Pubblicato il 09/01/2017

N. 00039/2017 REG.PROV.COLL.
N. 00377/2016 REG.RIC.

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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

sezione staccata di Brescia (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 377 del 2016, proposto da:

Giovanna Vertova e Andrea Mossali, nella sua qualità di Presidente del "Comitato di quartiere Est" del Comune di Treviglio, rappresentati e difesi dagli avvocati Paolo Loda e Francesco Daminelli, con domicilio eletto in Brescia presso lo studio del primo, via Romanino 16;

contro

Comune di Treviglio, rappresentato e difeso dall'avvocato Katiuscia Bugatti, domiciliato in Brescia, ex art. 25 cpa, presso la Segreteria del T.A.R., via Carlo Zima, 3;

Immobiliare Ossidiana Srl, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avvocati Alessandra Noli Calvi e Domenico Bezzi, con domicilio eletto in Brescia presso lo studio di quest'ultimo, via Diaz, 13/C;

per l'annullamento

- della deliberazione della Giunta municipale n. 114 del 30 settembre 2015, avente ad oggetto "piano attuativo ambito n. 10: ex foro boario ai sensi dell'art. 14 della L.R. 12/2005 e S.M.I.: esame osservazioni e approvazione definitiva";
- di ogni altro atto o provvedimento, presupposto, consequenziale o comunque connesso.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Treviglio e dell'Immobiliare Ossidiana Srl;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 dicembre 2016 la dott.ssa Mara Bertagnolli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

I provvedimenti in epigrafe indicati sono stati impugnati dai ricorrenti, con ricorso straordinario al Capo dello Stato, di cui il Comune ha chiesto la trasposizione in sede giurisdizionale, con conseguente

riassunzione avanti a questo giudice.

Essi sono la conseguenza dell'approvazione, con delibera del Consiglio Comunale n. 76 del 26/09/2012, del "piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari — variante", con la quale l'area dell'ex Foro Boario (posta in area centrale tra le vie largo La Marmora e viale Merisio) è stata inserita tra i cespiti alienabili e al contempo, ai sensi dell'art. 95-bis della L.R. Lombardia n. 12/2005, ne è stata mutata la destinazione d'uso, modificando il Piano delle Regole (documento costituente il PGT, strumento generale di programmazione urbanistica, ai sensi della L.R. Lombardia n. 12/2005). Al nuovo art. 24.10 del Piano delle Regole, nell'ambito 10, ex Foro Boario, sono stati, dunque, previsti, per l'area descritta come "prospiciente Largo La Marmora, posta tra Via Luigi Pasteur e Viale Michelangelo Merisi", i seguenti parametri edificatori: - Sup = 8.900 mq. — H = 15 m., 4 piani fuori terra più sottotetto abitabile — Rc = 60 % 3. — La categoria di utilizzazione ammessa è quella residenziale (R). Sono state, inoltre, ammesse utilizzazioni per servizi e attrezzature pubbliche (S) o per attrezzature turistico/ricettive (Pr) o per esercizi commerciali al minuto, di somministrazione di alimenti e bevande (Pc) fino alla media struttura di vendita di tipo 2, nonchè utilizzazioni produttivo —direzionali (Pd) o artigianato di servizio (Pi).

Il 24 febbraio 2015, la società Immobiliare Ossidiana, ha formulato una proposta di acquisto, condizionata, però, alla possibilità "di realizzare le capacità edificatorie assegnate dalla variante al PGT (...) interamente con destinazione terziaria (...) di media struttura di vendita di tipo 2) anche organizzato in reparti".

Esperita la procedura di pubblicazione della proposta di acquisizione dell'area per raccogliere eventuali ulteriori offerte migliorative, con determinazione della Direzione Servizi Tecnici n. 192, in data 23/03/2015, il Comune ha aggiudicato definitivamente l'area in oggetto alla società Immobiliare Ossidiana s.r.1., la quale, in data 23 luglio 2015, ha inoltrato istanza diretta all'approvazione del Piano attuativo per la realizzazione di circa 6.000 mq di centro commerciale, oltre a 350 mq di SLP per Spazio polifunzionale per servizi comunali.

Tale piano è stato approvato dalla Giunta municipale con deliberazione n. 99 del 5 agosto 2015, alla pubblicazione della quale ha fatto seguito la presentazione di tre osservazioni, tutte respinte in sede di approvazione definitiva.

Avverso il Piano, così come definitivamente approvato, i ricorrenti hanno dedotto, con il ricorso in esame, i seguenti vizi:

1. Violazione di legge ed incompetenza: considerato che il Piano delle Regole prevedeva, per l'area in questione, una destinazione diversa da quella impressa in sede di approvazione del Piano attuativo, la sua adozione avrebbe dovuto avvenire ad opera del Consiglio comunale. Si tratterebbe, infatti, di un passaggio da una destinazione prevalentemente residenziale (e cioè il completamento residenziale del quartiere) ad una esclusivamente commerciale, salvo una limitata destinazione ad uso pubblico, in violazione della norma regolamentare urbanistica del Comune di Treviglio, la quale prescrive di salvaguardare, anche in sede di Piano Attuativo, la destinazione principale dell'area oggetto di intervento, avendo cura che gli utilizzi accessori, eventualmente ammessi, siano coerenti con la destinazione principale e non la prevarichino;

2. Illegittimità dell'atto amministrativo per irragionevolezza, illogicità, contraddittorietà, travisamento dei fatti, difetto di istruttoria e difetto di motivazione. Lo Studio del Traffico presentato dalla società

Immobiliare Ossidiana s.r.l., infatti, sarebbe stato eseguito in una situazione di evidente alterazione della viabilità per effetto della chiusura di un'importante via di accesso in Treviglio proprio nel quartiere della Città in cui si progetta la costruzione del Centro Commerciale in oggetto. Dando atto di tale situazione, evidenziata nelle osservazioni del Comitato ricorrente, l'Ufficio tecnico ha rappresentato che si sarebbe resa necessaria la produzione di un nuovo Studio che tenesse conto delle nuove infrastrutture (tra cui il realizzato sottopasso) e del piano attuativo in questione: ciononostante la Giunta, anziché richiedere la suddetta integrazione, si è limitata al rigetto delle osservazioni, incorrendo in una palese violazione dell'obbligo di motivazione;

3. violazione dell'art. 6, comma 17, della L.R. Lombardia n. 6/2010. Secondo tale disposizione: "*Ai fini del presente decreto si intendono: (...) e) per medie strutture di vendita gli esercizi aventi superficie superiore ai limiti di cui al punto d) e fino a 1.500 mq nei comuni con popolazione residente superiore a 10.000 abitanti; f) per grandi strutture di vendita gli esercizi aventi superficie superiore ai limiti di cui al punto e); g) per centro commerciale, una media o una grande struttura di vendita nella quale più esercizi commerciali sono inseriti in una struttura a destinazione specifica e usufruiscono di infrastrutture comuni e spazi di servizio gestiti unitariamente. Ai fini del presente decreto per superficie di vendita di un centro commerciale si intende quella risultante dalla somma delle superfici di vendita degli esercizi al dettaglio in esso presenti*".

Nel Piano Attuativo impugnato è prevista la realizzazione, all'interno del medesimo edificio, di n. 7 locali di vendita, con l'obiettivo finale, dichiarato, della realizzazione di un nuovo complesso polifunzionale a destinazione terziaria-commerciale/direzionale/ricettiva e per servizi pubblici, con parcheggio e sottoservizi comuni. Si tratterebbe, dunque, di una struttura di vendita organizzata in forma unitaria, nella forma di centro commerciale, nella sua declinazione di centro commerciale aggregato (lett. f, punto al) o, quanto meno, di parco commerciale (lett. f, punto b) di cui al D.G.R. Lombardia 20/12/2013 n. X/1193. Ne deriverebbero significative conseguenze, quali il fatto che, l'intervento sarebbe qualificabile come grande struttura di vendita e il Piano Attuativo impugnato avrebbe dovuto essere approvato solo dopo, o al più contestualmente, al rilascio delle autorizzazioni commerciali, come prescritto dall'art. 6, comma 17, della L.R. Lombardia n. 6/2010. Invece, nessuna autorizzazione commerciale risulta essere stata né rilasciata, né richiesta prima dell'approvazione del Piano Attuativo.

Inoltre, l'insediamento di una grande struttura di vendita si porrebbe in insanabile contrasto con il PGT del Comune di Treviglio, che nell'area ex "Foro Boario" consente solo la collocazione di attività commerciali fino ad un massimo di 2.500 mq.

Si è costituito in giudizio il Comune, il quale ha eccepito, in via preliminare, l'assoluto difetto di legittimazione attiva e di interesse dei ricorrenti: il Comitato, come tutti i Comitati di Quartiere, vede la sua esistenza subordinata al riconoscimento operato dall'ente locale ed ha funzione di collaborazione, avendo quali scopi la ricerca di proposte programmatiche da proporre all'Amministrazione, l'espressione di pareri richiesti dall'Amministrazione, la proposizione di studi e ricerche per la conoscenza del quartiere di riferimento, per accrescere la conoscenza dei cittadini sulle scelte e sul funzionamento del Comune, la diffusione della solidarietà e dello spirito di aggregazione, la ricerca di soluzione per promuovere la partecipazione dei cittadini alla vita del Comune (che, peraltro, lo finanzia), ecc.. Si tratterebbe, dunque, di un'articolazione territoriale del Comune con funzioni partecipative, priva di legittimazione autonoma. Tant'è che esso non ha dimostrato di aver assunto una qualche specifica forma organizzativa definitiva,

debitamente formalizzata e registrata, da cui possa verificarsi il grado di stabilità e rappresentatività dell'Ente.

Con riferimento alla sig.ra Vertova, inoltre, il Comune ha dedotto la carenza di legittimazione, essendo insufficiente a legittimare l'iniziativa processuale la mera *vicinitas*, se l'intervento contestato non incida negativamente sul bene in proprietà o in godimento, sì da comprometterne la fruizione o il valore.

Nel merito, il ricorso sarebbe infondato, in quanto il piano particolareggiato adottato nel caso di specie rappresenterebbe l'attuazione delle scelte operate in sede di approvazione del PGT, che, per l'area in questione, ha previsto espressamente anche la destinazione commerciale e terziaria, nel pieno rispetto dei limiti ivi previsti, sia in termini di volumi realizzabili che di tipologie di destinazione.

Anche la controinteressata ha eccepito la carenza di legittimazione della sig.ra Vertova, in quanto semplicemente abitante nelle vicinanze del sito (non avrebbe provato di essere proprietaria di un immobile), mentre la giurisprudenza (Cons. Stato, 3433/2015) richiederebbe che la nuova destinazione urbanistica incida direttamente sul godimento o sul valore di mercato dell'area viciniore. Il ricorso sarebbe, altresì, inammissibile perché il Piano impugnato sarebbe meramente attuativo di una previsione del PGT risalente al 2012 e non impugnata e, anzi, determinerebbe un impatto minore rispetto a quello originariamente da esso previsto, in ragione della riduzione della cubatura da realizzare.

Privo di legittimazione sarebbe anche il Comitato di quartiere (che non avrebbe prodotto in giudizio alcun documento attestante la sua costituzione, rappresentatività e struttura organizzativa), finalizzato a incentivare la partecipazione dei cittadini alla vita dell'Amministrazione locale, attraverso una sensibilizzazione ai temi di interesse generale, ma non legittimato all'impugnazione una volta fornito il proprio contributo (Cons. Stato, 5184/2012).

Nel merito, il ricorso sarebbe infondato, in quanto la legislazione lombarda consentirebbe un ampio passaggio fra le destinazioni urbanistiche, senza la necessità della variante, limitata ai soli casi in cui si intenda insediare una funzione non ammessa.

Peraltro, non si tratterebbe di un centro commerciale aggregato, ma di una pluralità di corpi di fabbrica che ospitano esercizi commerciali fra loro del tutto autonomi, destinati a diversi operatori: si tratterebbe, dunque, di tre corpi di fabbrica destinati ad ospitare esercizi commerciali di media distribuzione o di vicinato e spazi direzionali e a servizi, che saranno autonomamente gestititi da chi li acquisterà. Infine, dell'incidenza dell'immobile sul traffico mancherebbe la dimostrazione.

Parte ricorrente ha replicato sostenendo la legittimazione del comitato, in quanto istituito al precipuo scopo di tutelare la qualità della vita del quartiere e dunque, preordinato a svolgere con continuità la propria attività a protezione dell'interesse collettivo. La sua costituzione risale, peraltro, al 26 settembre 2013 ed è, dunque, anteriore alla formazione dell'atto amministrativo impugnato. Lo stesso, inoltre, non sarebbe un'articolazione territoriale del Comune, in quanto i comitati di quartiere non sono previsti come tali dal TUEL e la Giunta ne ha esaminato le osservazioni come si trattasse di un soggetto terzo.

Secondo il Comune, invece, proprio con la proposizione delle osservazioni e di una petizione popolare discussa nel Consiglio comunale del 15 giugno 2015, il Comitato avrebbe esaurito la propria funzione.

Alla pubblica udienza del 14 dicembre 2016, la causa, su conforme richiesta dei procuratori delle parti, è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Deve essere previamente verificata l'ammissibilità del ricorso e, a tal fine, la legittimazione ad agire dei soggetti che l'hanno proposto.

Per quanto attiene al Comitato di quartiere, esso è stato costituito in forza del regolamento comunale "comitati di quartiere", approvato con deliberazione n. 80 del 22 luglio 2009, al fine di operare in ambiti molto ampi, come quello della qualità della vita e della funzionalità dei servizi, in relazione a progetti e/o interventi di interesse per il quartiere. Esso è preordinato a svolgere con continuità la propria attività a protezione dell'interesse collettivo, sin dalla sua costituzione, il 26 settembre 2013, e cioè prima della formazione dell'atto amministrativo impugnato, ancorché la sua iscrizione all'Albo comunale sia avvenuta solo nel corso dell'anno 2015 (documento 12 prodotto dal Comune).

Data la sua natura, il Collegio ritiene che non si tratti di un'articolazione del Comune, ma di un organo consultivo, legittimato alla proposizione del ricorso, in quanto titolare di una posizione qualificata e differenziata, in ragione dell'orientamento giurisprudenziale di cui alle sentenze del Consiglio di Stato 6290/2014 e 4079/2015, secondo cui legittimati all'impugnazione sono tutti coloro che si trovino in una situazione di stabile collegamento (residenza, possesso o detenzione di immobili o altro) con la zona interessata, ove possano lamentare una pregiudizievole alterazione del preesistente assetto urbanistico ed edilizio per effetto della realizzazione dell'intervento controverso, come nel caso dell'aumento del carico urbanistico della zona o di urbanizzazioni che possono condurre all'aumento del traffico.

In tal senso e con più puntuale riferimento proprio ai Comitati di quartiere, si è espresso anche il TAR Lazio, nella sentenza n. 7700/2016, nella quale si legge, *in primis*, che "non può essere disconosciuta l'inequivoca rilevanza del criterio della c.d. *vicinitas*, a supporto della legittimazione attiva dei soggetti di cui si discute a proporre iniziative dinanzi al giudice amministrativo per chiedere e, eventualmente, ottenere l'annullamento di qualsiasi atto e/o provvedimento che si profili idoneo ad incidere sulle condizioni di vita della zona", ma, soprattutto, si riconosce legittimazione anche ai Comitati di quartiere, in quanto soggetti nati al fine di "promuovere iniziative atte a migliorare le qualità della vita dei cittadini anche sotto il profilo urbanistico e, dunque, legittimati ad attivarsi al precipuo fine di contestare l'adozione di provvedimenti amministrativi che si rivelino idonei – come quelli in discussione - a interferire con l'assetto del territorio, a detrimento delle condizioni di vita già esistenti". Legittimazione al ricorso *ad opponendum* è stata riconosciuta al Comitato di Quartiere anche dalla sentenza TAR Lazio n. 180/2015.

Peraltro, proprio la valorizzazione, al fine della sussistenza della legittimazione a ricorrere, dell'apprezzabile incidenza negativa sull'assetto urbanistico dell'area interessata dalla scelta urbanistico-edilizia censurata, vale anche in termini di ammissibilità del ricorso presentato dai due ricorrenti persone fisiche, proprietari di immobili collocati nelle vicinanze.

A prescindere, dunque, dall'accertamento dell'effettivo pregiudizio subito per l'asserita minore appetibilità degli immobili residenziali posti nelle vicinanze (come quello della ricorrente, posto a 280 metri dalla zona di intervento, come adeguatamente dimostrato dalla documentazione in atti, idonea a comprovare sia la titolarità della proprietà, che la collocazione dell'immobile), anche la sig.ra Vertova, così come il sig. Mossali (residente a 200 metri o comunque nelle immediate vicinanze, come dimostrato dalla sua stessa qualità di presidente del Comitato di quartiere) appaiono legittimati al ricorso, in quanto incisi dalle conseguenze sullo sviluppo del quartiere, anche e in primo luogo in termini di maggiore carico antropico,

delle scelte urbanistiche operate con il piano attuativo impugnato.

Nel merito, il ricorso può trovare accoglimento: è pur vero, infatti, che il PGT ha previsto, per l'area dell'ex "Foro Boario", tra quelle possibili, anche la destinazione d'uso per esercizi commerciali al minuto, di somministrazione di alimenti e bevande fino alla media struttura di vendita di tipo 2, ma ciò accanto all'attuazione della destinazione principale, indicata come quella residenziale. L'art. 6 delle disposizioni comuni del PGT ha stabilito, inoltre, che "la sostenibilità del rapporto tra la destinazione principale e quelle complementari, accessorie o compatibili eventualmente presenti è valutata, in sede di progetto edilizio od in sede di piano attuativo o di atto di programmazione negoziata, con riferimento alla obiettiva e concreta prevalenza della destinazione principale e della sua effettiva capacità di connotare il nuovo insediamento".

In violazione di tale principio, nel caso di specie, la funzione residenziale principale nello strumento urbanistico generale, è stata integralmente cancellata in sede di adozione del piano attuativo, determinando una sostanziale variante urbanistica alle previsioni del PGT, disposta da un organo incompetente, quale la Giunta comunale.

Ciò appare determinante ai fini dell'accoglimento del ricorso, a prescindere dall'accertamento se, nella fattispecie, il piano attuativo sia, in concreto, preordinato alla realizzazione di un complesso di singole strutture di vendita qualificabili come medie, ovvero di una grande struttura di vendita. Ipotesi, quest'ultima, che parrebbe confermata dallastessa relazione tecnica, in cui si legge che "*obiettivo finale del progetto di P.A. è la realizzazione di un nuovo complesso polifunzionale a destinazione terziaria-commerciale/direzionale /ricettiva e per servizi pubblici*".

In ogni caso, l'incontestata e palese destinazione dell'area ad uso commerciale, con qualche concessione al terziario/direzionale, equivale ad un potenziamento di destinazioni indicate dal PGT come accessorie, tale da condurre ad un abbandono dell'utilizzazione a fini residenziali, prevista come principale, illegittima, in assenza di uno specifico ripensamento dell'organo preposto alle scelte di politica della gestione del territorio e del suo utilizzo e cioè il Consiglio comunale.

Ne discende l'accoglimento del ricorso e le spese del giudizio non possono che essere imputate al Comune, in conseguenza di una violazione di legge e di un'ipotesi di incompetenza tanto evidenti da integrare anche una possibile fattispecie di colpa grave rispetto al conseguente danno erariale, la cui valutazione è rimessa alla Procura della Corte dei Conti competente, cui la Segreteria provvederà ad inviare copia del fascicolo d'ufficio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla l'atto impugnato, fatti salvi gli ulteriori provvedimenti che l'Amministrazione intenderà adottare.

Condanna il Comune al pagamento delle spese del giudizio, che liquida, a favore dei ricorrenti, nella somma di euro 4.000,00 (quattromila/00), oltre ad accessori, se dovuti.

Ordina alla Segreteria di trasmettere copia degli atti d'ufficio alla Procura Regionale della Corte dei Conti della Regione Lombardia.

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

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 14 dicembre 2016 con l'intervento dei

magistrati:

Giorgio Calderoni, Presidente

Mauro Pedron, Consigliere

Mara Bertagnolli, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Mara Bertagnolli

IL PRESIDENTE
Giorgio Calderoni

IL SEGRETARIO