio delle ombre" che si proietteranno sull'area per circa 9 mesi all'anno (come da relative tavole grafiche);

9). viene previsto il recupero parziale della simmetria per quanto concerne l'ingresso

- 13 -

al parco da piazza Giulio Cesare;

10). viene previsto il recupero della prospettiva da via Rossetti e da via Brin, piazza Amendola;

11). viene previsto lo spostamento di parte delle destinazioni commerciali nel mezzanino della metropolitana e parte ai piedi grattacielo Hadid;

12). viene prevista la localizzazione su P.zza Arduino di una torre di 23 piani.;

13). non sono ancora giunte risposte esaustive e concrete, in ordine ai punti critici dei servizi ed opere di urbanizzazione che saranno resi alla città:

- il Progetto di recupero del Vigorelli;

- il Progetto Padiglione 3;

- I plessi scolastici che devono far fronte alla domanda di 1.500 nuovi nuclei familiari.

14). non è stata sino ad ora soddisfatta la richiesta di simulazione realistica relativa all'incremento dei flussi di traffico conseguente al progressivo incremento dei residenti/utenti;

15). mancano risposte circa l'impatto dei 16.000 presenze in più determinate da Centro Congressi;

16). non sono state date risposte dell'impatto sull'economia delle risorse necessarie per assicurare i servizi primari ed essenziali.

*Il Museo di arte contemporanea assorbirà oltre 40 milioni di euro, contro i 21 milioni di euro previsti per il Museo del Design.*

*Le tavole grafiche danno conto del carattere sostanziale delle modifiche che verranno introdotte rispetto alle previsioni del PII approvato con delibera G.C. 16.12.05 n. 3061 (avverso la quale pende il ricorso n. 574/06 r.g. innanzi a codesto TAR) e che non appaiono riconducibili "alle progettazioni esecutive dell'intervento", poichè concretano varianti che*

- 14 -

*incidono sull'assetto urbanistico, sui dati e rapporto planovolumetrici e sul carico urbanistico complessivo, sulla*

*dislocazione, dimensioni e disposizioni dei nuovi edifici e sugli standards urbanistici.*

*In conclusione, in ragione di quanto sopra evidenziato, rende evidente l'attualità dell'Udienza Pubblica che appare, allora, lo strumento più idoneo per rendere effettiva la partecipazione popolare nelle forme previste dallo Statuto e dal Regolamento con valenza normativa e procedimentale.*

*L'atto di diniego dell'indizione dell'Udienza Pubblica, in presenza di varianti ed interventi di grande importanza sul piano urbanistico e che certamente incidono in modo rilevante sull'economia, sull'assetto del territorio, sulla tutela della salute e dell'ambiente" appare per le ragioni sopraesposte illegittimo e andrà, pertanto annullato, previa l'adozione immediata di idonea misura cautelare, in modo da consentire l'indizione della Udienza Pubblica richiesta da 1821 cittadini.*

- II -

**Eccesso di potere per carenza di motivazione - Contraddittorietà manifesta - Violazione di legge per sviamento procedimentale - Violazione e falsa applicazione art. 54 Statuto Comunale ed art. 26 Regolamento di partecipazione - Violazione art. 97 Cost. - Violazione del principio del giusto procedimento - Violazione art. 2 e 3 L. n. 241/90.**

Assume il Dirigente nell'atto di diniego del 7 marzo 2008, a supporto della dichiarazione di improcedibilità, che "La variante a cui oggi si sta lavorando potrebbe infatti venire inficiata ove si ricorresse all'istituto dell'udienza pubblica, così come dettagliatamente disciplinato dal citato articolo 26 del Regolamento ed alle sue rigide implicazioni: preventiva acquisizione del parere del competente

- 15 -

Consiglio di Zona, fissazione di una data non anteriore a 45 giorni dal giorno di pubblicazione dei relativi atti, possibilità/modalità di partecipazione particolarmente restrittive e - soprattutto - obbligo di riferire al Consiglio Comunale circa le risultanze dell'udienza pubblica ed obbligo di fornire adeguata motivazione delle deliberazioni che non recepissero i rilievi scritti eventualmente illustrati in quella sede", ed ancora si paventa addirittura "il rischio di esporre l'Amministrazione nei confronti dell'operatore".

L'atto di diniego dell'istanza di indizione dell'Udienza Pubblica è, dunque, illegittimo per **carenza assoluta di motivazione** dato che il rifiuto della sua applicazione non è fondato sulla carenza dei presupposti richiesti dal regolamento comunale, quali l'insufficienza del numero di firme, l'irregolarità delle modalità di raccolta etc.,

ma unicamente in riferimento a preoccupazioni di tipo organizzativo, che sono sintomo di una violazione dell'art. 97 Cost., spettando alla P.A. di assicurare il buon andamento dell'amministrazione o, addirittura, circa l'esito di un confronto in sede consiliare.

Il Comune non si è tempestivamente attivato, nonostante dopo i solleciti, per oltre 11 mesi, per cui non può certo trarre dalla sua inattività argomenti a supporto di un provvedimento che appare per più aspetti illegittimo.

Va ricordato che ai sensi dell'art. 2 c. 1 L. n. 241/90 "Ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad una istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, la pubblica amministrazione ha il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso".

L'art. 3 L. n. 241/90 stabilisce, poi, che ogni provvedimento amministrativo deve essere motivato.

- 16 -

Nel caso di specie, la motivazione è ultronea rispetto al suo oggetto e, quindi, è inesistente.

L'art. 54 dello Statuto del Comune di Milano, nel prevedere l'istituto dell'Udienza Pubblica, riconosce tale diritto quale forma diretta di tutela degli interessi della collettività.

L'atto impugnato nega l'esercizio del diritto di partecipazione popolare, che è diritto fondamentale insito nella Costituzione materiale, sulla base di motivazioni meramente strumentali e surrettizie, atteso, in primis, il carattere cogente degli adempimenti procedurali, che erano noti sin dal momento della presentazione della stessa istanza per l'indizione dell'Udienza Pubblica in data 10 aprile 2007 - prot. 11.4.2007 atti PG 346638/2007.

Inoltre, l'atto impugnato, sulla base di una motivazione vieppiù ultronea e tautologica, non appare consentaneo con l'esigenza di assicurare, in uno con il buon andamento dell'amministrazione, anche il rispetto del principio del "**giusto procedimento**", affermato dalla Corte Costituzionale con la sentenza 2 marzo 1962 n. 13, poichè, come si riconosce nello stesso atto impugnato, l'Udienza Pubblica si configura come "adempimento procedimentale necessario/obbligatorio".

Nè si potrebbe sostenere che la mera convocazione di una "**assemblea pubblica**", che è un momento di confronto democratico, sia equipollente alla celebrazione dell'**Udienza Pubblica** poichè solo quest'ultima ha valore normativo e procedimentale, in conformità al principio di legalità,

Da qui l'evidente contraddittorietà tra premesse e conclusioni dell'atto di diniego e lo sviamento procedimentale

sul piano del perseguimento dell'interesse pubblico.

**Infatti, solo in virtù dell'Udienza Pubblica le doglianze, osservazioni, proposte e**

- 17 -

**nodi critici pertinenti alla fattispecie in esame possono essere riportate in sede di deliberazione comunale con valenza normativa e procedimentale.**

L'innegabile successo dell'assemblea pubblica svoltasi il 14.3.2008 (vd. articolo del Sole 24 ore del 15.3.2008) rende ancor più evidente ed ineludibile la necessità di trasporre la volontà partecipativa dei cittadini sul piano della interlocuzione istituzionale in modo da assicurare la legalità del procedimento, in conformità alle norme stabilite dallo Statuto e dal Regolamento comunale.

Infatti, solo in sede di Udienza Pubblica possono venire risposte soddisfacenti ed esaustive alle criticità sollevate.

Ininfluyente è, poi, il richiamo alla convenzione urbanistica che riguarda solo rapporti rilevanti *jure privatorum* tra l'amministratore e l'operatore rispetto alla quale i cittadini sono estranei, posto il brocardo *res inter alios acta neque nocet neque prodest*.

Il diniego comunale è, pertanto, illegittimo perchè tale da determinare una violazione di legge per sviamento del procedimento dagli scopi istituzionali preordinati, comportanti la tutela di beni di primario rilievo costituzionale, qual'è il diritto della cittadinanza di avvalersi degli strumenti di partecipazione popolare.

#### **Domanda incidentale di sospensiva**

Il ricorso è assistito sia dal *fumus boni juris* che dal requisito del pregiudizio grave ed irreparabile.

La richiesta di indizione dell'udienza pubblica, presentata in data 10.04.2007 - prot. 11.4.2007 atti PG 346638/2007, è nel caso di specie supportata da ben 1821 firme di cittadini che hanno inteso esercitare il diritto di partecipazione popolare che consiste nella facoltà di intervenire nel procedimento amministrativo, così come nei vari momenti dell'attività amministrativa locale per la tutela di rilevanti interessi della

- 18 -

collettività, in presenza di "*varianti*" e "*interventi*" "che incidono in modo rilevante sull'economia, sull'assetto del territorio, sulla tutela della salute e dell'ambiente", come previsto nella seconda parte dell'art. 54 dello Statuto Comunale e nell'art. 26 del Regolamento l'attuazione dei Diritti di Partecipazione Popolare.

La variante in via di adozione al PII relativo all'area della ex -Fiera, già approvato con delibera di G.C. 16.12.2005 n. 3061 non è meramente riconducibile nell'ambito delle progettazioni esecutive, consentite da quest'ultima delibera, in quanto comporta modifiche sostanziali sul piano delle impostazioni planovolumetriche, delle dimensioni e del posizionamento degli edifici, del collocamento di importanti opere infrastrutturali della mobilità all'interno dell'area, della localizzazione e della dotazione delle opere di urbanizzazione, in particolare parcheggi e verde pubblico e servizi (Museo d'arte contemporanea in sostituzione del Museo del Design, strutture scolastiche previste al di fuori del Padiglione 3, etc.), "varianti" ed "interventi" rispetto alle quali le parti ricorrenti hanno predisposto, ai fini dell'udienza pubblica, precise domande sulle criticità individuate ed articolate in 12 punti.

L'atto di diniego emanato dal Dirigente in data 7 marzo 2008 va pertanto sospeso, in modo assicurare, prima della preannunciata imminente deliberazione da parte della Giunta Municipale della predetta variante al PII in corso di elaborazione, per l'area ex-Fiera Citylife, in modo da assicurare non solo la tutela dell'interesse dei cittadini e Comitati a partecipare al procedimento, poichè attraverso l'esercizio del diritto di udienza vengono tutelati gli interessi della collettività alla miglior realizzazione degli interessi pubblici, ma anche per rendere legittime le successive fasi deliberative della medesima variante sostanziale al PII, che in caso contrario potrebbe risultare irrimediabilmente viziata in assenza dell'adempimento necessario e obbligatorio

- 19 -

della indizione dell'Udienza Pubblica.

Sussiste **un pregiudizio grave ed irreparabile** derivante dall'esecuzione dell'atto impugnato in quanto, trattandosi della tutela di beni di primario rilievo costituzionale, l'interesse azionato all'indizione della Udienza Pubblica, che fa capo

a ben 1821 cittadini firmatari, non può trovare equivalente se non nel suo necessario e obbligatorio adempimento.

\* \* \* \* \*

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

chiede

che il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, disattesa ogni contraria istanza ed eccezione,

voglia:

- 1). in via preliminare, accogliere l'istanza di sospensione dell'atto impugnato adottando ai sensi dell'art. 21 L. n. 1034/71 le misure cautelari più idonee ad assicurare interinalmente gli effetti della decisione sul ricorso ordinando al Comune di Milano di provvedere alla indizione dell'Udienza Pubblica richiesta con istanza in data 10 aprile 2007 - prot. 11.4.2007 atti PG 346638/2007, entro il termine e con le modalità stabilite dall'art. 26 del Regolamento;
- 2). nel merito, accogliere il ricorso e, per l'effetto, annullare l'atto impugnato con ogni conseguenza di legge;
- 3). con rifusione delle spese, diritti e onorari di causa.

PRODUZIONI: oltre alla comunicazione di versamento del contributo unificato:

1. atto di diniego del 7 marzo 2008 - PG 21418172008 - a firma del Direttore del Settore;
2. Richiesta di Udienza Pubblica 10.4.2007 - prot. 11.4.2007 atti PG 346638/2007,

- 20 -

con nr. 1 modulo;

3. Stralcio Statuto Comunale - Titolo III;
4. Stralcio Regolamento per l'attuazione dei Diritti di Partecipazione Popolare (art. 26);
5. E-mail 4.12.2007 da Comitato Residenti Fiera ad Assessore Masseroli;
6. E-mail 26.2.2008 da Comitato Residenti Fiera ad Assessore Masseroli;
7. Agenda nodi critici e temi per Udienza Pubblica progetto Fiera/CityLife;
8. Articolo da Il Sole 24 ore del 15.3.2008,
9. Articolo da Il Corriere della Sera 18.3.2008;
10. Delibera di G.C. n. 3061/2005, con controdeduzioni alle osservazioni presentate dal Comitato Residenti Fiera.

#### **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 controversia è indeterminabile.

Milano, 3 aprile 2008

(Avv. Ezio Perego)