

Publicato il 23/04/2025

N. 01435/2025 REG.PROV.COLL.
N. 02466/2024 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2466 del 2024, proposto da Associazione Culturale Assadaka di Erba, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Vincenzo Latorraca e Michela Luraghi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Erba, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Laura Giacomelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

previa sospensione cautelare

- del provvedimento del Comune di Erba, prot. 25859 del 20.6.2024, recante “diniego pratica p.e. n. 693/2021 (Suap 1611), permesso di costruire per cambio di destinazione d’uso da ufficio e centro sociale da eseguirsi in via Lecco 22 – 22036 Erba (Co), immobile individuato catastalmente come sez. cens. Cassina Mariaga, fg. 2, particella 1840 sub 787-810 – Erba (Co)” trasmesso con nota Suap prot. 120687 del 20.6.2024;

- della deliberazione G.C. n. 115 del 27.5.2024 e della relazione istruttoria prot. 22350 del 27.5.2024 richiamate nel diniego, nonché di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 marzo 2025 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. La ricorrente Associazione Culturale Assadaka (di seguito solo "Associazione") premette di essere attiva nel Comune di Erba senza scopo di lucro, prefiggendosi l'obiettivo, attraverso molteplici attività socioculturali, di favorire un modello di integrazione per i propri associati, tutti cittadini stranieri immigrati in Italia.

2. Espone, in fatto, di essere proprietaria di un'unità immobiliare sita nel Comune di Erba, alla via Lecco, n. 22, ubicata all'interno di un edificio con prevalente vocazione produttiva e commerciale e di aver chiesto all'amministrazione comunale con istanza del 6.12.2021, il rilascio del permesso di costruire per "*cambio d'uso da A/10 uffici a C/4 centri sociali mediante compartimentazione con slp di m2 54,60*".

3. All'esito dell'istruttoria, con provvedimento del 6.6.2022 detta istanza è stata respinta sul presupposto che non fossero sussistenti le condizioni per assentire la monetizzazione di 9 parcheggi pertinenziali, necessari per la realizzazione del progettato intervento edilizio, diffidandosi altresì l'Associazione dall'intraprendere i lavori per il mutamento di destinazione d'uso da ufficio a centro sociale.

4. La ricorrente ha quindi adito questo Tribunale con ricorso iscritto al numero di r.g. 1285/2022 onde ottenere l'annullamento del suddetto

provvedimento, chiedendo, altresì, la declaratoria dell'intervenuta formazione del silenzio-assenso ex art. 20 del D.P.R. n. 380/2001 sulla domanda di permesso di costruire. La causa è stata decisa con la sentenza n. 1291/2024, che, in parziale accoglimento del ricorso, ha annullato i provvedimenti impugnati per difetto di motivazione in merito all'impossibilità di ritenere assentibile la monetizzazione di parcheggi richiesta, mentre ha rigettato la domanda di accertamento della formazione del silenzio assenso sulla domanda di permesso di costruire.

5. In esecuzione della predetta pronuncia, l'amministrazione ha proceduto a riattivare il procedimento al fine di pervenire alla definizione della domanda di permesso di costruire presentata dall'Associazione ricorrente, emendata dai vizi che erano stati rilevati da questo Tribunale.

6. Con nota prot. 22606 del 28.5.2024 il Comune di Erba ha comunicato la sussistenza di motivi ostativi all'accoglimento della pratica ai sensi dell'art. 10 bis della Legge n. 241/1990, dando termine alla ricorrente per la presentazione di osservazioni, depositate il 6.6.2024.

7. Espletato il contraddittorio endoprocedimentale, con il provvedimento in epigrafe specificato il Comune di Erba ha nuovamente rigettato la richiesta della ricorrente volta al rilascio del permesso di costruire per il cambio di destinazione d'uso dell'immobile in questione da produttivo/commerciale a centro culturale, ritenendo insussistenti nel caso di specie le condizioni per la monetizzazione di 9 posti auto necessari per la modifica edilizia in progetto.

8. Con il presente ricorso l'Associazione ha impugnato il suddetto provvedimento, deducendo le censure così rubricate:

- “1) *Violazione degli artt. 14 e 15 n.t.a. del piano dei servizi del P.G.T. Violazione dell'art. 51 LR 12/2005. Eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto e di diritto. Violazione del principio di legalità. Violazione dell'art. 3 L. 241/1990. Difetto di motivazione. Eccesso di potere per manifesta irragionevolezza ed illogicità*”;

- “2) *Eccesso di potere per contraddittorietà intrinseca*”;

- “3) *Violazione dell’art. 3 L. 241/1990. Difetto di motivazione. Carenza istruttoria. Eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto e di diritto. Violazione/elusione della sentenza di Codesto TAR n. 1291/2024*”;
- “4) *Quanto deliberazione della Giunta comunale n. 115 del 27.5.2024. Violazione dell’art. 48 T.u.e.l. Violazione dell’art. 107 T.u.e.l. Incompetenza*”;
- “5) *Violazione degli artt. 7-10 e 10 bis L. 241/1990. Violazione del principio del contraddittorio e del giusto procedimento*”
- “6) *Eccesso di potere per sviamento*”;
- “7) *Violazione del principio di proporzionalità. Violazione degli artt. 18 e 42 Cost.*”
- “8) *Ancora violazione dell’art. 18 Cost. e dell’art. 42 Cost. Violazione dell’art. 71 d.lgs. 117/2017*”.

9. Si è costituito in resistenza il Comune di Erba, replicando alle argomentazioni della ricorrente e chiedendo il rigetto del ricorso siccome infondato.

10. Le parti hanno depositato ulteriori scritti difensivi in vista della trattazione di merito del ricorso e, all’udienza del 5.03.2025, la causa è passata in decisione.

11. Il ricorso è complessivamente infondato nei termini di seguito illustrati.

12. Con il primo mezzo l’Associazione denuncia l’erronea interpretazione e applicazione, da parte dell’amministrazione, degli artt. 14 e 15 delle N.T.A. del Piano dei Servizi del P.G.T. comunale contenenti la disciplina prevista per la monetizzazione delle dotazioni private di parcheggi. Secondo la ricorrente, difatti, la regolamentazione locale consentirebbe la monetizzazione dei parcheggi pertinenziali non rinvenibili presso l’immobile oggetto di trasformazione “*senza esprimere alcuna condizionalità*”, una volta accertata l’insussistenza delle dotazioni in loco, essendo rimessa all’amministrazione esclusivamente la definizione dei valori del corrispettivo. In particolare, l’art. 15, comma 3 delle N.T.A. del Piano dei Servizi individuerrebbe la monetizzazione come un’alternativa al reperimento delle dotazioni nel caso in cui il privato non possa ricavarle fisicamente sul lotto ovvero in un’area

prossima, da individuarsi entro la distanza di 150 metri di percorso pedonale. In tal caso l'amministrazione sarà tenuta a realizzare nelle aree vicine quei parcheggi che non è stato possibile individuare nelle aree inserite nella "fascia" di 150 metri, costituendo la monetizzazione, in detti termini, una conseguenza necessitata della non reperibilità di parcheggi.

La censura non può essere condivisa.

12.1 Va premesso che, come già chiarito dalla Sezione nella sentenza n. 1291/2024 resa nella precedente vicenda contenziosa intercorsa tra le medesime parti dell'odierno giudizio, la monetizzazione *"non costituisce un obbligo per il Comune o un diritto per il privato richiedente, ma l'oggetto di una potestà dell'amministrazione, il cui esercizio è legato alla mancanza di interesse pubblico all'acquisizione delle aree a standard (cfr. Cons. di Stato, Sez. IV, 31.05.2018, n. 3253)"*. Da tale insegnamento giurisprudenziale il Collegio non rinviene ragioni per discostarsi, dovendosi considerare la monetizzazione non solo un beneficio di carattere eccezionale, ma anche espressione di valutazioni ampiamente discrezionali dell'ente locale cui è rimesso il compito di stabilire se ne ricorrano le condizioni e i presupposti di fattibilità, alla luce della tutela dell'interesse pubblico cui l'azione amministrativa deve ispirarsi. Ne consegue che *"la scelta fra la cessione delle aree necessarie per la realizzazione delle opere di urbanizzazione ovvero la loro monetizzazione, rientra nella sfera di discrezionalità tecnico-amministrativa dell'ente locale, come tale non censurabile in sede giurisdizionale se non per manifesta irragionevolezza (Cons. St., Sez. IV, sentenza n. 824 del 7.2.2011)"* (cfr. Cons. di Stato, Sez. IV, 29.03.2019, n. 2084).

12.2 Ciò posto, le disposizioni dello strumento urbanistico del Comune di Erba contenenti la disciplina specifica della monetizzazione devono essere collocate e interpretate nel quadro dei consolidati principi giurisprudenziali elaborati in materia, che delineano il perimetro di operatività dell'istituto e la sua natura dichiaratamente "eccezionale" rispetto alla regola che impone di accompagnare gli interventi edilizi che comportano trasformazione del territorio con le relative dotazioni di standard e parcheggi pertinenziali.

In particolare, l'art. 15, comma 3 delle N.T.A. del Piano dei Servizi stabilisce che *“allorché il richiedente dimostri la difficoltà o l'impossibilità di realizzare sul lotto, in tutto od in parte, la dotazione prescritta, oppure allorché l'Amministrazione Comunale lo ritenga opportuno sotto il profilo urbanistico, quest'ultima, nell'ambito di un'impegnativa unilaterale approvata dall'Amministrazione Comunale, può:*

- accettare che i posteggi mancanti siano ricavati in aree debitamente servite per tale uso, esterne al lotto, all'edificio, all'esercizio od alla struttura lavorativa; possono essere utilizzate a parcheggio anche aree non contigue purché esse: a. siano poste ad una distanza non superiore a 150 m. di percorso pedonale; b. vengano vincolate a tale funzione fino a quando perduri la destinazione che ha determinato la dotazione minima;

- accettare il pagamento di un giusto corrispettivo perché il Comune realizzi i posteggi mancanti su un'area vicina, pubblica o da pubblicizzare”.

12.3 Ritiene il Collegio che la disposizione sopra richiamata, lungi dall'imporre la monetizzazione dei parcheggi privati ogni qualvolta la relativa dotazione non sia disponibile sull'area interessata dall'intervento di trasformazione edilizia, rimetta interamente alla valutazione dell'amministrazione la scelta in ordine all'accoglimento o meno della richiesta della parte privata.

12.4 La circostanza che non sia possibile reperire in loco la necessaria quota di parcheggi privati costituisce, a ben vedere, il presupposto fattuale – che si potrebbe definire di ordine minimo – per accedere all'applicazione dell'istituto, ma non comporta *ex se* alcun diritto alla monetizzazione delle dotazioni mancanti a favore del richiedente, né si impone come alternativa bloccata all'amministrazione. Quest'ultima, difatti, conserva pur sempre il potere-dovere di valutare l'assentibilità della richiesta di monetizzazione alla luce dell'interesse pubblico all'ordinato sviluppo del territorio, considerato che l'istituto si traduce, in sostanza, nella rinuncia a dotazioni funzionali a garantire ordine, vivibilità e accessibilità alla collettività e ai residenti delle aree interessate dalla trasformazione edilizia o ubicate in prossimità.

Come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa, difatti, *“la monetizzazione degli standard urbanistici non può essere considerata alla stregua di una vicenda di carattere*

unicamente patrimoniale e rilevante solo sul piano dei rapporti tra l'ente pubblico e il privato che realizzerà l'opera, e ciò perché, da un lato, così facendo si legittima la paradossale situazione di separare i commoda (sotto forma di entrata patrimoniale per il Comune) dagli incommoda (il peggioramento della qualità di vita [...]) e dall'altro, si nega tutela giuridica agli interessi concretamente lesi degli abitanti dell'area" (cfr. Cons. di Stato, Sez. IV, 5.08.2014, n. 4183).

12.5 Peraltro, la disciplina della monetizzazione prevista nello strumento urbanistico locale del Comune di Erba non consente di sostituire la realizzazione dei parcheggi minimi con il pagamento di una somma di denaro, rinunciando dunque alla relativa dotazione; il pagamento di un "giusto corrispettivo" nel caso in cui non sia garantita la quota di parcheggi, difatti, è finalizzato a consentire il reperimento di questi ultimi su un'area diversa, purché ritenuta idonea e vicina a quella incisa dall'intervento edilizio, tramite l'intervento collaborativo dell'amministrazione che dovrà garantire la relativa acquisizione.

Una simile disciplina esclude *a fortiori* che possa ipotizzarsi una sorta di automatismo nell'accoglimento delle richieste private di monetizzazione, poiché l'amministrazione è tenuta a valutare discrezionalmente non solo se è di interesse pubblico ammettere un intervento edilizio che non è corredato in loco dalla dotazione minima di parcheggi, ma anche se e in che misura sia possibile ritenere soddisfattiva la localizzazione di questi ultimi – che devono essere comunque garantiti – su un'area diversa da quella incisa.

12.6 Del resto, secondo un consolidato principio giurisprudenziale, "*senza la monetizzazione il privato è posto di fronte alle seguenti alternative: non realizzare l'intervento; cedere, ove possibile, una parte del proprio immobile al comune; acquistare, in zona, a prezzo di mercato, spazi da destinare a standard* (Cons. Stato, sez. IV, 14 aprile 2014, n. 1820)" (cfr. Cons. di Stato, Sez. II, 8.08.2024, n. 7058). Da tale affermazione si ricava, pertanto, che la monetizzazione può anche non essere possibile in concreto o non essere ritenuta di interesse pubblico, per cui, pur essendo un'opzione prevista dallo strumento urbanistico e praticabile in linea

teorica, l'amministrazione non è obbligata a prestare il proprio consenso ove ritenga che tale soluzione non risponda all'interesse della collettività e alle esigenze di corretto sviluppo del territorio.

Ne consegue, alla luce delle osservazioni che precedono, l'infondatezza della doglianza ora scrutinata.

13. Con un ulteriore ordine di censure, sempre articolato nel primo motivo di ricorso, la ricorrente lamenta che l'interpretazione data dal Comune di Erba della disciplina della monetizzazione contenuta nelle N.T.A. del Piano dei Servizi introdurrebbe un'illegittima commistione di criteri e presupposti non prevista dallo strumento urbanistico locale. Difatti, il riferimento alla prossimità (150 metri) dell'area per il reperimento delle dotazioni non sarebbe applicabile laddove venga chiesta la monetizzazione e sia il Comune a dover eseguire le opere, trattandosi di criterio dettato esclusivamente per la realizzazione delle dotazioni necessarie da parte del privato, ove esse non siano reperibili sul lotto. L'amministrazione avrebbe quindi applicato a una fattispecie (l'ipotesi della monetizzazione) i criteri dettati per l'altra (il reperimento delle dotazioni da parte del privato su area entro i 150 metri).

In tale prospettiva, la ricorrente contesta la prassi dell'Ufficio comunale di ricondurre la nozione di "area vicina" alla "distanza di 150 m di percorso pedonale", ritenendola giuridicamente irrilevante rispetto al contenuto dello strumento urbanistico e fermo restando che l'interpretazione di quest'ultimo spetterebbe al Consiglio comunale, non potendo allo stesso sostituirsi una prassi d'ufficio, né la Giunta comunale. Pertanto, l'Associazione conclude che, *"nel caso in cui siano individuabili aree, pur non contigue ma all'interno dei 150 metri, è possibile reperire i parcheggi all'esterno del lotto. Nel caso in cui il reperimento si dimostri impossibile, vale la monetizzazione. In tal caso l'Amministrazione si impegnerà a realizzare nelle aree vicine quei parcheggi che non è stato possibile individuare nelle aree inserite nella "fascia" di 150 metri"* (cfr. ricorso, pag. 12).

13.1 La censura è infondata.

Ritiene il Collegio che la posizione interpretativa dell'amministrazione non sia manifestamente illogica o sproporzionata, mirando anzi a un'applicazione omogenea e ponderata della disciplina prevista dallo strumento urbanistico locale. Come condivisibilmente evidenziato dal Comune di Erba, difatti, non è irragionevole fare ricorso nell'interpretazione del concetto di vicinanza a un criterio che tenga conto della distanza assegnata al privato dall'art. 15 N.T.A. per l'individuazione di standard esterni al lotto, poiché in entrambi i casi lo scopo della disposizione è assicurare alla funzione insedianda le dovute dotazioni, senza creare pregiudizio alla qualità della vita della zona, dei suoi residenti e di tutti coloro che ne a vario titolo ne fruiscono. Posizione, questa, coerente con la specifica disciplina prevista dallo strumento urbanistico del Comune di Erba, che non contempla la possibilità di sostituire le dotazioni mancanti con il pagamento di una somma di denaro, richiedendo comunque il reperimento delle stesse direttamente a opera del privato oppure per il tramite dell'amministrazione, previo pagamento di un giusto corrispettivo.

13.2 L'esigenza di garantire le dotazioni in una zona che abbia un apprezzabile collegamento in termini di vicinanza spaziale con il lotto oggetto dell'intervento edilizio è sempre la stessa e non cambia – sotto il profilo dell'interesse pubblico al corretto sviluppo e governo del territorio, nonché della tutela degli interessi degli utenti della zona – nel caso in cui la dotazione possa essere reperita dal privato rispetto all'ipotesi in cui debba essere realizzata dall'amministrazione a spese dello stesso, così risultando ben plausibile un'interpretazione ispirata a esigenze di omogeneità nell'applicazione delle disposizioni dello strumento urbanistico, anche al fine di evitare possibili sperequazioni nel ricorso a una facoltà di carattere "eccezionale" qual è quella della monetizzazione.

13.3 Peraltro, evidenzia il Collegio che parte ricorrente, pur censurando sul piano della correttezza interpretativa la scelta dell'amministrazione di limitare la valutazione delle possibili aree libere entro la distanza massima di 150 metri, non allega né dimostra la sussistenza di lotti più lontani – né tantomeno indica

quale dovrebbe essere l'estensione dell'“*area vicina*” – idonei anche solo in astratto all'insediamento delle dotazioni mancanti e che l'amministrazione avrebbe potuto considerare nel quadro dell'istruttoria svolta sull'istanza di monetizzazione. Anche sotto questo profilo, pertanto, non emergono ragioni di illogicità, irragionevolezza nelle valutazioni del Comune di Erba, che meritano di essere confermate.

14. Con il secondo mezzo, l'Associazione denuncia la “*contraddittorietà intrinseca*” del provvedimento impugnato, nel quale prima si legge che non sarebbe stata “*specificata né dimostrata la difficoltà o l'impossibilità alla realizzazione/reperimento sul lotto dei posti auto*” sul lotto interessato da parte della ricorrente e, poi, si dà atto dell'infruttuosità della ricerca di aree vicine all'immobile sulle quali reperire i parcheggi mancanti. In ogni caso, la ricorrente avrebbe evidenziato nella richiesta di monetizzazione l'impossibilità di fornire l'intera dotazione, per cui si sarebbe trattato di un dato ben noto alla stessa.

Ritiene il Collegio che la censura in esame non colga nel segno.

14.1 Sotto un primo profilo, anche laddove dovesse ritenersi non corretta l'affermazione secondo cui la ricorrente non avrebbe dimostrato la difficoltà o l'impossibilità alla realizzazione/reperimento sul lotto dei posti auto, tale circostanza non varrebbe comunque a rendere illegittimo il provvedimento e a invalidare la valutazione compiuta dall'amministrazione. Quest'ultima, infatti, non si è arrestata di fronte alla ritenuta inadeguatezza del contributo collaborativo della parte privata, né ha ritenuto di rimettere interamente alla richiedente l'onere di un ulteriore supplemento di indagine, ma ha proceduto essa stessa nell'istruttoria valutando in autonomia la possibilità di collocare e acquisire altrove i parcheggi richiesti per la realizzazione dell'intervento.

14.2 Sotto un secondo profilo, va comunque evidenziato che la disciplina delle succitate N.T.A. del Piano dei Servizi delinea in capo al privato l'onere di verificare, prima della richiesta di monetizzazione, l'impossibilità o la non superabile difficoltà del reperimento delle dotazioni di parcheggi, in tal senso

richiedendo uno sforzo preliminare ulteriore rispetto alla mera constatazione dell'insufficienza delle stesse. In altri termini, il richiedente è tenuto – anche nell'interesse proprio e secondo principi di collaborazione con la parte pubblica, oltre che di economicità dei procedimenti – a valutare se, nell'ambito delle proprie possibilità e con gli strumenti di cui può avvalersi, è in grado di individuare e proporre un'area alternativa per la collocazione dei parcheggi, accertamento questo da non ritenersi sproporzionato e che, nel caso di specie, l'amministrazione ha ritenuto non essere stato effettuato dalla ricorrente.

15. Con il terzo motivo di ricorso, espressamente subordinato al primo, vengono sollevate censure di “*Violazione dell'art. 3 L. 241/1990. Difetto di motivazione. Carenza istruttoria. Eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto e di diritto. Violazione/elusione della sentenza di Codesto TAR n. 1291/2024*”.

L'Associazione deduce plurimi profili di doglianza – che saranno di seguito oggetto di separata disamina – volti a denunciare il difetto di istruttoria e di motivazione che inficerebbe la correttezza dell'operato dell'amministrazione, anche laddove si ritenesse di interpretare la locuzione “area vicina” sulla scorta degli stessi presupposti relativi alle aree ricomprese nella distanza di 150 metri per le ipotesi di posti reperibili all'esterno del lotto.

16. In particolare, un primo ordine di censure è volto a contestare che l'amministrazione comunale non avrebbe preso in considerazione i parcheggi pertinenziali di proprietà del Condominio, i quali, sia pure in quota millesimale, spetterebbero anche alla ricorrente, tanto che il tecnico di parte aveva indicato in numero di 5 il fabbisogno di parcheggi pertinenziali.

La doglianza è infondata.

L'Associazione si limita infatti semplicemente ad affermare che la monetizzazione dovrebbe essere relativa solo a 5 parcheggi e non ai nove indicati dall'amministrazione, senza tuttavia dimostrare secondo quali criteri e sulla base di quali dati perviene a un simile risultato. Tale circostanza non consente dunque di apprezzare la correttezza dell'impostazione metodologica

del calcolo effetto dalla ricorrente, da contrapporre all'eventuale erroneità di quello elaborato dall'amministrazione. Quest'ultima, per parte sua, evidenzia che *“il risultato aritmetico corretto”* sarebbe *“invece di 10,92 = 54,60 mq/ 5 mq (a cui è seguito poi l'arrotondamento a 11, da cui sono stati dedotti i 2 posti auto già in dotazione all'unità immobiliare de quo, in forza dell'attuale destinazione d'uso di ufficio, per arrivare a 9 posti auto)”* (cfr. memoria di costituzione pag. 7), senza che tale calcolo sia stato smentito o contestato dalla ricorrente con puntuali argomentazioni tecniche.

16.1 Peraltro, non risulta che l'Associazione abbia sinora mai contestato in alcuna delle pur numerose occasioni di confronto con l'amministrazione il valore di 9 parcheggi cui la stessa ha fatto riferimento nei propri provvedimenti. Anche sotto questo aspetto, pertanto, la critica mossa all'operato dell'amministrazione non coglie nel segno.

17. Sempre nell'ambito del terzo motivo vengono articolati due ulteriori profili di censura, da trattarsi congiuntamente in quanto strettamente connessi, il primo dei quali attiene alla contestata violazione del dovere di specifica motivazione imposto dalla sentenza n. 1291/2024 di questo Tribunale. Il Comune di Erba, infatti, avrebbe omesso di indicare in maniera puntuale le ragioni concrete che, in relazione alla domanda presentata, hanno condotto al rigetto della richiesta di monetizzazione. Con il secondo ordine di contestazioni, la ricorrente deduce che non sussisterebbero o sarebbero superabili le criticità individuate dal Comune di Erba come ostative all'utilizzazione, per la localizzazione dei parcheggi mancanti, delle uniche quattro aree libere poste in prossimità dell'immobile oggetto di cambio d'uso su cui si è concentrata la valutazione dell'amministrazione. Secondo tale prospettazione, a ben leggere la relazione istruttoria si ricaverebbe che *“per tutte le ipotesi esaminate si intravede chiaramente la possibilità di realizzare i parcheggi e quindi di consentire la monetizzazione”* (cfr. ricorso pag. 23).

17.1 Va premesso sul piano processuale che non è possibile contestare, nell'ambito di un'azione prettamente impugnatoria, l'inosservanza da parte

dell'amministrazione dell'effetto conformativo discendente dalla precedente sentenza n. 1291/2024 di questo Tribunale e la violazione, per il tramite del nuovo provvedimento, dei contenuti di tale pronuncia. Tali censure, difatti, attengono al piano della corretta esecuzione del provvedimento giudiziario e, dunque, possono essere devolute soltanto attraverso lo strumento del giudizio di ottemperanza, che nella fattispecie non è stato azionato.

17.2 La dedotta insufficienza motivazionale, tuttavia, può essere esaminata a prescindere dal parametro rappresentato dalla citata sentenza, quale vizio proprio del nuovo atto assunto dall'amministrazione, che il Collegio ritiene insussistente.

17.3 La lettura della Relazione istruttoria richiamata dall'amministrazione a fondamento del provvedimento impugnato smentisce il denunciato difetto di motivazione, risultando ben chiare e puntualmente enunciate le ragioni, attinenti al piano delle valutazioni tecnico-discrezionali e della tutela dell'interesse pubblico collettivo, ritenute ostative all'accoglimento dell'istanza di monetizzazione presentata dalla ricorrente.

L'amministrazione ha infatti individuato le uniche quattro aree che, nel raggio di 150 metri dall'area oggetto di intervento, avrebbero potuto essere considerate per la collocazione dei parcheggi mancanti. Ciascuna di esse, tuttavia, presenta criticità oggettive attinenti sia alla qualità dei suoli e alla loro inidoneità rispetto a interventi di trasformazione edilizia, qual è la creazione di 9 posti auto per un totale di circa 247,50 mq di superficie minima, sia alla destinazione urbanistica dell'area per il soddisfacimento di interessi collettivi quali la fruizione di spazi destinati a parco e a uso pubblico.

Nello specifico, il provvedimento impugnato dà atto delle seguenti circostanze:

- a) una prima area individuata dall'amministrazione è rappresentata da una zona a verde prospiciente l'immobile oggetto di cambio di destinazione d'uso, inserita nel vigente P.G.T. all'interno "*della rete ecologica "sistemi rurali ed ecosistemi residuali a funzione protettiva"* e classificata dalla Carta del dissesto dello Studio geologico

e idrogeologico comunale come “Area a pericolosità di esondazioni, aree instabili e dissesti morfologici di carattere torrentizia media o moderata”, pertanto presenta notevoli problematiche, anche dal punto di vista costruttivo, per portare l’area in condizioni di sicurezza utili per l’edificazione”;

b) un secondo lotto è destinato dal P.G.T. all’attuazione di piani di “*edilizia residenziale pubblica*”: l’amministrazione ha quindi evidenziato, per un verso, che la conformazione del lotto, unitamente alla zona di inedificabilità correlata alla presenza della fascia di rispetto di una roggia, rende il terreno fruibile estremamente ridotto e, per altro verso, che il rispetto degli indici previsti per la realizzazione di immobili di edilizia residenziale pubblica comporta la saturazione del lotto e l’indisponibilità di aree utilizzabili;

c) una terza area risulta posizionata all’interno della rete ecologica del P.T.C.P., per cui il suo utilizzo “*comporterebbe consumo di suolo in contrasto con le limitazioni previste dall’art. 5 della L.R. 31/2014 in merito al bilancio ecologico*”;

d) l’ultima area individuata dall’amministrazione è attualmente l’unica destinata a parchi di quartiere e spazi aperti di uso pubblico a servizio dell’intero comparto urbano di Via Lecco (area inserita nel vigente P.G.T. in ambito Tessuti urbani) e, inoltre, “*le sue esigue dimensioni non riescono a garantire lo standard minimo previsto di mq 9,00 per abitante di cui all’art. 3 del Decreto interministeriale 02/04/1968, n. 1444*”.

17.4 Pertanto, l’istruttoria si chiude rilevando che i primi tre terreni non sono utilizzabili per la dotazione di aree a parcheggio in quanto ciò comprometterebbe il bilancio ecologico e le previsioni urbanistiche vigenti, oltre a presentare costi rilevanti per l’adeguata predisposizione delle aree, mentre l’utilizzazione dell’ultimo di essi comporterebbe la variazione dello strumento urbanistico vigente e pregiudicherebbe la dotazione minima di standard a verde per le funzioni esistenti, per cui ne è stata esclusa la rispondenza al pubblico interesse (cfr. deliberazione della Giunta Comunale n. 115 del 27.05.2024).

17.5 Si tratta di valutazioni che, attenendo direttamente alla scelta fra il reperimento delle dotazioni di parcheggi ovvero la loro monetizzazione, rientrano *“nella sfera di discrezionalità tecnico-amministrativa dell'ente locale, come tale non censurabile in sede giurisdizionale se non per manifesta irragionevolezza (Cons. St., Sez. IV, sentenza n. 824 del 7.2.2011)”* (cfr. Cons. di Stato, Sez. IV, 31.05.2018, n. 3253).

17.6 Alla luce del complessivo quadro sopra delineato, ritiene il Collegio che le motivazioni ostative alla monetizzazione individuate dall'amministrazione, come espresse nella relazione istruttoria e nella deliberazione della Giunta Comunale n. 115 del 27.05.2024 richiamate a fondamento del provvedimento impugnato, resistano alle censure della ricorrente e non presentino alcun elemento di macroscopica illogicità, irragionevolezza o grave travisamento dei fatti che soli possono consentire il sindacato giurisdizionale rispetto a scelte caratterizzate da ampia discrezionalità amministrativa.

Al contrario, le stesse risultano non solo adeguatamente supportate dalle chiare risultanze dell'istruttoria, ma anche fondate su ragioni oggettive che attengono alla tutela dell'ambiente e del territorio, all'inidoneità del suolo sul piano idrogeologico rispetto alla prevista trasformazione e dunque a preminenti esigenze di sicurezza, alla destinazione del lotto per la realizzazione di interventi di edilizia residenziale pubblica, quale *“servizio pubblico”* atto a soddisfare le esigenze abitative delle fasce più vulnerabili della popolazione, nonché alla conformazione materiale dell'area. Non si tratta di valutazioni astratte o generiche, ma di considerazioni puntuali che attengono alla specificità delle ipotesi vagliate e del contesto territoriale preso in esame, rispetto alle quali, peraltro, la ricorrente non muove concrete censure atte a dimostrarne l'assoluta inattendibilità o erroneità, né individua possibili soluzioni alternative non esaminate dall'amministrazione.

17.7 Non può condividersi, infine, l'affermazione dell'Associazione secondo cui, con riferimento all'area identificata sub d), la Relazione istruttoria non individuerebbe ragioni impeditive in senso assoluto e, dunque, deporrebbe nel

senso dell'ammissibilità della monetizzazione con la realizzazione dei parcheggi da parte del Comune, risultando perciò quantomeno contraddittoria la successiva esclusione di detta aree sia nella delibera della Giunta Comunale n. 115 del 27.05.2024, sia nel provvedimento impugnato che la recepisce. Contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, in sede istruttoria è emerso che tale area potrebbe ipoteticamente essere compatibile solo a condizione di modificare lo strumento urbanistico e accettare una riduzione dello standard di aree a parco e a verde pubblico, già insufficiente rispetto alla misura indicata dal D.M. n. 1444/1968, per cui è stata rimessa alla Giunta Comunale la valutazione di rispondenza di una simile operazione all'interesse pubblico. Ipotesi, questa, che è stata espressamente esclusa, poiché l'area in questione è risultata *“l'unica zona destinabile a parco, per il gioco e per lo sport nel comparto di Via Lecco”* e, come tale, da preservare nell'interesse della collettività che ne fruisce (cfr. della Giunta Comunale n. 115 del 27.05.2024, pag. 5).

Non esiste pertanto alcuna contraddittorietà tra le risultanze dell'istruttoria e le successive determinazioni dell'ente locale, che sono espressione, anche sotto questo profilo, di valutazioni strettamente discrezionali e nel merito insindacabili.

Il motivo va dunque respinto.

18. Con il quarto mezzo, l'Associazione contesta l'incompetenza della Giunta Comunale in materia, trattandosi di questione rientrante nella gestione amministrativa e, dunque, afferente al procedimento per il rilascio del permesso di costruire. Pertanto, il parere della Giunta in merito alla richiesta di monetizzazione dei posti auto sarebbe *“tamquam non esset, esulando dalla competenza dell'organo, peraltro neppure previsto dalle norme di attuazione dello strumento urbanistico”* (cfr. ricorso pag. 24).

Sostiene invece l'amministrazione che la ponderazione della valutazione di opportunità in ordine all'accoglibilità dell'istanza di monetizzazione non potrebbe essere intesa come atto meramente gestionale rimesso al dirigente, rappresentando piuttosto esercizio di una funzione di organo di governo non

riservata ad altri organi, per la quale è dunque competente la Giunta Comunale.

Anche in questo caso la censura va disattesa.

18.1 Come ben evidenziato dall'amministrazione, il Consiglio Comunale si è espresso disciplinando la monetizzazione delle dotazioni di parcheggi privati all'art. 15 delle N.T.A. del Piano dei Servizi, così regolamentando l'istituto all'interno dello strumento urbanistico locale. La decisione in merito all'assentibilità delle singole istanze di monetizzazione non ha natura meramente esecutiva o organizzativa, né si esaurisce nell'ambito del solo procedimento finalizzato al rilascio del titolo edilizio, ma comporta valutazioni attinenti all'opportunità, sul piano delle valutazioni legate allo sviluppo urbanistico del territorio, di rinunciare al reperimento in loco delle dotazioni minime e, dunque, si sostanzia in un atto di governo e controllo amministrativo. Pertanto, non risulta censurabile la condotta dell'Ufficio comunale competente che, dopo aver predisposto la relazione istruttoria ed esaminato il caso concreto, ha acquisito anche la valutazione della Giunta Comunale in ordine alla compatibilità dell'istanza con l'interesse alla qualità della vivibilità urbana e alla fruibilità dell'area interessata dalla trasformazione edilizia.

18.2 Peraltro, va evidenziato che la valutazione dell'organo giuntale è pienamente conforme a quella espressa dal dirigente, che, nell'ambito degli approfondimenti istruttori, ha ben evidenziato le ragioni impeditive della richiesta monetizzazione, in correlazione con le caratteristiche delle aree considerate ai fini del reperimento delle dotazioni.

19. Con il quinto motivo, la ricorrente lamenta che il preavviso di rigetto alla stessa inviato ex art. 10 bis della Legge n. 241/1990 non avrebbe indicato effettivamente le ragioni sottese al diniego della richiesta monetizzazione, richiamando una relazione di approfondimento istruttorio che non avrebbe trasmesso alla parte privata.

Ritiene il Collegio che la censura sia infondata, in quanto il preavviso di rigetto è stato regolarmente trasmesso alla ricorrente e ha un contenuto adeguato a rendere la stessa edotta delle ragioni per cui l'amministrazione si è orientata verso il diniego della richiesta di monetizzazione, anche attraverso il richiamo alla relazione istruttoria, ivi correttamente menzionata e resa identificabile nei suoi estremi. A fronte dell'adempimento da parte dell'amministrazione dell'obbligo partecipativo di cui all'art. 10 bis della Legge n. 241/1990, la ricorrente non ha peraltro in concreto indicato quali elementi valutativi avrebbe potuto sottoporre all'amministrazione laddove la comunicazione dei motivi ostativi fosse stata più ampia e dettagliata, per cui, anche sotto questo profilo, non si rinvengono elementi che di fondatezza a sostegno della doglianza scrutinata.

20. Con il sesto motivo, la ricorrente lamenta che il provvedimento impugnato sarebbe viziato da eccesso di potere, mancando una chiara indicazione dell'interesse pubblico perseguito dall'amministrazione e delle ragioni del diniego. Inoltre, neppure sarebbe stato allegato un eventuale incremento del carico urbanistico, di fatto inesistente, anche ove si consideri che durante il periodo del Ramadan non si sarebbe verificata alcuna problematica viabilistica tale da poterne far supporre un aumento.

La censura è infondata.

20.1 Come emerge dalle osservazioni svolte ai paragrafi che precedono, l'amministrazione ha chiaramente indicato le ragioni ostative alla monetizzazione, indicando altresì, nelle ipotesi in cui ragioni di tipo ambientale o urbanistico non escludono a priori la possibilità di realizzare le dotazioni in questione, la non compatibilità della trasformazione richiesta con l'interesse pubblico alla fruizione degli spazi alternativi che sono stati valutati ai fini della possibile collocazione dei parcheggi mancanti sul lotto di proprietà della ricorrente.

Peraltro, l'esigenza di una puntuale motivazione in merito alla compatibilità dell'intervento con l'interesse pubblico si pone laddove l'amministrazione

decida di autorizzare la monetizzazione – ovvero nell'ipotesi opposta a quella in esame – accettando di sostituire il doveroso reperimento delle dotazioni con il pagamento di una somma di denaro per la realizzazione delle stesse su un'area vicina, dovendo in questo caso essere indicate le ragioni che inducono l'ente a concedere tale eccezionale beneficio.

Il provvedimento è dunque correttamente motivato anche sotto questo profilo.

21. Con il settimo e l'ottavo motivo, da trattarsi congiuntamente in quanto connessi, la ricorrente lamenta che il provvedimento gravato violerebbe il principio di proporzionalità, quale criterio fondamentale nell'ambito della dialettica tra autorità dello Stato e libertà dell'individuo e limite alle ingerenze nella sfera giuridica dei privati. Il diniego opposto dall'amministrazione e fondato sull'impossibilità di monetizzare pochi posti auto si rivelerebbe difatti contrario a tale principio, soprattutto se rapportato a diritti di rango costituzionale che resterebbero privi di tutela.

21.1 L'amministrazione avrebbe inoltre violato il diritto di proprietà e di associazione garantiti dalla Costituzione, in quanto il diniego di cambio d'uso da uffici a centro sociale precluderebbe alla ricorrente l'utilizzo dell'immobile di cui è proprietaria per il perseguimento degli scopi statuari, nell'esercizio della libertà associativa. Inoltre, viene contestata l'affermazione contenuta nel provvedimento impugnato secondo cui non sarebbe applicabile alla fattispecie l'art. 71 del D.Lgs.n. 117/2017, mancando la dimostrazione dell'iscrizione della ricorrente al Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS) e il conseguente possesso della qualifica di Associazione di Promozione Sociale, che le consentirebbe di insediare la propria sede in ogni area del territorio comunale e indipendentemente dalla destinazione urbanistica.

21.2 I motivi, che possono essere trattati congiuntamente in quanto connessi, sono complessivamente infondati.

21.3 Ritiene il Collegio che la decisione dell'amministrazione comunale di non acconsentire alla monetizzazione dei parcheggi non reperibili sul lotto

interessato dalla trasformazione edilizia non sia affetta dalla denunciata sproporzione, ma risulti invece espressione di un'accurata istruttoria nella quale sono state considerate – nell'interesse dell'Associazione – tutte le alternative possibili al fine di localizzare le dotazioni mancanti su un'area vicina, con esito negativo. Né del resto la ricorrente ha finora indicato alcuna soluzione alternativa da poter considerare ai fini di cui si discute, dalla quale eventualmente desumere la parzialità o la non correttezza delle valutazioni dell'ente, che dunque risultano, anche sotto questo aspetto, pienamente attendibili.

21.4 Del resto, va rammentato che l'intervento proposto dalla ricorrente, in linea di principio, non potrebbe essere realizzato perché difetta della disponibilità delle aree necessarie con destinazione a parcheggio di pertinenza del lotto, questione certamente non secondaria anche in considerazione dell'uso dell'immobile da parte della pluralità degli associati. La sua ammissibilità passa dunque attraverso l'esercizio di una facoltà – la monetizzazione – riservata all'amministrazione nell'esercizio della propria discrezionalità e di carattere eccezionale, che nella fattispecie è stata esclusa per l'insussistenza di un'area idonea ove collocare le dotazioni mancanti.

21.5 Peraltro, se è vero che l'art. 71 del D.Lgs. n. 117/2017 stabilisce che le sedi degli enti del Terzo settore e i locali in cui si svolgono le relative attività istituzionali *“sono compatibili con tutte le destinazioni d'uso omogenee previste dal decreto del Ministero dei lavori pubblici 2 aprile 1968 n. 1444 e simili, indipendentemente dalla destinazione urbanistica”*, tale previsione derogatoria non esclude la necessità di prestare comunque le dotazioni di parcheggi pertinenziali privati, trattandosi di obbligo autonomo che permane a prescindere dalle questioni relative all'insediabilità dell'attività o del servizio in deroga alla destinazione dell'area o del singolo immobile. Infine, anche a voler in ipotesi ritenere che l'iscrizione al Registro sia priva di effetti costitutivi ai fini dell'acquisizione della qualifica di associazione di promozione sociale, è comunque necessario che siano forniti adeguati elementi di prova in ordine alla sussistenza sostanziale delle

caratteristiche a tal fine espressamente richieste dalla legge, in particolare agli artt. 35 e 36 del D.Lgs. n. 117/2017, di cui tuttavia non vi è alcuna traccia tanto in sede procedimentale, quanto agli atti del presente giudizio.

21.6 L'Associazione potrà dunque continuare a utilizzare il bene in sua proprietà secondo la destinazione d'uso che gli è propria e che lo stesso ha sempre avuto, rimanendo quindi piene e incondizionate le facoltà di godimento e disposizione della res che sostanziano il titolo dominicale.

22. Infine, va dato atto che, nella memoria depositata il 31.01.2025, parte ricorrente richiama la disciplina di cui all'art. 23 ter del D.P.R. n. 380/2001, come introdotta dal c.d. "**Decreto Salva Casa**", precisando che ai sensi del comma 1 quater della predetta disposizione il mutamento di destinazione d'uso *"di cui al comma 1 ter è sempre consentito, anche in deroga alle destinazioni urbanistiche stabilite dal P.G.T., a titolo gratuito e non è assoggettato al reperimento di aree per attrezzature pubbliche o di uso pubblico. Pertanto, alla luce della citata disposizione normativa, entrata in vigore il 28.7.2024, non sussiste, nella fattispecie, alcun obbligo di reperire parcheggi, come invece pretende il Comune"* (cfr. memoria pag. 2).

22.1 La censura in questione è innanzitutto inammissibile perché veicolata con mera memoria non notificata alle parti, pur introducendo un nuovo profilo di illegittimità dei provvedimenti impugnati non dedotto nel ricorso introduttivo. Ad ogni modo l'argomentazione è anche infondata.

La disposizione in parola è stata introdotta dal D.L. n. 69 del 29.05.2024, convertito con modifiche dalla Legge n. 105 del 4.07.2024. Alla data di adozione del provvedimento impugnato, ovvero al 20.06.2024, la disposizione applicabile *ratione temporis* era quella recata dal Decreto Legge nella versione originaria e faceva riferimento al mutamento di destinazione d'uso senza opere, per cui non era applicabile al caso in esame, in cui si discute di un cambio di destinazione d'uso con presenza di opere. L'attuale e più generale portata della norma, infatti, è il risultato delle modifiche apportate dalla legge di conversione del Decreto che ha eliminato la dicitura "senza opere" attribuendo alla disposizione portata più generale. Ma trattasi di una modifica

temporalmente successiva che non ha incidenza sul provvedimento impugnato, correttamente adottato in conformità con la precedente versione del Decreto Legge.

21.2 In conclusione, alla luce di quanto precede, il ricorso è complessivamente infondato e va respinto.

22. Le spese di giudizio possono essere compensate tra le parti in considerazione della particolarità delle questioni esaminate.

P.Q.M.

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

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 5 marzo 2025 con l'intervento dei magistrati:

Gabriele Nunziata, Presidente

Antonio De Vita, Consigliere

Valentina Caccamo, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Valentina Caccamo

IL PRESIDENTE
Gabriele Nunziata

IL SEGRETARIO