



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 numero di registro generale 1344 del 2020, proposto dai signori Pier Angelo Oldani, Elena Demarziani, Ettore Oldani, Dario Oldani, Alberto Sanchioni, Giorgio Pedrazzani, Edera Pedrazzani, Anna Pina Esposito, Francesco Di Liddo, Simona Giovanna Fulginiti, Teresa Righetti e Gianbattista Floris, rappresentati e difesi dall'avvocato Danilo Giovanni Daniel, con domicilio digitale come da registri di giustizia,

contro

- il Comune di Milano, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Paola Cozzi, Giuseppe Lepore, Antonello Mandarano e Maria Lodovica Bognetti, con domicilio digitale come da registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Giuseppe Lepore in Roma, via Polibio, n. 15;
- la Regione Lombardia, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Piera Pujatti, con domicilio digitale come da registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Andrea Manzi in Roma, via Alberico II, n. 33;

nei confronti

- di FS Sistemi Urbani S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Alessandro Botto, con domicilio digitale come da registri di giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via di San Nicola da Tolentino, n. 67;
- di Savills Investment Management SGR S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio;
- di Ferrovie dello Stato S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio;
- di Rete Ferroviaria Italiana S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio;
- di Coima SGR S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Guido Alberto Inzaghi, con domicilio digitale come da registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via due Macelli, n. 66;

e con l'intervento di

ad opponendum:

Redo SGR S.p.a. - Società Benefit, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Guido Bardelli e Eva Maschietto, con domicilio digitale come da registri di giustizia,

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, sede di Milano, sezione seconda, n. 2501 del 9 dicembre 2019.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Milano, della Regione Lombardia, di FS Sistemi Urbani S.r.l. e di Coima SGR S.p.a.;

Visto l'atto di intervento *ad opponendum* di Redo SGR S.p.A. - Società Benefit;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice, nell'udienza pubblica del giorno 11 novembre 2021, il consigliere Emanuela Loria;

Uditi per le parti gli avvocati come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso di primo grado instaurato dinanzi al Tar per la Lombardia, sede di Milano, i signori Luca Falco Fonnesu, Pier Angelo Oldani, Elena Demarziani, Ettore Oldani, Dario Oldani, Alberto Sanchioni, Giorgio Pedrazzani, Edera Pedrazzani, Anna Pina Esposito, Francesco Di Liddo, Simona Giovanna Fulginiti, Teresa Righetti, Irene Leonardis, Angelo Daniele Blancato, Angela Maria D'Amelio, Adriana Berra, Miriam Giussani, Celestina Lucenti, Giambattista Floris, Antonino Nucera, Ambrogio Rozzoni e Luca Sivieri – in qualità di cittadini residenti in prossimità dei vari scali ferroviari oggetto dell'Accordo di Programma di cui in appresso - hanno impugnato i seguenti atti e provvedimenti:

a) il decreto del Presidente della Regione Lombardia 1 agosto 2017, n. 754, avente ad oggetto *“Approvazione dell'Accordo di Programma, ai sensi dell'art. 34 d.lgs. n. 267 del 18 agosto 2000, per la trasformazione urbanistica delle aree ferroviarie dismesse e in dismissione, site in comune di Milano, denominate: «Scalo Farini, Scalo Romana, Scalo e Stazione di Porta Genova, Scalo Basso di Lambrate, parte degli scali Greco-Breda e Rogoredo, aree ferroviarie S. Cristoforo», in correlazione con il potenziamento del sistema ferroviario in ambito milanese”,* pubblicato sul B.U.R.L., Serie Ordinaria, 3 agosto 2017, n. 31;

b) l'Accordo di Programma sottoscritto in data 22 giugno 2017 dal Comune di Milano e dalla Regione Lombardia, con adesione di Ferrovie dello Stato Italiane S.p.a., Rete Ferroviaria Italiana S.p.a., FS Sistemi Urbani S.r.l., Savills Investment Management SGR S.p.A., allegato al predetto decreto del Presidente della Regione Lombardia 1° agosto 2017, n. 754, e corredato di n. 68 allegati;

c) la delibera di Giunta regionale n. X/6772 del 22 giugno 2017 e la delibera di

Giunta comunale n. 1085 del 22 giugno 2017, entrambe di approvazione dell'ipotesi di Accordo di Programma;

d) la delibera del Consiglio comunale n. 19 del 13 luglio 2017, di ratifica dell'adesione del Sindaco all'Accordo di Programma.

1.1. I ricorrenti, in qualità di residenti e/o proprietari di immobili in prossimità di taluni Ambiti di Trasformazione Urbana corrispondenti ad ex scali ferroviari, la cui disciplina generale è stata oggetto del citato Accordo di Programma, hanno lamentato che, attraverso il predetto strumento, sarebbe stata approvata una disciplina urbanistica generale avente l'obiettivo di realizzare plusvalenze create dall'incrementato valore delle aree, unitamente all'assegnazione di volumetrie e funzioni finalizzate all'adeguamento del sistema ferroviario milanese; tra le altre conseguenze legate all'attuazione dell'Accordo si riscontrerebbe un considerevole sottodimensionamento delle dotazioni minime di aree pubbliche e di interesse pubblico o generale, in rapporto anche alla popolazione c.d. fluttuante, ossia ai soggetti non residenti a Milano, ma gravitanti sulla città per ragioni di lavoro o per altri motivi.

1.2. In particolare i ricorrenti hanno articolato i seguenti motivi di gravame:

I. Violazione dell'art. 9, 2 comma, lett. c) e 5 comma della l.r. 11 marzo 2005 n. 12 – Violazione dell'art. 4, n. 5, del d.m. 2 aprile 1968 n. 1444 – Violazione dell'art. 72, 3 comma, delle Norme di Attuazione del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale - Eccesso di potere sotto il profilo della carenza di istruttoria.

Con tale motivo i ricorrenti hanno lamentato l'insufficiente reperimento da parte dell'Accordo di Programma delle superfici per *standard ex art. 9 l.r. n. 12 del 2005*, poiché non si sarebbe tenuto conto della popolazione gravitante (o fluttuante) e in quanto non sarebbe stato considerato il c.d. *standard* sovracomunale da determinarsi ai sensi dell'art. 4 del d.m. n. 1444 del 1968 quale parametro limite inderogabile.

II. Violazione dell'art. 16, 8 comma, del d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 – Violazione dell'art. 44, 4 comma, della l.r. 11 giugno 2005 n. 12 – Violazione del Piano dei

Servizi – Eccesso di potere sotto il profilo della erroneità dei presupposti e della contraddittorietà.

Con tale motivo è stata dedotta l'illegittimità della previsione contenuta negli artt. 2.4.5 e 3.3. della Normativa Tecnica di Attuazione per contrasto con quanto previsto dall'art. 16, comma 8, del d.P.R. n. 380 del 2001 e con l'art. 44 della l. r. n. 12 del 2005.

Le disposizioni delle NTA consentirebbero di inserire nella verifica degli *standard* per le urbanizzazioni secondarie anche le superfici di infrastrutture primarie, quali i manufatti pensili trasversali alla linea ferroviaria, pur trattandosi di infrastrutture primarie esclusivamente riferibili alla viabilità e perciò non idonee al soddisfacimento dei bisogni "secondari" della popolazione.

III. Violazione dell'art. 46, 1 comma, della l.r. 11 marzo 2005 n. 12 – Eccesso di profilo sotto il profilo dell'erroneità della carenza dei presupposti e della contraddittorietà.

Con questo motivo è stata dedotta l'illegittimità della previsione contenuta nell'art. 2.4.3 della Normativa Tecnica di Attuazione, con cui si è stabilito il principio del libero ricorso alla monetizzazione in alternativa alla cessione di aree di *standard*, lasciando pertanto alle parti la decisione in tal senso e consentendo anche la "compensazione" con opere all'esterno del comparto nonché la detrazione rispetto alla monetizzazione dovuta per la mancata cessione di aree *standard*.

IV. Violazione dell'art. 11 della l. 7 agosto 1990 n. 241 - Errata e falsa applicazione dell'art. 34 del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267 – Violazione dell'art. 6 della l.r. 14 marzo 2003 n. 2 -- Violazione dell'art. 13 della l.r. 11 marzo 2005 n. 12 - Eccesso di potere sotto il profilo dell'errato procedimento – Eccesso di potere sotto il profilo della carenza e dell'erroneità dei presupposti, nonché del travisamento della fattispecie.

Con il quarto motivo è stata dedotta la violazione dell'art. 34 del d.lgs. n. 267 del 2000, in quanto la partecipazione all'Accordo di Programma sarebbe stata estesa

illegittimamente anche a soggetti privati, mentre non sarebbero stati adeguatamente coinvolti soggetti pubblici direttamente interessati, come la Regione Lombardia; l'Accordo non sarebbe conforme alla disposizione dell'art. 34 citato, visto che sarebbe stata approvata direttamente, tramite lo stesso, la disciplina urbanistica contestata.

V. Violazione della delibera di Consiglio comunale 14 novembre 2016 n. 44 – Violazione dell'art. 6, comma 7, lett. g) e comma 9 bis, della l.r. 14 marzo 2003 n. 2 – Eccesso di potere sotto il profilo dell'erroneità dei presupposti.

Con questo motivo i ricorrenti hanno lamentato che l'Accordo di Programma sarebbe stato utilizzato soltanto per conseguire gli interessi economici delle parti senza attuare gli indirizzi contenuti nella delibera del Consiglio comunale n. 44 del 2016 ed in particolare l'art. 16 delle Norme di Attuazione del Documento di Piano.

VI. Violazione del combinato disposto dell'art. 34 del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267 e dell'art. 6, 11 comma, della l.r. 14 marzo 2003 n. 2 – Eccesso di potere sotto il profilo dell'erroneità dei presupposti e dell'errato procedimento.

Con il sesto motivo è stata lamentata la violazione dell'art. 6, comma 11, della l.r. 14 maggio 2003, n. 2, e quindi la violazione del procedimento pianificatorio, giacché le significative modifiche che l'Accordo avrebbe apportato allo strumento urbanistico generale - P.G.T. - avrebbero imposto una rinnovata fase partecipativa in favore dei cittadini interessati.

1.3. Fin dal primo grado di giudizio i signori Angelo Daniele Blancato, Angela Maria D'Amelio, Celestina Lucenti, Luca Falco Fonnesu, Luca Sivieri, Adriana Berra, Miriam Giussani, Antonino Nucera e Ambrogio Rozzoni hanno poi rinunciato al ricorso.

1.4. Nella resistenza del Comune di Milano, della Regione Lombardia, di FS Sistemi Urbani S.r.l. e di Savills Investment Management SGR S.p.a. e, stante l'intervento *ad opponendum* di Coima SGR S.p.a., il Tar:

– ha affermato la giurisdizione del giudice amministrativo *ex art.* 133, comma 1, lett. a), n. 2, c.p.a.;

- ha dato atto della rinuncia all'impugnazione di alcuni dei ricorrenti originari;
- ha respinto la richiesta di estromissione dal giudizio di Savills Investment Management SGR S.p.a.;
- ha in parte respinto e in parte dichiarato inammissibile il ricorso (con riferimento alla quinta censura) e ha compensato le spese di giudizio.

2. Con il presente appello i signori Pier Angelo Oldani, Elena Demarziani, Ettore Oldani, Dario Oldani, Alberto Sanchioni, Giorgio Pedrazzani, Edera Pedrazzani, Anna Pina Esposito, Francesco Di Liddo, Simona Giovanna Fulginiti, Teresa Righetti e Gianbattista Floris hanno impugnato la sentenza di primo grado articolando i seguenti sei motivi di gravame:

1.- Error in iudicando sul primo motivo di ricorso - Errata e falsa interpretazione dell'art. 9, commi 2, 3 e 5, della l.r. 11 marzo 2005 n. 12 - Erronea qualificazione dell'Accordo di Programma come strumento attuativo invece che come atto integrativo - Erronea disapplicazione del d.m. n. 1444/1968 - Difetto di motivazione - Motivazione apparente - Violazione dell'art. 4, comma 5, d.m. n. 1444/1968 - Difetto di motivazione sul punto decisivo della controversia.

Con il primo motivo d'appello viene riproposto il primo motivo di ricorso. In particolare gli appellanti ritengono non corretta la sentenza del Tar laddove ha affermato che:

- *“anche a ritenere non corretto il calcolo effettuato in sede di Accordo di Programma, ciò discende dalle previsioni del P.G.T., nella specie Piano dei servizi, unico atto in cui si devono prevedere, per i comuni aventi caratteristiche di polo attrattore in base alle indicazioni del P.T.C.P., servizi pubblici aggiuntivi (comunque in relazione all'intero territorio comunale), che tuttavia non devono rispettare alcun indice minimo, in assenza di specifica indicazione normativa”;*
- *non assumerebbero “alcun rilievo le previsioni contenute nel D.M. n. 1444 del 1968, che prevedono una dotazione minima dello standard sovracomunale pari al 17,5 mq/abitante”, ritenute non applicabili, considerato che “nella fattispecie,*

poiché l'art. 103, comma 1 bis, della legge regionale n. 12 del 2005, ha stabilito che, salva la prescrizione del rispetto del limite minimo di dieci metri di distanza per le nuove costruzioni, il predetto decreto non si applica in sede di adeguamento degli strumenti urbanistici”.

L'Accordo di Programma in discussione non potrebbe essere considerato di “*natura attuativa*” rispetto al PGT e ciò si evincerebbe dai Documenti del Piano generale nel quale l'indicazione della S.L.P. ammissibile e della corrispondente dotazione di servizi sono lasciati in bianco.

Da tale elemento si ricava che l'Accordo in questione, in quanto strumento “*integrativo*” del P.G.T. (per la disciplina di oltre 1.000.000 di mq.), e in quanto determinante un nuovo peso insediativo non considerato dal P.G.T., dovrebbe ritenersi soggetto, quanto al reperimento degli *standard*, alle stesse norme a cui sono soggetti gli strumenti urbanistici generali, e avrebbe dovuto pertanto essere l'Accordo stesso a reperire gli *standard* sovracomunali.

Né gli *standard* potrebbero essere desunti dal Piano dei Servizi, giacché questo non avrebbe potuto tener conto di volumetrie che sono state determinate solo successivamente dall'Accordo di Programma.

Inoltre, il rapporto *standard*/abitante non potrebbe essere desunto dai dati contenuti nell'Accordo di Programma, essendo questi erronei giacché, come evidenziato nella relazione del tecnico di parte, prof. Sergio Brenna, la popolazione ivi considerata sarebbe stata sottostimata, in quanto non si sarebbe tenuto conto né della popolazione fluttuante, né degli addetti, e non sarebbero stati applicati gli abbattimenti (mq/ab teorico) previsti per l'edilizia economica e popolare.

Esclusa pertanto la natura attuativa dell'Accordo di Programma, gli appellanti contestano anche quanto affermato nell'ulteriore parte della motivazione della sentenza di primo grado relativa alla pretesa non applicabilità, nella Regione Lombardia, del d.m. n. 1444 del 1968.

Tale inapplicabilità sarebbe sancita dall'art. 103, comma 1-*bis*, della l.r. n. 12/2005, il quale testualmente dispone che “[a]i fini dell'adeguamento, ai sensi dell'articolo

26, commi 2 e 3, degli strumenti urbanistici vigenti, non si applicano le disposizioni del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765)", fatta esclusione solo per il rispetto della distanza minima tra fabbricati pari a dieci metri derogabile per fabbricati contemplati da piani attuativi o compresi in planivolumetrici convenzionati.

Detta norma è stata introdotta con la l.r. 14 marzo 2008, n. 4, ed è stata poi modificata dall'art. 4, comma 1, lett. k), della l.r. 26 novembre 2019, n. 18.

A tale disposizione andrebbe data una lettura costituzionalmente orientata, alla luce del quadro normativo di riferimento.

Infatti:

- la legge regionale n. 12 del 2005 non ha fissato, all'art. 9, comma 5, cit., i parametri per determinare lo *standard* sovracomunale;
- la medesima legge regionale n. 12 del 2005 non ha previsto o disciplinato deroghe alle disposizioni del citato d.n. del 1968, dopo la modifica del T.U.E. introdotta dal d.l. n. 69/2013, convertito in l. n. 98 del 2013.

Dovrebbe pertanto ritenersi corretta l'interpretazione dell'art. 103, comma 1-*bis*, l.r. n. 12 del 2005 tale per cui il parametro minimo afferente la dotazione dello *standard* sovracomunale deve continuare ad essere determinato in base al citato d.m. del 1968.

E ciò in quanto, l'art. 103, comma 1-*bis*, l.r. n. 12/2005 deve in ogni caso conformarsi ai livelli essenziali delle prestazioni e dei servizi *ex art. 117, comma 2, lett. m)*, Cost., per cui il d.m. n. 1444 del 1968 costituisce indefettibile presidio di garanzia, uniforme per tutto l'ordinamento amministrativo nazionale. È, infatti, fuor di dubbio che le previsioni sugli *standard* urbanistici contenute nel d.m. n.

1444/1968 costituiscono “*definizione dei livelli minimi essenziali che devono essere garantiti nella pianificazione del territorio*”, ex art. 117, comma 2, lett. m), Cost., e ciò anche dopo la riforma del Titolo V della Costituzione conseguente alla l. cost. n. 3 del 2001.

2.- *Rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale relativa all’art. 103, comma 1-bis, l.r. n. 12/2005 per violazione degli artt. 3, 97, 117, comma 2, lett. l) e m), e 118, comma 3, Cost. - Violazione dell’art. 2-bis, d.P.R. n. 380/2001 e dell’art. 9, d.m. n. 1444/1968 come norme interposte - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della determinazione dei livelli essenziali di tutela dei diritti previsti dall’ordinamento civile - Violazione del principio di buon andamento della Pubblica Amministrazione e del coordinamento Stato-Regioni nella definizione del coordinamento nell’esercizio delle funzioni amministrative.*

Qualora dovessero seguirsi orientamenti diversi da quelli espressi in relazione al primo motivo, dovrebbe ritenersi incostituzionale l’art. 103, comma 1-bis, l.r. n. 12 del 2005, per le seguenti ragioni.

La questione sarebbe, in primo luogo, rilevante poiché, come dimostrato dalla relazione di parte redatta dal consulente di parte, sussisterebbe un *deficit* di *standard* rispetto a quanto previsto dall’art. 4, comma 5, del d.m. n. 1444 del 1968 sullo *standard* per infrastrutture di interesse sovracomunale (17,5 mq/ab).

Quanto alla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, la norma regionale di cui al comma 1-bis, dell’art. 103, della l.r. n. 12 del 2005 risulterebbe in contrasto con l’art. 2-bis, comma 1, T.U.E., quale norma interposta nel giudizio di costituzionalità.

L’art. 2-bis, comma 1, d.P.R. n. 380 del 2001 estende la vincolatività del d.m. n. 1444 del 1968 a tutto il suo articolato, e quindi sia a distanze che a *standard*.

Di conseguenza, dovrebbe ritenersi che il rispetto degli *standard* per infrastrutture d’interesse sovracomunale debba essere osservato su tutto il territorio nazionale, così come la Corte costituzionale ha già stabilito per quanto concerne il rispetto

delle distanze (Corte cost., sentt. 10 marzo 2017, n. 50, e 3 novembre 2016, n. 231). Sotto un secondo profilo, il d.m. n. 1444 del 1968 è stato esplicitamente qualificato dall'art. 2-*bis*, d.P.R. n. 380 del 2001 cit. come disposizione ascrivibile alla materia “*ordinamento civile*” e, dunque, di competenza statale fino al compiuto esercizio del potere di deroga dallo stesso articolo previsto.

Infatti, il d.m. n. 1444 del 1968 costituirebbe un presidio di uniformità nella realizzazione di nuovi interventi urbanistici sull'intero territorio nazionale, a garanzia del principio di uguaglianza *ex art. 3 Cost.*, in maniera funzionale ad assicurare omogeneità e accessibilità ai servizi essenziali da garantire sull'intero territorio nazionale *ex art. 117, comma 2, lett. m), Cost.*

Conseguentemente la disciplina regionale (art. 103, comma 1-*bis*, l.r. n. 12 del 2005) avrebbe integralmente derogato *sic et simpliciter* al d.m. n. 1444 del 1968, anziché restringere la deroga al solo esercizio di un atto di pianificazione secondaria e così a particolari ragioni eccezionali e si porrebbe pertanto in contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. *m)*, Cost.

3.- Error in iudicando sul secondo motivo di ricorso - Erronea inclusione nello standard di superfici per la viabilità - Violazione dell'art. 16, 8° comma, del d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, nonché dell'art. 44, 4° comma, della l.r. Lombardia 11 giugno 2005 n. 12 - Travisamento dei motivi di ricorso.

L'art. 2.4.5 - nella parte in cui dispone che “*i manufatti pensili trasversali alla linea ferroviaria, come previsti al successivo art. 3 comma 3°, finalizzati alla connessione morfologica e ciclopedonale e destinati all'uso pubblico possono concorrere al raggiungimento delle dotazioni minime sopracitate*” - e l'art. 3.3 della Normativa Tecnica di Attuazione dell'Accordo di Programma - nella parte in cui dispone che “*Nelle Zone Speciali di Farini – Unità Farini Scalo e Romana, gli interventi indicati nelle Schede d'indirizzo per l'assetto del territorio del PGT allegate al presente AdP, di connessione morfologica trasversale alla linea ferroviaria, da realizzare mediante copertura parziale dei fasci-binari o manufatti*

pensili per connessioni ciclo-pedonali, viarie e del trasporto pubblico, sono destinati all'uso pubblico e possono concorrere alla verifica del raggiungimento dei parametri minimi di cui al precedente art. 2.4' violerebbero le disposizioni di legge, statale e regionale (art. 16, comma 8, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, nonché art. 44, comma 4, della l.r. Lombardia 11 giugno 2005, n. 12), che ne impongono il reperimento, poiché consentirebbero di includere nella dotazione dello *standard* anche le superfici delle infrastrutture primarie.

4.- Error in iudicando sul terzo motivo di ricorso - Erronea inclusione nella dotazione di standard di opere esterne alle Zone Speciali - Travisamento del motivo di impugnazione - Illogicità della motivazione - Violazione art. 88 c.p.a. per omessa motivazione su altro profilo di illegittimità lamentato.

La disposizione di cui all'art. 2.4.3 della Normativa Tecnica di Attuazione dell'Accordo di Programma - *“Al fine del raggiungimento delle dotazioni di cui al primo comma del presente articolo, è ammessa in sede di pianificazione attuativa, e relativa convenzione, la monetizzazione ai sensi dell'art. 46 della legge regionale n. 12 del 2005, delle aree non cedute o non asservite all'uso pubblico, nonché la realizzazione di servizi o attrezzature pubbliche che concorrono al processo di riqualificazione dell'ambito urbano interessato anche all'esterno delle Zone Speciali, nel rispetto del principio di equivalenza economica”* - estenderebbe l'istituto della monetizzazione, consentendo di comprendervi (a scomputo) i costi di non meglio precisati interventi di riqualificazione di aree interne od esterne al compendio, eseguite dall'operatore. In tal modo, viene ad essere eluso sotto un altro profilo l'obbligo di reperire la dotazione di *standard*, dal momento che non è neppure necessario monetizzare la mancata cessione delle relative superfici (rimaste così a disposizione dell'operatore), potendosi imputare a tale voce il costo di opere di riqualificazione, che sarebbero indefinite a livello di Accordo di Programma.

Inoltre, il citato art. 2.4.3. sarebbe in contrasto con l'art. 6 dell'Accordo di Programma, che pone a carico dell'operatore (quale contrappeso connesso alla prevista edificabilità delle aree dismesse in discussione) l'obbligo di eseguire opere

infrastrutturali di riqualificazione ambientale per l'ammontare complessivo di 81 milioni di euro, aggiuntivo *“agli oneri urbanizzativi e alle eventuali monetizzazioni delle dotazioni territoriali dovute e non cedute”* (art. 6.3).

5.- Error in iudicando sul quarto motivo di ricorso - Sviamento delle finalità di utilizzo dell'Accordo di Programma - Erroneità e contraddittorietà della motivazione - Motivazione apparente - Perplessità - Errore sul contenuto del ricorso - Travisamento dei motivi di ricorso – Violazione dell'art. 13, l.r. 11 marzo 2005 n. 12.

Con tale motivo gli appellanti lamentano che l'Accordo di Programma impugnato non risulterebbe rispondente allo schema tipico identificabile nell'intesa tra amministrazioni in vista di interventi comuni o di programmi di intervento, e comunque, di fatto, avrebbe dato origine a una pianificazione (negoziata) di carattere generale, oltre che distante dalle indicazioni del Documento di Piano, che assegnava a tale strumento non già la semplice distribuzione *“a cascata”* di volumetrie, bensì la definizione di *“obiettivi e interventi strategici associati alle trasformazioni urbanistiche”*.

L'Accordo sarebbe quindi incentrato esclusivamente sulle quantità volumetriche da assegnare in vista della valorizzazione di aree pressoché di un unico soggetto proprietario, al fine di garantire al medesimo determinate risorse economiche.

6.- Error in iudicando sul quinto motivo di ricorso - Mancata osservanza delle linee programmatiche previste dalla D.C.C. n. 44/2016 - Illegittimità della composizione e del potere decisionale del Collegio di Vigilanza - Erroneità e contraddittorietà della motivazione - Motivazione apparente - Perplessità - Errore sul contenuto del ricorso - Travisamento dei motivi di ricorso.

Con il presente motivo è censurata la mancata attuazione delle diciannove linee di indirizzo che avrebbero dovuto rappresentare *“prospettive di previsione migliorative dei contenuti dell'accordo”*, indicate nel dispositivo della delibera di Consiglio comunale 14 novembre 2016, n. 44.

Viene altresì censurata la composizione del Collegio di Vigilanza, in quanto, oltre al Sindaco, che lo presiede, e al Presidente della Regione Lombardia, vi partecipano, in posizione paritaria, i legali rappresentanti di Ferrovie dello Stato S.p.a., di FS Sistemi Urbani S.r.l., di Rete Ferroviaria Italiana S.p.a., nonché il legale rappresentante del Fondo Olimpia, per cui si tratta di una composizione sbilanciata (due componenti pubblici contro quattro privati).

7.- Error in iudicando sul sesto motivo di ricorso sotto diverso profilo – Omessa applicazione dell’art. 34, 5° comma, del D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267 e dell’art. 6, 11° comma, della L.R. 14 marzo 2003 n. 2 - Mancato rispetto delle garanzie partecipative per violazione dell’obbligo di pubblicazione di variante allo strumento urbanistico - Erroneità e contraddittorietà della motivazione.

Con tale motivo è dedotta la violazione delle norme indicate in rubrica, ritenute applicabili, nella fattispecie, in quanto la “riedizione” dell’Accordo di Programma dopo la perdita di efficacia di quello sottoscritto nel 2015, avrebbe dovuto, come già era stato fatto per il precedente, seguire la fase della pubblicazione e dell’inoltro di osservazioni, né si potrebbe ritenere che tale adempimento sia stato assolto in forza della pubblicazione compiuta per il precedente strumento, connesso all’Accordo stipulato nel 2015 e non ratificato giacché l’assetto originario dell’Accordo è stato consistentemente rimaneggiato.

3. Si sono costituiti in giudizio il Comune di Milano, FS Sistemi Urbani, la Regione Lombardia e Coima SGR S.p.a.

3.1. Il Comune di Milano, oltre a rilevare l’infondatezza delle censure nel merito, ha sollevato plurime eccezioni di inammissibilità del gravame e dei singoli motivi:

a) per carenza del requisito della legittimazione ad agire da parte degli appellanti in relazione a sei ambiti su sette (considerata la rinuncia di parte dei ricorrenti) ad eccezione dell’ambito identificabile con lo “Scalo Farini”;

b) per carenza di interesse data l’assenza di una lesione concreta ed attuale alla loro posizione giuridica, la quale anzi andrà a migliorare “*in quanto si produrrà un aumento della dotazione di standard della zona di riferimento*” (pag. 15 memoria

comunale);

c) in relazione al primo motivo per mancata impugnativa del P.G.T. e del documento di Piano in cui, in particolare, sono contenuti la verifica e il dimensionamento dello *standard* con riferimento agli ambiti dell'Accordo;

d) in relazione al secondo motivo per carenza di interesse alla impugnativa dell'art. 2.4.5. delle Norme Tecniche di Attuazione;

e) in relazione al terzo motivo, avente ad oggetto l'art. 2.4.5., poiché si tratterebbe di censura nuova rispetto al ricorso di primo grado, oltre che per carenza di interesse;

f) in relazione al quarto motivo per la mancata impugnazione degli accordi sottoscritti tra il Comune e il Gruppo Ferrovie in data 25 luglio 2015 e in data 20 marzo 2007 nonché per la mancata impugnativa dell'art. 5.1.1.4 delle NTA del documento di Piano del P.G.T.;

g) in relazione al quinto motivo, relativo alla asserita mancata conformità dell'Accordo di Programma alla delibera del C.C. n. 44 del 2016, per carenza di interesse a ricorrere non avendo la deliberazione alcuna ricaduta sulle dotazioni di *standard* della zona;

h) in relazione sempre al quinto motivo per avere sollevato censure nuove (mancata previsione di attrezzature di servizio e inadeguatezza del verde attrezzato);

i) in relazione al sesto motivo, con il quale sono dedotte asserite violazioni procedurali, per carenza di interesse oltre che per genericità.

Con la memoria del 12 ottobre 2020, il Comune ha sollevato una ulteriore eccezione di improcedibilità dell'appello giacché, successivamente alla sua proposizione, è divenuto efficace il nuovo P.G.T. (P.G.T. Milano 2030) approvato con deliberazione del 14 ottobre 2019, che prevede all'art. 52 delle NA del Piano delle Regole che per gli scali ferroviari “*vengono integralmente recepiti contenuti della delibera di C.C. n. 19 del 13 luglio 2017 e i relativi allegati*”.

L'appello sarebbe quindi diventato improcedibile in quanto gli appellanti non

potrebbero trarre alcun effetto utile da un eventuale annullamento dell'Accordo di Programma, poiché la relativa disciplina continuerebbe a trovare applicazione per effetto del recepimento nel nuovo P.G.T..

3.1.1. FS Sistemi urbani, nella propria memoria di costituzione, ha riproposto le eccezioni non esaminate nella sentenza di primo grado *ex art. 101, comma 2, c.p.a.*:

a) per difetto di legittimazione e carenza di interesse dei ricorrenti-appellanti ad impugnare l'Accordo di Programma, poiché la pianificazione urbanistica sarà attuata solo in fase di pianificazione particolareggiata;

b) per difetto di legittimazione e per carenza di interesse in relazione alla disciplina degli ex scali ferroviari di Rogoredo, Greco-Breda, Porta Genova, Lambrate, Porta Romana e San Cristoforo, giacché gli originari ricorrenti non avrebbero dimostrato il collegamento della *vicinitas* rispetto agli scali ferroviari oggetto dell'Accordo di Programma e, a seguito della rinuncia di taluni di loro al gravame, l'unico elemento di collegamento con i rimanenti appellanti risulterebbe essere lo Scalo Farini;

c) per inammissibilità del ricorso collettivo, giacché i ricorrenti risultano portatori di interessi del tutto eterogenei, in quanto strettamente connessi alla peculiare disciplina urbanistica che verrà, poi, assegnata ai singoli ambiti di trasformazione urbana in sede di pianificazione attuativa;

d) per carenza di dimostrazione della lesione, poiché i ricorrenti si limitano ad affermare la loro "*distanza*" dalle aree c.d. "*ex Scalo Farini*" interessate dall'Accordo di Programma, nonché a "presumere" la lesione che l'approvazione dell'Accordo di Programma potrebbe loro arrecare e che consisterebbe nell'"*aggravamento della pressione sui servizi della zona, a cominciare dai parcheggi pubblici, oltre che su quelli sovracomunali, determinato dal mancato reperimento dello standard necessario per legge*" (pag. 4 del ricorso in appello);

e) per omessa impugnazione delle deliberazioni di formazione del P.G.T., delle quali l'Accordo di Programma è strumento di attuazione nonché della deliberazione di approvazione delle linee di indirizzo migliorative dell'Accordo di Programma, dal momento che l'Accordo di Programma si è limitato a riprodurre e specificare le

previsioni urbanistiche dettate dal P.G.T..

FS Sistemi urbani ha chiesto in ogni caso la reiezione dell'appello nel merito.

3.1.2. La Regione Lombardia, nella memoria del 12 ottobre 2020, ha eccepito l'inammissibilità del gravame per carenza di legittimazione dei ricorrenti-appellanti che non avrebbero dimostrato la loro posizione differenziata rispetto al resto della collettività, oltre a soffermarsi sulla inammissibilità della questione di legittimità costituzionale e sulla infondatezza degli ulteriori motivi.

3.1.3. Coima SGR S.p.a. ha presentato, in data 12 ottobre 2020, istanza di autorizzazione al superamento dei limiti dimensionali degli scritti difensivi ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio di Stato del 22 dicembre 2016, n. 6, a motivo della *“notevole rilevanza che l'AdP riveste per la Città di Milano e la complessità delle questioni di fatto e di diritto prospettate nell'appello”*.

L'istanza è stata accolta con il decreto presidenziale n. 1512 del 14 ottobre 2020.

Coima ha quindi depositato memoria *ex art. 73 c.p.a.* il 12 ottobre 2020.

3.2. In vista della camera di consiglio le parti hanno depositato memorie e memorie di replica.

In particolare, gli appellanti, con la memoria depositata il 12 ottobre 2020, hanno argomentato in ordine alla inammissibilità delle eccezioni riproposte in appello dalla Regione Lombardia e da Coima SGR (per non essersi costituite in appello nel termine di legge ed essendo quindi incorse nella decadenza di cui all'art. 101, comma 2, c.p.a.) nonché dal Comune di Milano e da FS Sistemi urbani (per avere proposto eccezioni, non rilevabili d'ufficio, in violazione del divieto di *nova* in appello *ex art. 104 c.p.a.*) e hanno chiesto l'accoglimento dell'appello con il conseguente annullamento dell'Accordo limitatamente all'ATU dello Scalo Farini ovvero il promovimento della questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 103, comma 1 *bis*, l.r. n. 12 del 2005 per contrasto con gli artt. 3, 97, 117, comma 2, lett. *g*) e *m*), e 118, comma 3, della Costituzione.

3.3. Alla camera di consiglio del 12 novembre 2020, con ordinanza collegiale n.

7181, il Collegio ha disposto una verifica, avendo ritenuto tale mezzo necessario al fine della compiuta delibazione delle questioni sottoposte al Collegio, ivi comprese quelle preliminari inerenti alla legittimazione e all'interesse a ricorrere.

Individuato il verificatore nel Direttore del Dipartimento di Scienze, Progetto e politiche del territorio (DIST) del Politecnico di Torino, con facoltà di delega ad altro Professore del Dipartimento, il Collegio gli ha sottoposto i seguenti quesiti:

“a) se vi sia, all'interno del Programma di Governo del Territorio (ivi compresi i documenti allegati) del Comune di Milano approvato il 22 maggio 2012, una precisa e completa determinazione degli standard urbanistici (intesi come spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggio, con esclusione degli spazi destinati alle sedi viarie) con riferimento sia all'intero territorio comunale sia con riguardo allo specifico Ambito di Trasformazione Urbana denominato “scalo Farini” e, in caso di risposta affermativa, quale sia il loro dimensionamento;

b) quale sia, nell'ambito dell'Accordo di Programma, l'entità del dimensionamento degli standard, come definiti al punto a), con riferimento al singolo Ambito di Trasformazione Urbana denominato “scalo Farini”;

c) se il dimensionamento degli standard, come definiti al punto a), previsto dall'Accordo di Programma risulti comprensivo della “popolazione fluttuante e degli addetti”, ai sensi dell'art. 9, comma 5, della l.r. 11 marzo 2005, n. 9, e in quali termini;

d) se via una discrasia nel dimensionamento degli standard, come definiti al punto a), tra il PGT e l'Accordo di programma in relazione allo “scalo Farini””.

3.4. Gli appellanti, le parti appellate nonché i controinteressati hanno nominato propri consulenti tecnici di parte.

3.5. Con istanza depositata il 21 gennaio 2021 la verificatrice designata, professoressa Carolina Giamo, ha depositato domanda di proroga del termine di 120 giorni del deposito della relazione di verifica.

Il Collegio, udite le parti alla camera di consiglio dell'11 marzo 2021, ha accordato, con ordinanza collegiale n. 2189/2021, una proroga del termine di deposito della relazione di verifica pari a 90 giorni.

3.6. Con deposito del 19 febbraio 2021 il Fondo SGR Redo S.p.a. ha presentato intervento *ad opponendum* “*volto principalmente a delimitare l'oggetto del presente giudizio secondo gli espliciti intendimenti di parte appellante*” (vista la chiara delimitazione della domanda articolata dai ricorrenti nella memoria del memoria del 12 ottobre 2020) esclusivamente in relazione allo Scalo Farini, con declaratoria di passaggio in giudicato della gravata sentenza del Tar per la Lombardia n. 2501 del 2019 per la parte relativa agli ulteriori scali ferroviari interessati dall'Accordo di Programma.

L'interveniente ha comunque chiesto che l'appello sia dichiarato inammissibile, improcedibile e comunque infondato.

3.7. In data 31 maggio 2021 è stata depositata la bozza di verifica, alla quale hanno fatto seguito le osservazioni degli appellanti e il deposito, il 5 giugno 2021, della relazione del consulente tecnico di parte, professor Sergio Sbrenna.

3.8. In data 15 giugno 2021 è stata depositata la Relazione di verifica e in data 6 agosto 2021 è stata depositata la richiesta di liquidazione del compenso (pari ad euro 43.427,04 al lordo dell'anticipo corrisposto) da parte della verificatrice, professoressa Carolina Giaimo.

3.8.1. Gli appellanti hanno altresì depositato le osservazioni alla richiesta di compenso della verificatrice e sono pervenuti, in base agli onorari previsti dall'art. 11 del d.m. 30 maggio 2002, n. 182, alla determinazione di un compenso pari ad euro 9.851,74.

3.9. Le parti hanno depositato memorie e memorie di replica in vista della pubblica udienza riepilogative delle rispettive difese, anche alla luce delle argomentazioni e delle conclusioni a cui è pervenuta la verifica.

3.9.1. In particolare gli appellanti, con la memoria dell'11 ottobre 2021, hanno

chiesto al Collegio il promovimento dinanzi alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 5, della l.r. n. 12 dell'11 marzo 2005 in relazione agli artt. 3, 97, 117, comma 3, 117, comma 2, lett. *m*), e 118, comma 3 Cost. chiedendo che sia esaminata dal Collegio con priorità rispetto a quella relativa all'art. 103, comma 1 *bis*, della l.r. n. 12 del 2005.

3.10. L'interveniente *ad opponendum* ha depositato memoria *ex art.* 73 c.p.a. (11 ottobre 2021) oltre alla memoria di replica (21 ottobre 2021).

3.11. Alla pubblica udienza dell'11 novembre 2021 sono stati uditi i difensori delle parti.

4. Il Collegio si è quindi riconvocato in camera di consiglio nei giorni 16 novembre 2021 e 16 marzo 2022 e all'esito dell'ultima camera di consiglio ha trattenuto la causa in decisione.

4.1. Il Collegio – in via preliminare e funzionale alla disamina delle eccezioni sollevate relative alla carenza di legittimazione e di interesse degli appellanti – osserva che, mentre l'originaria impugnazione di primo grado ha riguardato l'intero oggetto dell'Accordo di Programma, e quindi la trasformazione urbanistica di sette *ex* scali ferroviari del Comune di Milano (c.d. ATU), l'appello ha invece ad oggetto esclusivamente la parte dell'Accordo di Programma relativa alla disciplina dell'ATU relativo allo Scalo Farini.

Infatti, da un lato, una parte degli originari ricorrenti – residenti in aree limitrofe agli ambiti interessati dall'Accordo di Programma ma diversi dallo Scalo Farini - ha rinunciato agli atti del giudizio fin dal primo grado, determinando la espressa declaratoria da parte del primo giudice della estinzione del medesimo *in parte qua*, con capo della sentenza che non è stato appellato e che, conseguentemente, è passato in giudicato; dall'altro, gli attuali appellanti hanno espressamente limitato (pag. 5 e 22 della memoria del 12 ottobre 2020) la domanda all'annullamento della disciplina afferente lo Scalo Farini, in quanto asseritamente idonea ad incidere direttamente sulle loro condizioni di vita.

Conseguentemente il Collegio non ha ritenuto di aderire alla richiesta di sentenza

parziale più volte formulata dal Fondo SGR Redo S.p.a., atteso che il giudicato sulla parte della sentenza di primo grado n. 2501 del 2019 relativa alla estinzione del giudizio per quanto riguarda la domanda di annullamento dell'Accordo di Programma e delle previsioni riguardanti gli Ambiti degli *ex* scali ferroviari - Scalo Romana, Scalo e Stazione di Porta Genova, Scalo Basso di Lambrate, parte degli Scali Greco-Breda e Rogoredo - ulteriori rispetto all'Ambito denominato Scalo Farini (che pertanto rimane l'unico oggetto dell'appello in esame) si è formato per effetto della mancata impugnazione di tale statuizione.

4.2. Peraltro, alla luce di quanto appena precisato, deve essere dichiarata l'inammissibilità dell'intervento *ad opponendum* di Redo SGR S.p.a. (intervenuta nel presente grado di giudizio dopo l'espletamento della verifica) alla stregua della consolidata giurisprudenza sull'intervento nel giudizio di appello la quale – pur dando atto dell'estrema ampiezza e genericità del disposto di cui all'articolo 97 c.p.a. – esige comunque che l'intervento sia fondato su un interesse concreto, attuale e diretto e non meramente ipotetico o astratto (*ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, sent. n. 193 dell'11 gennaio 2022).

Nella specie, l'interveniente riconosce espressamente di non essere interessata dagli interventi relativi al c.d. Scalo Farini, unico sul quale ormai verte il *thema decidendum* del presente giudizio (per quanto appena rilevato e come pacificamente ammesso dagli stessi appellanti), e fonda il proprio interesse sul possibile coinvolgimento "indiretto" anche degli altri ATU relativi agli altri scali ferroviari, rimarcando altresì nella propria memoria conclusionale che lo stesso discende anche da una mancata esplicita "*rinuncia al ricorso*" *in parte qua* da parte degli appellanti e/o dall'omessa adozione di una sentenza parziale di improcedibilità, che pure è stata richiesta dalle parti appellate.

In replica a tali argomentazioni, si osserva:

a) che nel caso in esame il *thema decidendum* è venuto a circoscriversi non per effetto di eventi sopravvenuti nel corso del giudizio di appello, ma già all'atto del

suo instaurarsi a causa del fatto che a proporre appello sono stati solo alcuni degli originari ricorrenti (la cui legittimazione e il cui interesse erano specificamente ancorati allo Scalo Farini) con conseguente formazione del giudicato in relazione agli altri scali, per i quali gli altri ricorrenti non hanno ritenuto di impugnare la sentenza del Tar;

b) che, pertanto, nessuna sentenza parziale poteva essere emessa nella specie, atteso che anche nel giudizio d'appello la funzione delle sentenze parziali resta quella di definire anticipatamente una parte del giudizio (*ex art. 277, comma 2, c.p.c.*), per tale intendendosi il giudizio effettivamente pendente, e non quella di dare semplicemente atto dell'essersi formato un giudicato parziale sulla sentenza di primo grado, avendo dunque sempre efficacia costitutiva e non dichiarativa di un fatto processuale (il passaggio in decisione per mancata impugnazione di alcuni capi di decisione) già verificatosi;

c) che, del pari, nessuna “*rinuncia*” poteva esigersi dagli originari ricorrenti, i quali altro non potevano fare che riconoscere – come hanno fatto – la propria assenza di legittimazione e interesse in relazione agli scali diversi dallo Scalo Farini, non potendo certo rinunciare a un'azione che essi stessi avevano ammesso di non avere esercitato;

d) che, in conclusione, nessun interesse concreto e attuale sussiste a sostegno dell'intervento *ad opponendum* nel presente grado, essendo incontroverso – come sopra evidenziato - che l'interveniente non è interessata allo “scalo Farini” e alle vicende pianificatorie che lo hanno coinvolto.

È quindi rispetto a tale delimitazione soggettiva ed oggettiva del giudizio che vanno esaminate anche le eccezioni di inammissibilità sollevate dalle parti appellate.

4.2. Tanto premesso, in ordine logico occorre ora esaminare le eccezioni preliminari non deliberate dal Tar, e riproposte *ex extenso* – in particolare da FS Sistemi Urbani S.r.l., dalla Regione e dal Comune – nelle memorie di costituzione sopra indicate.

Vanno infatti respinte le controdeduzioni della parte appellante che ha chiesto di

non esaminare talune delle eccezioni sollevate siccome nuove rispetto a quelle proposte in primo grado e quindi violative dell'art. 104, comma 2, c.p.a., in quanto si tratta di eccezioni che vertono sulle condizioni dell'azione (legittimazione e/o interesse all'impugnazione di primo grado) e quindi su questioni conoscibili anche d'ufficio dal giudice in ogni grado del giudizio, non ponendosi dunque questione di tardività della loro proposizione.

4.3. Le eccezioni sollevate – e ribadite anche all'esito della disposta verifica - riguardano, in particolare, la carenza di interesse e la legittimazione alla impugnazione in capo ai ricorrenti originari, laddove è stato contestato che sussista il presupposto della *vicinitas* ovvero è stato sostenuto che questo non sarebbe sufficiente a radicare l'interesse a ricorrere, occorrendo anche dimostrare di subire uno specifico e concreto pregiudizio alla propria proprietà.

4.4. Le eccezioni vanno respinte per le seguenti motivazioni:

I. il requisito della *vicinitas* sussiste oggettivamente, per come risulta provato dalla documentazione prodotta in atti in relazione alle proprietà dei ricorrenti-appellanti, dovendosi inoltre tenere in considerazione anche l'entità degli interventi programmati: l'Accordo di Programma interessa sette stazioni ferroviarie per una superficie complessiva di mq. 1.247.605. e prevede un mix di funzioni (edilizia residenziale, anche sociale, attrezzature pubbliche e di interesse pubblico, aree a verde etc.), e il solo Ambito dello Scalo Farini ha una superficie complessiva pari a mq. 468.301;

II. quanto al fatto che, a seguito delle rinunce pervenute da alcuni degli originari ricorrenti, quelli rimasti abbiano un collegamento territoriale con una sola delle aree interessate dall'Accordo (Scalo Farini), è evidente – e gli stessi appellanti lo hanno precisato – che la loro iniziativa giudiziale tende all'annullamento degli atti impugnati nei limiti del loro interesse, e quindi solo per la parte che investe l'area suindicata, come già più sopra è stato precisato;

III. con riguardo all'osservazione del Comune di Milano per cui l'Accordo di

Programma sarebbe migliorativo della dotazione di *standard* rispetto all'attualità, in disparte il rilievo che la condivisibilità o meno di tale affermazione va verificata alla luce degli accertamenti sul merito delle doglianze attoree, è condivisibile la replica degli appellanti per cui il loro interesse è inteso non già a fare rivivere o a "cristallizzare" la situazione attuale, ma a sollecitare un più corretto (dal loro punto di vista) riesercizio della potestà pianificatoria;

IV. in relazione all'eccezione, sollevata da FS Sistemi urbani, afferente alla mancanza dei presupposti per un ricorso collettivo sotto il profilo della disomogeneità degli interessi fatti valere dai ricorrenti, si osserva che, sul punto, va condivisa l'osservazione in replica svolta dagli appellanti, secondo cui allo stato essi fanno valere un identico interesse oppositivo alla caducazione di un'opzione pianificatoria a loro dire penalizzante, mentre i loro desideri o auspici in ordine a quali dovrebbero essere *de futuro* le destinazioni dei suoli interessati dall'Accordo di Programma o le dotazioni di *standard* restano pacificamente estranei al perimetro del presente giudizio;

V. è da respingere anche l'eccezione con cui si assume la carenza di lesività dell'Accordo di Programma e degli atti connessi, in quanto la lesione alla posizione dei ricorrenti discenderebbe soltanto dai successivi piani attuativi: al riguardo, si richiama la giurisprudenza (cfr. Cons. Stato, sez. II, 29 luglio 2019, n. 5298; id., sez. IV, 19 gennaio 2018, n. 332) secondo la quale, nell'ambito delle disposizioni dirette a regolamentare l'uso del territorio negli aspetti urbanistici ed edilizi, contenute nel piano regolatore, nei piani attuativi o in altro strumento generale individuato dalla normativa regionale, vanno distinte – fra l'altro - le prescrizioni che, in via immediata, stabiliscono le potenzialità edificatorie della porzione di territorio interessata (nel cui ambito rientrano le norme di c.d. zonizzazione, la destinazione di aree a soddisfare gli *standard* urbanistici, la localizzazione di opere pubbliche o di interesse collettivo), per le quali s'impone addirittura, in relazione all'immediato effetto conformativo dello *ius aedificandi* dei proprietari dei suoli interessati che ne deriva, ove se ne intenda contestare il contenuto, un onere di

immediata impugnativa in osservanza del termine decadenziale a partire dalla pubblicazione dello strumento pianificatorio; nel caso di specie si rientra certamente in tale ipotesi, non essendo contestato dalle parti appellate che proprio nell'Accordo di Programma siano stati fissati i livelli di dotazioni a *standard* che dovranno essere rispettati dai piani attuativi, sicché in assenza di immediata impugnazione gli istanti avrebbero perso ogni *chance* di sollecitare il sindacato giudiziale sul punto;

VI. quanto all'eccezione di inammissibilità per omessa tempestiva impugnazione delle deliberazioni consiliari n. 16 del 22 maggio 2012 e n. 44 del 14 novembre 2016, può fin d'ora anticiparsi che dalle deduzioni delle parti e dagli esiti della verifica disposta risulta chiaramente che il P.G.T. *in parte qua* si limitava a definire gli Ambiti di Trasformazione e, sul punto della dotazione di *standard* degli stessi – che è il punto controverso – nulla prevedeva, facendo un rinvio proprio all'Accordo di Programma;

VII. in relazione all'eccezione di improcedibilità dell'appello, sollevata dal Comune e dalle altre parti appellate sul presupposto della mancata impugnazione della nuova variante al P.G.T. approvata nel 2019, la stessa è infondata poiché l'affermazione della natura integrativa dell'Accordo di Programma (di cui si dirà *infra*) rispetto al P.G.T. del 2012, che faceva integrale rinvio all'Accordo di Programma quanto agli ATU vale anche e *a fortiori* per il P.G.T. del 2019, il quale riproduce *sic et simpliciter* tale rinvio; pertanto non può essere condivisa la tesi delle parti appellate per cui un eventuale annullamento dell'Accordo di Programma non porterebbe alcun vantaggio alla posizione giuridica degli appellanti.

5. Nel merito l'appello è infondato e va respinto.

Il Collegio, come più sopra richiamato, ha disposto una verifica al fine di sciogliere una serie di dubbi di natura tecnica, afferenti ad aspetti urbanistici, prodromici rispetto alle valutazioni giuridiche, per cui non si può prescindere dagli esiti del mezzo di prova che è stato eseguito proprio per assumere una decisione

completa, con una conoscenza approfondita anche degli elementi esulanti l'ambito delle valutazioni giuridiche, riservate al giudice, del gravame.

5.1. Con un primo quesito è stato chiesto se il Piano di Governo del Territorio del Comune di Milano approvato il 22 maggio 2012 contenesse “*una precisa e completa determinazione degli standard urbanistici*” con riferimento sia all'intero territorio comunale che allo “Scalo Farini”.

Giova precisare immediatamente che l'oggetto della impugnativa degli appellanti non è il P.G.T. del 2012, e quindi l'oggetto della verifica non era costituito dalla corretta determinazione degli *standard* da parte del P.G.T.: invero il senso del citato quesito posto alla verificatrice era quello di comprendere se, in relazione al primo motivo di censura, fosse vero o no che in tale strumento di pianificazione generale il regime urbanistico delle aree relative agli scali ferroviari dismessi fosse stato lasciato “in bianco” e devoluto alla disciplina dell'Accordo di Programma.

Fatta tale doverosa premessa, il Collegio rileva che la Parte 1 della Relazione effettua una ricostruzione normativa relativa al rapporto tra legislazione statale e legislazione regionale che esula dai quesiti oggetto della verifica e dai compiti di supporto tecnico richiesti, poiché alla verificatrice era stato chiesto di compiere un'attività di mero riscontro di ciò che vi era nel P.G.T. e nei suoi allegati.

Peraltro la verificatrice perviene, sullo specifico punto, ad una conclusione che il Collegio ritiene di non condividere – per quanto si dirà in appresso in relazione alle questioni di legittimità costituzionale - ossia che i parametri contenuti nel d.m. n. 1444 del 1968 sarebbero stati superati dalla legislazione regionale, e in particolare dalla legge regionale lombarda n. 12 del 2005; così come non condivisibile, per le ragioni di cui subito appresso, è l'affermazione (anch'essa peraltro esulante dal perimetro di quanto demandato alla verificatrice) circa la natura meramente “*attuativa*” e non “*integrativa*” dell'Accordo di Programma rispetto allo strumento urbanistico generale.

Nel merito degli specifici quesiti, la relazione di verifica ha suddiviso la risposta ai due quesiti nei punti a)1 e a)2, e con riferimento al primo quesito ha

affermato, a pag. 32, che *“vi è, all’interno del Piano di Governo del territorio (ivi compresi i documenti allegati) del Comune di Milano approvato il 22 maggio 2012, una precisa e completa determinazione degli standard urbanistici (intesi come spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggio, con esclusione degli spazi destinati alle sedi viarie) con riferimento all’intero territorio comunale”*.

Invero, come si desume da quanto indicato a pag. 22 della Relazione, l’assunto da cui è partito il ragionamento per dare risposta al quesito a)1 è quello che dà assoluta prevalenza al disposto della legge regionale n. 12 del 2005 per cui, afferma la verificatrice, *“va (...) precisato che la classificazione delle aree a servizi operata dal PdS del PGT 2012, discendendo inderogabilmente dal dispositivo regionale (L.r. 12/2005), non rispecchia, ovviamente, l’impostazione tipologica e quantitativa dell’art. 3 del DI 1444/68 (per la cui trattazione si rimanda alla Parte 1 della presente Relazione) che altresì è indirettamente evocata dal quesito a) dell’Ordinanza laddove gli standard urbanistici vengono “intesi come spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggio, con esclusione degli spazi destinati alle sedi viarie” ovvero riportando la precisa definizione di cui art. 3 del DI 1444/68.*

Per tali ragioni è apparso fondamentale, al fine di poter dare compiutamente risposta al quesito a) dell’Ordinanza, formulare una richiesta al Comune di Milano per disporre di più espliciti dati quantitativi analitici per singole Tipologie e Sottotipologie di voci di servizi, non essendo essi esplicitati nei documenti consultati fra la documentazione depositata sul sito di Giustizia Amministrativa o acquisita in forma autonoma (dal portale open access del Comune di Milano).

Sulla base della documentazione pervenuta in data 28/04/2021 dal Comune di Milano, si è reso necessario un esteso lavoro di lettura analitica, servizio per servizio (complessivamente 202), al fine di definire una idonea correlazione tra le tipologie di servizi classificate dal PGT 2012 e quanto statuito sugli standard

urbanistici nel DI 1444/68. Tale processo non è dunque avvenuto per esecuzione di un automatismo, bensì analizzando e valutando ogni singola tipologia e sottotipologia di servizio del PGT in relazione alla definizione di standard urbanistici indicata dal quesito a) dell'Ordinanza ovvero "intesi come spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggio, con esclusione degli spazi destinati alle sedi viarie".

È pur vero che si è poi cercato di "tradurre" nei termini del d.m. n. 1444 del 1968 il Catalogo dei Servizi alla persona esistenti trasmesso dal Comune di Milano (pag. 23 relazione) ma la risposta al quesito, oltre a scontare necessariamente l'impostazione di fondo sopra richiamata, ricostruisce "per via induttiva" gli *standard* attraverso quella che è sostanzialmente una *fictio*, ossia la giustapposizione all'originario P.G.T. dell'Accordo di Programma (ancora *in itinere* al momento dell'approvazione dello strumento urbanistico generale) per inferirne *ex post* che già sulla base del P.G.T. sarebbe stato possibile determinare le dotazioni a *standard*.

Conseguentemente – e indice di ciò è proprio la complessa operazione che la verificatrice ha dovuto svolgere di "traduzione" dei servizi in *standard* - il Collegio ritiene che l'Accordo di Programma in esame avesse natura integrativa e non meramente attuativa del P.G.T. giacché quest'ultimo conteneva alcuni dei dati e degli elementi indispensabili per la definizione degli *standard*, ma altri ne mancavano (in particolare l'individuazione della S.L.P. da destinare a insediamenti residenziali e ad altre funzioni), di modo che è innegabile che solo col sopravvenire dell'Accordo di Programma – che tali elementi ulteriori ha introdotto – si è potuta avere per le aree *de quibus* una "*precisa e completa determinazione degli standard urbanistici*".

Del resto, che tale sia la natura dell'Accordo di Programma è desumibile anche dall'art. 5.1.4 delle Norme di Attuazione del Documento di Piano e dall'art. 52.3. del Piano delle Regole ("*agli accordi di programma, di cui all'art. 34 d.lgs. n. 267/2000 e di cui all'art. 6 della L.R. n. 2/2003 già vigenti alla data di adozione*

della variante di PGT (...), si applicano le previsioni pianificatorie contenute negli Accordi di Programma dell'Accordo di Programma medesimi (...)" nonché dall'art. 5.2. dello stesso Accordo di Programma, ove è previsto che "viene definita una nuova disciplina urbanistica specifica per le aree interessate dal presente Accordo che vengono denominate Zone Speciali e la cui perimetrazione e localizzazione territoriale trova corrispondenza sostanziale con quella degli ATU del Documento di Piano del PGT".

Peraltro tale natura integrativa e non attuativa, da riconoscersi all'Accordo di Programma, non muta l'oggetto del giudizio, che infatti - non essendo impugnato il P.G.T. del 2012 - è costituito dalla legittimità dell'Accordo di Programma, alla stregua del quale devono essere vagliate le questioni poste.

5.2. Venendo dunque all'aspetto specifico della legittimità dell'Accordo di Programma in relazione all'Ambito di Trasformazione urbana denominato Scalo Farini (sul quale è incentrato l'interesse degli appellanti), la Relazione dà risposta affermativa al quesito affermando che *"si, vi è, all'interno del Programma di Governo del Territorio (ivi compresi i documenti allegati) del Comune di Milano approvato il 22 maggio 2012, una precisa e completa determinazione degli standard urbanistici (intesi come spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggio, con esclusione degli spazi destinati alle sedi viarie) con riguardo allo specifico Ambito di Trasformazione Urbana denominato "scalo Farini".*

Anticipando gli esiti di quanto esaminato al successivo quesito b) il dimensionamento degli standard ammonta a complessivi 402.460 mq di aree per servizi di cui 307.808 mq di aree a verde attrezzato da reperire obbligatoriamente in loco (la restante quota può essere monetizzata ai sensi dell'art. 2.4.3 delle NTA dell'AdP).

In termini di dotazione per abitante, le aree a verde attrezzato minime da reperire in loco garantiscono una dotazione minima di 37,5 mq/ab (parametrando la

capacità insediativa a 33,33 mq/ab come indicato dalla Relazione illustrativa AdP). A tale dotazione vanno aggiunti 140.199 mq di suolo interamente destinati a Parco per la Zona Speciale San Cristoforo la cui attuazione è strettamente connessa a quella di Farini ai sensi dell'art. 2.6.4 NTA- AdP)".

A questa conclusione la verificatrice perviene sulla base di due distinte verifiche.

5.3. In primo luogo, muovendo dall'assunto che già sopra è stato illustrato - e che il Collegio, come si dirà, non condivide -, ossia che i parametri contenuti nel d.m. n. 1444 del 1968 siano superati e comunque non applicabili giusta la previsione dell'art. 103, comma 1-*bis*, della medesima l.r. n. 12 del 12 marzo 2005 (introdotto dalla l.r. n. 14 marzo 2008, n. 4, e poi modificato dalla l.r. n. 26 novembre 2019, n. 18), la Relazione sul punto si è basata sui documenti allegati all'Accordo e sugli elaborati del P.G.T..

Sotto questo profilo, si innesta la questione di legittimità costituzionale che gli appellanti hanno sollevato con il secondo motivo d'appello in relazione alla disposizione del comma 1-*bis* dell'art. 103 della l.r. n. 12 del 2005, la quale risulterebbe in contrasto con l'art. 2-*bis*, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001, da considerarsi norma interposta e quindi parametro di costituzionalità. Come affermato dalla Corte costituzionale l'art. 2-*bis*, comma 1, del TUE *"recepisce la giurisprudenza di questa Corte, inserendo nel testo unico dell'edilizia il principio fondamentale della vincolatività, anche per le regioni e le province autonome, delle distanze legali stabilite dal d.m. n. 1444 del 1968 e dell'ammissibilità delle deroghe solo a condizione che esse siano inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un aspetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio"* (Corte cost. sentt. n. 50 del 10 marzo 2017 e 3 novembre 2016, n. 231).

La disposizione regionale violerebbe i parametri costituzionali degli artt. 3, 97, 117 comma 2, lett. g), l) e m), e 118, comma 3, Cost. poiché non ha rimesso la possibilità di deroga a una valutazione di secondo livello, da effettuarsi attraverso la mediazione degli strumenti urbanistici attuativi, ma ha eliminato *in toto* la vincolatività degli *standard* sovracomunali previsti dal d.m. n. 1444 del 1968.

5.3.1. Tutto ciò premesso, preliminarmente il Collegio ritiene di disattendere la domanda, contenuta nella memoria dell'11 ottobre 2021, con la quale gli appellanti hanno chiesto che sia trattata con priorità la questione di legittimità costituzionale sollevata nella medesima memoria in relazione all'art. 9, comma 5, della l.r. n. 12/2005, dal momento che è rimesso al giudice *a quo* il potere di stabilire l'ordine di trattazione dei motivi e non essendo neanche, nel caso in esame, espressamente posta la questione di legittimità costituzionale nel primo motivo d'appello (sul punto si tornerà *infra sub* § 6.4.).

5.3.2. In punto di non manifesta infondatezza, il Collegio rileva che, con ordinanza collegiale n. 1949 del 17 marzo 2022 (r.g. n. 3732/2020), questa Sezione ha già sottoposto alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 2-*bis*, comma 1, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, per violazione degli articoli 3 e 117, lettere *m*) ed *s*), della Costituzione, e, in via consequenziale, relativa all'articolo 103, comma 1-*bis*, della legge regionale della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12.

Come è desumibile dalla lettura della richiamata ordinanza di rimessione, la Sezione ha giudicato non manifestamente infondata una questione identica a quella sollevata dalla parte qui appellante e riferita alle medesime disposizioni, anche con riguardo alla medesima legge regionale, ritenendo però che sia possibile individuare un vizio di costituzionalità già a monte nella disposizione di fonte statale di cui al ricordato art. 2-*bis* del TUE.

In particolare, la Sezione ha sostenuto che *“anche a voler ritenere che con la novella del 2013 al T.U. dell'edilizia il legislatore statale abbia inteso perseguire una deliberata ratio di abrogazione implicita dei commi ottavo e nono dell'articolo 41-quinquies della legge n. 1150/1942, tale operazione appare di dubbia compatibilità con il quadro costituzionale sopra delineato, in quanto si risolve in una sostanziale abdicazione dalla fissazione di parametri e criteri generali, cui pure il legislatore statale sarebbe chiamato in materia di competenza concorrente,*

in modo da consentire a ciascuna Regione di dettare regole autonome e disomogenee in materia di dimensionamento delle aree a destinazione residenziale, degli spazi pubblici, delle infrastrutture, del verde pubblico etc.

Ciò peraltro comporta effetti discriminatori, rilevanti sotto il profilo della violazione dell'articolo 3 della Costituzione, nella misura in cui, obliterando l'esigenza di fissazione di criteri omogenei e uniformi a suo tempo espressa dai commi ottavo e nono dell'articolo 41-quinquies della legge n. 1150/1942, finisce per incidere sul regime proprietario dei suoli, che – come puntualmente dedotto dal Fallimento nel presente giudizio - risulta potenzialmente assoggettato a regole differenti nelle diverse Regioni pur in relazione ad aree avente identica destinazione urbanistica e ad interventi edilizi rientranti nella medesima tipologia. Sul possibile contrasto con l'articolo 117, comma secondo, lettere m) ed s), della Costituzione.

10. Sotto diverso profilo, la disposizione di cui al comma 1 del ricordato articolo 2-bis, d.P.R. n. 380/2001 interseca le competenze statali esclusive di cui all'articolo 117, comma secondo, lettere m) (“determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”) ed s) (“tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”) della Costituzione.

10.1. Quanto al primo aspetto, anche prescindendo dall'orientamento giurisprudenziale che, anteriormente alla entrata in vigore dell'articolo 2-bis, sosteneva che le disposizioni del d.m. n. 1444 del 1968 fossero sempre e comunque cogenti nei confronti dei pianificatori comunali, il più volte citato nono comma dell'articolo 41-quinquies, l. n. 1150/1942 rileva anche sotto il profilo della necessità di assicurare una quota minima di infrastrutture e aree per servizi pubblici che sia la stessa sull'intero territorio nazionale.

In definitiva, pur in un quadro costituzionale e legislativo caratterizzato dai principi di sussidiarietà verticale e di prossimità territoriale, in ragione dei quali la regolazione dell'assetto del territorio è rimessa quanto più possibile ai livelli di

governo più vicini alle comunità di riferimento, deve ritenersi che la determinazione delle dotazioni infrastrutturali pubbliche o di interesse generale resti riservata al legislatore statale, in quanto ragionevolmente riconducibile all'ambito delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali; in tale prospettiva, al legislatore statale spetta non soltanto individuare i principi fondamentali della materia, sibbene fissare i livelli minimi delle predette prestazioni, rispetto ai quali le normative regionali potrebbero intervenire esclusivamente in senso "rafforzativo".

*Ciò peraltro non comporta la totale obliterazione delle competenze legislative regionali, atteso che altro è la determinazione di livelli essenziali (minimi), altro la regolamentazione, tanto in termini quantitativi che qualitativi, delle dotazioni di standard, rispetto alla quale ultima – una volta garantito il rispetto della normativa statale vigente – la competenza regionale (che dovrebbe comunque ritenersi, *ratione materiae*, comunque di tipo concorrente) potrebbe tornare in gioco.*

*10.2. Sotto il secondo dei profili dianzi indicati, già da tempo la giurisprudenza di questo Consiglio di Stato ha evidenziato come il potere di pianificazione, specie alla luce delle scelte legislative più recenti, non possa dirsi limitato all'individuazione delle destinazioni delle zone del territorio comunale, e in specie alle potenzialità edificatorie delle stesse e ai limiti che incontrano tali potenzialità, dovendo invece essere inteso in relazione ad un concetto di urbanistica che non sia limitato solo alla disciplina coordinata della edificazione dei suoli (e, al massimo, ai tipi di edilizia, distinti per finalità), ma che, per mezzo della disciplina dell'utilizzo delle aree, realizzi anche finalità economico-sociali della comunità locale, non in contrasto ma, anzi, in armonico rapporto con analoghi interessi di altre comunità territoriali, regionali e dello Stato, in funzione di uno sviluppo del territorio che si svolga nel quadro del rispetto e dell'attuazione di valori costituzionalmente tutelati (cfr. *ex plurimis* Cons. Stato, sez. II, 14 novembre 2019,*

n. 7839; *id.*, sez. IV, 21 dicembre 2012, n. 6656).

Tale impostazione è stata nella sostanza condivisa anche dalla giurisprudenza costituzionale, la quale, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, ha rilevato che la nozione di “governo del territorio” ha un contenuto più ampio di quella di “urbanistica”, individuando in linea di principio tutto ciò che attiene all’uso del territorio ed alla localizzazione di impianti o attività (cfr. Corte cost., sent. 7 ottobre 2003, n. 307), ed ha altresì precisato che la relativa disciplina, pur toccando profili tradizionalmente appartenenti all’urbanistica e all’edilizia, non si esaurisce in esse, riferendosi piuttosto all’insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio (cfr. Corte cost., sentt. 14 ottobre 2005, n. 383, e 28 giugno 2004, n. 196). Ne discende, in relazione al rapporto tra le competenze concorrenti in *subiecta materia* e la competenza statale esclusiva in materia di tutela dell’ambiente ex articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., che quest’ultima segna un limite negativo alle discipline che le Regioni possono introdurre in altre materie di propria competenza, salva la facoltà di queste ultime di adottare livelli di tutela ambientale più elevati (cfr. Corte cost., sent. n. 22 luglio 2021, n. 164, e in precedenza sentt. 23 luglio 2009, n. 235, 18 aprile 2008, n. 104, e 7 novembre 2007, n. 367).

Alla stregua dei consolidati orientamenti che si sono richiamati, anche laddove si sia in presenza di una legislazione regionale esclusivamente indirizzata a introdurre una disciplina in materia di pianificazione urbanistica, e che tuttavia intercetti aspetti “sensibili” sotto il profilo della vivibilità del territorio quali sono quelli afferenti alla dotazione di infrastrutture e servizi per la collettività, non può non venire in rilievo la competenza esclusiva statale de qua con la correlativa possibilità per le Regioni di intervenire in deroga solo in senso “migliorativo”.

Sulla consequenziale illegittimità costituzionale dell’articolo 103, comma 1-bis, della l.r. della Lombardia n. 12/2005.

11. La prospettata illegittimità costituzionale dell’articolo 2-bis, comma 1, del

d.P.R. n. 380/2001, per le ragioni testé evidenziate, comporterebbe il venir meno della base normativa delle disposizioni regionali con cui, in attuazione di quanto stabilito nella norma statale, sia stata introdotta una disciplina degli standard urbanistici potenzialmente derogatoria dei limiti “inderogabili” di cui al d.m. n. 1444 del 1968, è fra queste, per quanto qui interessa, dell’articolo 103, comma 1-bis, della legge regionale della Lombardia n. 12 del 2005.

Sotto quest’ultimo profilo non ha pregio l’argomento, articolato dal Comune nella memoria del 12 luglio 2021, secondo cui la disposizione in questione non opererebbe a regime, riguardando solo l’adeguamento degli strumenti urbanistici vigenti alle nuove disposizioni introdotte dalla stessa l.r. n. 12 del 2005: infatti, ai fini che qui interessano, rileva soltanto il fatto che per effetto di essa possano trovare ingresso nell’ordinamento prescrizioni urbanistiche, comunque destinate a valere a tempo indefinito, elaborate nella totale disapplicazione dei criteri e parametri di cui al ricordato d.m. n. 1444 del 1968.

Pertanto, la disposizione andrebbe a sua volta dichiarata incostituzionale in via consequenziale in applicazione dell’articolo 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, secondo cui la Corte costituzionale, allorché dichiara illegittime le disposizioni che formano direttamente oggetto dell’incidente di costituzionalità, “dichiara altresì, quali sono le altre disposizioni legislative, la cui illegittimità deriva come conseguenza dalla decisione adottata”.

Alla luce di tale “precedente” pertanto la questione di legittimità costituzionale sollevata dagli appellanti risulterebbe non manifestamente infondata.

5.3.3. In punto di scrutinio della rilevanza della questione di legittimità costituzionale, tuttavia, si osserva che la Relazione di verifica ha condotto una seconda verifica della correttezza delle previsioni relative all’Ambito di Trasformazione Urbana dello Scalo Farini anche alla stregua del d.m. n. 1444 del 1969 pervenendo, anche in tal guisa, ad una risposta affermativa in termini di adeguatezza degli *standard*.

5.4. Ciò si rileva da quanto è dato leggere a pag. 48 ss. della Relazione, laddove il d.m. n. 1444 del 1968 è stato indicato come parametro per stabilire l'adeguatezza del fabbisogno residenziale minimo, del fabbisogno residenziale di attrezzature pubbliche di interesse generale e del fabbisogno non residenziale.

L'aver preso a riferimento i parametri del d.m. citato ha un suo peso specifico in ordine al profilo della rilevanza della questione nel presente giudizio.

In proposito si ritiene che le obiezioni mosse dagli appellanti nella memoria dell'11 ottobre 2021 (in parte riprodotte delle osservazioni già svolte dal CTP in sede di verifica) non riescano a inficiare le conclusioni della Relazione.

Invero:

a) gli argomenti svolti al punto 3.1.3 della memoria sono inammissibili come puntualmente eccepito dal Comune nelle memoria di replica dell'11 ottobre 2021 (pag. 5), poiché afferiscono alla corretta determinazione degli *standard* nel P.G.T. del 2012, che è questione però estranea all'odierno *thema decidendum* non essendo stato impugnato tale P.G.T. (come già precisato, il primo quesito posto dell'ordinanza n. 7181/2020 lo coinvolgeva non perché costituisse oggetto del sindacato del Collegio l'adeguatezza degli *standard* nel P.G.T. del 2012, ma soltanto perché era necessario comprendere se fosse vero o no che in tale strumento di pianificazione il regime urbanistico delle aree relative agli scali ferroviari dismessi fosse stato lasciato "in bianco" e devoluto al successivo Accordo di Programma);

b) al punto 3.2.1. gli appellanti sostengono che, nell'esaminare se sia rispettata la dotazione prevista, la verificatrice incorrerebbe in tre errori:

b1) pretenderebbe di verificare lo *standard pro capite* residenziale dello Scalo Farini suddividendo tutta la superficie per verde da reperire *in loco* (mq 307.808) per il numero degli abitanti insediandi (8.215) omettendo di considerare che su quella superficie concorre anche lo *standard* per le altre funzioni previste, pari a mq 128.641;

b2) pretenderebbe di non considerare, nella verifica, la popolazione gravitante

(stimata dal CTP degli appellanti in 3.088 ab. in base ad una semplice proporzione rispetto al rapporto tra la popolazione gravitante totale rispetto al numero dei residenti);

b3) anche la considerazione relativa all'Edilizia Residenziale Sociale (ERS) sarebbe errata poiché la Relazione non ha tenuto conto del fatto che anche questo tipo di insediamenti induce *standard* (art. 9.1 lett. d), delle Norme di Attuazione del Piano dei Servizi) per cui sarebbe erroneo affermare che alla superficie totale per *standard* andrebbe aggiunta quella (mq 62.048) corrispondente alla quota relativa all'ERS;

c) a quanto sostenuto dagli appellanti al punto 3.2.1 ha efficacemente dato riscontro la memoria del Comune del 21 ottobre 2021, laddove (pag. 13 ss.) si afferma che, non solo il fabbisogno di *standard* generato dalle funzioni non residenziali è stato puntualmente stimato in 128.641 mq, ma la verifica ha dato conto di come esso sia stato soddisfatto ampiamente dalla dotazione di *standard* reperita nell'Accordo di Programma relativo all'ATU dello Scalo Farini (pag. 45 Relazione di verifica); in ogni caso lo *standard pro capite* residenziale è soddisfatto tenendo conto della misura di legge di 18 mq. per abitante;

c1) anche per quanto concerne la popolazione gravitante/fluttuante la verifica a pag. 45 afferma convincentemente che il *surplus* di *standard* nello Scalo Farini pari a 20,0 mq./ab. è tale da coprire anche il soddisfacimento dei bisogni espressi dalle diverse tipologie di utenti dei servizi;

c2) quanto alla criticata aggiunta delle aree destinate a Edilizia Residenziale Sociale (ERS) alla dotazione degli *standard*, è lo stesso art. 9 della l.r. n. 12 del 2005 ad includere tali aree all'interno delle dotazioni globali da considerarsi quale *standard*, per cui la scelta appare legittima (peraltro effettivamente alle pagg. 16--17 della memoria dell'11 ottobre degli stessi appellanti si afferma la computabilità quale *standard* dell'Edilizia Residenziale Sociale);

d) quanto al punto 3.2.2 della memoria degli appellanti in relazione al metodo

seguito ai fini della determinazione degli *standard* necessari, appaiono fondate le repliche della difesa comunale (pag. 16 della memoria del 21 ottobre 2021) laddove viene posta in rilievo l'inaccettabilità del metodo seguito dal CTP degli appellanti, il quale – specificamente per lo *standard* relativo alla “popolazione fluttuante” – tiene conto contemporaneamente, sommandoli, sia dei parametri previsti dalla legislazione regionale sia di quelli stabiliti dal d.m. n. 1444 del 1968;

e) infine, quanto alle argomentazioni svolte al punto 3.2.3 circa l'impossibilità di reperire gli *standard* per lo Scalo Farini facendo riferimento a quelli di altra area (lo Scalo San Cristoforo-Parco), il Comune richiama correttamente l'articolo 2.6.4 delle NTA dell'Accordo di programma, il quale prevede che l'urbanizzazione delle due aree in questione avvenga mediante un unico piano attuativo, il che giustifica la considerazione unitaria e comune degli *standard* (e comunque ogni valutazione sulla legittimità di tale opzione urbanistica è preclusa, non essendo stata la stessa impugnata).

Alla luce di tali considerazioni, appare chiaro che il profilo della rilevanza della questione di costituzionalità posta con il secondo motivo di appello non sussiste, poiché risultano condivisibili le conclusioni della verifica in ordine alla correttezza della quantificazione degli *standard* alla stregua della vigente legislazione statale (tenendo conto quindi, come questa Sezione a differenza del primo giudice ritiene doversi fare, dei parametri di cui al d.m. n. 1444/1968).

6. Con il terzo quesito il Collegio ha chiesto – alla luce di quanto dedotto con il primo motivo d'appello - che in sede di verifica fosse chiarito se il dimensionamento degli *standard* urbanistici (intesi quali spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggio, con esclusione degli spazi destinati alle sedi viarie) previsto dall'Accordo di Programma risulti comprensivo della “*popolazione fluttuante e degli addetti*”, ai sensi dell'art. 9 comma 5, della l.r. n. 12 del 2005, e quindi se il dimensionamento degli *standard* sia adeguato, anche sotto questo profilo, a quanto richiesto dalle disposizioni di legge.

6.1. La risposta della relazione (pag. 50) è nel senso che “*il dimensionamento degli*

standard, come definiti al punto a), previsto dall'Accordo di Programma è stato effettuato secondo i disposti della L.R. 12 del 2005 che attribuisce al PGT il compito di dimensionare gli standard in considerazione anche della popolazione fluttuante, ai sensi dell'art. 9, comma 5.

L'AdP ha dapprima correttamente applicato l'art. 9, comma 3 che definisce la dotazione minima, pari a 18 mq/ab, in riferimento alla popolazione stabilmente residente e a quella da insediare ma contemporaneamente prescrive regole precise per il calcolo della dotazione di attrezzature pubbliche e di interesse pubblico comunque garantita dall'AdP (all'art. 2.4.1 NTA AdP), altresì stabilendo una quota di Aree a verde attrezzato minima da reperire in loco, pari a 676.867 mq, che risulta ampiamente comprendere il fabbisogno espresso dalla popolazione insediata e da insediare, dalla popolazione fluttuante, e dalle altre funzioni non residenziali”.

6.2. La verificatrice, partendo dal dato testuale dell'art. 9, comma 5, della l.r. n. 12 del 2005 per cui *“Nei comuni aventi caratteristiche di polo attrattore individuato dal piano territoriale di coordinamento provinciale, in relazione al flusso di pendolari per motivi di lavoro, studio e fruizione di servizi e nei comuni caratterizzati da rilevanti presenze turistiche, il piano dei servizi contiene la previsione di servizi pubblici aggiuntivi, in relazione ai fabbisogni espressi dalla popolazione fluttuante”*, ha affermato che non spettava all'Accordo di Programma (trattandosi, dalla prospettiva già assunta dalla stessa verificatrice, di un atto attuativo) bensì al P.G.T., e più precisamente al Piano dei Servizi, la determinazione dei *“servizi pubblici aggiuntivi”* in relazione ai fabbisogni espressi dalla popolazione fluttuante: tale assunto non può essere condiviso per le medesime ragioni già esposte al § 5 che precede.

Ciò premesso, a fronte della ricostruzione della verificatrice che assume l'esistenza e l'adeguatezza di tali *standard* aggiuntivi già nelle previsioni nel Piano dei Servizi, occorre anzitutto distinguere tra le due diverse nozioni di *“standard*

sovracomunali” e dei maggiori *standard* richiesti per la “*popolazione fluttuante*”:

- gli *standard* sovracomunali sono quelli previsti dall’articolo 4 del d.m. n. 1444 del 1968 per le zone F (e invero anche dall’art. 9, comma 5, secondo periodo della l.r. n. 12 del 2005), ossia per quelle zone ove è prevista la realizzazione di opere di interesse generale, e quindi di rilevanza sovracomunale (attrezzature per l’istruzione superiore all’obbligo, attrezzature sanitarie ed ospedaliere);
- gli *standard* per la popolazione fluttuante sono un *quid pluris*, nella specie richiesto obbligatoriamente dall’articolo 9, comma 5, primo periodo, della l.r. n. 12 del 2005 per i Comuni costituenti “*polo attrattore*”.

Mentre per gli *standard* “sovracomunali” propriamente detti (ossia quelli delle zone F, nonché quelli eventuali previsti dal secondo periodo del comma 5 dell’articolo 9, l.r. n. 12/2005) un parametro di riferimento a livello della legislazione nazionale esiste nelle previsioni del citato articolo 4 del d.m. n. 1444 del 1968, al contrario la determinazione dei maggiori *standard* di cui all’articolo 9, comma 5, primo periodo, è rimessa alla discrezionale determinazione del Comune, in assenza di previsioni cogenti di livello statale.

Nel caso in esame, con riguardo ai primi le parti appellate hanno sostenuto in modo convincente (con particolare riferimento al Documento di Piano che non prevede nell’ambito dello Scalo Farini spazi e servizi di interesse pubblico generale), e senza essere adeguatamente smentite dagli appellanti, che nelle aree relative agli ex scali ferroviari non era prevista affatto dal P.G.T. la realizzazione di opere di interesse generale, sicché l’articolo 4 del d.m. n. 1444 del 1968 non veniva in rilievo.

Da ciò discende l’infondatezza dei rilievi svolti dagli appellanti ai punti 3.2. e 3.3.4 della propria memoria conclusionale, laddove non solo si postula l’applicabilità del predetto articolo 4, ma per di più si perviene alla conclusione dell’insufficienza degli *standard* in questione per lo “Scalo Farini” sulla base di due calcoli alternativi entrambi non condivisibili, in quanto:

- a) si procede a una determinazione degli *standard* aggiuntivi considerando in modo

atomistico l'area dello "Scalo Farini", laddove a norma dell'articolo 9, comma 5, della l.r. n. 12 del 2005 si richiede chiaramente che i maggiori *standard* fossero definiti al livello dell'intero territorio comunale, e non isolatamente per ciascuna singola zona (ciò che peraltro appare del tutto comprensibile e ragionevole);

b) si applicano indebitamente e contestualmente sia le previsioni del d.m. n. 1444 del 1968 sia quelle ricavabili dalla legge regionale, in modo da giungere a una determinazione abnorme degli *standard* asseritamente necessari, laddove sembra evidente che avrebbero dovuto applicarsi o le une o le altre (peraltro la verifica, e quindi le parti appellate, dimostrano che i parametri di adeguatezza risultavano rispettati alla stregua sia delle une che delle altre).

6.3. In ordine all'applicazione di questi criteri da parte della Relazione di verifica, gli appellanti hanno proposto, nelle ultime memorie del 11 ottobre 2021 e del 20 ottobre 2021, una ulteriore, rispetto a quella più sopra esaminata relativa all'art. 103, comma 1-bis, della l.r. n. 12 del 2005, questione di legittimità costituzionale.

Invero, nel primo motivo d'appello già si faceva riferimento anche all'art. 9, comma 5, della l.r. n. 12 del 2005 nella prospettiva di una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 103, comma 1-bis, l.r. n. 12 del 2005.

Gli appellanti affermano che, poiché dalla lettura della Relazione si rileva che la verificatrice ha ritenuto che il fabbisogno di *standard* per la popolazione fluttuante non sia ancorato ai parametri contenuti nel d.m. n. 1444 del 1968 (soglia minima di 17,5 mq./ab.) né ad altra fonte statale di rango legislativo, ma sia rimesso alla pianificazione territoriale, se ne deduce la contrarietà agli artt. 3, 97, 117, comma 3, 117, comma 2, lett. m), e 118 della Costituzione della disposizione regionale relativa a tale *standard* aggiuntivo.

Infatti, la verificatrice, *“nel silenzio della legge regionale, ha espressamente dichiarato non applicabile all'art. 9, comma 5, L.R. n. 12 del 2005 il parametro di cui all'art. 4, comma 5, del D.M. n. 1444 del 1968, tutt'ora vigente. Solo in forza di*

tale ricostruzione lo stesso ha risposto affermativamente al quesito sub c) dell'ordinanza istruttoria, ritenendo che la dotazione reperita dall'Accordo di Programma oltre la soglia di 18 mq./ab. di cui all'art. 9, comma 3, della stessa norma regionale, fosse come tale idonea ad essere imputata allo standard sovracomunale e a rispettare il disposto del citato comma 5 della ridetta norma, senza necessità quindi di parametrare la dotazione alla soglia del 17,5 mq./ab.”.

L'appellante ha argomentato, inoltre, in punto di rilevanza della questione (punto 5.7.1 memoria 11 ottobre 2021).

6.4. Il Collegio ritiene, in primo luogo, che la questione, sollevata in maniera esplicita soltanto nelle ultime memorie, sia ammissibile poiché:

a) nel primo motivo d'appello la disposizione dell'art. 9, comma 5, della legge regionale n. 12 del 2005 era invocata con espressa menzione in rubrica a parametro di legittimità della definizione degli *standard* da parte dell'Accordo di Programma;

b) alla luce di quanto indicato al punto a) la questione era rilevabile d'ufficio alla stregua della pacifica giurisprudenza relativa alla rilevanza delle sopravvenute declaratorie di illegittimità costituzionale coinvolgenti disposizioni che comunque vengono in rilievo ai fini del decidere (principio che *a fortiori* deve ritenersi estensibili alle questioni di costituzionalità emergenti in corso di causa);

c) la formalizzazione della questione di legittimità costituzionale nelle ultime memorie è stata originata dalla lettura della Relazione di verifica, nella quale è stata prospettata una lettura della previsione regionale a dire degli appellanti non compatibile con i parametri costituzionali.

6.4.1. Il Collegio ritiene altresì che la questione sia rilevante in relazione a quanto indicato dagli appellanti nella memoria dell'11 ottobre 2021 a pagg. 27-28.

6.4.2. Sotto il profilo della non manifesta infondatezza si osserva invece che non si concorda con quanto affermato dagli appellanti alle pagg. 28, 29 e 30 della memoria citata, giacché in questo caso – diversamente da quanto avviene per le dotazioni di standard “ordinari” – l'assenza di parametri statali e l'affidamento integrale al Comune in sede di determinazione si giustifica alla stregua del

principio di sussidiarietà verticale, tenuto conto:

- che è il Comune stesso, in quanto ente più prossimo al territorio di riferimento, a conoscere meglio le esigenze della comunità tali da definire la quantità di *standard* aggiuntivi da prevedere (rilevando per il legislatore regionale solo che tale previsione vi sia);
- che, in ogni caso, la coesione territoriale è assicurata dalla partecipazione alla fase di pianificazione della Provincia e/o della Regione, giusta gli articoli 13 e 15 della medesima l.r. n. 12 del 2005, al fine di verificarle la coerenza delle scelte comunali con la pianificazione di livello superiore.

Alla stregua di quanto sopra, essendo la scelta del legislatore regionale ragionevole e giustificata alla stregua del principio di sussidiarietà delle funzioni amministrative di cui all'articolo 118 Cost., la questione di legittimità costituzionale deve ritenersi manifestamente infondata.

7. Con il quarto quesito il Collegio ha chiesto *“se vi sia una discrasia nel dimensionamento degli standard come definiti al punto a), tra il PGT e l'Accordo di programma in relazione allo “scalo Farini”*.

La risposta al quesito è nel senso che la discrasia non sussiste poiché l'Accordo di Programma risulta strettamente connesso e implementativo-attuativo rispetto al P.G.T.: *“l'AdP 2017 ha ripreso e precisato i contenuti della disciplina urbanistica per lo Scalo Farini (...) coerentemente con quanto precedentemente contenuto nel Piano comunale vigente, in coerenza con le strategie, azioni e progettualità specifiche che esso stesso aveva ritenuto di definire con riferimento alla versione dell'AdP depositato nel 2009”*.

L'accertamento della coerenza è stato effettuato dalla verificatrice richiamando e confrontando i documenti facenti parte del P.G.T. del 2012 (Piano dei Servizi, Documento di Piano) e le NTA dell'Accordo di Programma.

7.1. Nella memoria di replica gli appellanti hanno criticato anche tale conclusione della verifica, affermando che la circostanza che l'Accordo di Programma

fosse in corso di elaborazione all'atto di approvazione del PGT non può bastare ad attestare che il P.G.T. abbia per tale ragione tenuto conto dello *standard* di pesi insediativi che il medesimo non ha previsto facendo rinvio alle previsioni contenute negli accordi di programma.

Inoltre le Schede di indirizzo del Documento di Piano non conterrebbero la previsione del peso insediativo e delle aree per servizi, per cui non vi sarebbe alcuna garanzia circa il reperimento dello *standard* sovracomunale sia da parte del P.G.T. sia da parte dell'Accordo di Programma.

7.2. La replica non coglie nel segno giacché l'art. 6 del Documento di Piano (doc. 16 fascicolo primo grado produzione dei ricorrenti) stabilisce che, nel caso in cui la Scheda di indirizzo per l'assetto del territorio non preveda dati specifici per le dotazioni territoriali, si applica quanto disciplinato dall'art. 9, comma 1, delle Norme di attuazione del Piano dei Servizi previste per il tessuto urbano consolidato.

L'art. 9, comma 1, della NTA del Piano dei Servizi (doc. 18 fascicolo primo grado produzione dei ricorrenti) prevede effettivamente la misura delle dotazioni territoriali per servizi e, ove tale disposizione fosse stata ritenuta lesiva degli interessi degli appellanti, avrebbe dovuto essere impugnata tempestivamente fin dall'entrata in vigore del P.G.T..

Rispetto poi alla mancata previsione degli *standard* sovracomunali si rinvia a quanto già è stato argomentato con riferimento al terzo quesito.

8. In definitiva, con riferimento ai motivi dal primo al quarto dell'appello il Collegio rileva che le sopraindicate motivazioni, ampliate dall'analisi delle conclusioni della verifica alla luce delle repliche degli appellanti, dimostrino la loro infondatezza e conducano alla loro reiezione.

9. Per quanto riguarda i motivi d'appello che non trovano un pertinenteriscontro nell'ambito della verifica espletata, il Collegio osserva quanto segue.

10. Con il quinto motivo gli appellanti hanno lamentato lo sviamento dell'Accordo di Programma impugnato dai suoi fini tipici, giacché non risulterebbe rispondente

allo schema tipico identificabile nell'intesa tra amministrazioni in vista di interventi comuni o di programmi di intervento.

L'Accordo in esame sarebbe distante dalle indicazioni del Documento di Piano, che assegnava a tale strumento non già la semplice distribuzione "a cascata" di volumetrie, bensì la definizione di *"obiettivi e interventi strategici associati alle trasformazioni urbanistiche"*.

L'Accordo sarebbe quindi incentrato esclusivamente sulle quantità volumetriche da assegnare in vista della valorizzazione di aree pressoché di un unico soggetto proprietario, al fine di garantire al medesimo determinate risorse economiche.

Inoltre, sarebbe stata violata la sequenza procedimentale prevista dall'art. 13 della l.r. n. 12 del 2005.

10.1. Il motivo è inammissibile per mancata impugnazione degli accordi sottoscritti dal Comune e dal Gruppo Ferrovie in data 25 luglio 2005 e in data 20 marzo 2007, nonché per mancata impugnazione dell'art. 5.1.1.4 delle NA del Documento di Piano del P.G.T..

Infatti, la struttura dell'accordo nella parte di trasformazione urbanistica delle aree ferroviarie con attribuzione alle stesse di potenzialità edificatorie è già contenuta nei suddetti accordi; in particolare l'art. 6 dell'accordo sottoscritto in data 25 luglio 2005 (doc. 25 del fascicolo di primo grado) e l'art. 6.1 dell'accordo sottoscritto in data 20 marzo 2007 (doc. 26 del fascicolo di primo grado) identificano proprio nell'Accordo di Programma con valore di variante urbanistica lo strumento a mezzo del quale attuare la trasformazione del territorio.

Analogamente l'art. 5.1.1.4 delle NA del Documento di Piano del P.G.T. (doc. 16 del fascicolo di primo grado) rinvia all'Accordo di Programma la definizione della disciplina urbanistica specifica delle aree.

Pertanto, la scelta di fondo di devolvere all'Accordo di Programma la disciplina urbanistica di dettaglio (conferendo allo stesso quello che si è visto esserne il carattere di vera e propria integrazione dello strumento generale) era stata già

formalizzata negli atti suindicati, qui non censurati neanche quali presupposti di quelli impugnati.

Peraltro il motivo è inammissibile anche sotto altro profilo: con esso infatti vengono fatte valere censure di carattere generale, delle quali non è dimostrata alcuna ricaduta specifica sulla sfera giuridica degli appellanti, con riferimento alla dotazione di *standard* dello Scalo Farini.

11. Il sesto motivo è inammissibile per la mancata impugnazione della deliberazione del Consiglio comunale n. 44 del 14 novembre 2016, con la quale il Comune, partendo dalle regole del P.G.T., ha approvato le Linee di indirizzo interne agli Uffici comunali per la fase di elaborazione dei contenuti dell'Accordo delle aree.

Peraltro, come rilevato dalla difesa comunale, le censure svolte in merito alla dotazione di aree a verde, con riferimento alle lettere *b*) e *c*) della suddetta delibera, sono inammissibili per carenza di interesse, in assenza di un pregiudizio concreto ed attuale, mentre le censure relative al verde attrezzato risultano proposte per la prima volta soltanto in grado d'appello, e quindi in violazione del divieto di *nova* di cui all'articolo 104, comma 1, c.p.a..

Quanto alla contestata composizione del Collegio di Vigilanza, la censura è inammissibile per carenza di immediata lesività, poiché all'organismo in questione compete la vigilanza sulla fase attuativa dell'Accordo, donde la sua attività non ha normalmente un rilievo esterno (e, in ogni caso, l'ipotetica lesività della sua composizione non si estrinsecherà se non negli atti che esso potrà in essere nell'esercizio di detta competenza).

12. Il settimo motivo, con il quale è dedotta la violazione del procedimento di pianificazione, poiché le rilevanti modifiche apportare dall'Accordo al P.G.T. avrebbero imposto una rinnovata fase partecipativa in favore dei cittadini interessati, è infondato.

Sotto il profilo sostanziale si rileva che la verifica ha accertato che tra il P.G.T. e l'Accordo di Programma, in relazione allo Scalo Farini, non vi è una

discrasia nel dimensionamento degli *standard*, il che toglie interesse alla proposizione del motivo alla luce delle modalità con le quali il *thema decidendum* si è ridefinito in appello (*supra sub* § 4.1).

Comunque, al riguardo è sufficiente rilevare che l'art. 6, comma 11, della l.r. n. 2 del 2003, nel disciplinare il procedimento di approvazione dell'Accordo di Programma in variante degli strumenti urbanistici, stabilisce espressamente che “*le osservazioni presentate sono controdedotte dal Consiglio comunale in sede di ratifica ai sensi dell'art. 34 del d.lgs. n. 267 del 2000*”.

Pertanto, se le modifiche sono apportate a seguito di osservazioni non è necessario procedere nuovamente con la pubblicazione.

Nel caso in esame, gli Uffici comunali risulta (all. 2, documenti del Comune, fasc. primo grado) che abbiano rivalutato le osservazioni esistenti integrando le controdeduzioni senza che ciò abbia alterato in modo significativo l'impianto complessivo dell'Accordo.

Di conseguenza, dovendo escludersi che vi sia stata una rielaborazione *funditus* del Piano, non era necessario effettuare una ripubblicazione. Tale conclusione è peraltro in linea con il principio di non aggravamento del procedimento amministrativo che in relazione agli strumenti di pianificazione generale è stato affermato da questo Consiglio di Stato con plurime sentenze (*ex multis*, sez. IV, 19 aprile 2017, n. 1829).

13. Conclusivamente, alla luce di tutte le richiamate motivazioni, l'appello va respinto.

14. La complessità delle questioni trattate giustifica la compensazione delle spese del giudizio.

15. In relazione al compenso per la verifica, la professoressa incaricata ha depositato in data 6 agosto 2021 la richiesta di liquidazione dello stesso, che ha calcolato in euro 43.427.04 (da cui va detratto l'anticipo pari a euro 2.000,00) facendo applicazione delle disposizioni del d.m. 20 luglio 2012, n. 140, Capo V –

“*Disposizioni concernenti le professioni dell’area tecnica*”, laddove all’art. 33 (“*Ambito di applicazione*”) individua le professioni sia di architetto che di pianificatore tra quelle cui si applicano le suddette disposizioni, dunque corrispondendo con precisione alle professionalità messe in campo per lo svolgimento della verifica.

Il 29 settembre 2021 il difensore degli appellanti ha depositato una nota di osservazioni alla richiesta depositata dalla verificatrice, rilevando come il suindicato d.m. (ed anche il successivo d.m. 17 giugno 2016, “*Approvazione delle tabelle dei corrispettivi commisurati al livello qualitativo delle prestazioni di progettazione adottato ai sensi dell’articolo 24, comma 8, del decreto legislativo n. 50 del 2016*”) sia stato impropriamente richiamato nella richiesta di compenso, giacché il medesimo riguarderebbe le attività di progettazione laddove all’attività dei periti, consulenti tecnici, interpreti, traduttori per le operazioni eseguite su disposizione dell’autorità giudiziaria si applica il d.m. 30 maggio 2002, n. 182: infatti, la professoressa Carolina Giamo è stata incaricata e ha dispiegato un’attività di verifica di carattere tecnico ai sensi della vigente normativa processuale.

Il difensore dei ricorrenti, inoltre, ha posto a base per il calcolo il valore delle urbanizzazioni che gli stessi hanno lamentato essere carenti, desumendone che il compenso congruo da corrispondersi alla verificatrice ammonterebbe ad euro 9.851,74 (da cui andrebbe evidentemente detratto l’anticipo pari ad euro 2.000,00 già corrisposto).

15.2. Sul punto, le osservazioni svolte dal difensore degli appellanti sono solo in parte condivisibili, nel senso che effettivamente nella specie appare corretto applicare l’articolo 11 dell’allegato al d.m. 30 maggio 2002, n. 182, anziché le tariffe professionali per gli incarichi di progettazione; tuttavia, ad avviso del Collegio il calcolo del compenso non può essere effettuato prendendo a riferimento le sole urbanizzazioni delle quali i ricorrenti hanno lamentato la mancanza, in quanto l’incarico ha avuto ha oggetto una verifica globale degli *standard* anche con riferimento all’intero territorio comunale: pertanto, il dato di partenza non è euro

22.814.319,00 ma euro 150.736.230,45 (€474.237 x 317,85 /mq secondo il criterio di massima suggerito dagli stessi appellanti).

Quanto testé rilevato non incide sul risultato finale, tenuto conto che il tetto massimo stabilito dalla norma, pari ad euro 516.456,90, risulta in ogni caso superato: tuttavia, rispetto al compenso da computare in base al citato d.m. n. 182 del 2002 pari ad euro 9.851,74, il Collegio ritiene di dovere applicare il raddoppio di cui all'articolo 52, comma 1, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, previsto “*per le prestazioni di eccezionale importanza, complessità e difficoltà*”, pervenendo in tal modo alla liquidazione di euro 19.703,48, dal quale deve essere detratto l'anticipo pari euro 2.000,00 già corrisposto.

15.1. Il compenso per la verifica così calcolato va posto, in via solidale, a carico degli appellanti soccombenti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello r.g.n. 1344/2022:

- a) dichiara inammissibile l'intervento *ad opponendum* di Redo SGR S.p.a.;
- b) respinge l'appello;
- c) compensa tra le parti le spese del presente grado di giudizio;
- d) condanna gli appellanti, in solido, al pagamento delle spese della verifica da liquidarsi alla professoressa Carolina Giamo nella misura di euro 19.703,48 (diciannovemilasettecentotré/48), da cui va detratto l'anticipo pari ad euro 2.000,00 (duemila/00), oltre agli accessori come per legge.

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

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio dei giorni 11 novembre 2021, 16 novembre 2021 e 16 marzo 2022, con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Greco, Presidente

Oberdan Forlenza, Consigliere

Luca Lamberti, Consigliere

Alessandro Verrico, Consigliere

Emanuela Loria, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Emanuela Loria

IL PRESIDENTE

Raffaele Greco

IL SEGRETARIO