



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso in appello n. 1704 del 2013, proposto da Riccardo Marone e Rita Turo, rappresentati e difesi dall'avv. Riccardo Marone, ed elettivamente domiciliati, unitamente al difensore, presso l'avv. Luigi Napolitano in Roma, via Sicilia n. 50, come da mandato a margine del ricorso introduttivo;

***contro***

Comune di Milano, in persona del sindaco legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv.ti Maria Rita Surano, Antonello Mandarano, Paola Cozzi e Raffaele Izzo, ed elettivamente domiciliato presso quest'ultimo in Roma, lungotevere Marzio n. 3, come da mandato a margine della comparsa di costituzione e risposta;

***nei confronti di***

Immobiliare Porta Volta s.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv.ti Emiliano Fumagalli, Antonio Belvedere e Andrea Manzi, ed elettivamente domiciliata presso quest'ultimo

in Roma, via Confalonieri n. 5, come da mandato a margine della comparsa di costituzione e risposta;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione seconda, n. 3186 del 21 dicembre 2012, resa tra le parti e concernente l'adozione di un programma integrato di intervento

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Milano e di Immobiliare Porta Volta s.p.a.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 2 dicembre 2014 il Cons. Diego Sabatino e uditi per le parti gli avvocati Marone, Manzi e Cozzi;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso iscritto al n. 1704 del 2013, Riccardo Marone e Rita Turo propongono appello avverso la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione seconda, n. 3186 del 21 dicembre 2012 con la quale è stato respinto ricorso proposto contro il Comune di Milano e la Immobiliare Porta Volta s.p.a. per l'annullamento: a) della delibera del Consiglio Comunale di Milano n. 8/2011 del 3.3.2011; b) della delibera del Consiglio Comunale di Milano n. 47 del 29.6.2011; c) della delibera della Giunta Municipale di Milano del 16.9.2011; d) di ogni atto presupposto, connesso e consequenziale.

A sostegno delle doglianze proposte dinanzi al giudice di prime cure, gli originari ricorrenti avevano premesso di essere usufruttuari di un immobile in via Fioravanti n. 14 a Milano, in una zona che essi affermano trovarsi al

confine di un'ampia area industriale dismessa, avente superficie di circa 31.000 metri quadrati, sita fra le vie Ceresio, Bramante e Procaccini, oggetto di un Programma integrato di intervento (di seguito, anche solo "PII"), ai sensi degli articoli 87 e seguenti della legge regionale della Lombardia sul governo del territorio n. 12/2005.

Attraverso ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, essi impugnavano le deliberazioni del Consiglio Comunale di Milano rispettivamente di adozione e di approvazione del Programma di cui sopra.

Questi, in sintesi, i mezzi di gravame:

- 1) violazione degli articoli 13, 14, 25, 87 e 92 della legge della Regione Lombardia n. 12/2005, eccesso di potere per sviamento, difetto di motivazione e violazione del giusto procedimento;
- 2) eccesso di potere per difetto di motivazione e sviamento;
- 3) violazione del giusto procedimento;
- 4) violazione dell'art. 1 legge 241/1990, del giusto procedimento, dell'art. 97 della Costituzione e del principio di buon andamento;
- 5) violazione del DM 2.4.1968 n. 1444, sui limiti inderogabili di standard;
- 6) violazione dell'art. 46 LR 12/2005;
- 7) violazione degli articoli 27 e 87 della legge regionale 12/2005, eccesso di potere e violazione dell'art. 338 del RD 1265/1934;
- 8) violazione dell'art. 3 della legge 241/1990, difetto di motivazione, eccesso di potere per sviamento, illogicità e violazione dell'art. 338 del RD 1265/1934.

Il Comune di Milano proponeva rituale opposizione al ricorso straordinario, che era quindi trasposto davanti al Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia.

Innanzi al TAR, si costituivano in giudizio il medesimo Comune di Milano e la società Immobiliare Porta Volta Spa, eccependo la tardività,

l'inammissibilità ed in ogni caso l'infondatezza nel merito del gravame.

Alla pubblica udienza del 6 dicembre 2012, la causa era discussa e decisa con la sentenza appellata. In essa, il T.A.R. riteneva infondate le censure proposte, sottolineando la correttezza dell'operato della pubblica amministrazione, in relazione a tutte le ragioni, sostanziali e procedurali, di doglianza.

Contestando le statuizioni del primo giudice, le parti appellanti evidenziano l'errata ricostruzione in fatto ed in diritto operata dal giudice di prime cure, riproponendo le proprie censure.

Nel giudizio di appello, si sono costituiti il Comune di Milano e la Immobiliare Porta Volta s.p.a., chiedendo di dichiarare inammissibile o, in via gradata, rigettare il ricorso.

Alla pubblica udienza del 2 dicembre 2014, il ricorso è stato discusso e assunto in decisione.

## DIRITTO

1. - L'appello è fondato e merita accoglimento entro i termini di seguito precisati.

2. - In via preliminare, deve essere scrutinata l'eccezione di inammissibilità per carenza di interesse, fatta propria sia dal Comune che dalla società appellata, che evidenzia come gli originari ricorrenti non avessero provato una vera lesione e nemmeno il requisito della vicinitas.

2.1. - La censura non può essere accolta in via di fatto.

Con la relazione tecnica depositata in data 8 ottobre 2014, le parti hanno dimostrato come l'intervento oggetto di censura si collochi ad una distanza minima, compresa tra i cinque e gli otto metri, dall'immobile di cui sono usufruttuari gli appellanti, dando peraltro indicazioni sull'esistenza del pregiudizio concreto, in termini di diminuzione di veduta e di aumento di carico urbanistico.

Si tratta quindi di un dato sufficiente a integrare i requisiti voluti dalla giurisprudenza in tema di legittimazione, sia nel senso più restrittivo (espresso, ad esempio, da Consiglio di Stato, sez. IV, 25 settembre 2014 n. 4816, per cui in sede d'impugnazione di strumenti urbanistici generali o attuativi, a differenza di quando è contestato direttamente un titolo abilitativo all'edificazione, la semplice vicinitas, ossia la situazione di stabile collegamento esistente fra la proprietà del ricorrente e quella interessata dal provvedimento censurato, non è sufficiente a fondare l'interesse all'impugnazione, occorrendo che il ricorrente allegghi e dimostri anche l'esistenza di uno specifico e concreto pregiudizio derivantegli dagli atti impugnati), sia in quello più ampliativo, che considera come unicamente rilevante il mero dato topografico (ex multis, Consiglio di Stato, sez. IV, 9 settembre 2014 n. 4547) in merito alla sufficienza della vicinitas, intesa come situazione di stabile collegamento giuridico con il terreno oggetto dell'intervento costruttivo autorizzato, per radicare la legittimazione ad causam del confinante, senza necessità di accertare in concreto se i lavori comportano o meno un effettivo pregiudizio per il soggetto che propone l'impugnazione, atteso che la realizzazione di consistenti interventi che comportano una rilevante e notevole alterazione del preesistente assetto urbanistico ed edilizio deve ritenersi pregiudizievole in re ipsa, in quanto il nocumento consegue alla minore qualità panoramica, ambientale, paesaggistica a conoscenza della parte rappresentata (vedi anche id., sez. V, 5 settembre 2014 n. 4524; id., sez. IV, 3 settembre 2014 n. 4480).

Deve quindi essere affermata la legittimazione delle parti appellanti a gravare gli atti impugnati.

3. - Passando alle questioni di merito, ritiene la Sezione di dover dare preliminare rilievo al tema, dedotto con il primo motivo di ricorso, della riconducibilità dell'intervento in esame nell'ambito dei piani di intervento

approvabili con il meccanismo di cui all'art. 25, comma 7, della legge regionale Lombardia n. 12 del 2005, trattandosi invece di un progetto irrilevante per la realizzazione di infrastrutture di carattere strategico.

3.1. - La censura è fondata e va accolta.

L'intervento di cui si discute è stato approvato dal Consiglio comunale di Milano seguendo la procedura di cui all'art. 25, comma 7, della legge regionale Lombardia 16 marzo 2005, n.11 "Legge per il governo del territorio" che così recita:

“In assenza del documento di piano di cui all'articolo 8, la presentazione dei programmi integrati di intervento previsti dall'articolo 87 è subordinata da parte del consiglio comunale, con apposita deliberazione, all'approvazione di un documento di inquadramento redatto allo scopo di definire gli obiettivi generali e gli indirizzi dell'azione amministrativa comunale nell'ambito della programmazione integrata di intervento.

Fino all'approvazione del PGT, i comuni non possono dar corso all'approvazione di programmi integrati di intervento in variante, non aventi rilevanza regionale, fatta eccezione per i casi di P.I.I. che prevedano la realizzazione di infrastrutture pubbliche o di interesse pubblico di carattere strategico ed essenziali per la riqualificazione dell'ambito territoriale.

La Giunta regionale definisce, con proprio atto, i criteri e le modalità per l'applicazione della disposizione di cui al precedente periodo entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della stessa; decorso infruttuosamente tale termine, si applicano le previsioni del documento d'inquadramento di cui al presente comma.”

In generale, deve evidenziarsi come lo strumento qui in discorso, ossia il Piano integrato di intervento, per sua natura (come evincibile dall'art. 16 della legge 17 febbraio 1992 n. 179 e, a seguito dell'intervento della Corte

Costituzionale con sentenza n. 393 del 19 ottobre 1992, dagli artt. 87 e seguenti della legge regionale Lombardia n. 12 del 2005 appena evocata) ha la funzione di perseguire obiettivi di riqualificazione del tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale, urbana ed ambientale, con particolare riferimento ai centri storici, alle aree periferiche, nonché alle aree degradate o dismesse e si caratterizza per la 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 possibile concorso di più operatori e risorse finanziarie pubblici e privati.

Più in particolare, il sopra ricordato art. 25, comma 7, ha introdotto una disciplina di raccordo tra la redazione del PGT, ossia il piano di governo del territorio, e i PII, prevedendo che questi ultimi non possono essere approvati in mancanza del primo, ad eccezione di quelli “che prevedano la realizzazione di infrastrutture pubbliche o di interesse pubblico di carattere strategico ed essenziali per la riqualificazione dell'ambito territoriale.”

Si è quindi qui in presenza di una rilevante deroga al principio di rispetto della pianificazione territoriale generale, consentita solo in ragione della particolarità dell'intervento, che si verifica quando il PII, oltre a possedere i già rilevanti caratteri di cui agli art. 87 sgg della legge regionale, tramite la realizzazione di infrastrutture pubbliche o di interesse pubblico tutela anche ragioni di carattere strategico ed essenziale per la riqualificazione dell'area.

I detti dati ricostruttivi mettono quindi in luce la severità con cui il legislatore regionale ha ammesso la possibilità della deroga di cui all'art. 25 comma 7 e, conseguentemente, l'obbligo di esaminare con particolare attenzione la tipologia di intervento progettato al fine di valutarne l'effettiva compatibilità con l'assetto normativo.

Nel caso in esame, il PII interviene su un'area di circa 31.305 mq. dove era

collocato un edificio dell'ENEL Ente nazionale per l'energia elettrica, allo stato in situazione di vistoso degrado ed abbandono. Il programma in esame si caratterizza per una pluralità di operazioni ed in particolare:

- realizzazione di un intervento edilizio con pluralità di destinazioni e funzioni (residenziali, ricettive, terziarie);
- realizzazione di un parcheggio ad uso pubblico nel sottosuolo, con 240 posti;
- riorganizzazione della viabilità dell'area, esecuzione di interventi di bonifica da amianto, sistemazione dell'area attraverso le piazze e la valorizzazione di vecchi stabili (come quello ospitante un tempo i tram a cavalli), mediante la costruzione della sede dell'Associazione per il Disegno industriale (ADI) e della mostra permanente della Collezione storica Compasso d'Oro.

Dalla descrizione appena riportata, non può certamente discutersi che, come anche accertato dal primo giudice, si sia di fronte “ad una pluralità di funzioni urbanistiche, compatibili con le finalità di recupero e valorizzazione degli ambienti urbani, proprie dei programmi integrati di intervento, per cui non può ragionevolmente sostenersi che l'intervento edilizio di cui è causa si riduca ad una mera demolizione di edifici vetusti con una successiva nuova costruzione.”

Tuttavia, appare del tutto perplessa la riconducibilità di tale PII nel novero di quelli caratterizzati da un valore “di carattere strategico ed essenziali per la riqualificazione dell'ambito territoriale”. Infatti, pur nell'estrema genericità della nozione, occorre notare come sia condivisibile la ricostruzione di tale concetto contenuto nella delibera di giunta regionale n. 8/9413 del 6 maggio 2009 (che attua il precetto normativo dell'ultima parte del citato art. 25 comma 7), dove si afferma che “le infrastrutture previste devono essere caratterizzate da un rilievo generale che supera la mera

funzionalità rispetto all'area oggetto di diretto intervento. Il P.I.I. deve cioè presentare una rilevanza territoriale in grado di incidere sull'organizzazione e funzionalità di un più ampio ambito urbanistico, riferibile all'intero territorio comunale per i Comuni con popolazione inferiore o pari a 15.000 abitanti, ovvero a significative parti urbane per i Comuni con popolazione superiore a tale limite e proseguendo oltre nella indicazione di tipologie infrastrutturali che possano ricadere in tale ambito.

Orbene, sulla scorta di quanto detto, il PII in esame appare difficilmente valutabile di carattere strategico, atteso che:

- l'intervento edilizio da realizzare consiste fundamentalmente nel recupero dell'edificio industriale preesistente;
- la realizzazione di un parcheggio ad uso pubblico nel sottosuolo appare certamente rilevante, ma non supera il dato dimensionale della riferibilità ad un più vasto contesto urbanistico;
- la riorganizzazione della viabilità dell'area, con esecuzione di interventi di bonifica da amianto e sistemazione dell'area attraverso le piazze e la valorizzazione di vecchi stabili, mediante la costruzione di aree espositive appare del tutto irrilevante dal punto di vista del disegno di recupero strategico ed essenziale.

Conclusivamente, il PII oggetto di esame, per le sue caratteristiche appena vagliate, non poteva rientrare tra quelli cui era applicabile la disciplina eccezionale di cui all'art. 25, comma 7, della legge regionale Lombardia n. 12 del 2005. Ne deriva che la sua approvazione è avvenuta utilizzando una procedura illegittima e, pertanto, il motivo di ricorso va accolto.

4. - L'accoglimento del primo motivo di diritto comporta l'accoglimento del ricorso in prime cure, rendendo inutile il vaglio delle questioni ulteriori, poiché sono stati così toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e

pronunciato (come chiarito dalla giurisprudenza costante, ex plurimis, per le affermazioni più risalenti, Cassazione civile, sez. II, 22 marzo 1995 n. 3260 e, per quelle più recenti, Cassazione civile, sez. V, 16 maggio 2012 n. 7663). Gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

5. - L'appello va quindi accolto. Le spese processuali seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando in merito al ricorso in epigrafe, così provvede:

1. Accoglie l'appello n. 1704 del 2013 e, per l'effetto, in riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione seconda, n. 3186 del 21 dicembre 2012, accoglie il ricorso di primo grado;
2. Condanna il Comune di Milano e la Immobiliare Porta Volta s.p.a., in solido tra loro, a rifondere a Riccardo Marone e Rita Turo le spese del doppio grado di giudizio, che liquida in €. 3.000,00 (euro tremila) oltre I.V.A., C.N.A.P. e rimborso spese generali, come per legge.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 2 dicembre 2014, dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale – Sezione Quarta - con la partecipazione dei signori:

Goffredo Zaccardi, Presidente

Sandro Aureli, Consigliere

Diego Sabatino, Consigliere, Estensore

Oberdan Forlenza, Consigliere

Giuseppe Castiglia, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 12/03/2015

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)