



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1485 del 2023, proposto da Studio Radiologico Bernasconi S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, nonché [REDACTED], [REDACTED], tutti rappresentati e difesi dagli avvocati Bruno Santamaria e Tommaso Santamaria, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Comune di Seregno, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Paolo Bertacco e Vincenzo Andrea Piscopo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso lo studio del primo difensore in Milano, via San Damiano, n. 9;

***per l'annullamento, previa sospensione***

- della Comunicazione prot. n. 0038205 del 23.06.2023, a firma del Responsabile del procedimento del Comune di Seregno, con la quale è stato comunicato che l'istanza presentata dai ricorrenti non può essere istruita e, di conseguenza, è stata

ritenuta irricevibile;

nonché, ove occorre possa:

- *in parte qua*, dell'art. 25 delle N.T.A. del Piano dei Servizi del Vigente P.G.T.;

e con espressa riserva di agire per il risarcimento di tutti i danni subiti e subendi a causa dell'illegittimità dei provvedimenti impugnati.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Seregno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 31 gennaio 2024 la dott.ssa Valentina Caccamo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1. I signori ~~Antonio Confaloneri, Mario Lombardi, Confaloneri, Silvio~~

~~Antonio, Cianpiere Confaloneri, Angelo Antonio Spitali~~ sono

comproprietari di un terreno nel Comune di Seregno di un terreno della superficie di mq 6.700, catastalmente identificato al foglio 43, mappali 667 e 668, parte di una più vasta area avente destinazione urbanistica "SN/AV-1/MS-P2", ovvero servizi sanitari ("SN"), verde attrezzato di quartiere ("AV-1") e la parcheggi attrezzati in sede propria ("MS-P2"). Lo Studio Radiologico Bernasconi S.r.l. agisce, in questa sede, in qualità di promissario acquirente del predetto terreno.

2. Sulla porzione di area non di proprietà degli odierni ricorrenti è stato già realizzato, in forza del permesso di costruire prot. 137/2012 e successiva D.I.A. del 2013, un centro analisi e diagnosi medico-specialistico.

3. La disciplina dell'area è dettata dall'art. 25 delle N.T.A. del Piano dei Servizi del Comune di Seregno, rubricato "*servizi sanitari*", che ne definisce i parametri urbanistici ed edilizi, precisando, altresì, che essi trovano applicazione "*previo preliminare piano attuativo*".



impiegata con l'edificazione del precedente fabbricato. Il Piano attuativo sarebbe inutile e anche irrealizzabile se riferito all'intera area, poiché i proprietari della porzione residua hanno già edificato e dato piena attuazione al loro intervento.

In ogni caso, il Comune avrebbe omesso di considerare che le aree dei signori ~~Giuseppe Sidalisi~~ rappresentano il 61,06% dell'intero comparto, per cui, anche laddove si considerasse necessario un piano attuativo unitario, avrebbe dovuto al più chiedere ai ricorrenti (pur comproprietari dell'unica area) di costituirsi in consorzio, in applicazione della disciplina di cui all'art. 12, comma 4 della L.R. Lombardia n.12/2005.

Infine, il provvedimento impugnato contrasterebbe con lo stesso P.G.T. del Comune di Seregno, che ritiene la realizzazione degli interventi previsti sull'area *de qua* come di interesse pubblico e generale, nonché di assoluta necessità e urgenza.

*“(B) Violazione e falsa applicazione degli artt. 12 e 14 della L.R. 12/05; degli articoli 1, 7, 8, 10 e 10 bis della l. 241/90 – violazione del diritto di partecipazione al procedimento dei ricorrenti”*: l'amministrazione comunale avrebbe omesso di comunicare sia l'avvio del procedimento di archiviazione, sia la sussistenza di motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, con conseguenze violazione degli artt. 7 e 8 e 10 bis della Legge n. 241/1990. La violazione delle garanzie partecipative dei ricorrenti avrebbe quindi impedito agli stessi di apportare il loro contributo al procedimento, da ritenersi certamente rilevante anche alla luce delle questioni sollevate in sede giudiziaria.

*“(C) Violazione e falsa applicazione degli artt. 8, 9 e 12 della L.R. n. 12/05 e s.m.i – eccesso di potere per irragionevolezza ed illogicità manifeste – violazione delle linee programmatiche di piano, con particolare riferimento all'art. 12 delle N.T.A. del piano dei servizi del vigente PGT di Seregno”*: i ricorrenti impugnano poi, “per mero tuziorismo”, l'art. 25 N.T.A. del Piano dei Servizi comunale, laddove l'interpretazione fosse nel senso che la predetta disposizione imponga la predisposizione di un piano attuativo per l'intero comparto a servizi di cui fanno

parte le aree dei ricorrenti. Il comparto in questione, invero, pur avendo una specifica destinazione urbanistica, non sarebbe previsto come ambito di trasformazione, mancando nel documento di piano la delimitazione del perimetro di un eventuale strumento attuativo e limitandosi la disposizione in esame a riportare i parametri edilizi complessivi, da ripartire poi in maniera proporzionale tra i vari lotti. Del resto, anche l'art. 12, comma 1 della L.R. Lombardia n. 12/2005, come modificato dall'art. 26 della L.R. Lombardia n. 15 del 2017, supporterebbe tale conclusione prevedendo la possibilità di procedere per stralci funzionali.

7. Si è costituito in giudizio il Comune di Seregno eccependo preliminarmente il difetto di legittimazione passiva dello Studio Radiologico Bernasconi S.r.l., controdeducendo alle argomentazioni dei ricorrenti e insistendo, nel merito, per il rigetto del gravame stante la sua infondatezza.

8. Alla camera di consiglio fissata per la trattazione dell'istanza cautelare, i ricorrenti hanno rinunciato alla misura richiesta.

9. Le parti hanno scambiato ulteriori scritti difensivi e, all'udienza del 31 gennaio 2023, la causa è stata trattenuta in decisione.

10. Preliminarmente, in accoglimento dell'eccezione sollevata dall'amministrazione intimata, va disposta l'estromissione dal giudizio di Studio Radiologico Bernasconi S.r.l. per difetto di legittimazione attiva. Detta società, infatti, è mera promissaria acquirente dell'area di cui si discute, avendo peraltro subordinato il perfezionamento della vendita alla condizione che venga positivamente concluso il procedimento di approvazione del piano attuativo e sia successivamente sottoscritta la relativa convenzione. Sul punto, la giurisprudenza ha chiarito che, *“rispetto agli interessi pretensivi, il potere di conformazione e di autorizzazione edilizia investe infatti in via diretta ed esclusiva il proprietario della res, in capo al quale l'interesse si appunta, mentre il vincolo obbligatorio che si instaura tra il promittente venditore ed il promissario acquirente fa sì che le modalità di esercizio del potere riverberino, sulla posizione del secondo, effetti solo indiretti relegando la posizione di quest'ultimo, nell'ambito della relazione pubblicistica, a quella di*

*titolare di un mero interesse di fatto*” (cfr. Cons. di Stato, Sez. IV, 14.10.2019, n. 6961). Fa eccezione a tale principio l’ipotesi in cui il promissario acquirente abbia acquisito l’effettiva e materiale disponibilità del terreno tramite un atto, ad esempio un preliminare cd. a effetti anticipati, che comporta la consegna dell’immobile e l’immissione nel possesso del bene. Nel caso sottoposto al Collegio, tuttavia, non è stata allegata la presenza di tali particolari circostanze, né esse emergono dagli atti di causa.

11. Si può dunque passare all’esame del gravame nel merito, essendo certamente sussistente – oltre che non contestata – in capo agli altri ricorrenti la legittimazione all’azione per l’annullamento del provvedimento impugnato.

12. Il ricorso è fondato nei termini di seguito illustrati.

13. Va premesso che il provvedimento impugnato ha dichiarato l’irricevibilità dell’istanza di piano attuativo presentata dai ricorrenti – cioè la *“mancanza di efficacia e la conseguente archiviazione senza seguito”* – poiché la stessa non sarebbe stata sottoscritta da tutti i *“proprietari dei mappali facenti parte della complessiva perimetrazione del Piano Attuativo richiesto”*. Secondo l’amministrazione, infatti, *“trattandosi di un comparto esattamente individuato con parametri urbanistici ed edilizi che comprendono tutta la superficie dello stesso”*, costituisce dato essenziale *“la sottoscrizione di tutti i soggetti proprietari ricompresi nel comparto ai fini della presentazione del Piano Attuativo, che deve essere considerato un unicum sostanziale con quanto già realizzato ed eventualmente realizzabile”*.

La posizione espressa dal Comune di Seregno, tuttavia, non è condivisibile e merita di essere disattesa per più ordini di ragioni.

14. L’art. 25, prima parte, delle N.T.A. del Piano dei Servizi del Comune di Seregno individua i parametri urbanistici ed edilizi riferibili ad un’area della superficie di mq 9.840,00 destinata a *“servizi sanitari”* in via Colzani – area ivi non meglio identificata – da applicare, *“previo preliminare piano attuativo”*, per

l'esecuzione degli interventi ammessi. Il fondo è poi individuato graficamente, nel suo complesso, attraverso apposita campitura nella "*Tavola PS02 – Localizzazione tematica e tipologica dei servizi in progetto*", quale area tematica "*servizi sanitari*".

14.1 Ritiene il Collegio che l'esame delle disposizioni Piano dei Servizi e della Tavola grafica di riferimento restituiscano, in relazione al terreno in discussione, il quadro di una mera "destinazione d'area" e della correlata disciplina urbanistico-edilizia, ma non valgono a delimitare, come invece afferma il provvedimento impugnato, il perimetro di un piano attuativo esistente o da approvare. Su tale presupposto, il riferimento alla necessità che gli indici edificatori indicati dall'art. 25 delle N.T.A. del Piano dei Servizi vengano applicati "*previo preliminare piano attuativo*" non può essere inteso in senso assoluto, né vale a imporre sull'intera area considerata la presentazione di un unico strumento attuativo che abbia a oggetto tutti i terreni rientranti nel perimetro grafico della campitura. Una tale prospettazione, difatti, contrasterebbe non solo con gli elaborati del Piano dei Servizi prima citati, ma anche con il dato oggettivo della legittima preesistenza su parte dell'area in questione di edifici già realizzati in forza di titoli edilizi, all'attualità pienamente validi, rilasciati dall'amministrazione comunale nella vigenza del precedente strumento urbanistico generale.

14.2 Risulta infatti dai documenti di causa - ed è fatto non contestato tra le parti - che su parte dell'area interessata dalla destinazione a servizi sanitari, segnatamente quella di proprietà della società Edilombarda S.r.l., è stato in precedenza costruito un centro analisi e diagnosi medico-specialistico, completo delle prescritte urbanizzazioni, in forza del permesso di costruire n. 137/2012 e successiva D.I.A. del 14.05.2013, titoli a tutt'oggi non contestati. Allorquando il nuovo P.G.T. del 2022 ha modificato la disciplina d'area e l'ha assoggettata alla previa approvazione di apposito piano attuativo per la realizzazione degli interventi ivi localizzabili, non è stato tuttavia considerato che una parte della stessa era stata già edificata e legittimamente trasformata, per cui non poteva essere oggetto di una futura pianificazione attuativa. Il "lotto" edificato, pertanto, è ormai autonomo rispetto alla

restante area, avendo rappresentato, per così dire, l'attuazione anticipata *in parte qua* degli interventi insediabili in relazione alla destinazione d'uso ammessa sull'area.

14.3 L'apparente disallineamento tra la previsione normativa del Piano dei Servizi – che prevede genericamente l'approvazione di uno strumento attuativo per la trasformazione dell'area – e lo stato oggettivo del territorio, pertanto, deve essere risolto attraverso un'interpretazione della disciplina pianificatoria locale logica e coerente con la pregressa esecuzione di interventi edilizi legittimi, assentiti dal Comune di Seregno e realizzati sulla base di titoli tutt'oggi validi.

Ciò significa, ad avviso del Collegio, che la pianificazione attuativa richiesta dall'art. 25 delle N.T.A. del Piano dei Servizi non può che avere ad oggetto la sola porzione di territorio ancora non trasformata, essa si complessivamente e unitariamente considerata, spettando all'amministrazione in sede di istruttoria verificare – alla luce degli indici edilizi e urbanistici oggi vigenti – la coerenza dei nuovi progetti con la residua capacità edificatoria del fondo, come risultante all'esito della precedente attività edificatoria.

14.4 In sostanza, il riferimento al “*previo piano attuativo*” contenuto nell'art. 25 delle N.T.A. del Piano dei Servizi non può imporre che tale strumento urbanistico sia sottoscritto da tutti i proprietari dei terreni ricompresi all'interno dell'area caratterizzata dalla destinazione urbanistica omogenea a servizi sanitari e, dunque, anche da quelli che non presentano alcun interesse all'esecuzione degli interventi costruttivi, avendo già utilizzato la capacità edificatoria espressa dai terreni di loro proprietà attraverso la realizzazione in via diretta degli edifici autorizzati. La disposizione in esame, dunque, va interpretata nel senso che l'attuazione degli interventi previsti o localizzati sulla parte dell'area ancora da edificare debba avvenire a mezzo di piano attuativo, tenendo conto dei fabbricati già realizzati e modulando proporzionalmente i parametri urbanistico-edilizi previsti dall'art. 25 delle N.T.A.

Una contraria lettura, invero, non solo risulterebbe illogica a fronte dell'oggettiva precedente trasformazione dei luoghi, ma finirebbe anche per impedire di fatto l'edificazione sui terreni ancora liberi, poiché imporrebbe una programmazione costruttiva unitaria, rapportata a tutta l'area con destinazione d'uso omogenea, a oggi impossibile per la presenza di un lotto già oggetto di interventi costruttivi.

14.5 Alla luce di quanto precede risulta evidente l'illegittimità del provvedimento di improcedibilità qui impugnato, in quanto motivato sull'erronea considerazione – derivante, a sua volta, dal travisamento dei contenuti della disciplina urbanistica applicabile alla fattispecie – che fosse necessaria, ai fini della presentazione del progetto di piano attuativo, la sottoscrizione *“di tutti i soggetti proprietari ricompresi nel comparto”*.

15. Le considerazioni sopra esposte valgono a suffragare, altresì, la fondatezza della censura con cui i ricorrenti lamentano la mancata comunicazione sia dell'avvio del procedimento ex artt. 7 e 8 della Legge n. 241/1990, sia della sussistenza di motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza di piano attuativo ai sensi del successivo art. 10 bis, in violazione delle garanzie partecipative garantite al privato nell'ambito del procedimento amministrativo.

15.1 Nel caso in esame, infatti, non può trovare applicazione la norma di cui all'art. 13 della Legge n. 241/1990, per cui le disposizioni sopra citate *“non si applicano nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta alla emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione”*. Come evidenziato dalla giurisprudenza, l'esclusione dall'ambito di applicazione delle disposizioni di cui alla Legge n.241/1990 *“si deve al fatto che gli atti pianificatori sono interessati da diversi moduli partecipativi, con conseguente pari soddisfazione di quell'esigenza dialogica che /l'avviso di avvio procedimentale sottende; ma l'esclusione dall'alveo applicativo della norma si deve anche al fatto che i predetti atti, per il loro contenuto generale, investono gli interessi di una pluralità di soggetti nemmeno esattamente individuabili in modo da rendere non*

*praticabile una misura partecipativa ad personam*' (cfr. Cons. di Stato, Sez. IV, 28.03.2018, 1959).

Tuttavia, nell'ambito della peculiare vicenda contenziosa *sub iudice*, non si discute dell'approvazione o della modifica di uno strumento urbanistico di carattere generale, né delle forme di pubblicità e delle modalità partecipative garantite ai soggetti terzi potenzialmente pregiudicati dall'introduzione di una nuova o diversa disciplina del governo del territorio. Al contrario, oggetto del giudizio è la legittimità del provvedimento con cui il Comune ha dichiarato l'improcedibilità di un'istanza per l'approvazione di un piano attuativo di iniziativa privata, riconducibile esclusivamente ai soggetti sottoscrittori e finalizzato alla realizzazione di una struttura diagnostico-sanitaria in conformità alla destinazione d'uso, cioè un'opera specifica che rappresenta attuazione dell'interesse pretensivo esclusivo degli odierni ricorrenti allo sfruttamento edificatorio.

15.2 Il provvedimento impugnato, quindi, incide negativamente sulla sfera giuridica di soggetti specificamente individuati, viepiù facendo seguito a un atto di impulso proveniente dagli stessi privati che ne sono i destinatari, rispetto ai quali trova applicazione la disciplina delle garanzie ordinarie della Legge n. 241/1990. A conferma di quanto precede, peraltro, proprio in relazione all'ambito di applicazione dell'art. 13 della Legge n. 241/1990 è stato precisato in giurisprudenza che *"un piano attuativo non ha natura regolamentare e la sua approvazione su richiesta di un privato avviene all'esito di un normale procedimento amministrativo"* (cfr. Cons. di Stato, Sez. IV, 9.12.2022, n. 10788).

15.3 Tale posizione, del resto, risulta coerente anche con il contenuto dell'art. 14, comma 1 della Legge n. 12/2005, che prevede la comunicazione individuale al soggetto proponente *"della conclusione della fase istruttoria, indipendentemente dall'esito della medesima"*, che, laddove di contenuto negativo, *"pone termine al procedimento di adozione dei piani attuativi e loro varianti"*.

15.4 Né si può peraltro ritenere, sul piano della rilevanza dell'apporto partecipativo

dei privati, che il contributo dei ricorrenti fosse privo di utilità ai fini di una diversa valutazione dell'amministrazione, tenuto conto delle molteplici argomentazioni svolte in ricorso e delle conclusioni sopra raggiunte in ordine all'interpretazione della previsione del Piano delle Regole. La lamentata omissione procedimentale, lungi dal costituire un vizio meramente formale; ha quindi negativamente inciso sullo svolgimento dell'istruttoria e ha impedito all'amministrazione ogni interlocuzione di merito con i privati istanti, che avrebbe potuto sollecitare una differente determinazione dell'Ente.

16. In conclusione, il ricorso è fondato in relazione ai motivi sopra esaminati e, per l'effetto, il provvedimento del Comune di Seregno prot. n. 0038205 del 23.06.2023 deve essere annullato; gli altri profili di doglianza possono essere assorbiti in considerazione della prevalenza logica delle censure scrutinate e l'effetto pienamente soddisfacente della posizione dei ricorrenti in relazione al *petitum* di annullamento.

17. Le spese di lite possono essere compensate tra le parti data la peculiarità della presente controversia.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie come da motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 31 gennaio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Gabriele Nunziata, Presidente

Antonio De Vita, Consigliere

Valentina Caccamo, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Valentina Caccamo**

**IL PRESIDENTE**  
**Gabriele Nunziata**

**IL SEGRETARIO**