



Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

Dipartimento per le infrastrutture i sistemi informativi e statistici.
Direzione generale sviluppo del territorio la programmazione ed i progetti internazionali

**Relazione al Ministro per il Consiglio di
Stato**

SEDE

**Divisione
Prot. n.
allegati: ./.**

Oggetto

Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica spedito per la notifica in data 31/3/2014, proposto dalla società Iniziative Lariane S.r.l. *in liquidazione e concordato preventivo* avverso Delibera del C.C. di Como n.32/2013, di approvazione del Piano di Governo del Territorio ed avverso gli atti connessi.

Con il ricorso straordinario in oggetto indicato, la società ricorrente ha chiesto l'annullamento della Delibera del C.C. di Como n.32/2013, di approvazione del Piano di Governo del Territorio, nonché degli atti connessi.

FATTO

In data 13/6/2013, il Consiglio Comunale di Como, con Delibera n.32, ha approvato il P.G.T Comunale.

VA

Tale Delibera è ritenuta dalla società ricorrente, proprietaria di un compendio immobiliare sito in via Magni e sottoposta a procedura di concordato preventivo, illegittima e lesiva dei suoi interessi e quindi meritevole di annullamento, per l'inserimento delle aree di proprietà, precedentemente a destinazione residenziale, in un anomalo ambito CR2.3, disciplinato dal Piano delle Regole nel senso che la sua trasformazione sarebbe possibile solo attraverso un "Programma di Riassetto Urbano". Tale destinazione, secondo la ricorrente, impedirebbe ogni attività costruttiva sull'area, se non semplici interventi su fabbricati esistenti, escludendo l'edificabilità sui lotti liberi se non attraverso una previa ed incerta programmazione. Lo Scrivente Ministero, con Nota Direttoriale n.3480 dell' 8/5/2014, ha chiesto al Consiglio di Stato il prescritto parere sull'istanza cautelare proposta dalla ricorrente concludendo per la sua infondatezza.

Il Consiglio di Stato, I^a Sezione, con Parere n.00835/2014 del 27/8/2014, si è espresso per l'infondatezza dell'istanza incidentale di sospensione.

Questo Ministero, con Decreto Direttoriale n.8970 del 18/11/2014, ha respinto la suddetta domanda di sospensione cautelare.

La I^a Sezione del Consiglio di Stato, con il suddetto Parere, ha richiesto inoltre di conoscere se la parte ricorrente abbia svolto osservazioni in sede di procedimento di approvazione del P.G.T. e che il Comune di Como chiarisca le ragioni dell'attribuzione dell'ambito CR2.3 al terreno della ricorrente, fornendo una mappa anche dei terreni limitrofi, secondo il P.G.T. del 2013.

La scrivente Direzione, con nota n. 5234 del 3/7/2014, ha richiesto alle parti del contenzioso di corrispondere alle suddette richieste.

La società ricorrente, con nota del 9/7/2014, ha comunicato di non aver presentato osservazioni in sede di procedimento di approvazione del P.G.T.

Il Comune di Como ha trasmesso la richiesta Memoria di chiarimenti in data 4/8/2014.

La scrivente Direzione, con nota n. 6771 dell' 11/9/2014, ha trasmesso al Consiglio di Stato sia la suddetta Memoria Comunale che la risposta di parte ricorrente.

Sennonchè la I^a Sezione del Consiglio di Stato, con Parere interlocutorio n. 1891/2019 del 27/6/2019, ha reiterato le succitate richieste istruttorie.

La scrivente Direzione, con nota n. 14373 del 4/9/2019, nel comunicare alle parti il contenuto del parere interlocutorio succitato ha fatto presente al Consiglio di Stato di aver già trasmesso, con la succitata nota n. 6771 dell'11/9/2014, quanto richiesto con i pareri sopracitati.

La società ricorrente ha presentato una Memoria ulteriore in data 4/9/2019.

Da ultimo, la I^a Sezione del Consiglio di Stato, con Parere interlocutorio n. 3201/2014 del 23/12/2019, ha richiesto la trasmissione della Relazione di merito che manifesti l'avviso sulle questioni poste dal Comune di Como e riferisca sulle singole censure espresse con il gravame in esame.

DIRITTO

-VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 3,41,42 E 97 COSTITUZIONE, DELLA LEGGE n. 1150/1942, DEL D.P.R. n. 380/2001, DEL D.P.R. n. 327/2001, DELLA LEGGE n. 241/1990, DEL D.M. LAVORI PUBBLICI n. 1444/1968, DELLA LEGGE REGIONALE LOMBARDIA n. 12/2005.

-ECESSO DI POTERE PER SVIAMENTO, CARENZA D'ISTRUTTORIA, ILLOGICITA', DIFETTO DI MOTIVAZIONE, TRAVISAMENTO DI FATTO, CONTRADDITTORIETA', CONTRASTO CON PRECEDENTI MANIFESTAZIONI DI VOLONTA', VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITA', INGIUSTIZIA MANIFESTA, ILLEGITTIMITA' DERIVATA, VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DELL'AFFIDAMENTO.

In primo luogo la ricorrente sostiene che l'approvato P.G.T. sarebbe illegittimo in quanto assegnerebbe all'area in questione una disciplina generica all'interno del Piano delle Regole, prevedendo un non meglio precisato "*Piano di riassetto urbano*". In questo caso la discrezionalità pianificatoria avrebbe sconfinato nell'arbitrio e nell'indeterminatezza, senza regole ragionevoli e logiche. Inoltre si sarebbe violato il dettato della legge urbanistica regionale per il previsto differimento

della riqualificazione urbanistica ad una data futura ed incerta e senza alcuna specificazione.

La ricorrente lamenta **in secondo luogo** la mancata suddivisione del territorio in *zone omogenee* che tengano conto della vocazione delle singole aree. Al contrario, per le aree di proprietà della ricorrente, non sarebbero state previste le possibilità di sviluppo residenziale, avendole relegate ad un improbabile futuro l'utilizzo, previa approvazione di un *programma di riassetto urbano*. Si censura inoltre l'assoluta carenza d'istruttoria di atti che non avrebbero tenuto conto della chiara vocazione edificatoria del comparto, che sarebbe inserito in un contesto densamente edificato e completo di urbanizzazioni e rete viaria. Mancherebbero infine le ragioni delle scelte effettuate e le specifiche motivazioni urbanistiche, oltre ai riferimenti sul consumo del suolo.

In terzo luogo la ricorrente lamenta che il nuovo P.G.T. introdurrebbe surrettiziamente un' *espropriazione di valore senza indennizzo* nei confronti della ricorrente, assoggettando l'area ad un'edificabilità futura ed incerta e vietando, allo stato, ogni intervento diverso da quello di mera conservazione dell'esistente.

Parte ricorrente sostiene **in quarto luogo** che nella fattispecie sarebbe stato violato il *principio di tipicità e nominatività degli atti*, introducendo nuove figure e nuovi istituti non ancora disciplinati dal legislatore. Ad esempio, il previsto "*Piano di riassetto urbano*" sarebbe una figura sconosciuta all'ordinamento urbanistico e non disciplinata da alcuna norma statale o regionale.

-MEMORIA DI PARTE RICORRENTE DEL 4/9/2019.

Parte ricorrente ribadisce il suo attuale interesse alla decisione del presente ricorso straordinario in quanto non si sarebbero verificate le condizioni che avrebbero potuto superare le problematiche poste a base della presente impugnativa.

In secondo luogo si ribadisce l'illegittimità della Delibera impugnata in quanto la stessa avrebbe assegnato all'area in questione una disciplina generica all'interno del Piano delle Regole, prevedendo un non meglio precisato "*Piano di riassetto*

urbano”, strumento ritenuto illegittimo in quanto non previsto da alcuna norma di legge e per l’incertezza sui contenuti e sulla perimetrazione delle aree coinvolte.

In secondo luogo si ribadisce la contraddittorietà del P.G.T. approvato e la natura giuridica dello strumento del Piano Attuativo, ritenuto l’unico strumento ammesso dalla vigente normativa per un corretto governo delle trasformazioni urbanistiche.

Al riguardo questo Ministero osserva quanto segue.

In primo luogo, con riferimento alla questione posta dal Comune di Como, in merito all’interruzione del processo determinata dalla sentenza n. 43/2018 del tribunale Fallimentare di Monza, dichiarativa del fallimento per la ricorrente, si osserva che, a giudizio della Scrivente, è da ritenersi possibile evitare l’interruzione del giudizio e continuarlo da parte del **successore (Fallimento Iniziative Lariane Srl**, nelle persone dei curatori fallimentari Maria Ester Palermo e Maurizio Caliendo, all’uopo autorizzati dal Giudice Delegato) notificando **Atto di Costituzione in Riassunzione**, versato in atti, al fine di richiedere la prosecuzione volontaria ex art. 302 C.p.C. ***In questo modo non si concretizzerebbe alcun difetto di legittimazione processuale della società ,derivante dalla sopravvenuta dichiarazione di fallimento.*** In proposito si rileva che la Corte di Cassazione, con Ordinanza n. 12146 dell’8/5/2019, versata in atti, ha chiarito che ***“la declaratoria di fallimento della società è intervenuta successivamente alla proposizione dell’appello, per cui la legittimazione processuale a tale data della società ancora in bonis è evidente, incontestata essendo poi la successiva costituzione del fallimento in corso di causa”***. Sul punto la Suprema Corte, richiamando un consolidato orientamento giurisprudenziale, ha, inoltre, chiarito che l’eccezione relativa alla **perdita della capacità processuale del fallito** (conseguente alla dichiarazione di fallimento), essendo posta a tutela della massa dei creditori, ha **carattere relativo e può essere rilevata dal solo curatore**. Tale eccezione assume, tuttavia, **carattere assoluto** – così divenendo opponibile da chiunque e rilevabile anche d’ufficio – nel particolare caso in cui la curatela abbia dimostrato il suo interesse per il rapporto dedotto in lite. Per mera completezza si precisa che l’esclusiva legittimazione processuale del

curatore (in seguito alla dichiarazione di fallimento) è derogata nel caso in cui lo stesso rimanga inerte: in tal caso il fallito conserva in via eccezionale la legittimazione ad agire per la tutela dei suoi diritti patrimoniali. Di conseguenza, alla luce di quanto fin qui affermato, si osserva che, sebbene **la dichiarazione di fallimento non comporti la cessazione dell'impresa**, questa provoca, **tuttavia, la perdita della legittimazione processuale** e sostanziale del suo titolare, nella cui posizione subentra il **curatore fallimentare**.

Nel merito si osserva quanto segue.

In primo luogo si evidenzia che le censure proposte mirano sostanzialmente a censurare il merito delle scelte pianificatorie del Comune resistente, laddove il lotto di proprietà della ricorrente è stato inserito in un anomalo *Ambito CR.2.3*, la cui trasformazione urbanistica può avvenire solo attraverso un cosiddetto "*Piano di Riassetto Urbano*". In proposito si osserva che l'esercizio della funzione pianificatoria si caratterizza per l'ampio margine di discrezionalità attribuito all'Amministrazione, con possibilità di censurare tali scelte solo quando esse si presentino manifestamente illogiche o contraddittorie. Sul punto si osserva che il P.G.T. impugnato sembra caratterizzato da una serie di scelte illogiche che non sembrano tener conto dello stato effettivo dei luoghi. Sostanzialmente il Comune ha stabilito un regime urbanistico non chiaro, quanto ad indici e parametri e non precisando quale sia il nuovo carico insediabile, limitandosi a prevedere una destinazione d'uso residenziale ma sostanzialmente impedendo ogni altra attività edificatoria sull'area in questione. Il Comune, inoltre, non sembra aver tenuto conto del fatto che l'intero compendio fa parte del tessuto urbano consolidato, prevalentemente residenziale, ben servito dalle urbanizzazioni e dai servizi, connesso alla rete viaria comunale ed inserito in un quartiere densamente edificato. Inoltre dagli atti risulta che altre aree e porzioni contigue risultano escluse da tale classificazione. L'area in questione sembrerebbe quindi assoggettata a due discipline urbanistiche differenti che comporterebbero l'effetto di rendere l'intero comparto di proprietà della ricorrente inutilizzabile. La scelta contestata sembrerebbe

inoltre invalidata da un erroneo convincimento, derivante dal non aver tenuto conto dello stato effettivo dei luoghi. Da qui sembrerebbe discendere la necessità che la pianificazione sarebbe dovuta avvenire secondo una visione del territorio in *Zone Omogenee* che avrebbe dovuto tenere conto delle vocazioni delle singole aree.

Si osserva inoltre che l'art.3-Comma 2-della Legge n.241/1990 prescrive che gli atti di pianificazione urbanistica, contrassegnati da ampia discrezionalità, non richiedono una particolare motivazione, trattandosi di atti a contenuto generale le cui scelte si correlano ai criteri generali di impostazione dello strumento di governo del territorio. A tale principio generale fanno eccezione esclusivamente talune specifiche ipotesi, come il superamento degli standard minimi, l'esistenza di convenzioni di lottizzazione o aspettative derivanti da sentenze passate in giudicato. Tuttavia ogni scelta della P.A. impone la precisa individuazione delle ragioni di pubblico interesse che giustifichino l'adozione di un provvedimento. Sussiste, quindi, la necessità di ragioni di interesse pubblico che non dovrebbero comunque prescindere dalle posizioni giuridiche consolidate nel tempo. Tali ragioni dovrebbero trovare espresso riscontro nei provvedimenti adottati dall'Amministrazione, attraverso una motivazione approfondita, soprattutto se gli interessi privati da sacrificare risultano consolidati per il decorso del tempo.

In secondo luogo si osserva che l'esercizio del potere di discrezionalità non deve esimere l'Amministrazione dal dare conto della sussistenza, tra l'altro, dell'interesse pubblico, presupposto di detto potere. La motivazione quindi deve essere espressa in termini esaustivi e chiaramente comprensibili. La prevalente Giurisprudenza del Consiglio di Stato ha del resto stabilito che l'ampia discrezionalità di cui gode l'Amministrazione in sede di pianificazione urbanistica è delimitata dai comuni principi giuridici sottesi all'esercizio della funzione pubblica, la cui violazione si traduce nel vizio di eccesso di potere. Tra questi principi spicca *il principio di ragionevolezza*, espressione tecnica dell'assioma logico di *non contraddizione*. Il Comune è quindi tenuto a motivare congruamente le ragioni delle sue scelte, palesandosi altrimenti l'incoerenza della scelta amministrativa.

Si osserva in terzo luogo che l'area in questione sembrerebbe disciplinata da una normativa generica che prevede lo sviluppo urbanistico attraverso un non meglio precisato *Programma di Riassetto Urbano*, nonostante la già richiamata vocazione residenziale della stessa. Tale strumento, tuttavia, appare un istituto non disciplinato dal legislatore e del tutto atipico. In proposito si richiama la Decisione della IV^a Sezione del Consiglio di Stato, n. 5721/2001, versata in atti, secondo cui:

“esiste, nell'ordinamento urbanistico non meno che in tutto il diritto pubblico, in applicazione del più generale principio di legalità un inderogabile principio di nominatività e tipicità degli strumenti urbanistici: esso è tale per cui una Pubblica Amministrazione non può adottare, od approvare, una figura di piano di organizzazione del territorio che non corrisponda ad uno schema già predeterminato, in via generale ed astratta, da una norma primaria dell'ordinamento. La gestione dell'assetto del territorio è infatti una funzione che si estrinseca in una molteplice tipologia di manifestazioni di potestà pubbliche, in cui ciascuna deve essere caratterizzata per legge (a garanzia dei destinatari) da una propria causa, da propri effetti, e da una corrispondente competenza: per modo che non può essere ravvisato sussistere, nell'attuale ordinamento, in capo ad alcun centro amministrativo, un generale ed indifferenziato potere di pianificazione del territorio, libero quanto a mezzi e a forme, capace di incidere sui diritti dei consociati. Gli strumenti urbanistici legittimamente applicabili sono pertanto soltanto quelli previsti - per nome, causa e contenuto - dalla legge”.

Si osserva infine che il Comune di Como, nella succitata comunicazione del 15/10/2019, versata in atti, ha espressamente comunicato che in data 11/7/2016, con Deliberazione di C.C. n. 64, versata in atti, è stata approvata la Variante al P.G.T. qui impugnato. Tale provvedimento, ove è deliberato fra l'altro che si provveda alla verifica di eventuali errori materiali o incongruenze da rettificare, non ha tuttavia comportato alcuna modificazione relativamente alla disciplina urbanistica dell'*Ambito* per cui è ricorso.

Sulla base delle considerazioni che precedono questa Amministrazione esprime l'avviso che il ricorso di che trattasi sarebbe da ritenersi fondato e quindi da accogliere.

Tutto ciò premesso, poiché a norma dell'art.11 del DPR 24/11/1971 n. 1199 deve essere sentito il parere del Consiglio di Stato e considerato che tale obbligo risulta espressamente confermato dall'art.17, comma 25, della legge n.127/1997, si trasmettono gli atti per le determinazioni che la S.V. On.le riterrà di adottare.

IL DIRETTORE GENERALE

(Dr. ssa Bernadette Veca)

VISTO: si trasmetta la suesesa relazione con gli atti allegati al Consiglio di Stato per esame e parere.

IL MINISTRO

Paola De Micheli



