

Tribunale Amministrativo Regionale per la LombardiaMilanoSEZIONE IIr.g. n. 1895/2007MOTIVI AGGIUNTI

Nell'interesse di Legambiente con sede in Roma, Via Salaria 403, dei Sigg.ri Valotti Sabina Erminia, nata a Milano (MI) il 27.2.1964 (CF VLTSNR6HB67F205L); Conti Giuseppe, nato a Cremona (CR) il 27.11.1961 (CF CNTGPP61L21I827U); Lodi Pasini Massimo, nato a Milano (MI) il 4.12.1962 (C.F. LDPMSN62T04F205F); Dalmiglio Monica, nata a Milano (MI) il 22.4.1967 (C.F. DLMMNC67D62F205D) tutti residenti in Comune di Buccinasco (MI), fraz. Gudo Gambaredo, Via San Riccardo Pampuri, 5; dell'Associazione Amici di Buccinasco - Onlus, (C.F. 97067540159) in persona del legale rappresentante pro tempore, con sede in Buccinasco, Via Aldo Moro, 3 - Cascina Robbiolo; dell'Associazione per il Parco Sud Milano, in persona del legale rappresentante pro-tempore, con sede in Rho (MI), Via Cardinal Ferrari, 4/A e dell'Associazione "Vivere Assago", in persona del legale rappresentante pro-tempore, con sede in Assago (MI), Via Duccio di Boninsegna, 9, tutti assistiti, rappresentati e difesi, giusta deleghe a margine del presente atto, dagli Avv.ti Emanuela Beacco e Claudio Colombo del Foro di Monza, ed elettivamente domiciliati presso lo studio dell'Avv. M. Marcello Meoli, in Milano, Via Adige, 12

contro

Comune di Buccinasco, con l'Avv. Francesco Versaci

PROVINCIA di Milano, in persona del legale rappresentante pro-tempore, quale Ente gestore del Parco Regione Agricolo Sud Milano, con l'Avv. Giuseppe Franco Ferrari e n. c.

Società Cooperativa Compagnia dell'Abitare, in persona del legale rappresentante pro-tempore, con sede a Milano, Via Davanzati, 15, con gli Avv.ti Paolo Bertacco e Guido

Bardelli

Per l'annullamento, con tutti gli atti preordinati, consequenziali e connessi: a) della Delibera del Consiglio Comunale di Buccinasco n. 91 del 17 dicembre 2007, pubblicata sul BURL il 27 dicembre 2007 avente ad oggetto "*Piano di Governo del Territorio – Controdeduzioni alle osservazioni, approvazione definitiva*" (all. n. 43) ; b) della deliberazione di Consiglio Comunale n. 34 del 13 luglio 2006 con la quale sono stati adottati gli atti costituenti il Piano di Governo del Territorio del Comune di Buccinasco ( all. n. 44) .

\*\*\* \* \*\*\*

Con atto ritualmente notificato in data 14 agosto 2007, i ricorrenti (persone fisiche residenti nel comune di Buccinasco ed associazioni ambientaliste ivi operanti) hanno impugnato, tra le altre, la delibera del Consiglio Comunale di Buccinasco n. 44 del 24.5.2007 - avente ad oggetto "*Piano di recupero di Gudo Gambaredo – Linee Guida ed Ambito A – controdeduzioni ed approvazione definitiva*" con la quale l'Amministrazione resistente aveva lo scorso maggio, a ridosso delle elezioni amministrative, approvato il piano di recupero avente ad oggetto una pluralità di interventi edilizi sugli immobili di proprietà della Società Cooperativa dell'Abitare ubicati all'interno del nucleo rurale denominato "Gudo Gambaredo" .

Come meglio evidenziato nel ricorso introduttivo del presente giudizio, la frazione rurale di Gudo Gambaredo rappresenta un interessante e caratteristico esempio di borgo, posto all'interno del Parco Agricolo Sud Milano e caratterizzato dalla presenza di pregiati edifici tipici dell'architettura tradizionale della pianura padana.

La p.a. aveva adottato ed approvato il Piano di Recupero impugnato dagli odierni deducenti in virtù delle prescrizioni contenute nel Piano di Governo del Territorio all'epoca vigente (approvato con delibera di Consiglio Comunale n. 6 del 25 gennaio 2007 e pubblicato sul Burl il 14.2.2007) che identificava l'intero borgo di Gudo Gambaredo come "*Ambito di recupero dei nuclei storici (Br)*", assoggettandolo a piano

di recupero (disposizioni contenute nell'art. III.4.2.1 del Piano delle Regole docc. nn. 8-12 e 19 della documentazione versata in atti).

Nel corso della Camera di Consiglio del 25.9.2007 il legale dell'Amministrazione, nel proprio atto di costituzione, dava atto della circostanza che la Seconda Sezione di codesto Ill.mo Tribunale, con **sentenza n. 5813 pubblicata in data 18.9.2007** aveva annullato (accogliendo le censure prospettate da alcuni consiglieri di minoranza che lamentavano la lesione delle loro prerogative consiliari) la delibera di Consiglio Comunale n. 6 del 25 gennaio 2007 avente ad oggetto l'approvazione definitiva del Piano di Governo del Territorio del Comune di Buccinasco dal quale, come sopra rilevato, trae origine il piano di recupero relativo alla frazione di Gudo Gambaredo presentato dalla controinteressata e nei confronti del quale pende, avanti Codesto Ill.mo collegio, l'emarginato giudizio (all. n. 45).

In tale circostanza la difesa del comune evidenziava, altresì, che, nelle more, *“era stato dato mandato al servizio urbanistica il compito di istruire la pratica di variante al Piano di Recupero al fine di poter procedere più presto all'adozione della relativa delibera di Consiglio Comunale”* I ricorrenti, dichiaravano, pertanto, di rinunciare, temporaneamente all'istanza di sospensione degli atti impugnati, riservandosi il diritto di ripresentarla ove l'amministrazione avesse provveduto ad emanare nuovi provvedimenti. Ai fini dell'idonea comprensione della censure che verranno nel proseguo articolate, giova, altresì, premettere che, dopo la pronuncia di annullamento del giudice amministrativo, **la nuova giunta** del Comune di Buccinasco, uscita vincitrice dalle elezioni amministrative del maggio 2007, nonostante il solenne proclama di non condividere *“minimamente né l'idea di città e di sviluppo del territorio contenuta nel pgt annullato, né poi di conseguenza la sua impostazione, né infine le sue analisi fondamentali (che, negli approfondimenti di questi ultimi tempi, si sono rivelate carenti e pertanto del tutto necessitatevoli di rivisitazione”*(cfr. relazione alle controdeduzioni pag. 4 - all. n. 46), anziché riavviare l'intero iter procedurale e riadottare tutti gli atti che

compongono il Piano di Governo del Territorio – come le discrepanze riscontrate avrebbero dovuto consigliare - ha deciso, violando l'art. 13 della legge urbanistica regionale, per *“non penalizzare minimamente la popolazione e gli operatori nei confronti di un atto della giustizia amministrativa”* di limitarsi esclusivamente a controdedurre le osservazioni presentate *“pur sulla base del proprio indirizzo urbanistico e secondo la propria idea di città e di sviluppo del territorio”* ed ad approvare il Piano di Governo del Territorio *“tuttavia attenta a non oltrepassare i limiti urbanistici”* (cfr. pag. 4 relazione cit.).

Ed infatti, in data 17 dicembre 2007 il Consiglio Comunale di Buccinasco con l'impugnata delibera ( C.C. n. 91 del 17 dicembre 2007) dopo aver controdedotto le osservazioni pervenute, ha approvato definitivamente il PGT dandone avviso sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia il 27 dicembre 2007.

Tuttavia, la p.a. da un lato, approvando il piano ben 13 mesi dopo la scadenza dei termini per la presentazione delle osservazioni, ha violato le disposizioni procedurali dell'art 13 della L.R. 12/2005 che scandisce, con termini puntuali e precisi, l'iter cui le amministrazioni devono attenersi nella procedura di adozione- approvazione degli atti del Piano di Governo del Territorio; dall'altro, in sede di esame delle controdeduzioni, ha introdotto delle rilevanti modifiche al documento adottato senza premurarsi, tuttavia, di effettuare un coordinamento con le precedenti disposizioni ed incorrendo, pertanto, nel vizio di eccesso di potere sotto i sintomatici profili della contraddittorietà ed illogicità manifesta.

I ricorrenti, intendono pertanto impugnare le delibere indicate in epigrafe per i seguenti

#### MOTIVI

1) Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 13 della L.R. Lombarda n. 12 dell'11 marzo 2005. Eccesso di potere per difetto di istruttoria. Nullità, invalidità, inefficacia ed improduttività di effetti delle delibere del Consiglio Comunale di Buccinasco n. 34 del 13 luglio 2006 e n. 91 del 17 dicembre 2007, rispettivamente di adozione e di approvazione definitiva del Piano di Governo del

Territorio.

L'art. 13 della Legge Urbanistica lombarda (L. R. 12 dell'11 marzo 2005 "Legge per il Governo del Territorio") dopo aver riaffermato, in linea con il dettato del D.Lvo 267/00, la competenza consiliare in materia di pianificazione, indica le scansioni procedurali e temporali cui i comuni devono attenersi nell'iter di adozione-approvazione degli atti nei quali, ai sensi del precedente art. 7, si articola il Piano di Governo del Territorio (per l'innanzi anche PGT), cioè il nuovo strumento urbanistico comunale destinato a sostituire il vecchio PRG.

Ai fini del presente giudizio, è sufficiente, in questa sede, ricordare che, ex art. 13 della L.R. 12/2005:

- Gli atti di PGT (documento di piano, piano dei servizi e piano delle regole) entro **novanta giorni dalla loro adozione**, sono depositati *"a pena di inefficacia degli stessi, nella segreteria comunale per un periodo continuativo di trenta giorni, ai fini della presentazione di osservazioni nei successivi trenta giorni"* (comma 4°);
- **sempre a pena di inefficacia degli atti assunti** - *"Entro novanta giorni dalla scadenza del termine per la presentazione delle osservazioni il Consiglio comunale decide sulle stesse, apportando agli atti di PGT le modificazioni conseguenti all'eventuale accoglimento delle osservazioni"* (comma 7°) ovvero apportando quelle modifiche necessarie per l'adeguamento del documento di piano alle prescrizioni provinciali.

Con una recentissima novella del 2007 ( cfr. art. 1, comma 1 lettera a) della L.R. n. 24 del 2007), il legislatore regionale ha elevato quest'ultimo termine di 90 gg. **a 150 giorni** *"qualora, nella fase del procedimento di approvazione del PGT successiva all'adozione dello stesso, si svolgano le elezioni per il rinnovo dell'amministrazione comunale"* (comma 7bis dell'art. 13 L.R. 12/2005).

Sostanzialmente, la citata normativa impone al comune di depositare, nei novanta giorni successivi alla loro adozione, gli atti che compongono la delibera di piano presso la segreteria comunale ove devono essere disponibili alla libera visione per un periodo di trenta giorni, durante i quali è possibile per chiunque presentare osservazioni.

Entro 90 giorni (dalla scadenza del termine per la presentazione delle osservazioni) il comune deve pronunciarsi sulle osservazioni dei privati, degli enti proposti alla tutela ambientale e della provincia.

**L'inosservanza dei suddetti termini determina – per espressa previsione legislativa - la grave sanzione dell'inefficacia degli atti precedentemente assunti e, di fatto, la conseguenziale decadenza ed estinzione del procedimento.**

Codesto Ill.mo Collegio, **con un recentissimo pronunciamento**, ha, infatti, chiarito che tra tutti i termini indicati all'art. 13 della L.R. 12/2005, quelli **stabiliti a pena di inefficacia sono**: *“il termine di 90 giorni (dall'adozione) per il deposito del PGT nella segreteria comunale al fine di acquisire osservazioni degli interessati nei successivi trenta giorni (4° comma); il termine di 90 giorni (dalla scadenza del termine per la presentazione delle osservazioni), per la decisione del consiglio comunale sulle osservazioni, per le conseguenziali modifiche e per l'adeguamento del PGT al piano territoriale di coordinamento provinciale nei casi di incompatibilità eventualmente ravvisati dalla provincia (7° comma)” (cfr. sentenze TAR LOMBARDIA, SEZ. II, del 22.3.2007 nn. 634/2007, 635/2007, 636/2007 – all. n. 47).*

Ora, la cronologia dei provvedimenti assunti dal Comune di Buccinasco attesta senza ombra di dubbio alcuno che, nel caso di specie, il suddetto termine di 90 giorni entro il quale il Consiglio Comunale avrebbe dovuto procedere alla valutazione delle osservazioni ed all'approvazione definitiva del piano, è stato palesemente disatteso.

Infatti, mentre la fase di presentazione delle **osservazioni agli atti del PGT** (adottati nel luglio 2006) **si è conclusa il 31 ottobre 2006** la votazione delle controdeduzioni e l'approvazione definitiva dello strumento urbanistico è avvenuta il 17.12.2007, dunque, ben **13 mesi dopo la scadenza del termine concesso per le osservazioni!!!**

Non v'è chi non veda come tale termine sia **di gran lunga superiore ai 90 giorni** ( *ovvero 150 nel caso si ritenesse applicabile alla fattispecie in esame il novellato comma 7bis*) **prescritti, a pena di**

**inefficacia, dall'art. 13 della Legge Urbanistica Lombarda.**

Infatti, l'Amministrazione resistente, dopo che codesto Ill.mo Giudicante ha statuito l'annullamento della delibera di Consiglio Comunale del 25.1.2007, con la quale era stato a suo tempo approvato il PGT, anziché ripercorrere l'intero iter procedurale, come la legge avrebbe, invece, imposto – stante lo spirare del termine de quo - si è limitato a provvedere alla sua approvazione definitiva **violando i termini della sequenza procedimentale prescritti per legge.**

Alla luce di quanto testè premesso è evidente che la violazione della sequenza procedimentale ex art. 13 L.R. 12/2005 **ha comportato l'inefficacia e la caducazione degli atti precedenti, ovvero la loro nullità e/o l'inefficacia e la caducazione della delibera di adozione del 13 luglio 2006 e della successiva delibera di approvazione definitiva.**

Né rileva la circostanza che l'originaria approvazione del P.G.T., annullata da codesto TAR, sia stata tempestiva, visto che, secondo autorevole giurisprudenza *“L'annullamento giurisdizionale per difetto di motivazione (o comunque per un vizio di forma) di un provvedimento amministrativo non esclude il potere dell'amministrazione di emanare un nuovo atto, anche con il medesimo contenuto, purché quest'ultimo sia emendato dai vizi riscontrati dal giudice amministrativo ed a condizione che l'amministrazione non sia nel frattempo decaduta dal potere di provvedere, a causa della scadenza di termini perentori”* (T.A.R. Campania Napoli, sez. V, 15 maggio 2003, n. 5799)

Ciò senza contare che la deliberazione consiliare n. 91 del 17.12.2007 di approvazione del PGT non è qualificata come atto di rinnovazione di analogo atto annullato in sede giurisdizionale.

2) Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 8 della L.R. Lombarda 11 marzo 2005 n. 12. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, illogicità e contraddittorietà manifesta.

Com'è noto, nello schema triadico in cui si articola, secondo la Legge Urbanistica regionale, il Piano di Governo del Territorio, il Documento di Piano è l'atto a valenza strategica con il quale l'amministrazione – a cadenza quinquennale - opera un'articolata ricognizione delle tendenze emergenti nel proprio territorio ed indica le principali prospettive e direttrici di sviluppo e salvaguardia.

Ai sensi dell'art. 8 della L.R. 12/2005 il Documento di Piano:

- “a) individua gli obiettivi di sviluppo, miglioramento e conservazione che abbiano valore strategico per la politica territoriale, indicando i limiti e le condizioni in ragione dei quali siano ambientalmente sostenibili e coerenti con le previsioni ad efficacia prevalente di livello sovracomunale;*
- b) **determina gli obiettivi quantitativi di sviluppo complessivo del PGT;** nella definizione di tali obiettivi il documento di piano, tiene conto della riqualificazione del territorio, della minimizzazione del consumo del suolo in coerenza con l'utilizzazione ottimale delle risorse territoriali, della definizione dell'assetto viabilistico e della mobilità, nonché della possibilità di utilizzazione e miglioramento dei servizi pubblici e di interesse pubblico o generale, anche a livello sovracomunale;*
- c) determina, in coerenza con i predetti obiettivi e con le politiche per la mobilità, le politiche di intervento per la residenza ivi comprese le eventuali politiche per l'edilizia residenziale pubblica, le attività produttive primarie, secondarie e terziarie, ivi comprese quelle della distribuzione commerciale, evidenziando le scelte di rilevanza sovracomunale, in applicazione dell'[articolo 15, commi 1 e 2, lettera g](#));*
- d) dimostra la compatibilità delle predette politiche di intervento e della mobilità con le risorse economiche attivabili dalla pubblica amministrazione, anche in relazione agli effetti indotti sul territorio contiguo;*
- e) individua, anche con rappresentazioni grafiche in scala adeguata, gli ambiti di trasformazione, definendo i relativi criteri di intervento, preordinati alla tutela ambientale, paesaggistica e storico-monumentale, ecologica, geologica, idrogeologica e sismica, laddove in tali ambiti siano comprese aree qualificate a tali fini nella documentazione conoscitiva;*
- f) determina le modalità di recepimento delle previsioni prevalenti contenute nei piani di livello sovracomunale e la eventuale proposizione, a tali livelli, di obiettivi di interesse comunale;*
- g) definisce gli eventuali criteri di compensazione, di perequazione e di incentivazione.”*

La legge Urbanistica Regionale tratteggia il documento di piano come l'atto mediante il quale il Consiglio comunale fissa le prospettive strategiche del PGT, si esprime circa l'essenzialità della

crescita edilizia, ne fissa i limiti complessivi derivanti dalla invariante territoriali, mette a fuoco le criticità ed indica le forme di salvaguardia delle varie parti del territorio comunale.

Ad esso, la L. R., attribuisce, in particolare, la rilevante funzione di carattere prescrittivo di fissazione delle grandezze insediabili, di “*determinazione – cioè – degli obiettivi quantitativi di sviluppo complessivo del PGT*” (nozione che prende il posto della capacità insediativa teorica del vecchio PRG).

Il Documento di Piano deve contenere la rigorosa dimostrazione che gli incrementi dell’edificato previsti nel quinquennio siano veramente essenziali sulla base del trend demografico reale, che il bisogno di spazi incrementali non può essere adeguatamente soddisfatto mediante forme di riuso del costruito e fornire la scrupolosa ed esplicita dimostrazione che gli obiettivi di crescita sono coerenti con i limiti quantitativi valutati come effettivamente sostenibili.

In sintesi, compete a tale atto indicare l’aliquota degli obiettivi di sviluppo complessivi (in termini di stock edilizio e di abitanti insediabili)

Proprio in virtù della sua rilevante valenza strategica la legge regionale ne prevede l’assoggettamento, al pari del piano territoriale regionale e di quello provinciale, alla valutazione ambientale strategica ( si v. art. 4 della L.R. 12/2005 profilo sul quale ci si soffermerà nel successivo motivo di censura).

**L’impugnata delibera di approvazione degli atti del PGT presenta forti profili di illegittimità per violazione delle evocate norme e per eccesso di potere, sotto il profilo delle figure sintomatiche della contraddittorietà e della illogicità manifesta, in quanto contiene dati relativi ai limiti quantitativi di crescita tra di loro discordanti e contraddittori.**

La tabella dell’art. I.2.1.1 del Titolo II delle Norme del Documento di piano controdedotte, che individua gli obiettivi quantitativi di sviluppo complessivo del PGT, prevede un numero di abitanti aggiuntivi insediabili pari a **1.846** ed una volumetria residenziale aggiuntiva massima totale di **276.900 mc** (pag. 12 delle Norme Tecniche Unitarie controdedotte - cfr. all. n. 48).

Tali dati - esattamente simili a quelli contenuti nel PGT annullato dal giudice amministrativo (pag. 13 delle Norme Tecniche di Attuazione già vigenti) e sulla base dei quali, come verrà nel proseguo

censurato, è stata effettuata la VAS ed acquisito il parere provinciale – risultano, tuttavia, contraddetti dalle dichiarazioni e dalle valutazioni effettuate dalla stessa amministrazione resistente, in sede di approvazione definitiva, la quale seraficamente ammette che *“la capacità insediativa non risulta rispondente ai fatti”* con la conseguente *“necessità di effettuare una nuova verifica quantitativa”* in quanto il *“Piano che qui si sta esaminando ha assunto la responsabilità oggettiva di portare gli abitanti all’entità di oltre 34.000 e di consumare il suolo della più ampia area verde rimasta, vale a dire l’ambito “E””* (cfr. relazione alle controdeduzioni pag. 6 - all. n. 46).

La relazione di controdeduzione alle osservazioni del PGT (pag. 37), dopo aver richiamato i dati contenuti nella succitata tabella delle Norme Tecniche, evidenzia, quanto alla **volumetria residenziale massima aggiuntiva** *“che – sulla base della seguente norma introdotta dal PGT previgente : “In sede di pianificazione attuativa, si potrà aumentare la volumetria ricavata tramite l’applicazione dell’indice di zona al raggiungimento della volumetria esistente (omissis)” – non risulta per nulla corretto il dato di 276.900 mc ....poichè... è dimostrato che la volumetria massima realizzabile .. è invece di 400.350 mc“.*

Con la rilevante conseguenza che la popolazione *“**insediabile aggiuntiva non potrà risultare pari a 1.846 abitanti**”* come dichiarato nel Documento di piano *“**ma per contro aumenterà fino al valore di 2.669 abitanti**”*.

La p.a., inoltre – dopo aver evidenziato il suddetto errore di calcolo contenuto nel PGT annullato - sottolinea come tale numero sia destinato inevitabilmente a **lievitare, raggiungendo una cifra pari a 4.434 (più del doppio di quella riportata nelle Norme del Documento di piano)** ove si considerassero i piani di Lottizzazione in fase di attuazione e il recupero dei nuclei rurali previsti dalla precedente amministrazione (Gudo Gambaredo e Buccinasco Castello) - (pagg. 37 e 38 doc. cit).

**Ma qui inizia il bello!!!**

L’amministrazione comunale, infatti, dopo aver preso atto degli errori contenuti nell’annullato PGT, invece di determinarsi a riavviare l’intero iter di adozione ed approvazione dello strumento urbanistico, (come le vistose imprecisione sopra evidenziate avrebbero dovuto consigliare) ha

deciso, con scelta evidentemente illogica e contraddittoria, di prevedere, in sede di valutazione delle osservazioni, degli **ulteriori incrementi della volumetria realizzabile** e, conseguentemente, una crescita della popolazione insediabile.

Ed infatti:

- a) nell'Ambito Misto di Trasformazione indicato sub) "E" la p.a., pur mantenendo un indice di zona pari a 0,5 mc/mq, ne introduce il vincolo a "*perequare con una superficie pari a 103.285 mq*" con la conseguenza – come si evince dal confronto tra le allegate tabelle – che dalla volumetria di **44.489,90 mc** del PGT annullato si passa **ai 75.475,00 mc** del nuovo strumento urbanistico, con il conseguenziale lievitare della **popolazione aggiuntiva insediabile dal numero di 2.669** abitanti a quello - **superiore di ben 500 unità - di 3.172** (cfr. pag. 38 della citata relazione e Tabella 3e riassuntiva "Simulazioni Ambiti Misti di Trasformazione (Tm)" – all. sub C) al doc. n. 46);
- b) nel nuovo ambito di riqualificazione industriale misto, l'amministrazione (cfr. pag. 39 della relaz. cit.) assegna agli "*operatori che optano per la demolizione e la ricostruzione*" un indice di fabbricabilità pari a 1,8 mc/mq, attribuendo "*per funzioni residenziali una entità massima del 50% del volume realizzabile*" con la conseguenza che – come attestato dalle allegate simulazioni – (Tabella 4 all. al doc. n. 46 sopra cit. "*Tabella simulazione nuovo ambito di riqualificazione industriale misto*") la volumetria lieviterà a 190.423,74 mc (che i dati contraddittoriamente attribuiscono al residenziale o al misto), con un aumento di 635 abitanti insediabili (numero che sale a 644 secondo le simulazioni contenute nella tabella n. 4 prodotta).
- c) Vieppiù, in accoglimento delle osservazioni, il capo 2, del Titolo IV del Piano delle Regole, all'art. III.4.2.1 negli "*Ambiti di recupero dei nuclei storici Br*" prevede la possibilità di ottenere, a fronte di rilevanti interessi pubblici aggiuntivi rispetto a quelli dovuti, un aumento "*della volumetria esistente non superiore al 15% di quella già prevista dal Piano previgente,*" con un ulteriore incremento "*della volumetria esistente originaria non superiore al 15% di quella già prevista dal pgt previgente*" in presenza di interventi in edilizia bioclimatica o con caratteristiche di risparmio energetico (si v. pag. 65-66 delle Norme Tecniche di Attuazione contro dedotte – doc. n. 48).
- Anche questo – evidenzia lo stesso Comune resistente – "*comporterà una volumetria massima pari*

**a 230.208,72”** con la conseguenza che ***“l’incremento di popolazione insediabile sarà pari a 1.535 abitanti”*** **dato di gran lunga superiore ai 668 previsti nell’annullato pgt** (si confrontino, a tal riguardo, i dati della Tabella 5 riassuntiva “Simulazioni nuclei storici” – all. sub C) al doc. n. 46 con quelli prospettati a pag. 38 della relazione alle controdeduzioni).

In conclusione, la popolazione **massima aggiuntiva** del nuovo PGT approvato dal comune di Buccinasco, risulta **pari a 6.439 unità** (2.000 delle quali indotte dal recepimento delle osservazioni), **e cioè più del triplo** del numero di abitanti originariamente indicato nel documento di piano annullato.

E’ evidente da quanto premesso il vizio che inficia le impugnate delibere: in sede di controdeduzioni, e contrariamente alle dichiarazioni di principi, l’amministrazione resistente ha, infatti, effettuato scelte che - incidendo pesantemente sulle indicazioni strategiche racchiuse nel Documento di Piano - **ne hanno stravolto l’originale contenuto ed avrebbero, pertanto, richiesto quantomeno la riapertura della fase di pubblicazione degli atti.**

La ripubblicazione del piano in questi casi è affermata da costante giurisprudenza

*( Le sole modificazioni introdotte dalla regione, a mente dell’art. 10 comma 2 l. n. 1150 del 1942, che non comportano l’obbligo di ripubblicazione del piano regolatore sono solo quelle c. d. obbligatorie - in quanto riconosciute indispensabili per assicurare il rispetto delle previsioni del piano territoriale di coordinamento, la razionale sistemazione delle opere e degli impianti di interesse dello Stato, la tutela del paesaggio e dei complessi storici, monumentali, ambientali e archeologici, l’adozione di standards urbanistici minimi; mentre tale obbligo sussiste per quelle facoltative, che consistono in innovazioni non sostanziali, e per quelle concordate, ossia conseguenti all’accoglimento di osservazioni presentate al piano ed accettate dal comune, se superano il limite del rispetto dei canoni guida del piano adottato “ [Consiglio Stato](#) , sez. IV, 31 gennaio 2005, n. 259 ).*

L'incedere dell'Amministrazione è, pertanto, illegittimo poiché, visto che la effettiva capacità edificatoria complessiva reale, stimata in sede di approvazione è notevolmente superiore a quella indicata nel Documento di piano (ciò sia per l'inadeguatezza del medesimo che per l'incremento delle edificazioni indotte dal recepimento di osservazioni) il Comune di Buccinasco avrebbe dovuto:

- riformulare il documento di piano, sottoponendolo a VAS, alla luce dei dati effettivi e non di quelli fittizi ( v. per la VAS il successivo motivo);
- chiedere nuovamente il parere della Provincia, anch'esso reso alla luce di dati inattendibili;
- aprire nuovamente la fase partecipativa, con la ripubblicazione del PGT e la concessione di nuovo termine per le osservazioni.

3) Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 4 della L.R. 11 marzo 2005, n. 12. Violazione e/o falsa applicazione della Direttiva 2001/42/CEE del Parlamento Europeo. Eccesso di potere per difetto di istruttoria ed erroneo presupposto di fatto

Come noto l'art. 4 della Legge Regionale 11 marzo 2005 n. 12 prescrive che i piani di rilievo sovra comunale (Piano Territoriale Regionale e Piani Territoriali di Coordinamento Provinciali) ed il Documento di Piano (a livello comunale) e le rispettive varianti debbano essere assoggettati ad una valutazione ambientale.

Il legislatore lombardo richiama direttamente il modello di valutazione configurato dalla Direttiva 2001/42/CEE del Parlamento Europeo, che ha introdotto nell'ordinamento comunitario la cosiddetta "Valutazione ambientale strategica" (V.A.S.)

Il primo articolo della citata direttiva (doc. n. 50), definisce la VAS come una procedura volta a dare effettiva consistenza giuridica al principio dello sviluppo sostenibile per "garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di piani e programmi al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile, assicurando che ai sensi della presente direttiva venga effettuata la valutazione ambientale di determinati piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente" ( art. 1).

Ebbene la VAS è incentrata su un rapporto ambientale (art. 5), soggetto a pubblicità e partecipazione (art. 6) e, quindi, a decisione finale (art. 9 ).

L'allegato I alla direttiva, dopo una serie di indicazioni di carattere ricognitivo, afferma che esso deve esaminare i possibili effetti significativi sull'ambiente, *“compresi aspetti quali la biodiversità, la popolazione, la salute umana, la flora e la fauna, il suolo, l'acqua, l'aria, i fattori climatici, i beni materiali, il patrimonio culturale, anche architettonico e archeologico, il paesaggio e l'interrelazione tra i diversi fattori”*

Il testo prosegue affermando che la relazione deve descrivere le misure previste per *“impedire, ridurre, compensare nel modo più completo possibile gli eventuali effetti negativi significativi sull'ambiente dell'attuazione del piano o del programma”*; si tratta delle **misure correttive** previste dall'art. 10.

La direttiva (v. artt. 9 e 10 e allegato I) dedica inoltre attenzione alla fase del monitoraggio e del controllo successivo: le misure previste per affrontare i pregiudizi ambientali non devono restare sulla carta ma essere effettive, in conformità, del resto al principio dell'*“effetto utile”*, più volte affermato dalla giurisprudenza comunitaria (Corte Giustizia Ce 22/2/1990 ).

I piani ed i programmi soggetti a VAS, devono, alla luce della normativa comunitaria, valutare i possibili effetti significativi sull'ambiente ed introdurre le conseguenti misure volte ad impedire , mitigare e compensare gli eventuali effetti negativi indotti dall'approvazione dei progetti, dei quali costituiscono il quadro di riferimento.

Essi devono prevedere, altresì, le conseguenti forme di monitoraggio e controllo.

Nell'ambito della L.R. 12/2005 la valutazione strategica costituisce il principale strumento volto a dare attuazione politica al *“criterio della sostenibilità”*, individuato come principio informatore dell'intero sistema di governo del territorio dall'art. 2, 3° comma della normativa regionale.

La valutazione strategica consiste, sostanzialmente, nell'analisi ex ante degli effetti indotti sull'ambiente in seguito all'attuazione delle previsioni contenute in determinati strumenti di pianificazione e programmazione.

Ad essa come sopra rilevato, è assoggettato il Documento di piano il quale, secondo il citato art. 8,

esprime “*gli obiettivi quantitativi di sviluppo “ e ” identifica gli ambiti di trasformazione*”. È, infatti, a questo livello che si formulano scelte di ordine generale che assumono piena capacità di condizionamento degli sviluppi successivi.

La norma prosegue disponendo che la valutazione del piano, da effettuarsi nella fase preparatoria o all’avvio della relativa procedura di approvazione, deve evidenziare “*la congruità delle scelte rispetto agli obiettivi di sostenibilità del piano e le possibili sinergie con gli altri strumenti di pianificazione e programmazione*”, ed individuare “*le alternative assunte nell’elaborazione del piano o programma, gli impatti potenziali, nonché le misure di mitigazione o compensazione anche agro ambientali che devono essere recepite nel piano stesso.*”

Come prescritto dal dato normativo, tra gli allegati all’impugnata delibera con la quale lo scorso dicembre è stato approvato, in via definitiva, il Piano di Governo del Territorio del Comune di Buccinasco compare anche la Valutazione Ambientale strategica, (doc. n. 51) una V.A.S. **tuttavia viziata** in quanto elaborata sulla base di un documento di piano contenente previsioni inattendibili, come del resto riconosciuto dalla stessa P.A. in sede di esame delle osservazioni.

Trattasi, infatti, del medesimo rapporto ambientale elaborato in virtù delle previsioni contenute nel Documento di Piano **del PGT annullato da Codesto Collegio lo scorso settembre**, che presumeva una popolazione insediabile pari a 1800 unità (doc. n. 51).

Una VAS elaborata prima che l’amministrazione si fosse resa conto **dell’errore nel calcolo della popolazione insediabile denunciato** nella relazione alle controdeduzioni e che trascura **gli ulteriori incrementi direttamente** riconducibili alle rilevanti scelte strategiche – descritte nel precedente motivo di impugnazione - che il nuovo Consiglio Comunale di Buccinasco ha deciso di introdurre in sede di approvazione delle controdeduzioni alle osservazioni presentate.

Decisioni, che sopra evidenziato, **hanno decretato un incremento della popolazione insediabile di oltre 4.000 unità rispetto ai 1.800 abitanti previsti nell’originario documento di programmazione territoriale.**

E’ allora evidente il vizio di carenza di istruttoria e di erroneo presupposto di fatto che inficia l’impugnata delibera di approvazione

4) Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 9 della L. R. Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (“*Legge per il Governo del Territorio*”); violazione delle indicazioni prescrittive contenute nel piano dei servizi.

L'impugnata delibera, risulta altresì, illegittima in quanto, con una norma ad hoc, che appare appositamente volta ad introdurre una prescrizione atta a salvaguardare un preciso interesse della controinteressata, ammette la possibilità di realizzare, all'interno dei piani di recupero “*opere aggiuntive di carattere generale, costituenti modifica al vigente piano dei servizi*”.

La relazione alle controdeduzioni (cfr. pag. 16 doc. n. 46), precisa infatti, come l'Amministrazione “*nel caso dell'osservazione presentata dalla compagnia dell'Abitare*” condivide “*di valorizzare le valenze storico culturali specifiche della frazione di Gudo attraverso la creazione di un luogo dedicato alla memoria dell'opera educativa e culturale di mons. Luigi Giussani .... nonché avviando la riqualificazione degli spazi pubblici o di interesse pubblico attraverso interventi previsti dal pgt*”. Inoltre si ammette la possibilità di “*prevedere una viabilità che consenta la pedonalizzazione alternativa a quella individuata nel piano dei servizi , qualora vengano utilizzati i tracciati della viabilità rurale esistente*”

Come evidenziato nell'atto introduttivo del presente giudizio, il Piano dei Servizi – originariamente previsto dalla Legge Regionale 5 gennaio 2001 ed ora disciplinato dall'art. 9 della L. R. 12/2005 - è lo strumento volto ad assicurare la dotazione globale delle aree per attrezzature pubblico e di interesse pubblico, ed esprime la funzione di infrastrutturazione del territorio comunale.

L'art. 9 della L.R. 12/2005, dopo aver disposto che le previsioni del piano hanno carattere prescrittivo (comma 11), impone (comma 15) che ogni variazione della tipologia dell'opera attuanda sia subordinata alla formale e preventiva variante del piano stesso.

In ottemperanza al disposto normativo, il piano dei servizi del Comune di Buccinasco, nell'ottica di potenziare i poli di servizi esistenti riequilibrandone la presenza sul territorio e migliorandone l'accessibilità, contiene un nutrito e dettagliato elenco degli interventi progettati dall'amministrazione per perseguire la suddetta finalità (pagg. 115 e segg. della relazione illustrativa del Piano dei Servizi che riproduce le medesime prescrizioni del piano dei servizi del PGT annullato

- all.ti nn. 52 e 53).

In particolare, nell'ambito del borgo di Gudo Gambaredo, l'Amministrazione comunale, confermando le previsioni dell'annullato PGT, ha incluso nella tabella "*interventi previsti nel Piano dei Servizi*" riportata a pag. 132 della relazione illustrativa testè citata, tra le opere da finanziare mediante pianificazione attuativa, la realizzazione di una attrezzatura di interesse comune (intervento n. 14 per il quale viene preventivato l'importo complessivo di € 2.000.000), volta a soddisfare la necessità di infrastrutture "*per un'adeguata fruibilità del parco agricolo, piuttosto che una struttura di tipo sportiva o ricreativa*" (trattasi di prescrizioni identiche contenute alle pagg. 117 e 118 del piano dei servizi vigente ed in quello annullato).

I ricorrenti, nell'atto introduttivo del presente giudizio, censuravano – per contrasto con siffatta previsione- la realizzazione, prospettata nel piano di recupero, su tale area destinata ad infrastrutture per l'adeguata fruibilità del parco agricolo, del **Centro Monsignor Giussani**, rilevando come si trattasse, nella sostanza, di edificio riservato alle esigenze di un'associazione – denominata "Fraternità Comunione e Liberazione" o altra da individuare – che sarebbe stata aperta al pubblico per sei giorni all'anno (v. art. 10 della convenzione allegata in atti) e che non pareva presentare alcuna correlazione con il vicino parco agricolo regionale.

Ciò premesso, è allora evidente lo specifico interesse sotteso alla decisione del Comune di Buccinasco di ammettere, in sede di valutazione delle osservazioni, la possibilità di prevedere all'interno dei piani di recupero "*opere aggiuntive di carattere generale, costituenti modifica al vigente piano dei servizi*".

Previsione illegittima per contrasto con l'art. 9 (comma 15) della L.R. 12/2005 che subordina ogni variazione della tipologia dell'opera attuanda alla formale e preventiva variante del piano stesso.

Nella medesima censura, incorre, altresì la facoltà, riconosciuta alla controinteressata, di "*prevedere una viabilità che consenta la pedonalizzazione alternativa a quella individuata nel piano dei servizi*"

5) Violazione e falsa applicazione degli artt. 10 e 11 u.c. della L.R. 11 marzo 2005 n. 12

L'art. 11 u.c. della L.R. 12/2005 – che disciplina i meccanismi perequativi e compensativi,

nell'ambito della pianificazione urbanistica – dispone che il documento di piano può prevedere, a fronte di rilevanti benefici pubblici aggiuntivi, rispetto a quelli coerenti con gli obiettivi fissati, una disciplina di incentivazione , per interventi ricompresi in piani attuativi finalizzati alla riqualificazione urbana, consistente nell'attribuzione di indici differenziati, determinati in funzione degli obiettivi di cui sopra.

Analoga disciplina di incentivazione può essere prevista anche ai fini della promozione dell'edilizia bioclimatica e del risparmio energetico .

L'atto abilitato a contemplare tali meccanismi di incentivazione è il Documento di piano, il quale, come noto non ha effetto diretto sul regime dei suoli ( v. art. 8 comma 3 della L.R. 12/2005 ) e non attribuisce, pertanto, alcun diritto volumetrico.

I piani attuativi in cui sono ammissibili le incentivazioni contemplate dalla suddetta disposizione sono, pertanto, quelli di riqualificazione, che possono essere previsti negli ambiti di trasformazione ex art. 8 comma 2 , i quali , come previsto dall'art. 12 comma 3, sono attuati “ in coerenza con le indicazioni contenute nel documento di piano”.

Viceversa, analoghe forme di incentivazione volumetrica non possono essere introdotte dal piano delle regole , avente effetto conformativo del regime del suolo ( v. art. 10 comma 5 della L.R. 12/2005 ).

Il piano delle regole ha, infatti, come oggetto esclusivo il tessuto urbano consolidato ( oltre che le aree agricole e quelle non soggette a trasformazione urbanistica ).

Il comma 2 dell'art. 10 afferma che , entro gli ambiti del tessuto urbano consolidato, il piano delle regole individua i nuclei di antica formazione, e le relative modalità di intervento, che possono comprendere anche la pianificazione attuativa o il permesso di costruire convenzionato.

Tuttavia- come previsto dal comma 3 dell'articolo richiamato – gli interventi avvengono secondo indici e parametri predefiniti, con regole generali, per gli interi ambiti, senza incrementi o incentivazioni .

In sostanza il piano delle regole può imporre come modalità di intervento la pianificazione attuativa, ma ciò - a differenza di quanto avviene per gli ambiti di trasformazione ex artt. 8 e 12 – non

comporta la potestà discrezionale di attribuire benefici volumetrici eccentrici rispetto a quelli derivanti dall'applicazione degli indici valevoli in via generale.

Ne consegue l'illegittimità dell'impugnata delibera laddove riconosce i suddetti benefici aggiuntivi ad ambiti (quali gli ambiti di recupero dei nuclei storici) non ricompresi, come si evince dalle allegare schede, negli ambiti di trasformazione .(all. sub b e c) doc. 54).

SI CONCLUDE, pertanto, per l'accoglimento del presente ricorso, con l'annullamento degli atti e dei provvedimenti impugnati.

Con vittoria di spese tutte, diritti ed onorari del presente giudizio.

SI PRODUCE:

- 43) Copia delibera del Consiglio Comunale di Buccinasco n. 91 del 17 dicembre 2007, pubblicata sul BURL il 27 dicembre 2007 avente ad oggetto "*Piano di Governo del Territorio – Controdeduzioni alle osservazioni, approvazione definitiva*";
- 44) Copia deliberazione di Consiglio Comunale n. 34 del 13 luglio 2006 con la quale sono stati adottati gli atti costituenti il Piano di Governo del Territorio del Comune di Buccinasco;
- 45) Copia sentenza n. 5813 del 18 settembre 2007 del TAR Lombardia, sez. II;
- 46) Estratto relazione - controdeduzioni alle osservazioni del pgt e relativi allegati:
  - a) Tabella riassuntiva standard;
  - b) Tabella dotazione esistente volumetria residenziale pro-capite;
  - c) Tabella riassuntiva Simulazioni.
- 47) Copie sentenze TAR Lombardia;
- 48) Estratto Norme Tecniche di Attuazione controdedotte: PGT norme unitarie - 2007;
- 49) Estratto Norme Tecniche di Attuazione relative al PGT già vigente;
- 50) Estratto direttiva 2001/42/CEE;
- 51) Estratto rapporto ambientale;
- 52) Estratto Piano dei Servizi vigente;
- 53) Estratto Piano dei Servizi annullato;
- 54) Elaborati del documento di piano:

- a) Estratto relazione illustrativa;
- b) Dp.2.1b ambiti di trasformazione;
- c) Schede degli ambiti di recupero.

Monza/Milano **25.2.2008**

Avv. Claudio Colombo

Avv. Emanuela Beacco

RELAZIONE DI NOTIFICAZIONE: a richiesta come in atti io sottoscritto Ufficiale Giudiziario, addetto all'UNEP presso la Corte di Appello di Milano, ho notificato e dato copia conforme all'originale del retroesteso atto (motivi aggiunti) a:

Provincia di Milano, in persona del legale rappresentante pro tempore, domiciliato per la carica presso la Sede della Provincia di Milano, Via Vivaio,1 (20122)

Avv. Giuseppe Franco Ferrari quale procuratore della Provincia di Milano, in persona del legale rappresentante pro tempore, nel domicilio eletto presso il suo Studio in Milano, Corso Vittorio Emanuele II, 15

Comune di Buccinasco, in persona del Sindaco pro-tempore, domiciliato per la carica presso la Sede Municipale in 20090 Buccinasco (MI), Via Roma, 2

Avv. Francesco Versaci, quale procuratore del Comune di Buccinasco, in persona del Sindaco pro-tempore, nel domicilio eletto presso lo studio Legale STLT in Milano, Via Durini, 5

Società Cooperativa Compagnia dell'Abitare, in persona del legale rappresentante pro – tempore, con sede in Milano, Via Davanzati, 15

Avv.ti Paolo Bertacco e Guido Bardelli, quali procuratori della Società Cooperativa Compagnia dell'Abitare, in persona del legale rappresentante pro – tempore, nel domicilio eletto presso il loro studio in Milano, Via Cordusio, 2