

Publicato il 11/08/2021

**N. 01918/2021 REG.PROV.COLL.
N. 00622/2014 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 Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 622 del 2014, integrato da motivi aggiunti, proposto da

- Duemme Costruzioni S.r.l., in persona del legale rappresentante pro-tempore, rappresentata e difesa dall'Avv. Marco Sica ed elettivamente domiciliata presso lo studio dello stesso in Milano, Via della Guastalla n. 2;

contro

- il Comune di Como, in persona del Sindaco pro-tempore, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Marina Ceresa, Chiara Piatti, Marilisa Ogliaroso e Antonio Tafuri e domiciliato ai sensi dell'art. 25 cod. proc. amm.;

nei confronti

- la Provincia di Como, in persona del Presidente pro-tempore, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

quanto al ricorso introduttivo:

- della deliberazione del Consiglio comunale di Como n. 32 del 13 giugno 2013, resa nota con la pubblicazione dell'avviso di approvazione definitiva e deposito degli atti costituenti il Piano di Governo del Territorio sul B.U.R.L. – Serie avvisi e concorsi – n. 51 del 18 dicembre 2013 ed avente ad oggetto “*Controdeduzioni alle osservazioni e*

approvazione definitiva del Piano di Governo del Territorio ai sensi dell'art. 13 della L.R. n. 12/2005 e s.m.i.” e relativi allegati;

- se, ed in quanto occorrer possa, della deliberazione di Consiglio comunale n. 74 del 20 dicembre 2012, avente ad oggetto “*Adozione del Piano di Governo del Territorio ai sensi dell'art. 13 della L. R. n. 12/2005 e s.m.i.”;*

- di tutti gli atti ed i provvedimenti del procedimento, anche non conosciuti, con espressa riserva di motivi aggiunti, ed in particolare: la deliberazione di Giunta comunale n. 86 del 29 marzo 2006, avente ad oggetto “*Avvio del procedimento per l'adeguamento del PRG vigente, mediante redazione del PGT ai contenuti della legge regionale 11/03/2005 n. 12”;* la deliberazione di Giunta comunale n. 328 del 12 dicembre 2007, avente ad oggetto “*Valutazione Ambientale Strategica in ambito di pianificazione urbanistica - Adempimenti preordinati e conseguenti all'art. 4 della L.R. 12/05 - Designazione autorità competente ai sensi dell'art. 5.5 della delibera di consiglio regionale della Lombardia 13/03/2007 n. 8/351”;* la deliberazione di Giunta comunale n. 191 del 29 maggio 2008, avente ad oggetto “*Accordo tra la Provincia e il Comune di Como ai sensi dell'art. 15 della legge 241/90, per l'avvalimento della struttura tecnica della Provincia di Como per la redazione della VAS del Piano di governo del territorio in applicazione dell'art. 13, comma 14 della legge regionale 12/05”;* la deliberazione di Giunta comunale n. 215 del 10 giugno 2009, avente ad oggetto “*Avvio della procedura di valutazione ambientale strategica del documento di piano del PGT, ai sensi di quanto disposto dall'art. 5.8 della deliberazione del Consiglio regionale della Lombardia n. VIII/351 del 13.6.2007”;* la deliberazione di Giunta comunale n. 242 del 24 giugno 2009, avente ad oggetto “*Avvio del procedimento per la redazione del PGT: riapertura dei termini per la presentazione di suggerimenti e proposte ai sensi dell'art. 13, comma 2 della legge regionale 11 marzo 2005, n. 12”;* la deliberazione di Giunta comunale n. 257 del 5 agosto 2009, avente ad oggetto “*Avvio del procedimento per la redazione del PGT: proroga al 28 settembre p.v. dei termini per la presentazione di suggerimenti e proposte ai sensi dell'art. 13, comma 2 della legge regionale 11 marzo 2005, n. 12”;* la deliberazione di Giunta comunale n. 290 del 6 ottobre 2010, avente ad oggetto “*Valutazione ambientale strategica in ambito di pianificazione urbanistica - Adempimenti preordinati e conseguenti all'art. 4 della L.R. 12/05 - Modifica deliberazione n. 328 del 12.12.2007 in ordine alla designazione delle autorità procedente e competente”;* la deliberazione di Giunta comunale n. 260 del 29 ottobre 2012, avente ad oggetto

“Piano di Governo del Territorio - Indirizzi operativi?”; il Documento di Scoping, i verbali della prima Conferenza di Valutazione del 2 luglio 2009, della seconda Conferenza di Valutazione del 28 maggio 2010 e il verbale della Conferenza finale in data 25 gennaio 2012, il Rapporto ambientale, la Relazione di sintesi non tecnica, lo Studio di incidenza e tutti gli atti resi nella procedura V.A.S. ex D. Lgs. n. 152 del 2006 e art. 4 della legge regionale n. 12 del 2005 e recepiti nel nuovo Piano di Governo del Territorio e il parere motivato V.A.S., prot. n. 16601 del 29 marzo 2012; il parere A.R.P.A. del 25 gennaio 2012, prot. n. 4216/12 (non conosciuto); il parere A.S.L. del 27 marzo 2012, P.G. 15971 (non conosciuto); il parere della Provincia di Como del 24 gennaio 2012, prot. n. 3073 (non conosciuto); l'ulteriore parere della Provincia di Como del 16 febbraio 2012, prot. n. 6804 (non conosciuto); quanto al primo ricorso per motivi aggiunti:

- della deliberazione del Consiglio comunale di Como n. 64 dell'11 luglio 2016, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia – Serie Avvisi e Concorsi – n. 42 del 19 ottobre 2016 ed avente ad oggetto “*Variante al Piano di Governo del Territorio Piano dei Servizi e Piano delle Regole: decisione e controdeduzione delle osservazioni e approvazione definitiva*”;

- della deliberazione del Consiglio comunale di Como n. 26 del 3 marzo 2016, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia – Serie Avvisi e Concorsi – n. 13 del 30 marzo 2016 ed avente ad oggetto “*Adozione della Variante al Piano di Governo del Territorio – Piano dei Servizi e Piano delle Regole - ai sensi dell'art. 13 della L.R. n. 12/2005 unitamente al Rapporto Ambientale ed alla Dichiarazione di Sintesi*”;

- della deliberazione della Giunta comunale di Como n. 386 del 18 dicembre 2013, di avvio del procedimento di Variante;

quanto al secondo ricorso per motivi aggiunti:

- della deliberazione del Consiglio comunale di Como n. 49 del 20 maggio 2019, resa nota con la pubblicazione dell'avviso di approvazione definitiva e deposito degli atti costituenti il Piano di Governo del Territorio sul B.U.R.L. – Serie avvisi e concorsi – n. 29 del 17 luglio 2019 e avente ad oggetto “*Rettifica del perimetro del Parco Locale di Interesse Sovracomunale (PLIS) 'Valle del Torrente Cosia' ai sensi dell'art. 13, comma 14-bis, della L.R. 12/2005 e s.m.i. in recepimento delle prescrizioni formulate dalla Provincia di*

Como in sede di riconoscimento del PLIS ed in attuazione dei criteri regionali di cui alla DGR 8/6148 del 12 dicembre 2007” e relativi allegati;

- del provvedimento del Presidente della Provincia di Como n. 76 del 6 agosto 2019, avente ad oggetto “*Riconoscimento del parco locale di interesse sovracomunale Valle del Torrente Cosia nei comuni di Como, Tavernerio ed Albese con Cassano*” e relativi allegati;
- se ed in quanto occorrer possa, della deliberazione del Consiglio comunale di Como n. 9 del 6 febbraio 2017, avente ad oggetto “*Approvazione in forma associativa mediante convenzione tra il Comune di Como e i Comuni di Tavernerio e Albese con Cassano per la gestione dell’istituendo Parco Locale di Interesse Sovracomunale (PLIS) ‘Valle del Torrente Cosia’*” e relativi allegati e della deliberazione del Consiglio comunale di Como n. 20 del 20 marzo 2017, avente ad oggetto “*Istituzione del Parco Locale di Interesse Sovracomunale (PLIS) ‘Valle del Torrente Cosia’*” e relativi allegati;
- di tutti gli atti e provvedimenti del procedimento, anche non conosciuti.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l’atto di costituzione in giudizio del Comune di Como;

Visti tutti gli atti della causa;

Designato relatore il consigliere Antonio De Vita;

Tenutasi l’udienza di smaltimento in data 16 luglio 2021 e uditi i difensori delle parti mediante collegamento da remoto in videoconferenza, ai sensi dell’art. 25 del decreto legge n. 137 del 2020, convertito in legge n. 176 del 2020, come modificato dall’art. 6, comma 1, lettera e, del decreto legge n. 44 del 2021, convertito in legge n. 76 del 2021, secondo quanto specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO

1. Con ricorso introduttivo notificato in data 17 febbraio 2014 e depositato il 19 febbraio successivo, la società ricorrente ha impugnato, unitamente agli atti presupposti, la deliberazione del Consiglio comunale di Como n. 32 del 13 giugno 2013, resa nota con la pubblicazione dell’avviso di approvazione definitiva e deposito degli atti costituenti il Piano di Governo del Territorio sul B.U.R.L. – Serie avvisi e concorsi – n. 51 del 18 dicembre 2013 ed avente ad oggetto “*Controdeduzioni*

alle osservazioni e approvazione definitiva del Piano di Governo del Territorio ai sensi dell'art. 13 della L.R. n. 12/2005 e s.m.i.” e relativi allegati.

La società ricorrente è proprietaria di un'area, con sovrastanti immobili in stato di degrado e abbandono, avente una superficie di circa 10.000 mq, situata nel Comune di Como, in Via Statale per Lecco n. 33 (N.C.T. al Fig. 2 - Mappali 794-795-801-802-2622 ed N.C.E.U. al Fig. 8 - Mappali 7550-7551-2625), ubicata in prossimità del quartiere nord-est di Lora e costeggiata per un lungo tratto dalla strada statale per Lecco, importante arteria e direttrice principale di collegamento fra le province di Como, Lecco e Bergamo. Il previgente P.R.G., approvato nel 2001, aveva classificato l'area in zona “F” - per attrezzature pubbliche di interesse sanitario (artt. 20, 21 e 28 delle N.T.A.), consentendovi la realizzazione di “*attrezzature per l'istruzione superiore all'obbligo, esclusi gli istituti universitari, le attrezzature sanitarie ed ospedaliere, nonché i parchi pubblici urbani e territoriali*” (art. 28, comma 2.1, delle N.T.A.), salvo destinare una minima parte del compendio (circa un decimo del totale) a zona “Eb” - agricola e bosco (artt. 20, 21 e 28 delle N.T.A.); ciò in quanto tale ambito risulterebbe collocato in un contesto già completamente urbanizzato, compatibile con la realizzazione di strutture dedicate al servizio della persona, come previsto dal citato P.R.G. Tuttavia, in sede di approvazione del P.G.T., disattendendo le osservazioni formulate dalla parte ricorrente, il Comune ha incluso l'ambito de quo nelle aree RE1 – “*Rete ecologica Provinciale*” e, per l'intera estensione, in SV4 – “*Parchi locali interesse sovra comunale*”; inoltre per la parte edificata l'ha azzonato in CT2 – “*Centri storici suburbani*”, mentre per la restante parte inedificata l'ha classificato in SV9 – “*Aree destinate all'agricoltura con prevalenza di seminativi*” e in SV10 – “*Aree destinate all'agricoltura con prevalenza di bosco e/o aree boscate*”. Tali innovative previsioni pianificatorie, a giudizio della ricorrente, sarebbero in contrasto, oltre che con la pregressa destinazione impressa dallo strumento urbanistico comunale, anche con il P.T.C.P. di Como, che ha ricompreso l'intero compendio tra le “*Aree urbanizzate esistenti e previste nel PRG esistenti*”, e il Piano di indirizzo forestale, che include nel proprio perimetro soltanto una ridottissima parte dell'area della ricorrente; esaminando la consistenza dello stato dei luoghi emerge la presenza di una trascurabile porzione boscata, posta peraltro ad una quota inferiore rispetto alla restante (prevalente) parte del terreno della ricorrente, che invece nel suo complesso

si integrerebbe perfettamente nel tessuto urbano consolidato e quindi non avrebbe affatto le caratteristiche per essere ricompresa nel perimetro del P.L.I.S.

Assumendo l'illegittimità delle previsioni pianificatorie recate dal P.G.T. approvato nel 2013, la ricorrente ne ha chiesto l'annullamento, in primo luogo, per violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 10 della legge n. 241 del 1990 e dell'art. 13 della legge regionale n. 12 del 2005 per difetto assoluto di motivazione, per violazione del principio di legittimo affidamento e per violazione dell'autolimita impostosi dalla P.A.

Inoltre sono stati dedotti la violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 10 della legge n. 241 del 1990 e dell'art. 13 della legge regionale n. 12 del 2005, sotto ulteriori profili, ovvero per difetto assoluto di istruttoria e di motivazione, per eccesso di potere per travisamento, perplessità e sviamento, per violazione del principio di legalità e per eccesso di potere per illogicità ed irragionevolezza.

Ancora sono stati dedotti la violazione e falsa applicazione dell'art. 32 del P.T.C.P. di Como e la violazione dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990 per difetto assoluto di motivazione e per eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto e di diritto.

Ulteriormente sono stati ecceptiti la violazione e falsa applicazione degli artt. 4 e 13 della legge regionale n. 12 del 2005 e dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990 per difetto di motivazione, per violazione e falsa applicazione dell'art. 11 delle N.T.A. del P.T.C.P. di Como e per eccesso di potere per difetto e/o contrasto con le risultanze dell'istruttoria.

Poi è stata dedotta la violazione e falsa applicazione degli artt. 47, 48, comma 3, e 49 della legge regionale n. 31 del 2008 e del Piano di indirizzo forestale vigente.

Sono stati altresì dedotti la violazione e falsa applicazione degli artt. 7 e ss. e 13 della legge regionale n. 12 del 2005 e la violazione degli artt. 3 e 10 della legge n. 241 del 1990 per contrasto con le risultanze istruttorie e per difetto di motivazione, per eccesso di potere per contraddittorietà, per illogicità ed irragionevolezza.

Inoltre sono stati dedotti la violazione e falsa applicazione dell'art. 34 della legge regionale n. 86 del 1983 e della D.G.R. n. 7/6296 del 4 ottobre 2001 e l'eccesso di potere per travisamento dei presupposti.

Ancora sono stati dedotti la violazione e falsa applicazione degli artt. 12 e 44 delle Disposizioni attuative al P.G.T., l'eccesso di potere per irrazionalità, illogicità manifesta, carenza di istruttoria e motivazione, la violazione dei principi di buon andamento ed autotutela della P.A. e l'illegittimità per violazione dell'art. 21 della legge n. 241 del 1990.

Infine è stata dedotta la violazione dell'art. 11 della legge regionale n. 12 del 2005 per violazione del principio della perequazione.

Si è costituito in giudizio il Comune di Como, che ha chiesto il rigetto del ricorso.

2. Con un primo ricorso per motivi aggiunti, notificato in data 19 dicembre 2016 e depositato il 17 gennaio 2017, la società ricorrente ha impugnato, unitamente agli atti presupposti, la deliberazione del Consiglio comunale di Como n. 64 dell'11 luglio 2016, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia – Serie Avvisi e Concorsi – n. 42 del 19 ottobre 2016 ed avente ad oggetto “*Variante al Piano di Governo del Territorio Piano dei Servizi e Piano delle Regole: decisione e controdeduzione delle osservazioni e approvazione definitiva*”.

In seguito all'approvazione della Variante, la destinazione impressa all'area di proprietà della ricorrente è rimasta immutata, nonostante le osservazioni presentate da quest'ultima avessero ribadito l'erroneità della reiterazione della pregressa classificazione.

Quindi, nell'impugnazione di tale Variante sono state dedotte, in primo luogo, la violazione e la falsa applicazione degli artt. 3 e 10 della legge n. 241 del 1990 e dell'art. 13 della legge regionale n. 12 del 2005 per difetto assoluto di istruttoria e di motivazione, per eccesso di potere per travisamento, perplessità e sviamento, per violazione del principio di legalità e per eccesso di potere per contraddittorietà, illogicità ed irragionevolezza.

Sono state altresì riprodotte le censure già proposte in sede di ricorso introduttivo.

3. Con un secondo ricorso per motivi aggiunti notificato in data 16 ottobre 2019 e depositato il 30 ottobre successivo, la ricorrente ha impugnato la deliberazione del Consiglio comunale di Como n. 49 del 20 maggio 2019, resa nota con la pubblicazione dell'avviso di approvazione definitiva e deposito degli atti costituenti il Piano di Governo del Territorio sul B.U.R.L. – Serie avvisi e concorsi – n. 29 del 17 luglio 2019 e avente ad oggetto “*Rettifica del perimetro del Parco Locale di Interesse*

Sovracomunale (PLIS) 'Valle del Torrente Cosia' ai sensi dell'art. 13, comma 14-bis, della L.R. 12/2005 e s.m.i. in recepimento delle prescrizioni formulate dalla Provincia di Como in sede di riconoscimento del PLIS ed in attuazione dei criteri regionali di cui alla DGR 8/6148 del 12 dicembre 2007 e relativi allegati, unitamente al provvedimento del Presidente della Provincia di Como n. 76 del 6 agosto 2019, avente ad oggetto *“Riconoscimento del parco locale di interesse sovracomunale Valle del Torrente Cosia nei comuni di Como, Tavernerio ed Albese con Cassano”* e relativi allegati.

In vista dell'istituzione del P.L.I.S. *“Valle del Torrente Cosia”*, avvenuta nel 2017, il Comune di Como ha ritenuto di inserire nel perimetro dello stesso anche l'intera area di proprietà della ricorrente, senza tuttavia consentire a quest'ultima di prendere parte al relativo procedimento e non considerando che l'area in questione non sarebbe in possesso delle caratteristiche richieste dalla disciplina regionale per essere ricompresa in un P.L.I.S., ovvero che rientri nelle *“aree comprendenti strutture naturali ed eventualmente aree verdi urbane finalizzate a favorire la conservazione della biodiversità, la tutela di aree a vocazione agricola di valore naturale, paesistico e storico-culturale, anche in relazione alla posizione e al potenziale sviluppo di contesti paesisticamente impoveriti, urbanizzati o degradati”*. Tuttavia, anche nel successivo procedimento di rettifica del perimetro del predetto Parco locale (conclusosi nel 2019), seguito alle segnalazioni critiche espresse sia dalla Regione che dalla Provincia, si sarebbe proceduto all'espunzione dall'ambito del Parco di altre zone del tutto simili, per caratteristiche e dimensioni, all'area di proprietà della ricorrente, che invece vi sarebbe stata illegittimamente confermata.

Premessa l'invalidità derivata degli atti impugnati con il secondo ricorso per motivi aggiunti rispetto agli atti già gravati con i precedenti ricorsi, avverso la deliberazione comunale di rettifica del perimetro del P.L.I.S. sono stati dedotti, in primo luogo, la violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 7, 8 e 10 della legge n. 241 del 1990, la violazione e falsa applicazione dell'art 13, comma 14-bis, della legge regionale n. 12 del 2005, l'eccesso di potere per travisamento della situazione di fatto e il difetto di istruttoria e di motivazione.

Inoltre sono stati dedotti, sotto diversi profili, la violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 7, 8 e 10 della legge n. 241 del 1990 e dell'all. 1 della D.G.R. n. 6148/2007,

L'eccesso di potere per travisamento della situazione di fatto e il difetto di istruttoria e di motivazione.

Ancora è stata dedotta la violazione e falsa applicazione degli artt. 47, 48, comma 3, e 49 della legge regionale n. 31 del 2008 e del Piano di indirizzo forestale vigente.

Ulteriormente sono stati dedotti la violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 10 della legge n. 241 del 1990 e dell'art. 13 della legge regionale n. 12 del 2005 per difetto assoluto di motivazione, per violazione del principio di legittimo affidamento, per violazione degli artt. 3 e 97 Cost. e per eccesso di potere per disparità di trattamento.

Poi sono stati dedotti la violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 10 della legge n. 241 del 1990 e dell'art. 13 della legge regionale n. 12 del 2005 per difetto assoluto di motivazione, per violazione del principio di legittimo affidamento e per violazione dell'autolimita impostosi dalla P.A.

Infine, sono stati dedotti la violazione e falsa applicazione dell'art. 32 del P.T.C.P di Como e la violazione dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990 per difetto assoluto di motivazione e per eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto e di diritto.

Con riguardo alla deliberazione del Presidente della Provincia di Como n. 76 del 6 agosto 2019 di riconoscimento del P.L.I.S., oltre all'invalidità derivata rispetto agli atti impugnati in precedenza, sono stati dedotti la violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 10 della legge n. 241 del 1990, la contraddittorietà con le risultanze dell'istruttoria e il travisamento della situazione di fatto.

4. In prossimità dell'udienza di trattazione del merito della controversia, i difensori delle parti hanno depositato memorie e documentazione a sostegno delle rispettive posizioni; in particolare, la difesa del Comune di Como ha eccepito, in via preliminare, l'improcedibilità del ricorso introduttivo, rivolto avverso il P.G.T. del 2013, in quanto nel 2016 è stata approvata una Variante dello stesso e nessuna domanda risarcitoria è stata articolata nel predetto ricorso introduttivo, oltre che l'inammissibilità per tardività delle contestazioni rivolte avverso le determinazioni afferenti alla ripermetrazione del P.L.I.S., mentre nel merito ha chiesto il rigetto di tutti i ricorsi; la difesa della ricorrente ha controdedotto alle eccezioni formulate

dalla difesa comunale, assumendole come infondate, ed ha insistito per l'accoglimento dei ricorsi nel merito.

All'udienza di smaltimento del 16 luglio 2021, uditi i difensori delle parti mediante collegamento da remoto in videoconferenza, ai sensi dell'art. 25 del decreto legge n. 137 del 2020, convertito in legge n. 176 del 2020, come modificato dall'art. 6, comma 1, lettera e, del decreto legge n. 44 del 2021, convertito in legge n. 76 del 2021, la controversia è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. In via preliminare, va esaminata l'eccezione formulata dalla difesa del Comune di Como con cui è stata dedotta l'improcedibilità del ricorso introduttivo in ragione dell'avvenuta approvazione di una Variante generale nel 2016 e della mancata proposizione di una istanza risarcitoria in seno al predetto ricorso introduttivo.

1.1. L'eccezione è fondata.

Come risulta dagli atti di causa, in seguito alla proposizione del ricorso introduttivo, non contenente alcuna istanza risarcitoria, è stata approvata una Variante parziale – con deliberazione consiliare n. 64 dell'11 luglio 2016 – attraverso la quale la disciplina dell'area di proprietà di Duemme Costruzioni è stata oggetto di conferma rispetto alla previgente disciplina pianificatoria. La parte ricorrente di conseguenza ha impugnato, con il primo ricorso per motivi aggiunti, la Variante approvata nel 2016, deducendo avverso quest'ultimo atto di pianificazione le medesime doglianze già proposte attraverso il ricorso introduttivo, salvo una limitata rimodulazione di una di esse. Dall'avvenuta approvazione di un nuovo strumento urbanistico – la Variante del 2016 – scaturisce che nessun vantaggio potrebbe derivare alla ricorrente dall'annullamento di un Piano non più attuale, superato da uno successivo che ne ha riprodotto il contenuto.

Difatti, secondo una consolidata giurisprudenza, condivisa dal Collegio, *«allorché nelle more del giudizio di impugnazione di una prescrizione urbanistica intervenga altro strumento, completamente sostitutivo del precedente, più nessun interesse a discutere sul precedente strumento urbanistico può residuare, e ciò anche quando il nuovo abbia riprodotto la prescrizione impugnata, palesandosi altrimenti un'eventuale pronuncia sul primo atto "inutiliter data"»* (T.A.R. Lombardia, Milano, II, 19 marzo 2021, n. 720; 5 ottobre 2020, n. 1791; 20 luglio 2020, n. 1391; 14 aprile 2020, n. 625; 5 novembre 2019, n. 2307; 18 settembre 2018,

n. 2097; 30 luglio 2018, n. 1877; 15 marzo 2018, n. 731; cfr., altresì, Consiglio di Stato, IV, 26 settembre 2019, n. 6438, punto 13.2).

1.2. Ciò determina la declaratoria di improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse del ricorso introduttivo.

2. Sempre in via preliminare, va poi scrutinata l'ulteriore eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa comunale in ordine alle censure rivolte avverso la deliberazione comunale del 2019 di rettifica del perimetro del P.L.I.S., unitamente al conseguente provvedimento del Presidente della Provincia di recepimento della stessa, in assenza di tempestiva e rituale impugnazione della deliberazione comunale del 2017 istitutiva del P.L.I.S. "*Valle del Torrente Cosia*".

2.1. Tale eccezione è infondata.

La deliberazione comunale n. 42 del 20 maggio 2019 (all. 22 del Comune) di rettifica del perimetro del P.L.I.S. della "*Valle del Torrente Cosia*" si pone alla stregua di un atto di conferma in senso proprio rispetto alla pregressa deliberazione comunale n. 20 del 20 marzo 2017 di istituzione, unitamente ai Comuni di Tavernerio e Albese con Cassano, del predetto P.L.I.S. (all. 31 del Comune); difatti, tale ripermimetrazione, sebbene non abbia riguardato la proprietà della ricorrente, è stata assunta in seguito ai rilievi provinciali e regionali – che hanno ritenuto non coerente l'inclusione nel P.L.I.S. di aree a valenza esclusivamente comunale come i parchi cittadini, oppure di aree aventi una destinazione funzionale diversa da quella agricola, di tutela ambientale o di servizi per il verde pubblico di livello sovralocale (all. 9 e 10 al ricorso) – ed ha avuto la conseguenza di modificare la consistenza quali-quantitativa del Parco: ciò è avvenuto previa rivalutazione delle caratteristiche di una parte delle aree ricomprese originariamente nello stesso, visto che la Regione Lombardia aveva chiaramente specificato – con considerazioni applicabili anche all'area della ricorrente – che "*unicamente in via del tutto eccezionale è possibile includere in un PLIS piccoli lotti edificati interclusi se difficilmente scorporabili o che costituiscano nuclei di antica formazione che risultino essere elemento costitutivo irrinunciabile del PLIS stesso*" (all. 9 al ricorso).

Del resto, come evidenziato dalla consolidata giurisprudenza, "*allo scopo di stabilire se un atto amministrativo sia meramente confermativo (e perciò non impugnabile) o di conferma in senso proprio (e, quindi, autonomamente lesivo e da impugnarsi nei termini), occorre verificare se*

l'atto successivo sia stato adottato o meno senza una nuova istruttoria e una nuova ponderazione degli interessi. In particolare, non può considerarsi meramente confermativo rispetto ad un atto precedente l'atto la cui adozione sia stata preceduta da un riesame della situazione che aveva condotto al precedente provvedimento, giacché solo l'esperimento di un ulteriore adempimento istruttorio, sia pure mediante la rivalutazione degli interessi in gioco e un nuovo esame degli elementi di fatto e di diritto che caratterizzano la fattispecie considerata, può condurre a un atto propriamente confermativo in grado, come tale, di dare vita ad un provvedimento diverso dal precedente e quindi suscettibile di autonoma impugnazione. Ricorre invece l'atto meramente confermativo quando l'Amministrazione si limita a dichiarare l'esistenza di un suo precedente provvedimento senza compiere alcuna nuova istruttoria e senza una nuova motivazione?" (T.A.R. Lombardia, Milano, II, 7 luglio 2021, n. 1667; 15 giugno 2020, n. 1067; altresì, Consiglio di Stato, IV, 27 gennaio 2017, n. 357; 12 ottobre 2016, n. 4214; 12 febbraio 2015, n. 758; anche Consiglio di Stato, IV, 3 giugno 2021, n. 4237; 29 marzo 2021, n. 2622).

Pertanto, a fronte di un atto di conferma in senso proprio, risultano certamente ammissibili e tempestive le contestazioni contenute nel secondo ricorso per motivi aggiunti avverso la deliberazione comunale n. 49/2019 di ripermimetrazione del P.L.I.S.

2.2. In ogni caso, va evidenziato che, ai sensi degli artt. 14 e 32 delle vigenti Disposizioni attuative del P.G.T., la destinazione SV4 (Parchi Locali di Interesse Sovracomunale), fino al riconoscimento del Parco e del relativo Piano di Gestione, non è incompatibile con la residenza, il terziario/ricettivo e i servizi pubblici e di interesse pubblico e generale, essendo invece vietata (soltanto) la realizzazione di costruzioni destinate all'industria, all'artigianato e alle medie e grandi strutture di vendita (all. 13 del Comune).

2.3. Ciò determina il rigetto della scrutinata eccezione.

3. Passando alla trattazione del merito del primo e del secondo ricorso per motivi aggiunti – da esaminare congiuntamente, poiché contenenti censure in larga parte sovrapponibili – gli stessi sono fondati, nei sensi di seguito specificati.

4. Con i motivi terzo, quarto, quinto, sesto e settimo del primo ricorso per motivi aggiunti (ripresi pedissequamente dal ricorso introduttivo), e con le censure rubricate ai nn. 13, 14, 15, 16, 17, 19 e 21 del secondo ricorso per motivi aggiunti,

da trattare in via prioritaria e congiuntamente, in quanto strettamente connessi, si assume la carenza di istruttoria e il travisamento dei fatti in ordine alla destinazione impressa all'area di proprietà della ricorrente, considerato che la stessa non avrebbe affatto, se non per una limitatissima porzione, le caratteristiche di pregio ambientale e non sarebbe per nulla vocata all'attività agricola, trattandosi piuttosto di un ambito degradato posto in continuità con il tessuto urbano e avente le caratteristiche del lotto intercluso, come emergerebbe con evidenza dalla pregressa destinazione impressa alla zona dai previgenti strumenti urbanistici, e soprattutto come risulterebbe dalle previsioni contenute nel P.T.C.P. di Como, che ha ricompreso l'ambito all'interno delle aree urbanizzate esistenti, e del Piano di indirizzo forestale, che ha escluso la natura boscata del predetto compendio, se non per una parte molto ridotta dello stesso.

4.1. Le doglianze sono complessivamente fondate.

Come evidenziato nella parte in fatto, in sede di approvazione del P.G.T. e della sua Variante del 2016, previa reiezione delle osservazioni ritualmente formulate dalla parte ricorrente, l'Amministrazione comunale ha classificato l'area di quest'ultima nella "Rete ecologica Provinciale" (aree RE1) e, per intero, nell'ambito dei "Parchi locali interesse sovra comunale" (SV4), collocando altresì la parte edificata in ambito CT2 – "Centri storici suburbani" e la restante parte inedita in **ambiti** SV9 – "Aree destinate all'agricoltura con prevalenza di seminativi" e SV10 – "Aree destinate all'agricoltura con prevalenza di bosco e/o aree boscate".

Tale complessiva classificazione risulta dissonante, oltre che con la pregressa destinazione del compendio – per la gran parte in zona "F" per attrezzature pubbliche di interesse sanitario (P.R.G. del 2001) –, anche con il P.T.C.P. di Como, che ha classificato l'ambito nelle "Aree urbanizzate esistenti e previste nel PRG esistente", e con il Piano di indirizzo forestale, che ha escluso la natura boscata del predetto compendio, se non per una parte molto ridotta dello stesso.

Nello specifico, il contestato Piano di governo del territorio di Como, come confermato anche in sede di Variante, è stato "concepito e predisposto secondo principi di salvaguardia del patrimonio naturalistico, paesistico ed ambientale, opera[ndo] un rigoroso contenimento del consumo di suolo (anche all'esterno della rete ecologica) e contestualmente prefigura[ndo] un possibile riassetto delle aree strategiche di trasformazione **urbana**, mediante un

*ridimensionamento delle volumetrie esistenti e la riqualificazione anche funzionale degli **ambiti considerati***” (all. 21 del Comune). Inoltre è stato precisato che *“la filosofia che soggiace alle scelte di piano sostiene infatti la decisione di minimizzare il consumo di suolo - se possibile anche fuori dalla Rete ecologica provinciale -, valorizzare il patrimonio edilizio esistente ed evitare fenomeni di sprawl urbano, tutelare e sviluppare la rete ecologica, individuare quale elemento generatore delle scelte pianificatorie la componente paesistico-ambientale”* (all. 20 del Comune).

Tuttavia, sebbene sussista un’ampia discrezionalità dell’Amministrazione nell’individuazione della destinazione da imprimere ai suoli, va sottolineato come la stessa non sia priva di limitazioni, in quanto nell’attività pianificatoria si devono rispettare le previsioni contenute nei piani di livello superiore e in quelli settoriali, come pure è necessario garantire la coerenza delle prescrizioni urbanistiche introdotte con la situazione fattuale e l’effettiva conformazione dei luoghi oggetto di intervento.

Difatti, la destinazione impressa all’area di proprietà della ricorrente, che non presenta caratteristiche di naturalità e non è collocata in una posizione (anche solo potenzialmente) rilevante in tal senso, risulta in contraddizione con gli obiettivi di contenimento del consumo di suolo e di salvaguardia del patrimonio naturalistico, paesistico ed ambientale posti alla base del Piano (e confermati in sede di Variante). Oltre a non trattarsi di un’area agricola, assumono rilevanza determinante la parziale edificazione della stessa e la ridottissima dimensione della sua parte boscata (circa un decimo del totale), che peraltro si trova ad un livello altimetrico sensibilmente inferiore rispetto alla restante parte del compendio, e la prospicenza ad una delle principali e più trafficate arterie esistenti nella provincia di Como (cfr. fotografie dell’area: all. 17 al ricorso).

La presenza di un complesso immobiliare – sebbene in stato di abbandono – non consente tra l’altro all’Amministrazione, fino a quando lo stesso non viene demolito spontaneamente o per ordine della stessa autorità, di impedire al soggetto proprietario di ripristinarne l’utilizzo o chiederne, conformemente alle previsioni urbanistiche, la modifica della destinazione d’uso, essendo una facoltà correlata alla veste proprietaria del bene: va sottolineato come *“lo stato di abbandono di un bene non può valere ex se a giustificare per lo stesso una disciplina pianificatoria peggiorativa, pur in presenza di un’ampia discrezionalità dell’Amministrazione in sede di conformazione della*

destinazione dei suoli’ (T.A.R. Lombardia, Milano, II, 19 ottobre 2020, n. 1957). Ciò tra l’altro rende illegittima la scelta pianificatoria, in quanto fondata su presupposti di fatto travisati, non essendo stato considerato lo stato effettivo dei luoghi (presenza di un edificato, in ipotesi, anche abbandonato), che solo potrebbe giustificare la determinazione comunale (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, II, 13 aprile 2021, n. 925).

Va poi aggiunto che la riduzione del consumo di suolo è un obiettivo da perseguire in relazione alle aree libere e non compromesse, con la necessità di concentrare gli interventi urbanizzativi e di edificazione in aree già in tutto o in parte utilizzate, soprattutto se dismesse, abbandonate o degradate, in modo da recuperarle ad un utilizzo attuale e impedire di intaccare il suolo libero che non verrà sfruttato al posto di quello già compromesso e bisognoso di **rigenerazione** (proprio con riferimento alla Regione Lombardia, cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 179 del 16 luglio 2019, punto 12.1 del Diritto).

4.2. L’avvenuto travisamento della situazione di fatto da parte del Comune risulta confermato dalla circostanza che la difesa comunale nella memoria depositata in data 14 giugno 2021 (pag. 9), nell’individuazione grafica dell’ambito di proprietà della ricorrente (tramite una veduta area del servizio street view di Google), ha fatto riferimento ad altra area, posta in posizione differente rispetto alla precedente, visto che quella segnalata dalla difesa comunale si trova ad un livello inferiore, cui si accede dalla convalle, è effettivamente boscata e non è prospiciente alla strada statale di cui si è riferito in precedenza (cfr. immagini di confronto a pag. 7 della memoria della ricorrente, depositata in data 25 giugno 2021).

Del resto, sebbene in sede di partecipazione procedimentale – ossia per mezzo delle osservazioni (all. 14 del Comune, pagg. 74 e 76, nn. 94 e 165) – la ricorrente abbia segnalato la peculiare conformazione del proprio compendio immobiliare, il Comune poi in sede di controdeduzioni non ha evidenziato le puntuali ragioni che hanno determinato la sua scelta, limitandosi a confermare in generale gli indirizzi di Piano, senza tuttavia rapportarli alla specifica situazione, del tutto peculiare (all. 14 del Comune, pag. 75).

Tale condotta risulta in contrasto con un condivisibile orientamento giurisprudenziale che, attribuendo un rilievo sostanziale e non meramente formale

alla partecipazione procedimentale, sottolinea come le osservazioni e in generale tutti gli apporti partecipativi presentati dai privati nei confronti di un piano urbanistico in itinere sono finalizzati a consentire che il punto di vista del soggetto potenzialmente leso assuma rilevanza e venga adeguatamente considerato, in modo che l'Amministrazione si determini correttamente e compiutamente in omaggio ai principi di imparzialità e di buon andamento (art. 97 Cost.) che devono presiedere all'esercizio dell'azione amministrativa. Ne deriva che il rigetto delle osservazioni, benché connotato da rilevante e ampia discrezionalità e pur non richiedendo particolari formalità, deve essere assistito da una motivazione che sia congrua rispetto agli elementi di fatto e di diritto posti alla base delle osservazioni stesse e che abbia tenuto presente il loro apporto critico e collaborativo in comparazione con gli interessi pubblici coinvolti in vista dell'adozione di soluzioni urbanistiche, oltre che legittime, anche opportune e razionali (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, II, 13 aprile 2021, n. 925; 3 luglio 2020, n. 1279; 29 giugno 2020, n. 1237; anche T.A.R. Sicilia, Catania, I, 27 maggio 2011, n. 1332; T.A.R. Campania, Napoli, V, 11 gennaio 2011, n. 50; 17 dicembre 2010, n. 27621).

Peraltro, la censurata scelta dell'Amministrazione si pone in contrasto altresì con il divieto di utilizzare il potere di pianificazione con finalità espulsive (anche parziali), considerato che gli strumenti urbanistici sono essenzialmente rivolti a disciplinare la futura attività di trasformazione e di sviluppo del territorio, non potendo di regola incidere sulle opere già eseguite in conformità alla disciplina previgente, le quali conservano la loro originaria legittima destinazione, pur se difformi dalle nuove prescrizioni, e possono essere oggetto di interventi necessari per integrarne, mantenerne o ripristinarne la funzionalità (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, II, 13 aprile 2021, n. 925; 29 giugno 2020, n. 1234; T.A.R. Lombardia, Brescia, I, 15 marzo 2017, n. 374).

4.3. La destinazione impressa all'area di proprietà della ricorrente risulta difforme anche rispetto alle previsioni contenute nel P.T.C.P. di Como, che ha classificato l'ambito all'interno delle "*Aree urbanizzate esistenti e previste nei PRG vigenti*" (cfr. estratto P.T.C.P. all. 9 del Comune), orientate al recupero e alla riqualificazione dell'aggregato già urbanizzato ed edificato, in modo da assicurare una dotazione di

aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale (art. 32, comma 2, lett. b, delle N.T.A. del P.T.C.P., all. 33 del Comune).

Infatti, pur essendo consentita dall'art. 11, commi 4, 5, 6 e 12, delle N.T.A. del P.T.C.P. una più puntuale precisazione della classificazione ed estensione della Rete ecologica da parte degli strumenti urbanistici comunali, tale precisazione deve essere adeguatamente motivata sotto il profilo ambientale e deve comunque garantire la coerenza con l'assetto strutturale e la funzionalità complessiva della ridetta Rete ecologica (cfr. all. 11 e 33 del Comune).

Ciononostante, in sede di redazione e approvazione del P.G.T. e della Variante, il Comune di Como non ha affatto motivato in maniera puntuale e adeguata, né ha effettuato una coerente istruttoria in ordine alla scelta di includere l'area di proprietà della ricorrente nella rete ecologica provinciale, in modo da giustificare il difforme orientamento rispetto al P.T.C.P., che ha ricompreso invece il compendio in ambito urbanizzato; la carenza è tanto più rilevante, in quanto dall'estratto cartografico del P.T.C.P. risulta che l'area di proprietà della ricorrente non possiede caratteristiche di pregio ambientale e soprattutto è inclusa di fatto in un contesto urbanizzato consolidato (cfr. all. 9 del Comune).

4.4. Inoltre, non essendosi nemmeno al cospetto di un'area boscata, se non per una minima parte (ossia per una fascia di due metri al confine con la retrostante proprietà), come attestato dalla Provincia di Como che ha effettuato uno specifico sopralluogo (all. 19 al ricorso), risulta illegittimo per carenza di istruttoria e difetto di motivazione anche l'inserimento di una parte consistente dell'area della ricorrente in ambito SV10 – *“Aree destinate all'agricoltura con prevalenza di bosco e/o aree boscate”* (cfr. Cartografia relativa al P.I.F.: all. 20 al ricorso).

4.5. Infine, quanto all'inserimento dell'area della ricorrente nel P.L.I.S. *“Valle del Torrente Cosia”* – o meglio alla mancata espunzione della stessa in sede di ripermimetrazione del perimetro del Parco – va segnalato come sia la Regione, con nota prot. n. 37560 del 3 novembre 2017 (all. 9 al ricorso), che la Provincia, con nota prot. n. 42352 del 10 novembre 2017 (all. 10 al ricorso), hanno chiesto al Comune di rettificarne il perimetro, considerato che l'art. 4 della D.G.R. n. VIII/6148 del 2007 stabilisce che *“i parchi locali di interesse sovracomunale sono aree comprendenti strutture naturali ed eventualmente aree verdi urbane finalizzate a favorire la*

conservazione della biodiversità, la tutela di aree a vocazione agricola di valore naturale, paesistico e storicoculturale” e che, secondo la nota regionale, prot. n. 37560 del 3 novembre 2017, come già rilevato in precedenza, “in via del tutto eccezionale è possibile includere in un PLIS piccoli lotti edificati interclusi se difficilmente scorporabili o che costituiscano nuclei di antica formazione che risultino essere elemento costitutivo irrinunciabile del PLIS stesso” (all. 9 al ricorso).

Anche con riguardo a tale aspetto non è stata affatto esternata la ragione per cui all’atto della rettifica del perimetro del P.L.I.S. non sia stata esclusa dallo stesso anche la proprietà della ricorrente, concretandosi in tal modo sia una carenza di istruttoria, che un difetto di motivazione.

4.6. Da quanto evidenziato discende la complessiva fondatezza delle scrutinate doglianze.

5. La fondatezza dei motivi esaminati, previo assorbimento delle restanti censure contenute nei vari gravami, determina l’accoglimento del primo e del secondo ricorso per motivi aggiunti, con il conseguente annullamento, nei limiti di interesse della parte ricorrente, degli atti impugnati con gli stessi ricorsi e con l’obbligo per il Comune di Como di provvedere ad una corretta e coerente pianificazione dell’area di proprietà della società Duemme Costruzioni S.r.l.

6. Le spese di giudizio si compensano quanto al ricorso introduttivo, mentre, con riguardo ai ricorsi per motivi aggiunti, seguono la soccombenza nei confronti del Comune di Como e si liquidano in dispositivo; si compensano nei confronti della non costituita Provincia di Como.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando:

- dichiara improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse il ricorso introduttivo;
- accoglie il primo e il secondo ricorso per motivi aggiunti, nei termini specificati in motivazione;
- quanto al ricorso introduttivo, compensa le spese di giudizio tra le parti di causa;
- con riguardo al primo e al secondo ricorso per motivi aggiunti, condanna il Comune di Como al pagamento delle spese di giudizio in favore della ricorrente

nella misura di € 3.000,00 (tremila/00), oltre oneri e spese generali; si compensano nei confronti della non costituita Provincia di Como;

- dispone altresì la rifusione del contributo unificato, relativo ai due ricorsi per motivi aggiunti, in favore della ricorrente e a carico del Comune di Como.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del 16 luglio 2021, tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto disposto dall'art. 25 del decreto legge n. 137 del 2020, convertito in legge n. 176 del 2020, come modificato dall'art. 6, comma 1, lettera e, del decreto legge n. 44 del 2021, convertito in legge n. 76 del 2021, con l'intervento dei magistrati:

Antonio De Vita, Presidente FF, Estensore

Oscar Marongiu, Consigliere

Martina Arrivi, Referendario

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

Antonio De Vita

IL SEGRETARIO