

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LOMBARDIA

MILANO

RICORSO

Promosso dai Sig.ri

Paolo Costa, residente in Milano, Ripa di Porta Ticinese 11 CF CSTPLA62R13F205I,

Elsa Bianchi Cassinone, Via Corsico 12, CF BNCLSE35D42F205S,

Adolfo Serra, Alzaia Naviglio Grande 42, CF SRRDLF30B08L4240,

Luisa Lanzo, Via Vigevano 3 CF LNZLSU50S61F205H,

Walter Luppi Gianluigi, Viale Gorizia 2 CF LPPWTR46R03F205Y,

Maurizio Olivares, Viale Gorizia 2, CF LVRMRZ59G19F839X,

Sonia Anna Bertazzi, Via Vigevano 3 CF BRTSNN60D54F205L,

Dialmo Ferrari, Via Vigevano 3, CF FRRDLM48H20F087V,

Silvana Di Mauro, Via Vigevano 3, CFDMRSVN60M42F839C,

Arnaldo Pomodoro, Via Vigevano 5, CF PMDRLD26H23F715P,

Loredana Farina, in proprio ed in qualità di Vice Presidente del Comitato per la salvaguardia del Naviglio Grande, Ripa Ticinese 3, CFFRNLDM41H50D548X,

Gabriella Valassina, Alzaia Naviglio Pavese 62, CF VLSGRL51P67F205R,

rappresentati e difesi, giusta delega a margine del presente atto dall'avv. Felice C. Besostri ed elettivamente domiciliati presso il suo studio in Milano, Viale Regina Margherita n. 1

Contro

Il **Sindaco del Comune di Milano**, nella sua qualità di Commissario per l'Emergenza del Traffico e della Mobilità nella città di Milano,

Il **Comune di Milano**, in persona del legale rappresentante pro tempore,

la **Regione Lombardia**, in persona del legale rappresentante pro tempore,

Il **Presidente del Consiglio dei Ministri**, in persona del legale rappresentante pro tempore

il **Consiglio dei Ministri**, in persona del legale rappresentante pro tempore,

il **Ministero dell'Interno**, in persona del legale rappresentante pro tempore,

Il **Comitato Tecnico Scientifico per l'emergenza del traffico e della mobilità della Città di Milano**, in persona del legale rappresentante pro tempore.

Il **Ministero dei Lavori Pubblici, ora Ministero delle Infrastrutture**, in persona del legale rappresentante pro tempore,

Ministero dei Beni Culturali, in persona del legale rappresentante pro tempore,

Soprintendenza ai Beni e alle attività Culturali Lombardia, in persona del legale rappresentate pro tempore,

Soprintendenza ai Beni Architettonici e al Paesaggio, in persona del legale rappresentate pro tempore,

Soprintendenza ai Beni Archeologici, in persona del legale rappresentate pro tempore,

Provincia di Milano, in persona del legale rappresentante pro tempore,

e nei confronti di

Progetto Darsena S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, con sede in Via Lodovico Settala n. 10;

vfv Consultecno S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, con sede in Milano, C.so Monforte n. 45

Per l'annullamento, previa sospensione

- del **provvedimento n. 332 dell'11.8.2004 del Sindaco di Milano in qualità di Commissario per l'Emergenza del traffico e della mobilità nella città di Milano**, avente ad oggetto *"cessione in diritto di superficie del sottosuolo dell'area pubblica Darsena al "progetto Darsena S.p.A. per la realizzazione di un progetto pubblico in concessione di progettazione, costruzione e gestione ai sensi dell'art. 37 bis della l. 109/94"* (**doc. 1**) e dei relativi allegati, con particolare riferimento all'allegato n. 47 avente ad oggetto la Conferenza di Servizi (**doc. 2**) relativa al parcheggio Pubblico Interrato "Darsena" con la quale si approva il **progetto definitivo del parcheggio Darsena**; nonché la relativa proposta;
- il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15.11.2001 pubblicato sulla G.U. n. 269 del 19.11.2001, con il quale è stato dichiarato lo stato di emergenza determinatosi nel settore del traffico e della mobilità della Città di Milano, fino al 31.12.2003;
- il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 19.12.2003, pubblicato sulla G.U. n. 3 del 5.1.2004, con il quale è stato prorogato lo stato di emergenza determinatosi nel settore del traffico e della mobilità nella città di Milano, fino al 31.12.2004;
- dell'Ordinanza del Ministero dell'Interno n. 3171 del 28.12.2001, pubblicata sulla G.U. n. 1 del 2.1.2002, con la quale il Sindaco di Milano è stato nominato Commissario delegato per l'attuazione degli interventi volti a fronteggiare l'emergenza venutasi a creare nella città di Milano, in relazione alla situazione del traffico e della mobilità;
- il provvedimento con cui il Commissario Straordinario ha approvato il programma straordinario di opere e di interventi per fronteggiare l'emergenza del traffico e della mobilità della Città di Milano, nella parte in cui si riferisce al progetto per cui è causa;

- di ogni altro atto presupposto connesso o comunque consequenziale, in relazione al quale si formula sin da ora ampia riserva di proporre motivi aggiunti, ivi compresi per quanto occorrer possa:
- il progetto preliminare del parcheggio pubblico approvato e dichiarato di pubblico interesse con Provvedimento n. 36 del 31.5.2002 del Commissariato per l'emergenza traffico ed il Provvedimento n. 36/2002 medesimo;
- programma triennale delle opere pubbliche del Comune di Milano e/o il diverso atto di programmazione adottato dal Comune di Milano, Programma della Regione Lombardia degli interventi sul Sistema dei Navigli Lombardi 2003/ 2004 nella parte in cui comprendono e legittimano l'opera oggetto del presente giudizio e ne consentissero la realizzazione in contrasto con i vincoli e la normativa in materia di tutela ambientale, culturale e paesaggistica;
- determina dirigenziale n. 153 del 21.05.2003 con la quale il Comune di Milano ha aggiudicato la gara al promotore, costituito in ATI Progetto Darsena S.p.A.; **(doc. 3)**
- Parere favorevole del Consiglio di zona n. 6 in merito al progetto definitivo del 15.6.2004 **(doc. 4)**
- Programma Urbano dei parcheggi ai sensi della l. 122/89 del Comune di Milano, per quanto consta VII aggiornamento, nella parte in cui prevede la realizzazione dell'opera per cui è causa;
- Piano Urbano della Mobilità del Comune di Milano nella parte in cui comprende e legittima l'opera oggetto del presente giudizio e ne consentisse la realizzazione in contrasto con i vincoli e la normativa in materia di tutela ambientale, culturale e paesaggistica;
- Il PUT/PTGU del Comune di Milano nella parte in cui prevedesse la realizzazione dell'opera per cui è causa e ne consentisse la realizzazione in contrasto con i vincoli e la normativa in materia di tutela ambientale, culturale e paesaggistica;
- PTCP della Provincia di Milano, nella parte in cui consentisse la realizzazione in contrasto con i vincoli e la normativa in materia di tutela ambientale, culturale e paesaggistica;
- Accordo di Programma del 23 luglio 2003 tra la Regione Lombardia ed il Comune di Milano (e relative delibere regionali e comunali di approvazione) per l'approvazione degli interventi di recupero funzionale ed ambientale del sistema dei Navigli Milanesi, la riqualificazione urbanistica dell'area della Darsena, la Formazione e la Costituzione di un soggetto Unico per la valorizzazione dei Navigli Grandi, nella parte in cui in violazione delle norme di tutela ambientale, paesaggistica e monumentale, consentissero la realizzazione dell'opera per cui è causa e negli stessi limiti la convenzione approvata con d.g.r. n. 13718 del 18/08/2003 **(doc. 5)** , la delibera n. 2051/2003 con la quale la Giunta del Comune di Milano ha approvato la convenzione tra la Regione Lombardia e il Comune di Milano per la delega di competenze sulla zona portuale della Darsena e nella parte in cui consentisse che i poteri delegati dalla Regione Lombardia al Comune vengano

esercitati dal Sindaco di Milano in qualità di Commissario Straordinario per l’Emergenza ed il Traffico (**doc. 6**).

FATTO

1. Il presente giudizio riguarda il progetto, del Comune di Milano e del Commissario Straordinario per l’Emergenza del Traffico, di un parcheggio pubblico a rotazione in project financing, da realizzare nel sottosuolo della “Darsena” (il terminale del Naviglio Grande e Pavese) parcheggio denominato “Sotto il Porto”, caratterizzato da due livelli interrati con altezza che varia dai 2,60 mt ai 4, 60 mt, destinati ad ospitare 713 posti auto, cui, in futuro, pare se ne aggiungeranno altri 300 per i residenti (**doc. 6**).

In particolare, come si evince dalla “*Relazione delle Soluzioni Progettuali e costruttive di sistemazione superficiale del parcheggio*” (**doc. 7** – all. 1 al progetto definitivo) l’opera interessa la sede della Darsena di Milano con banchine laterali tra Porta Ticinese e Piazza Cantore.

2. L’intervento è, dunque, destinato ad incidere sull’area del Naviglio Grande e Pavese nel Comune di Milano **sottoposta a Vincolo Ambientale ai sensi dell’art. 1 dei punti 3 e 4 della l. 1497/193** (138 e 139 del dlgs. 490/99 e art. 131 e segg. del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio – dlgs. 22.1.2004 n. 42), in forza della delibera della Giunta Regionale della Regione Lombardia del 30.12.1994 n. 5/6221 (**doc. 8 e 9**), **vincolo recepito integralmente dal Piano Territoriale Paesistico della Regione Lombardia**, approvato dal Consiglio Comunale il 6.3.2001, con delibera n. VII/197 (**doc. 10 e 11**)

Il vincolo del 1994 impone, per quel che qui rileva, che nell’area sottoposta a tutela, **gli interventi di modifica del territorio debbano essere preceduti da un piano paesistico che riguardi tutto il perimetro del vincolo paesistico definito dalla Regione Lombardia e prevede una più limitata fascia in cui, in attesa di tale piano, è addirittura precluso ogni tipo di intervento.**

In termini più generali, il vincolo prende in considerazione e detta criteri di intervento articolati per importanti elementi quali, ad esempio, la tutela e la conservazione del tessuto edificato, l’uso e la tutela della aeree libere, delle cortine, dei prospetti stradali, dettando altresì criteri di intervento sui singoli edifici.

3. L’area in parola e le zone limitrofe sono inoltre sottoposte a vincoli monumentali ai sensi della l. 1089/1939 (– oggi art. 5 e segg. del dlgs. 490/99 e art. 10 e seguenti del Codice dei Beni Ambientali e Culturali – cfr. ad esempio **doc. 12 e 13**)

Come specificato dalla Ministero per i Beni e le Attività Culturali qualsiasi intervento debba essere eseguito su tali beni deve ottenere la preventiva autorizzazione della/e Soprintendenza/e di settore (**doc. 13**).

4. La preoccupazione dei ricorrenti (tutti residenti in prossimità della zona interessata dall’intervento **doc. 14, vicinanza da cui deriva la legittimazione ad agire**) è resa evidente, come si avrà modo di illustrare, dalle carenze del progetto definitivo qui impugnato e dal timore che il parcheggio in questione venga

realizzato in violazione dei predetti vincoli, della prescrizioni del Piano Territoriale Paesistico della Regione Lombardia (e dei vincoli in esso contenuti e confermati) e soprattutto che comporti la distruzione o comunque l'alterazione delle cinquecentesche mura spagnole, in particolare sul Bastione, collocate al di sotto della Darsena e non preveda chiari e definiti criteri di salvaguardia per il recupero storico, idraulico e monumentale dell'intero ambito della Darsena e del suo contesto.

Timore cui si aggiunge quello di una valutazione solo superficiale dell'impatto ambientale dell'opera in fase di progettazione sull'ambiente circostante.

*

5. La realizzazione del parcheggio della Darsena corre parallela e si interseca con un progetto di riqualificazione dell'intera area aventi origini risalenti nel tempo che il Comune di Milano ha recentemente deciso di attuare attraverso distinti procedimenti, alcuni dei quali (pare) procedano nel loro regolare *iter* altri dei quali, viceversa, risultano o inutilmente conclusi ovvero abbandonati.

Il tutto con aggravio della posizione dei cittadini ricorrenti i quali, per conseguenza, difficilmente si orientano tra i numerosi provvedimenti adottati.

6. In epoca recente il Comune di Milano e la Regione Lombardia hanno studiato un **nuovo Master Plan**, anch'esso carente sotto il profilo del rispetto dei vincoli che gravano sulla zona, **per la sistemazione dell'intera area dei Navigli e della Darsena** e che dovrebbe prevedere anche la sistemazione (in superficie) dell'area della Darsena, obiettivo quest'ultimo in vista del quale il Comune ha promosso un Concorso urbanistico – architettonico, volto ad individuare il **soggetto unico di gestione per la valorizzazione dei Navigli Lombardi**.

7. Ciò che è certo è che – alle premesse generali meritevoli di considerazione in quanto apparentemente dotate di una valenza molto operativa ed efficace – **il Comune di Milano sta affrontando il problema della riqualificazione dell'area “dal fondo”**, in quanto, allo stato, l'unico intervento che ad oggi ha incontrato concreta attuazione è quello **oggetto del presente giudizio**, la cui realizzazione, per ovvi motivi, condizionerà ogni futuro intervento di riqualificazione dell'area.

Ma non solo.

8. Dal provvedimento impugnato, n. 332/04, si apprende, infatti, che le Società Precompressi S.p.A. e VFV Consultecnò s.r.l. hanno presentato, ai sensi dell'art. 37 bis della l. 11.12.1994 n. 109, in qualità di promotore, un progetto preliminare per la realizzazione nel sottosuolo della Darsena di un **parcheggio pubblico a rotazione**, in project financing. Il progetto preliminare è stato poi dichiarato di pubblico interesse ed approvato con provvedimento del Commissario Straordinario per l'Emergenza ed il Traffico del Comune di Milano n. 36/2002 (**doc. 16**).

Il Sindaco di Milano con il Provvedimento n. 36/2002 decideva infatti di dichiarare l'intervento di pubblico interesse, nonostante, con deliberazione n. 3250/2001, la Giunta Comunale avesse ritenuto opportuno rinviare ad altro provvedimento la dichiarazione di pubblica utilità poiché l'area risultava soggetta a rischio archeologico.

L'ostacolo del "vincolo" veniva in sostanza aggirato dal Commissario Straordinario ottenendo dalle competenti Soprintendenze *"la disponibilità a valutare favorevolmente la realizzazione del parcheggio"* (come se la mera disponibilità alla valutazione fosse di per sé sufficiente ad affermare la fattibilità dell'opera) ed impegnandosi, ad inserire *nella documentazione di Gara "un Capitolato d'oneri che identifichi l'estensione e la tipologia dei saggi e quindi degli scavi archeologici che dovranno essere eseguiti dal soggetto aggiudicatario, prima di provvedere alla predisposizione del progetto definitivo che solo allora potrà essere sottoposto alla approvazione delle Soprintendenze"*.

La presenza del Capitolato d'Oneri e la posizione assunta dalle Competenti Soprintendenze - che non avevano di fatto reso alcuno formale assenso - lasciava presagire che l'opera sarebbe stata realizzata garantendo il rispetto dei valori storici ed ambientali dell'area de qua.

9. Nel frattempo, e precisamente nel luglio del 2003, veniva presentata da parte del Comitato per la difesa della Darsena alla Soprintendenza per i Beni Ambientali ed Architettonici la richiesta di vincolo ex art. 1 della l. 1 giugno 1939 n. 1089, da apporre sulla Darsena di Porta Ticinese, nonché sulle cose e sui beni ad essa connessi, redatta dal Prof. Gianni Beltrame a miglior specificazione del vincolo ex lege derivante dal fatto che si tratta di manufatto pubblico ultra cinquantennale e della presenza di reperti archeologici in particolare i bastioni cinquecenteschi. **(doc. 15)**

10. Successivamente, la gara indetta per la concessione della progettazione, costruzione e gestione del parcheggio in parola, andava deserta ed il Comune di Milano provvedeva ad aggiudicare la gara all'ATI costituita dal promotore **(doc. 3)**.

11. Il Commissario Straordinario del Comune di Milano approvava poi con il provvedimento n. 332/04 (doc. 1) il progetto definitivo dell'opera in parola ed i relativi allegati, tutti impugnati nel presente giudizio.

12. Il progetto definitivo approvato presenta modifiche rispetto al progetto preliminare (visibili dal confronto dei rilievi planimetrici del progetto preliminare e del progetto definitivo **doc. 17 e 18**).

In particolare il parcheggio è stato ruotato per ridurre l'interferenza con i Bastioni e con le mura spagnole, ma in verità le modifiche apportate non appaiono idonee a scongiurare la demolizione delle predette mura e l'alterazione del patrimonio culturale ed ambientale proprio della zona interessata dai lavori e distrutto, in tutto o in parte, il percorso delle mura cinquecentesche e dei Bastioni.

Dal rilievo planivolumetrico, allegato al progetto definitivo, emerge infatti chiaramente che il progetto del parcheggio coinvolge tuttora il tracciato delle cinquecentesche mura spagnole (doc. 18).

E del resto non poteva essere diversamente stante la genericità degli accertamenti compiuti.

Per quanto risulta ai ricorrenti la società promotrice si è limitata a compiere “cinque saggi di scavi archeologici” (doc. 19), dai quali – in maniera assai sorprendente – è emersa la presenza di resti archeologici nella sola zona perimetrale, mentre nessun resto pare sia stato rinvenuto sotto lo specchio d’acqua o comunque sotto l’area che costituisce superficie irrinunciabile per la realizzazione del parcheggio.

Da questi pochi scavi l’amministrazione e la promotrice hanno ritenuto di poter desumere la “probabile” posizione della mura (doc. 10) e per conseguenza di poter affermare che la loro conservazione sarà garantita dal mero spostamento delle paratie del parcheggio (doc. 20 all. 6 al provvedimento n. 332/2004).

In verità non solo tale risultato non può dirsi raggiunto in quanto le mura cinquecentesche ed i bastioni restano comunque coinvolte dall’intervento, ma nello studio di prefattibilità ambientale si legge che i “resti della fondazione dei bastioni che potranno pertanto essere *eventualmente, in tutto o in parte, valorizzati nell’ambito della sistemazione superficiale delle rive* (doc. 11 – all. n. 6 al provvedimento n. 32/04 – pag. 2, Il cpv).

Cosa accada alla parte delle mura cinquecentesche poste al di sotto di tale livello superficiale, viceversa non è dato sapere.

13. A quanto sopra si aggiunga che il progetto è stato approvato in assenza della preventiva adozione del Piano Paesistico e del preventivo Esame Paesistico.

Per i motivi che già emergono evidenti dalla esposizione del fatto i ricorrenti si vedono costretti a proporre il presente ricorso supportato dai seguenti motivi di:

DIRITTO

IN MERITO ALL’INTERESSE A RICORRERE

I ricorrenti sono tutti cittadini residenti, come risulta dall’epigrafe del ricorso e dai documenti prodotti in corso di causa (doc. 14), in zone finitime rispetto alla opera oggetto del presente giudizio e sono sostenuti dal Comitato spontaneamente sorto a tutela dei Navigli e della Darsena e da gran parte dei cittadini residenti nella zona.

La Sig.ra Loredana Farina, residente nella zona, è inoltre il Vice Presidente del Comitato di Salvaguardia del Naviglio Grande (doc. 14).

Il progetto de quo, approvato in violazione delle norme vigenti in materia ed in dispregio dei principi di ragionevolezza dell’azione amministrativa, è destinato a compromettere l’incomprimibile diritto alla salute e ad incidere in maniera significativa sull’assetto viabilistico dei quartieri circostanti, ma soprattutto a deturpare

e pregiudicare ogni effettiva possibilità di tutela dei valori storico ed ambientali della zona dei Navigli, interessi alla cui tutela sono necessariamente interessati tutti i cittadini milanesi, quand'anche non residenti nella zona.

La vicinanza rispetto all'opera rende i ricorrenti titolari di una posizione differenziata rispetto a quella dell'intera collettività e quindi legittimati alla impugnazione degli atti per cui è causa, come confermato da giurisprudenza ormai pacifica (Con. di Stato del 1.8.2001, sez. IV n. 4206; Cons. di Stato, sez. V, 4 novembre 1994 n. 1257; Cons. di Stato, sez. II, 24.1.1996 n. 1240; Cons. di Stato, sez. V, 1.3.2000 n. 1075, Cfr. sentenza TAR Lombardia, sez. II, 07.10.2003 n. 4513).

Si ricorda inoltre che la tutela del paesaggio costituisce valore primario e principio fondamentale sotto il profilo costituzionale (Corte Cost. 18 – 21 dicembre 1985 n. 359).

Ogni cittadino a tutela del proprio incompressibile diritto alla salute, all'ambiente e alla conservazione dei beni culturali ha infatti interesse, in relazione all'opera costruenda concepita nella sua interezza, a che l'opera sia preventivamente sottoposta a valutazione di impatto ambientale. L'impugnazione di atti della p.a. e di difendersi in giudizio sono un diritto costituzionalmente garantito (art. 113 Cost. e 24 Cost) che non prevede limitazione alcuna.

Il diritto a ricorrere è inoltre garantito dall'art. 13 dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4.11.1950 e ratificata ed eseguita in Italia con l. 4.8.1955 n. 848.

VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE. VIOLAZIONE DELLA L. 1150/42 E DELLA L.R. 23/97 E DEL D.PR. 267/00 E DELLA L. 1/78 DE R.D. 2440/23, R.D. 827/24, L. 2359/1865; L. 865/71; L. 6/349; L.R. 20/92; DLGS 157/95; L. 109/94; L.R. 14/83. DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLA APPARTENENZA ALLA CE E DELLA DIT. 85/337/CEE E SUCCESSIVE MODIFICAZIONI.

L'ordinanza Ministeriale 28.12.2001 è in contrasto con l'art. 118 Cost, come modificato a seguito della revisione del titolo V della Costituzione, in quanto presuppone la delega di funzioni amministrative statali ormai venute meno nel nuovo quadro costituzionale ed in quanto comunque si appropria e delega competenze non statali, ad esempio in materia urbanistica, di assetto del territorio e di realizzazione di opere pubbliche, sottraendole alla Regione e all'Amministrazione comunale.

L'istituto del commissariamento presuppone la delega di funzioni diverse rispetto a quelle già proprie del soggetto delegato e di competenza del delegante tanto più che, anche prima della riforma del titolo V della Costituzione, non era previsto, per queste materie, alcun rapporto di sovraordinazione dello Stato rispetto alle amministrazioni locali.

Ad ogni buon conto l'ordinanza avrebbe dovuto prevedere una forma di verifica/ratifica da parte dei soggetti e degli organi competenti in base alle previsioni di legge, quali ad esempio il Consiglio Comunale il caso di variante al PRG.

*

L'Ordinanza è altresì illegittima in quanto **introduce una deroga generalizzata ed a priori di norme di legge, comunitarie, nazionali e regionali, senza alcun margine di valutazione** (diverso dall'urgenza: l'arretrato nella realizzazione delle opere pubbliche consentirebbe una indiscriminata violazione dei fondamentali diritti quali quelli sanciti dagli art. 9 e 32 Cost) **per i casi concreti** cui sono destinati a spiegare effetti i provvedimenti adottati in forza dei poteri conferiti con l'O.M. 3171/2001.

L'art. 5, comma 2 della l. 24.2.1992 n. 225 stabilisce che per l'attuazione degli interventi di emergenza conseguenti alla dichiarazione di emergenza si provvede, nel quadro di quanto previsto dagli art. 12, 13, 14, 15 e 16 anche a mezzo di ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente, **nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico.**

Prosegue poi il comma 4 specificando che il Presidente del Consiglio dei Ministri, ovvero per sua delega il Ministro per il coordinamento della protezione civile, può avvalersi di commissari delegati. Il relativo provvedimento di delega deve indicare il contenuto della delega dell'incarico, i tempi e le modalità del suo esercizio.

Il comma 5, chiarisce che le ordinanze emanate in deroga alle leggi vigenti devono contenere l'indicazione delle principali norme cui si intende derogare e devono essere motivate.

Gli strumenti per dare attuazione agli interventi di emergenza sono dunque le ordinanze.

Dette ordinanze di volta in volta devono contenere l'elenco delle disposizioni vigenti che si assumono violate che devono essere tenute distinte dai provvedimenti di delega delle funzioni ai commissari delegati le quali non possono quindi contenere – come accade nel caso in esame (cfr. art. 2 della o.m. 3171/01) – l'elenco delle disposizioni che si intendono derogare per tutto il periodo di emergenza.

La deroga alle disposizioni normative deve essere decisa di volta in volta nell'ambito e con riferimenti ai provvedimenti di emergenza che si intendono attuare e non può essere contenuta nelle ordinanze di nomina dei commissari delegati, in ossequio alla *ratio* della l. 225/92 che richiede espressamente l'indicazione delle motivazioni sottese alla deroga.

L'art. 2 della O.M. 3171/01 reca dunque illegittimamente la deroga alle disposizioni di cui all'art. 6 della l. 8.7.1986 n. 349" *Istituzione del Ministero dell'Ambiente e norme in materia di danno ambientale*" che incarica il Governo di attuare le direttive comunitarie in materia di valutazione di impatto ambientale e rinvia, in attesa di un organico recepimento della direttiva, ad un successivo decreto la individuazione delle

categorie di opere in grado di produrre rilevanti modificazioni sull'ambiente (d.p.c.m 377/88 relativo alle grandi opere).

Ma è evidente che una simile previsione si pone in contrasto con gli obblighi derivanti in capo all'Italia dall'appartenenza alla Comunità Europea (Trattato di Roma del 25.3.1957 – l. 14.10.1957 n. 1203 – Trattato Unico Europeo di Maastricht del 7.2.1992 – l. 3.11.1992 n. 454 – Trattato di Amsterdam del 2.10.1997 . l. 16.6.1998 n. 209) specie ove si consideri che la l. 225/92 pur prevedendo la deroga alle disposizioni normative vigenti, afferma il rispetto dei **principi fondamentali del nostro ordinamento** e specialmente nel caso in cui la deroga introdotta – come nel caso della valutazione di impatto ambientale – comporti la lesione di diritti costituzionalmente garantiti quali il diritto alla salute.(art. 32 Cost.)

E' infine illegittimo l'art. 1, comma 4, dell'ordinanza nella parte in cui consente l'approvazione di varianti agli strumenti urbanistici senza prevedere l'intervento anche postumo del Consiglio Regionale e della Regione Lombardia.

VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ORDINANZA MINISTERIALE 28.12.2001 N. 3171 DEL D.P.C.M 15.11.2001 E DELLA L. 24.2. 1992 N. 225. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL DLGS 267/00 L. 1/78/ E L. 1150/42 E L.R. 23/97 CARENZA DI MOTIVAZIONE E DI ATTIVITA' ISTRUTTORIA. ECCESSO DI POTERE PER ASSENZA DEI PRESUPPOSTI DI FATTO E PER ILLOGICITA'.

I poteri conferiti con ordinanza ministeriale al Sindaco di Milano presuppongono la necessità di adottare con la massima sollecitudine interventi di emergenza destinati alla eliminazione dello stato di pericolo ambientale in atto sul territorio di Milano e favorire il ritorno alle normali condizioni di vita.

L'art. 4, ultimo capoverso della o.m. 3171/01 stabilisce inoltre che l'approvazione dei progetti da parte del Sindaco di Milano – Commissario di Milano costituisce variante al PRG **ove occorra**.

La legge n. 225/92 (art. 2) impone come si è detto che le ordinanze adottate anche dal Commissario delegato per l'attuazione di interventi di urgenza **devono indicare le norme cui si deroga e devono essere motivate**.

E' quindi evidente che **i presupposti, ed in particolar modo il requisito dell'urgenza ed emergenza, per adottare provvedimenti in esecuzione della O.M. 3171/01 debbano essere verificati di volta in volta.**

Ogni provvedimento da adottarsi in attuazione di tale ordinanza ministeriale dovrebbe pertanto essere congruamente motivato in ordine alle predette ragioni ed obiettivi, non essendo ammissibile che la mera dichiarazione dello stato di emergenza consenta la realizzazione di interventi di qualsivoglia tipo e natura, senza puntuale indicazione dei presupposti di fatto che, peraltro, consentono la deroga – introdotta tramite ordinanza – a disposizioni dettate con legge ordinaria.

La necessità di motivare in ordine ai caratteri dell'urgenza si rende ancor più evidente allorché si consideri il lungo tempo trascorso dalla data della O.M 3117/01 pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 1 del 2 gennaio 2002, a meno che chiaramente non si voglia ammettere che la situazione di emergenza è rimasta completamente invariata con ciò confermando l'inutilità dei provvedimenti ad oggi adottati per fare fronte allo stato di emergenza.

Ma nel caso di specie manca qualsivoglia motivazione in ordine all'urgenza, alla idoneità dei provvedimenti impugnati a perseguire gli obiettivi fissati dalla ordinanza ministeriale e delle regioni per cui a fronte di una procedura di per sé rapida quale quella descritta dagli art. 37 e seguenti della L. 109/94 – in cui addirittura molte fasi quali ad esempio quella relativa alle indizioni della gare può addirittura essere assolta con determinazioni dirigenziali - si sia ritenuto necessario procedere utilizzando la delega ministeriale.

*

Il provvedimento n. 332/2004 infine approva un progetto destinato ad essere iniziato o comunque completato oltre la scadenza dei poteri conferiti con l'O.M. 3171/2001 (**doc. 3** – in cui si prevede un intervento dalla durata complessiva di 540 giorni) e ciò in contrasto con l'art. 1, comma 3, dell'ordinanza medesima che espressamente prevede che *“per le finalità di cui alla presente ordinanza il Sindaco – Commissario Delegato,provvede, nel periodo temporale di vigenza dello stato di emergenza, allo svolgimento dei seguenti compiti....c) individuare, progettare ed eseguire...un programma straordinario di interventi....”*.

VIOLAZIONE DELLA DELIBERA DELLA GIUNTA REGIONALE DELLA LOMBARDIA DEL 6.5.2003 (DOC. 22) DELL'ART. 11 DELLA L. 16.5.1970 N. 281 E DEL D.P.R. 14.1.1972 N. 5 E DEL D.PR. 24.7.1977 N. 616 DELLA L.R. 29.10.1998 N. 22 E 12.1.2002 N.1

L'approvazione del progetto definitivo (e del preliminare) da parte del **Sindaco – Commissario Straordinario di Governo** viola poi palesemente la delibera del 6.5.2003 con la quale la Regione Lombardia ha delegato al Comune di Milano delle competenze sulla Darsena.

E' infatti evidente che il Commissario di Governo non possa legittimamente ed in assenza di specifiche disposizioni sul punto sostituirsi al Comune di Milano nell'esercizio di funzioni che sono state a quest'ultimo delegate dalla Regione Lombardia.

Tale circostanza vale di per sé sola ad inficiare radicalmente la legittimità del provvedimento di approvazione del progetto definitivo.

Nella denegata e non creduta ipotesi in cui così non fosse si consideri quanto segue.

VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA DELIBERA DELLA GIUNTA REGIONALE DELLA LOMBARDIA 30.12.1994 N. 5/662221 (DOC. 8). VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 5 DELLA L. 1974/1939. DEL'ART. 149 E SEGG.

DEL DLGS 490/99 E DEL CAPO III DEL TITOLO II DEL DLGS 42/2204 ECCESSO DI POTERE PER TRAVISAMENTO DEI PRESUPPOSTI DI FATTO E DI DIRITTO E PER CARENZA DEI PRESUPPOSTI. VIOLAZIONE DEL PIANO TERRITORIALE PAESISTICO REGIONALE E DEL PIANO DEL PAESAGGIO REGIONALE. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA LR.27.5.1985 N. 57 E DELLA L.R. 9.6.1997 N. 18 E DELLA CONVENZIONE EUROPEA DEL PAESAGGIO (FIRENZE 20 OTTOBRE 2000). VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL'ART. 9 COST.

Il vincolo imposto dalla delibera della Giunta Regionale della Lombardia n. 5/62221 del 30.12.1994 , come si è detto nella esposizione del fatto, estende i propri effetti su una vasta zona che comprende, ma che non si esaurisce con la "Darsena" (doc. 8 e 9).

Il predetto vincolo subordina ogni intervento nell'intera area della Darsena e dei Navigli la stesura di uno specifico ed unico Piano Paesistico:*"tutto l'ambito del perimetro sarà oggetto di un unico piano paesistico, formato ai sensi dell'art. 5 della l. 1497/1939 esteso alle aree di proprietà pubblica e privata, libera o occupata da costruzioni, in rapporto visivo diretto con i Navigli o comunque con essi relazionate dalla visibilità, dalle funzionalità residuali e dalle continuità formali".*

Ad oggi tale Piano non è ancora stato adottato, con la conseguenza che, in assenza, l'amministrazione nulla può progettare né tanto meno nulla può realizzare sull'area soggetta a vincolo.

*

Sul punto giova precisare che le finalità prescritta dal Piano Paesistico imposto dalla Regione nel 1994 riguardando l'intero ambito non può dirsi assolta dall'avvenuta approvazione del Piano Territoriale Paesistico Regionale (P.T.P.R.), avvenuta con delibera del Consiglio Comunale del 6 marzo 2001, pubblicata sul Burl n. 32 del 6 agosto 2001., in quanto detto piano:

- 1) ha confermato, senza alcuna portata sostitutiva, l'esistenza del vincolo imposto dalla Regione nel 1994;
- 2) estendendo i propri effetti all'intero ambito regionale, ha accordato ampio spazio ad una disciplina di maggior dettaglio di ambiti singoli, disciplina di maggior dettaglio che non può non coincidere con quella dettata dalla Regione Lombardia nel 1994.
- 3) **I P.T.R.P , soprattutto, NON E' UN PIANO PAESISTICO, MA UN PIANO TERRITORIALE** (art. 13 della Relazione generale al P.T.P.R.)

1) L'art. 3 del Piano Regionale stabilisce che fanno parte del **Piano del Paesaggio Lombardo**, oltre al Piano Territoriale Paesistico Regionale (P.T.P.R), anche *"i provvedimenti di vincolo ai sensi delle l. 1497/1939 e 1089/1939 successivamente ricompresi nel dlgs 490/99, atti di revisione dei vincoli esistenti e*

quelli riguardanti i criteri di gestione dei vincoli, assunti rispettivamente ai sensi degli artt. 1 e 2 della l.r. 27 maggio 1985 n. 57 e successive integrazioni”.

L'allegato 3 della Relazione Generale del Piano Regionale, specifica che *“tale modalità di rivisitazione delle argomentazioni che hanno sorretto la necessità di assoggettare a tutela della legge alcuni ambiti di particolare valore paesistico, discende dai disposti della l. r. 27 maggio 1985 n. 57 con la quale si decise di esplicitare, mediante **specifiche e dettagliate** considerazioni descrittive, la qualità dei singoli paesaggi tutelati, al fine di meglio orientare l'esercizio sub delegato delle competenze autorizzative”*, e prosegue poi precisando che rientrano tra le applicazioni esemplificative di revisione dei vincoli ai sensi della l.r. 57/85 l'approvazione definitiva della proposta di vincolo e criteri per l'ambito situato tra il **Naviglio Grande e Pavese nel Comune di Milano**, ai sensi dei punti 3 e 4 della l. 1497/1939 (delibera della Giunta Regionale della Lombardia 30.12.1994 n. 5/62221)

Da quanto sopra deriva dunque la piena validità e cogenza dei vincoli e delle prescrizioni imposti dalla Regione Lombardia nel 1994 e dunque l'obbligo di preventiva approvazione di un piano paesistico dell'ambito sottoposto al vincolo del 1994.

2) L'obbligo di preventiva approvazione di un piano paesistico dell'intero ambito emerge altresì evidente leggendo gli artt. 4, 5 e 6 del Piano Regionale (**doc. 10**) che dettano disposizioni in materia di rapporti tra gli atti costituenti il Piano del Paesaggio.

L'art. 3, comma 3, stabilisce che ***“in base al principio di maggiore definizione, le previsioni dell'atto più definito, approvato nel rispetto del principio, sostituiscono a tutti gli effetti quelle degli atti sovraordinati”***

Il successivo art. 6, comma 2, interpreta il *“principio di maggiore definizione”* precisando che *“si intende per maggiore livello di definizione di un atto, la scala, l'articolazione delle rappresentazioni, la capacità di riconoscere valori che caratterizzano il paesaggio locale, la puntualità degli indirizzi di tutela che vi sono contenuti, la specificità delle eventuali indicazioni progettuali”*. A conferma della censura di cui al presente motivo di diritto, al comma 2, precisa che ***“in presenza di strumenti a specifica valenza paesistica di maggiore definizione, di cui all'art. 3, tali strumenti dal momento dell'entrata in vigore definiscono la disciplina paesistica del territorio”***.

*

La soluzione del Piano Regionale è diretta conseguenza della *ratio* ispiratrice di tale strumento, volto appunto a garantire la *“valorizzazione ed il miglioramento del paesaggio”* (art. 1 del Piano) ottenuta tramite la valorizzazione dei singoli ambiti ed, al tempo stesso, il coordinamento tra ambiti connessi.

Il progetto in esame, viceversa, come correttamente rilevato dalla relazione dell'arch. Giulietta Gresti (che si allega quale parte integrante del presente atto – **doc. 21**), *“senza chiari e definiti criteri di salvaguardia per il recupero storico, idraulico e monumentale dell'intero Ambito Darsena, disaggrega il rapporto urbano tra la Darsena ed il suo contesto ED isola tra loro monumenti..”*

ECESSO DI POTERE PER TRAVISAMENTO DEI PRESUPPOSTI DI FATTO E DI DIRITTO E PER CARENZA DEI PRESUPPOSTI. VIOLAZIONE DEL PIANO TERRITORIALE PAESISTICO REGIONALE E DEL PIANO DEL PAESAGGIO REGIONALE. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA LR.27.5.1985 N. 57 E DELLA L.R. 9.6.1997 N. 18 E DELLA CONVENZIONE EUROPEA DEL PAESAGGIO (FIRENZE 20 OTTOBRE 2000) E DELLA DELIBERA DELLA G.R. 7/11045 DELL'8.11.2001.

Si aggiunga, inoltre, che a partire dal 8.11.2001, con l'avvenuta approvazione della Delibera della G.R. della Lombardia n. 7/11045, è diventata operativa anche la parte IV delle Norme di Attuazione del Piano Territoriale Paesistico Regionale, avente ad oggetto l'**Esame Paesistico dei Progetti**.

Detto esame, ai sensi dell'art. 25 del Piano, deve precedere tutti i progetti che incidano sull'aspetto esteriore (alterato ad esempio dalle rampe di accesso, le bocche di areazione del parcheggio) dei luoghi che tenga conto della incidenza paesista del sito rispetto al paesaggio circostante, al fine di accertare se lo stesso sia inferiore o superiore alla soglia indicata nelle Linee Guida approvate dalla Regione Lombardia con la delibera n. n. 7/11045.

Il giudizio di impatto paesistico si conclude, poi, a norma dell'art. 29 del Piano con una valutazione che considera tutte le caratteristiche dell'opera, classificandola in tre distinte e predeterminate categorie: opere con impatto positivo, neutro e negativo.

Tra gli allegati al progetto definitivo non si rinviene alcuna documentazione che soddisfi i requisiti prescritti dalla Parte IV del Piano Regionale, non essendo a tale scopo sufficienti le argomentazioni e le valutazioni contenute né nella Relazione delle Soluzioni progettuali (**doc. 7**) né tanto meno quelle contenute nello Studio di Fattibilità ambientale. (**doc. 20**)

In particolare nella prima relazione risulta semplicemente la descrizione dello “stato di fatto e del perimetro dell'opera” (punto 1.1. della relazione), priva di qualsivoglia sviluppo in relazione agli effetti che il progetto produrrà sull'ambiente circostante.

Parimenti descrittivo è il punto 1.3. della relazione intitolato “verde esistente sull'area di intervento e nelle vicinanze” in cui nuovamente si legge una generica descrizione delle piantumazioni esistenti, senza nessuna indicazione in merito all'incidenza dell'intervento sulla zona a verde e sulle effettive possibilità che le stesse vengano integralmente conservate.

E' invece chiaro, leggendo la Relazione generale del Piano Regionale (art. 13), che scopo dello Esame di compatibilità ambientale, **“è un esame che si estende all'intero territorio e non solo alle zone vincolate.**

Ciò in forza dell'essere del P.T.R.P un piano territoriale e non un piano paesistico”

Analoghe considerazioni valgono anche per lo Studio di Fattibilità Ambientale (**doc. 20** all. 6 del provvedimento 332/04) in cui, peraltro in maniera frazionata e poco chiara, si fa riferimento ai soli *“tentativi”* di salvaguardare i bastioni e la posizione delle sponde in assenza di qualsivoglia valutazione di più ampio respiro. Nulla viene invece detto in merito alle mura cinquecentesche e all'ambiente circostante.

Né a colmare la lacuna può valere lo Studio di Inserimento Urbanistico (**doc. 23**) il quale, lungi dal trattare dell'inserimento nel tessuto ambientale circostante, costituisce una sintetica illustrazione della opportunità di realizzare il parcheggio, opportunità che non è riconducibile all'obiettivo dichiarato in tale relazione di individuare il *“ruolo futuro della darsena quale porto turistico al servizio della composta navigazione interna verso il Lago Maggiore”*.

Le carenze del progetto sono dunque evidenti così come la violazione del P.T.P.R. in forza del quale **l'esame paesistico “resta un momento centrale dell'azione di tutela e di promozione della qualità paesistica”**

Dette carenze si pongono altresì in contrasto con le previsioni del **Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Milano ed in particolar modo con l'art. 31, intitolato “Ambiti di rilevanza Paesistica”**

in cui si specifica che ***“la progettazione di interventi, in particolar modo per quelli direttamente prospicienti i corsi d'acqua e i Navigli Storici, dovrà essere mirata all'inserimento storico, paesistico ed ambientale. Il recupero e l'ampliamento degli edifici situati in tale aree avverrà nel rispetto dei caratteri paesistico – ambientali storici locali”***

VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 1 DELLA L. 29.6.1939 N. 1497 DELLA DELIBERA DELLA G.R. VII/62221 DEL 30.10.1994 (SOTTO ULTERIORI PROFILI) DELL'ART. 139 DEL DLGS. 490/99 E DEL DLGS. 22.1.2004 N. 42 E DELLA L.. 8 AGOSTO 1985 N. 431.

Si è detto che in forza di Deliberazione Regionale n. 62221/1994 la zona della Darsena e dei Navigli sono soggette a tutela ai sensi dell'art. 1, punti n. 3 e 4 della l. 1497/1939, riprodotto pressoché integralmente nell'art. 139 del dlgs 490/99 e nell'art. 136 del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, approvato con dlgs. 22.1.2004 n. 42.

Specifica poi, tale delibera, che *“a seguito dell'opposizione al vincolo di cui al presente provvedimento, risulta oggetto di applicazione della procedura di cui all'art. 7 della l. 1497/1939, ogni intervento comportante modificazioni dell'esteriore aspetto dei luoghi”*

Il parcheggio pertanto avrebbe dovuto essere sottoposto ad **autorizzazione paesaggistica**, di cui all'art. 7 della l. 1497/1939, oggi art. 151 del dlgs 490/99 e 146, 158 e 158 del dlgs 42/2002.

Si consideri infatti che *"l'approvazione di un progetto di opera pubblica sottoposta a tutela paesaggistica, se mancante della preventiva autorizzazione di cui all'art. 7 della l. 1497/1939 è illegittima"* (cfr. Tar Lombardia Milano, sez. I, 25.06.2003 n. 3512).

Da quanto sopra emerge in sostanza, che il Commissario Straordinario ha proceduto alla approvazione del progetto de quo, senza prendere in considerazione alcuna i vincoli ambientali esistenti sull'area.

VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ART. 21 E 22 E 25 DEL DLGS 490/99 E DELL'ART. 10 E SEGG. DEL DLGS 42/2004. CARENZA DI MOTIVAZIONE ED ATTIVITA' ISTRUTTORIA. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA L. 109/94 E DEL RELATIVO REGOLAMENTO DI ATTUAZIONE.

Come evidenziato nella esposizione del fatto il parcheggio della Darsena è altresì destinato ad incidere su area sottoposta a vincolo "monumentale" ex l. 1089/1939 tant'è che il sede di Conferenza di servizi sono stati acquisiti i pareri della Soprintendenza ai Beni e alle Attività Culturali, ai Beni architettonici e al Paesaggio, e ai Beni Archeologici.**(doc. 2)**

Le dichiarazioni rese da tali autorità in sede di Conferenza dei servizi non possono in alcun modo **considerarsi quali atti di assenso da parte delle predette autorità, di modo che il progetto definitivo è stato approvato in assenza di un preventivo benestare dell'Autorità preposta alla tutela del vincolo.**

Da qui la violazione delle norme indicate in epigrafe.

Non può infatti ritenersi atto di assenso, quello rilasciato dalla Soprintendenza per i beni Architettonici e per il Paesaggio di Milano, nella quale espressamente si legge: *"l'eventuale autorizzazione potrà essere rilasciata dopo l'esame del progetto esecutivo"* e la petizione di principio (specie a fronte della esiguità degli scavi effettuati) per cui *"nessuna opera dovrà interferire con le **documentate** mura cinquecentesche, nei confronti delle quale potranno essere prese in considerazione solo opere di scavo archeologico e di restauro conservativo, **eventualmente** tese a garantirne il loro recupero e la pubblica funzione"* **(doc. 2)**

La Soprintendenza per i Beni e le Attività Culturali poi neppure rende un parere, rinviando esclusivamente al parere delle Soprintendenze di settore, ed esprimendo un *"parere di massima favorevole"*, espressione che si colloca in un'area intermedia tra un parere favorevole ed uno negativo, ma che indubbiamente un parere favorevole non è.

La Soprintendenza per i beni archeologici ribadisce un analogo favore di massima, precisando tuttavia che la nuova soluzione proposta dovrà essere preceduta da un'indagine archeologica lungo il tracciato dei Bastioni.

Sfortunatamente però il progetto definitivo del parcheggio, non lascia presagire che verranno svolti ulteriori indagini rispetto a quelle eseguite (doc. 20 e 7)

Le condizioni e raccomandazioni espresse nei “pareri” del Ministero dei Beni Culturali sono pertanto destinate a non essere attuate.

Da qui, fra l'altro, la carenza di motivazione e la illogicità della decisione del Commissario Straordinario e delle Soprintendenze di approvare, comunque e a prescindere dalle considerazioni di cui sopra, il progetto definitivo, destinato ad essere stravolto in disprezzo delle disposizioni della l. **109/94**, in sede di esecuzione del progetto esecutivo.

Il progetto esecutivo, infatti, nel quadro delineato dalla legge Merloni costituisce specifica fase progettuale che in nessun caso può costituire variante del definitivo.

Stabilisce, infatti, l'art. 16 della l. 11.2.1994 n. 109 che *“il progetto esecutivo, **redatto in conformità del progetto definitivo**, determina in ogni dettaglio i lavori da realizzare ed il relativo costo e deve essere sviluppato ad un livello di definizione tale da consentire che ogni elemento sia identificabile in forma e tipologia, qualità e dimensione e prezzo. Esso è redatto **sulla base degli studi e delle indagini compiuti nelle fasi precedenti** e degli eventuali ulteriori studi ed indagini, di dettaglio e di verifica delle ipotesi progettuali (n.d.r. che devono comunque esistere ed essere preventivamente definite) **che risultino necessari sulla base di rilievi planoaltimetrici, di misurazione e picchettazione di rilievi della rete dei servizi del sottosuolo** (n.d.r. rilievi questi ultimi che sono già stati effettuati in sede di conferenza dei servizi)”*.

Il fatto poi che, nell'ambito di una procedura in *project financing*, possano essere apportate migliorie al progetto definitivo non consente di giungere a soluzioni di segno contrario. Semmai conferma che il progetto definitivo rappresenta il limite temporale ultimo entro il quale possono essere apportate varianti.

VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA NORMATIVA TUTTA IN MATERIA DI VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE, VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA DEL CONSIGLIO N. 85/337 E SUCCESSIVE MODIFICAZIONI (DIR CE 11/97/CE) DEL D.P.R. 12 APRILE 1996; DELLA L.R. 3 SETTEMBRE 1999 N. 20, DEL D.P.C.M. 10.8.1998 N. 337 E DEL D.P.R. 2.9.1999 N. 348 E DELL'O.M. 3171/01, DELLA DIRETTIVA 2001/142/CE, L. 179/02, L. 443/01, DELL'ART. 26 DEL DLGS 42/2004 – ART. 26 DEL DLGS. 490/99.

La realizzazione del Parcheggio di cui è causa inevitabilmente comporterà la modifica del sistema di canalizzazione dell'acqua della Zona del Naviglio interessata dalla realizzazione dell'opera.

Esempio di tale necessaria conseguenza dei lavori di realizzazione del parcheggio, è rappresentata proprio dalle modalità con le quali sono stati svolti gli scavi per l'individuazione dei resti archeologici presenti nel sottosuolo dell'area: risulta infatti che la promotrice abbia realizzato un “muro di contenimento delle acque” volto a asciugare parte dello specchio d'acqua al fine di consentire la realizzazione degli scavi medesimi.

Soprattutto – come si avrà modo di documentare – risulterà variata la portata d'acqua del Naviglio.

Conseguentemente la stessa è opera compresa nell'allegato B del d.p.r. 12 aprile 1994, segnatamente alle voci f) vie navigabili e o) opere di canalizzazione ...ed altri simili **destinati ad incidere sul regime delle acque** e dell'allegato II della dir. 85/337/CEE e successive modificazioni, segnatamente alle voci f) costruzioni di vie navigabili interne non comprese nell'allegato I, opere di canalizzazione e di regolazione dei corsi d'acqua e g) dighe ed altri **impianti destinati a trattenerne le acque o ad accumularle in modo durevole** (progetti non compresi nell'allegato I).

Per tale motivo il progetto avrebbe dovuto essere sottoposto a valutazione di impatto ambientale ai sensi dell'art. 1 del d.p.r. 12 aprile 1994 o quanto meno alla **procedura di verifica di impatto ambientale di cui all'art. 10 del d.p.r. 12 aprile 1994, in forza del disposto dell'art. 1, comma 6, del d.p.r. 12 aprile 1994 medesimo e dell'art. 2, comma 1 lett. d) della l.r. 3.9.1999 n. 20.**

Ma, ancora una volta, di tale adempimento procedurale tipico della fase di approvazione del progetto definitivo, non vi è traccia alcuna tra gli allegati al provvedimento n. 332/2004.

Un adempimento postumo di tale obbligo oltre che in contrasto con le esplicite disposizioni vigenti in materia (come si dirà) si tradurrebbe in una violazione dei principi di derivazione comunitaria che costituiscono la *ratio* dell'istituto della valutazione di impatto ambientale ed il documento che ne sortirebbe sarebbe un mero "documento giustificativo" di quanto sino a quel momento operato.

Il fatto che i provvedimenti adottati in attuazione della OM 3171/01 siano sostitutivi di visti, pareri ed autorizzazioni di organo regionali e statali non esime il Sindaco – Commissario di Governo dal farsi carico delle questioni su cui tali soggetti avrebbero dovuto esprimersi, motivando in ordine alle scelte compiute ivi eventualmente comprese quella di omettere l'avvio della procedura di cui all'art. 5 della ordinanza medesima. L'applicazione della normativa richiamata in epigrafe non è dunque esclusa dall'esercizio da parte del Sindaco di Milano dei poteri di cui all'ord. 3171/01.

Infatti l'art. 2 della O.M. 3171/01 introduce una deroga agli art. 3, 4, 5 e 6 e 7 della l.r. 20/99 aventi ad oggetto la procedura relativa alla valutazione di impatto ambientale (Autorità Competente, fasi delle procedure, soggetti interessati, semplificazione ed unificazione dei procedimenti e sanzioni) mentre **non deroga l'art. 1 della l.r. 20/99 che elenca, rinviando al d.p.r. 12 aprile 1996, i progetti da sottoporre a valutazione di impatto ambientale tra cui rientrano appunto i progetti di cui all'all. B del d.p.r. medesimo che non ricadono in aree naturali protette (art. 2 lett. d)).**

Inoltre l'O.M. 3171/02 **non comporta deroga all'art. 40 della legge comunitaria 22 febbraio 1994 n. 146** che prevede che il Governo, con atto di indirizzo e coordinamento, definisca le condizioni ed i criteri per

l'applicazione della procedura di impatto ambientale di cui ai progetti dell'all. II della dir. 85/337/CEE concernente la VIA ed in forza del quale è stata adottato il d.p.r. 12 aprile 1996.

In caso contrario i provvedimenti adottati dovrebbero dirsi illegittimi, come si è già detto, per l'arbitraria violazione della normativa comunitaria, degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla Comunità Europea e dell'art. 32 Cost.

VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA 85/337/CE E SUCCESSIVE MODIFICAZIONI E DELLA NORMATIVA TUTTA IN MATERIA DI VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE SOTTO ULTERIORI PROFILI.

Ad ogni buon conto, nella denegata e non creduta ipotesi in cui le considerazioni sopra espresse non dovessero essere considerate sufficientemente esaustive si consideri altresì che le dimensioni dell'opera (**parcheggio interrato su due livelli destinato ad ospitare oltre 1.000 posti auto**) e per gli effetti che la stessa avrà sull'ambiente circostante, consentono di affermare che la stessa sia **“destinata ad avere un impatto ambientale importate”**

La circostanza è ancor più evidente allorché si consideri che l'opera in parola è destinata a coordinarsi, o per meglio dire a condizionare fortemente, con la realizzazione degli interventi di superficie voluti dalla Regione Lombardia e dal Comune di Milano per la riqualificazione dell'area e soprattutto allorché si consideri l'influenza (negativa) che la stessa avrà sulla circolazione stradale e sull'incremento dei flussi di traffico (circostanze di cui si dirà nel successivo motivo di diritto).

Ora, il vigente art. 2 n. 1 della direttiva 85/337/CE stabilisce *“prima di autorizzare i progetti per il quali si prevede un impatto ambientale importante, segnatamente per la loro natura, per le loro dimensioni o la loro ubicazione, devono formare oggetto di valutazione di impatto ambientale”* e ciò al di là e a prescindere dalla classificazione dei criteri e delle soglie limite fissate dalla normativa interna (Cfr. Corte di Giustizia CEE 16 settembre 1999, sez. VI nel procedimento C 435/97 e Corte di Giustizia CEE 21 settembre 1999 sez. V, nel procedimento C – 392/96).

La Corte di Giustizia ha infatti precisato che i criteri e le soglie limite hanno il solo scopo di agevolare la valutazione delle caratteristiche concrete di un progetto al fine di stabilire se vada sottoposto all'obbligo di valutazione e non quello di sottrarre anticipatamente a tale obbligo alcune classi di progetti che si prevede di attuare all'interno di uno Stato membro, confermando quindi che *“al di là di ogni criterio o soglia stabilita dal legislatore nazionale ogni volta che un progetto di opera pubblica o privata racchiuda in sé un potenziale “impatto ambientale importante” deve obbligatoriamente essere sottoposta alla procedura indicata negli artt. da 5 a 10 della direttiva 85/337/CEE.*

Ma nel caso in esame non vi è stata alcuna verifica in ordine al potenziale impatto ambientale del progetto in questione, neppure attraverso la procedura della “verifica” di impatto ambientale.

Per inciso si ricorda che stante l'effetto vincolante che l'art. 249 del Trattato CE riconosce alle direttive, nulla osta pertanto a che il giudice amministrativo verifichi se nel caso di specie vi sia stato o meno il rispetto della normativa comunitaria vigente in materia.

Per giurisprudenza costante della Corte di Europa di Giustizia, scaduto il termine per il loro recepimento le disposizioni delle direttive chiare e non equivoche, sono direttamente applicabili negli ordinamenti nazionali.

VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA DEL CONSIGLIO N. 85/337/CEE E SUCCESSIVE MODIFICAZIONI (DIR. 11/97/CE); DEL D.P.R. 12 APRILE 1996; DELLA L.R. 3 SETTEMBRE 1999 N. 20. DELLA NORMATIVA TUTTA IN TEMA DI VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE DEL D.P.C.M 10.8.1988 N. 377 DELLA L. 11.2.1994 N. 109. DIFETTO DI MOTIVAZIONE E DI ATTIVITÀ ISTRUTTORIA. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 2 DEL DLGS 285/92. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 16 DELLA L. 109/94 E DELL'ART. 25 E SEGG. DEL D.P.R. 21.12.1999 N. ECCESSO DI POTERE PER SVIAMENTO SOTTO ULTERIORI PROFILI E PER TRAVISAMENTO DEI PRESUPPOSTI DI FATTO E DI DIRITTO. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL D.P.R. 21.12.1999 N. 554 E DELLA L. 109/94. DELLA ORD. NIN. N. 3171 DEL 28.12.2001.

Risulta dunque violata la previsione di cui all'art. 7 del d.p.r. 14.4.1996 per cui *"la procedura di valutazione dell'impatto ambientale deve concludersi con un giudizio motivato prima dell'eventuale rilascio del provvedimento amministrativo che consente in via definitiva la realizzazione del progetto e comunque prima dell'inizio dei lavori"* nonché l'art. 16 della l. 11 febbraio 1994 n. 109 e del relativo regolamento di attuazione che stabilisce che *"il progetto definitivo individua compiutamente i lavori da realizzareEsso consiste in una relazione descrittiva dei criteri utilizzati per le scelte progettuali....nello studio di impatto ambientale ove previsto"* nonché la previsione degli articoli 35 e segg del d.p.r. 21.12.99 n. 554 (regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici).

ECCESSO DI POTERE PER ILLOGICITÀ MANIFESTA. CARENZA DI MOTIVAZIONE E DI ATTIVITÀ ISTRUTTORIA SOTTO ULTERIORI PROFILI. CONTRASTO CON PRECEDENTI ATTI DELLA STESSA AMMINISTRAZIONE. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI PREVENZIONE – ART. 174 DEL TRATTATO EUROPEO E DELL'ART. 9 DELLA COSTITUZIONE – DELLA L. 26.10.1995 N- 447, DEL D.P.C.M. 1.3.1991 E 14.11.1997 E 5/37724 DEL 26.6.93 E DELLA DELIBERA G.R. 7/8284. E DEL D.P.R. 3

0 MARZO 2004 N. 142

Il Parcheggio della Darsena rappresenta un **parcheggio in incremento**.

Aumentando il numero di posti auto nella zona e dei veicoli che pertanto in tale zona transitano, produrrà l'effetto di dissuadere i cittadini dell'utilizzo dei mezzi pubblici i quali, fra l'altro, risultano privi di una valorizzazione, tale da attenuare l'incremento della traffico e del relativo inquinamento.

Mancano, ad esempio, punti di interscambio situati in zone periferiche ed in corrispondenza con le linee di forza del trasporto pubblico, FS, MM, e ATM, per favorirne l'uso.

La scelta è di per sé viziata per irragionevolezza e dimostra che l'A.C. sta affrontando la questione in maniera frazionata, imponendo un'opera mastodontica che condiziona il futuro assetto della zona, senza alcun coordinamento con il contesto.

Si aggiunga infine che la realizzazione del Parcheggio risulta in chiaro contrasto con il Piano Generale Urbano del Traffico del Comune di Milano

Con riferimento, ad esempio, alla circolazione dei mezzi ATM, detto piano evidenzia (cfr. pag. 43 e tabella di pagina 174) come la zona dei Bastioni sia già fortemente caratterizzata da forti criticità, con punte anche inferiori ai 6 Km/H.

E ancora il Piano Generale del Traffico, precisa che *“è necessario operare sia nei confronti degli spostamenti in ingresso in città sia nei confronti delle relazioni interne: la necessità di indirizzare la scelta modale attraverso lo sviluppo del servizio e dall'incremento dell'offerta di sosta è legata a modifiche comportamentali (cfr. pag. 57 del PGTU)”*, modifiche comportamentali che non sono assolutamente prevedibili a fronte della creazione di più di 700 posti auto a rotazione.

Il progetto risulta poi carente e scarsamente motivato anche con riferimento alla progettazione degli **accessi pedonali**, nuovamente svincolati da ogni legame rispetto alla localizzazione delle fermate ATM.

Inutile, inoltre specificare, che l'incremento del traffico veicolare, la mancata agevolazione delle modifiche comportamentali e la mancata previsione di un intervento sulla rete dei trasporti pubblici, comportando un incremento del traffico di mezzi privati è destinato ad incidere negativamente anche **sulla qualità dell'aria**.

Il tutto a fronte di previsioni già di per sé allarmanti a tutti note e riportate nel Piano Generale del Traffico Urbano del Comune di Milano che, per i residenti di Piazza XXIV Maggio, individua una pressione che raggiunge il valore massimo della scala utilizzata per la rappresentazione dei risultati (cfr. pag. 244 del P. G.T.U).

*

Come è già emerso nelle pagine che precedono l'opera progettata è destinata ad **stravolgere completamente ed irreversibilmente l'ambiente urbano**, senza che l'Amministrazione comunale sia in grado di determinare gli effetti complessivi che detta opera produrrà sull'ecosistema, **in violazione del c.d. principio di prevenzione, di cui all'art. 174, comma 2 del Trattato Europeo**.

*

La assoluta incertezza dei risultati cui il Parcheggio della Darsena condurrà, è inoltre resa evidente dalla **radicale mancanza di indagini geologiche, circa le interferenze dell'opera con la falda idrica, la**

mancata verifica della compatibilità con il Piano stralcio per l'Assetto Idrogeologico dell'Autorità di Bacino del Fiume PO di cui al d.p.c.m. 24.5.2001 e la mancata acquisizione del parere dell'Autorità di Bacino.

Carenze quest'ultime che sotto ulteriori profili confermano – unitamente a quanto illustrato nella relazione qui allegata quale doc. 21 - l'assenza di accorgimenti necessari a garantire e preservare il patrimonio storico, artistico ed ambientale della città di Milano, con ciò concretando il censurato eccesso di potere.

Si evidenzia infine che non risultano allo stato stimati **gli introiti del project financing**, né sono state esplicitate le ragioni della redditività, le ripartizioni dei dividendi, rendendo con ciò impossibile verificare il vantaggio, quanto meno in termini, per l'A.C. e per i cittadini dalla stessa rappresentati.

Per tutti questi motivi, i ricorrenti ut supra rappresentati e difesi

Chiedono

Che l'Ecc.mo Tribunale Amministrativo Regionale della Lombardia voglia:

- **nel merito**, accogliere il presente ricorso, per le ragioni di fatto e di diritto sopra esposte, dichiarando per l'effetto l'annullamento dei provvedimenti impugnati.

Con vittoria di spese diritti ed onorari

Si producono:

- 1) Provvedimento n. 332/04
- 2) Allegato n. 47 al provvedimento n. 332/04 – Conferenza di Servizi
- 3) Determina dirigenziale n. 153/2003
- 4) Parere favorevole del Consiglio di Zona n. 6
- 5) Accordo di programma del 23 luglio 2003
- 6) Nota del Settore Strade e parcheggi del 21/04/2004
- 7) Relazione delle Soluzioni Progettuali e costruttive di sistemazione superficiale del parcheggio – all. 1 provv. N. 332/04
- 8) Delibera della G.R. 30.10.1994 n. 5/66621
- 9) Perimetro del Vincolo Paesistico
- 10) Piano Paesistico della Regione Lombardia
- 11) Stralcio Relazione Generale al Piano Paesistico
- 12) Nota del Ministero dei Beni Culturali del 3.6.2003
- 13) Nota del Ministero dei Beni Culturali – Soprintendenza Regionale per i beni e le attività Culturali in Lombardia del 12.2.2004
- 14) Documentazione attestante lo stabile collegamento dei ricorrenti rispetto all'Opera per cui è causa.

- 15) Richiesta di vincolo ex lege 1089/1939
- 16) Provvedimento n. 36 del 31 maggio 2002
- 17) Rilievo planivolumetrico – progetto preliminare
- 18) Rilievo planivolumetrico – progetto definitivo
- 19) Planimetria relativa ai saggi archeologici compiuti
- 20) Studio di Fattibilità Ambientale – all. 6 al provv. 332/2004
- 21) Relazione Giulietta Gresti

Milano, lì

Con osservanza

Avv. Felice C. Besostri

Relazione di notificazione

Io sottoscritto, Ufficiale Giudiziario addetto all'Ufficio Unico Notifiche presso la Corte di Appello di Milano, richiesto come in atti ho notificato il sopra esteso ricorso al Tar, con firme e deleghe sull'originale, in copia conforme a:

Sindaco del Comune di Milano, in qualità di Commissario per l'Emergenza del traffico e della Mobilità nella città di Milano, domiciliato presso l'Avvocatura Distrettuale dello Stato, in Milano, Via Freguglia n. 1 ed ivi a mani di:

Sindaco del Comune di Milano, in qualità di Commissario per l'Emergenza del traffico e della Mobilità nella città di Milano, domiciliato presso l'Avvocatura Comunale in Milano Via della Guastalla n. 8 ed ivi a mani di:

Sindaco del Comune di Milano, domiciliato per la carica presso la nota sede comunale, in Milano Piazza della Scala n. 1, ed ivi a mani di

Comune di Milano, in persona del legale rappresentante pro tempore, domiciliato presso l'Avvocatura Comunale di Milano, in Milano Via della Guastalla n. 8 ed ivi a mani di:

Regione Lombardia, in persona del legale rappresentante pro tempore, domiciliata presso l'Avvocatura Regionale in Milano, Via Taramelli n. 20 ed ivi a mani di:

Presidente del Consiglio dei Ministri, in persona del legale rappresentante pro tempore, domiciliato presso l'Avvocatura Distrettuale dello Stato in Milano Via Freguglia n. 1 ed ivi a mani di

Consiglio dei Ministri, in persona del legale rappresentante pro tempore, domiciliato presso l'Avvocatura Distrettuale dello Stato in Milano Via Freguglia n. 1 ed ivi a mani di

Ministero dell'Interno, in persona del legale rappresentante pro tempore, domiciliato presso l'Avvocatura Distrettuale dello Stato in Milano Via Freguglia n. 1 ed ivi a mani di

Comitato Tecnico Scientifico per l’Emergenza del traffico e della mobilità nella città di Milano, in persona del legale rappresentante pro tempore, domiciliato presso l’Avvocatura Distrettuale dello Stato in Milano Via Freguglia n. 1 ed ivi a mani di

Ministero dei Lavori Pubblici, ora Ministero delle Infrastrutture, in persona del legale rappresentante pro tempore, domiciliato presso l’Avvocatura Distrettuale dello Stato in Milano Via Freguglia n. 1 ed ivi a mani di

Progetto Darsena S.p.a, in persona del legale rappresentante pro tempore, a Milano Via Lodovico Settala n. 10 ed ivi a mani di:

Ministero Beni e le Attività Culturali, in persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliato presso l’Avvocatura Distrettuale dello Stato, in Milano Via Freguglia n. 1 ed ivi a mani di:

Soprintendenza ai Beni e alle Attività Culturali della Lombardia, in persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliato presso l’Avvocatura Distrettuale dello Stato, in Milano Via Freguglia n. 1 ed ivi a mani di:

Soprintendenza per i Beni Architettonici e per il Paesaggio di Milano, in persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliato presso l’Avvocatura Distrettuale dello Stato, in Milano Via Freguglia n. 1 ed ivi a mani di:

Soprintendenza ai Beni Archeologici, in persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliato presso l’Avvocatura Distrettuale dello Stato, in Milano Via Freguglia n. 1 ed ivi a mani di:

Consiglio di Zona n. 6, in persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliato presso l’Avvocatura Comune di Milano, Via della Guastalla n. 8 ed ivi a mani di:

Provincia di Milano, in persona del legale rappresentante pro tempore, domiciliata presso l’Avvocatura Provinciale, in Milano Via Vivaio n. 1,, ed ivi a mani di:

vfv Consultecno s.p.a, in persona del legale rappresentante pro tempore, C.so Monforte n. 45, ed ivi a mani di