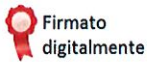


Publicato il 04/12/2020

N. 07700 /2020 REG.PROV.COLL.
N. 03798/2014 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3798 del 2014, proposto dalla società Multimmobiliare S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Claudio Linzola, Mariano Protto e Giovanni Corbyons, elettivamente domiciliata presso lo studio degli avvocati Giovanni Corbyons e Mariano Protto in Roma, via Cicerone, n. 44,

contro

- l'Ente Parco Regionale della Valle del Lambro (già Consorzio di gestione della riserva naturale Lago di Montorfano), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Umberto Grella e Guido Francesco Romanelli, elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avvocato Guido Francesco Romanelli in Roma, via Cosseria, n. 5;

- la Regione Lombardia, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, rappresentata e difesa dall'avvocato Piera Pujatti, elettivamente domiciliata presso lo studio dell'avvocato Emanuela Quici in Roma, via Nicolò Porpora, n. 16;

- la Provincia di Como, il Comune di Montorfano e il Comune di Capiago Intimiano, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituitisi in giudizio;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

la società Santandrea Resort S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Claudio Linzola, Mariano Protto e Giovanni Corbyons, elettivamente domiciliata presso lo studio dell'avvocato Giovanni Corbyons in Roma, via Cicerone, n. 44,

per la riforma

della sentenza del T.a.r. per la Lombardia, sede di Milano (Sezione IV), n.2417 del 31 ottobre 2013, resa *inter partes*, concernente il Piano di gestione della Riserva naturale "Lago di Montorfano".

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Consorzio di Gestione della Riserva Naturale Lago di Montorfano, ora Ente Parco Regionale Valle del Lambro, e della Regione Lombardia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 30 ottobre 2020 il consigliere Giovanni Sabato;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso n. 163 del 2013, integrato da motivi aggiunti propri, proposto innanzi al T.a.r. per la Lombardia, sede di Milano, la società Multimmobiliare S.r.l. (di seguito la società), proprietaria dell'albergo Sant'Andrea e relativi terreni circostanti che ricadono nell'area di rispetto della Riserva naturale del Lago di Montorfano, aveva chiesto quanto segue:

- l'annullamento dei seguenti atti:

a) della deliberazione della Giunta regionale della Lombardia 25 ottobre 2012, n. 4219 recante il Piano della riserva e sito di importanza comunitaria (SIC)Q "*Lago di Montorfano. Approvazione*";

b) della deliberazione dell'Assemblea del Consorzio "*Lago di Montorfano*" n. 4 del 29 giugno 2011 "*Adozione della proposta di piano di gestione della riserva naturale e sito d'importanza comunitaria "Lago di Montorfano", ai sensi dell'art. 14 della L.R. 86/1983 e s.m.i. e della Direttiva 92/43/CEE*";

c) della deliberazione dell'Assemblea del Consorzio "*Lago di Montorfano*" n. 14 del 7 dicembre 2011: "*Approvazione delle controdeduzioni alle osservazioni alla proposta di Piano della riserva ' e Sito d'importanza Comunitaria "Lago di Montorfano"*";

d) del parere favorevole relativo al Piano della riserva reso dalla Commissione provinciale di Como il 19 dicembre 2011;

e) del decreto n. 6100 del 9 luglio 2012 "*Valutazione d'incidenza e parere regionale sul piano di gestione del SICTT2020004 "Lago di Montorfano"*";

- il risarcimento di tutti i danni patiti e patienti.

2. A sostegno dell'impugnativa la società, che è proprietaria dell'albergo Tenuta Sant'Andrea e dei terreni circostanti che ricadono nell'area di rispetto della Riserva naturale del lago di Montorfano, aveva dedotto – *inter alia* – il difetto di motivazione, l'insussistenza della potestà pianificatoria nell'area di riserva e la contrarietà delle misure adottate con le finalità di tutela.

3. Costituitasi la Regione Lombardia ed il Consorzio di Gestione della Riserva Naturale "*Lago Di Montorfano*", entrambi al fine di resistere, il Tribunale ha così deciso il gravame al suo esame:

- ha respinto l'eccezione d'inammissibilità del ricorso per la mancata impugnativa degli atti istitutivi della riserva;

- ha respinto il primo motivo, relativo al lamentato difetto di motivazione, in quanto quest'ultima può desumersi dalla stessa relazione generale al Piano;

- ha respinto anche il secondo motivo, relativo alla lamentata insussistenza del potere pianificatorio, stante “*la nozione di riserva come area di effettiva protezione, comprensiva dell’area di rispetto di cui all’art. 11, comma 3, della legge*”, fermo restando che le misure per tal via introdotte sono espressione di vincoli conformativi;
- ha respinto tutte le altre censure e quindi il ricorso nel suo complesso, rilevando che le misure adottate, tra cui lo spostamento del parcheggio e l’eliminazione delle essenze esotiche, sono conformi all’esigenza di tutela ambientale dell’area;
- ha respinto anche la domanda di risarcimento del danno, rilevando che non è assistita dalla prova del danno;
- ha compensato le spese di lite.

4. Avverso tale pronuncia la società ha interposto appello, notificato il 24 aprile 2014 e depositato il 7 maggio 2014, lamentando, attraverso quattro motivi di gravame (pagine 7-22), quanto di seguito sintetizzato:

- I) premesso che il “*Lago di Montorfano*” è una riserva naturale di tipo parziale a finalità biologica, si deduce che il T.a.r. non avrebbe considerato che il Piano impugnato equipara la disciplina della riserva propriamente detta (afferente alla superficie del lago) a quella dell’area di rispetto (territorio contermini al lago) e prevede delle prescrizioni manifestamente irragionevoli e inconferenti con le finalità della Riserva, nella inidoneità esplicativa della Relazione Generale al Piano perché certe attività antropiche (così come le essenze ritenute “*esotiche*”), da sempre realizzate nell’area di riserva, possano confliggere con le esigenze di tutela;
- II) nemmeno il T.a.r. avrebbe considerato che l’Ente Gestore, prima, e la Regione dopo, hanno approvato un Piano infarcito di prescrizioni che si appuntano sull’area di rispetto, senza spiegare per qual motivo tali prescrizioni fossero necessarie alla tutela della riserva, così incidendo in maniera ingiustificata sul diritto di proprietà tutelato a livello costituzionale ed europeo;
- III) il T.a.r., nel respingere le censure relative alle specifiche misure adottate nei

riguardi della società, non avrebbe spiegato quale sia la fonte (legislativa) di tale potere di tutela paesaggistica in area esterna alla riserva;

IV) il T.a.r. non avrebbe rilevato che la scelta del pianificatore di dividere in due l'area a giardino dell'Hotel, in parte regolata dall'art. 19 NTA ed in parte dall'art. 22 NTA, è del tutto ingiustificata, così come la previsione relativa ad una zona da destinare a parcheggio siccome incurante del fatto che l'area circostante il lago è interamente privata e pertanto non è sottoposta a pubblica fruizione.

5. L'appellante ha concluso chiedendo, in riforma dell'impugnata sentenza, l'accoglimento del ricorso di primo grado e quindi l'annullamento degli atti con lo stesso impugnati per la parte d'interesse.

6. In data 20 maggio 2014, si è costituito l'Ente Parco Regionale della Valle del Lambro (già Consorzio di gestione della riserva naturale Lago di Montorfano) chiedendo il rigetto dell'appello.

7. In data 1° agosto 2014, si è costituita la Regione Lombardia chiedendo il rigetto dell'appello.

8. In data 10 dicembre 2019 ha proposto intervento *ad adiuvandum* la società Santandrea Resort S.r.l. concludendo per l'accoglimento dell'appello.

9. In vista della trattazione nel merito del ricorso tutte le parti costituite hanno svolto difese scritte, anche in replica, insistendo per le rispettive conclusioni.

10. La causa, chiamata per la discussione alla pubblica udienza del 30 ottobre 2020, è stata ivi trattenuta in decisione.

11. Ritiene il Collegio che l'appello sia infondato e sia pertanto da respingere.

12. Va precisato che l'appellante, col primo mezzo, torna a dedurre, in questa sede d'appello, il vizio del difetto di motivazione che, per le ragioni che si esporranno, è da reputare infondato. Sul punto, l'appellato, oltre a controdedurre argomentando nel senso dell'adeguata ostensione delle ragioni a base della nuova pianificazione, eccepisce l'inammissibilità del rilievo per mancata impugnativa della delibera DCR n. 1796/1984 di istituzione della riserva e di perimetrazione delle relative zone di rispetto. L'infondatezza del motivo, per le ragioni che si diranno, consente di

sopraspedere alla disamina di tale eccezione.

13. Osserva il Collegio, preliminarmente, che sulla gran parte delle questioni sollevate dall'odierno appellante, così come evidenzia l'Ente Parco in sede di memoria dell'11 settembre 2020, si registra l'orientamento espresso da questo Consiglio in relazione ad iniziative giurisdizionali assunte da altri proprietari ora interessati dal precedente piano, approvato con DGR del 23 marzo 2001 (sentenza, sez. VI, n. 3855/2003), ora dal nuovo piano consortile (sentenza, sez. IV, n. 1508/2015). Nell'esaminare le deduzioni sollevate in appello il Collegio ritiene quindi di confermare le considerazioni rese nella mentovata pronuncia n. 1508/2015, ed in particolare:

- sono da reputare infondati il primo e terzo motivo, coi quali si lamenta che la disciplina di piano non potrebbe involgere anche le zone di rispetto contermini all'area lacustre, in quanto *“è la stessa deliberazione istitutiva della riserva a palesare con chiarezza che le misure del piano devono riguardare anche l'area di rispetto, e non essere limitate alla riserva, intesa come “corpo idrico” in senso stretto”* (circa la rilevanza, in generale, delle aree di rispetto a fini di tutela ambientale, vedasi Cons. Stato, sez. IV, 14 maggio 2020, n. 3064);
- non ricorre pertanto alcuna indebita compressione della proprietà privata, in violazione dell'art. 42 della Costituzione nonché dell'art. 1 del primo protocollo addizionale alla CEDU, tanto più che trattasi, come non contestato in questa sede dall'appellante, di previsioni di carattere conformativo invece che espropriativo;
- parimenti è infondato quanto dedotto, ancora col primo mezzo, a proposito dell'eccessiva gravosità delle misure adottate, avendo questo Consiglio già evidenziato che *“non è accoglibile la tesi secondo la quale l'area di rispetto non poteva essere normata se non con previsioni “depotenziate” e meno invasive rispetto a quelle tese a disciplinare la “riserva vera e propria” (id est: il lago)”*, così come, per quanto attiene alla progressiva eliminazione delle piante non autoctone, essa appare non solo coerente con le esigenze di tutela ambientale ma

anche di ridotta invasività prevedendo la loro sostituzione soltanto in caso di perimento delle stesse;

- a tale specifico riguardo, parte appellante lamenta che il capo della sentenza relativo a tale misura si limita a rilevare che essa è frutto della discrezionalità che compete all'Amministrazione senza però *“spiegare i motivi per cui è arrivato a tali conclusioni”* (cfr. pagina 12 dell'appello), ma è dato osservare, in primo luogo, che il mero *deficit* motivazionale della sentenza oggetto di gravame al più giustifica la disamina in questa sede del rilievo obliterato (secondo i principi sanciti dall'Adunanza plenaria ai fini dell'interpretazione dell'art. 105 c.p.a. alla luce del carattere devolutivo dell'appello che giustifica il rinvio della causa al Tribunale solo ove sia raggiunta la soglia del difetto assoluto di motivazione) ma non inficia *ex se* la pronuncia impugnata;

- va inoltre osservato che non solo l'esigenza, a fini ambientali, di ripristinare le specie vegetali autoctone di un territorio è di immediata percezione, ma anche che le modalità di realizzazione di tale obiettivo appaiono frutto di una ponderata valutazione di esigenze contrapposte, la quale si traduce nella prevista graduale sostituzione delle essenze esotiche con quelle autoctone mano a mano che le prime risultino non più vegetanti;

- non va poi trascurato che *“l'area è Riserva, ma anche Sito di Importanza Comunitaria”*, risultando così l'area di particolare interesse ambientale e pertanto meritevole di essere oggetto di misure particolarmente restrittive;

- non si configura il difetto motivazionale lamentato col secondo mezzo, in quanto *“la Relazione chiarisce finalità scopi ed aspirazioni delle misure e le rapporta alle esigenze di tutela della Riserva: non era esigibile un approfondimento maggiore (men che meno, ovviamente, in sede di formulazione delle singole norme tecniche), mentre è questione diversa, di merito, da esaminare in sede di vaglio delle singole censure, verificare la ragionevolezza delle prescrizioni (nei limiti di un sindacato c.d. “debole” che non può spingersi oltre il parametro della manifesta irragionevolezza ed abnormità)”* (cfr. sentenza n. 1508 cit.);

- per quanto poi attiene alla pretesa disparità di trattamento con il Golf *Club* Villa d'Este, per il quale si consente la prosecuzione dell'attività sportiva, risulta anch'esso interessato da stringenti misure di tutela con il divieto di numerose attività (art. 21, comma 2, NTA) e la progressiva sostituzione delle specie arboree esotiche (art. 21, comma 6). Ancora una volta occorre comunque osservare che la graduazione delle misure adottate riflette un coefficiente di discrezionalità che sfugge al sindacato giurisdizionale, se non nel limite della patente illogicità o del travisamento, e che il vizio del trattamento disparitario postula la identità delle situazioni rimasta non provata e comunque non verisimile rispetto a valutazioni che sottendono esigenze di tutela estetico-paesaggistica (Cons. Stato, sez. V, 15 ottobre 2018, n. 5922);

- l'appellante articola poi alcuni rilievi che attengono alla stessa astratta idoneità delle misure adottate nei riguardi dell'area di sua proprietà rispetto alle sottese esigenze di tutela ambientale e ciò con riferimento alla rimozione degli ornamenti presenti nel parco dell'*Hotel* (quali arredi e statue) ipotizzando la stessa insussistenza del potere esercitato su area esterna alla Riserva, ma anche tale deduzione trascura il fatto che, come detto, il perimetro dello strumento di tutela involge anche le aree di rispetto come individuate dalla delibera istitutiva (DCR 1796/1984) della riserva; né può efficacemente lamentarsi l'inattitudine di tali misure a soddisfare esigenze di tutela paesaggistica essendo plausibile il carattere distonico, sul piano della fruibilità visiva, di tutto quanto non sia coerente con il quadro naturalistico dei luoghi, che per giunta potrebbe ricevere pregiudizio dalla massiccia presenza su tali aree esterne all'*Hotel* degli ospiti della struttura.

14. Col quarto mezzo, l'appellante assume l'illogicità della scelta del pianificatore di suddividere, in sede di azzonamento, il parco dell'*Hotel* in due aree sottoposte a diversa disciplina ma, in realtà, essa sottende l'esigenza di consentire una maggiore fruibilità dell'area (definita appunto "*pertinenziale*") più prossima alla struttura alberghiera rispetto all'altra e per la quale, quindi, si giustifica l'azzonamento a

“*zona naturalistica speciale*” (art. 19 NTA).

14.1 Anche l'ulteriore deduzione, riproposta in questa sede siccome non esaminata dal T.a.r. (e per la quale valgono le considerazioni di cui sopra in ordine alla esclusione di ogni risvolto patologico sulla impugnata pronuncia derivante da tale mancanza), con la quale si lamenta la irragionevolezza della scelta di vietare la circolazione in bicicletta o a cavallo, tranne che sulle strade aperte al pubblico transito, non può essere accolta, in quanto tale prescrizione, nei limiti del sindacato di questo giudice, risulta giustificata riflettendo un'esigenza di tutela ambientale di immediata percezione, siccome connessa al pregiudizio che può facilmente derivare alle aree verdi dalle impronte lasciate dalle ruote ovvero dagli zoccoli dei cavalli, oltre al pregiudizio che può derivare dalle deiezioni equine.

14.2 Per quanto concerne il parimenti contestato divieto di attrezzare il parco con altalene, scivoli ed altri manufatti leggeri per il divertimento dei piccoli ospiti dell'albergo, l'infondatezza del rilievo si deve a quanto sopra osservato (§ 13) circa il disturbo visivo che può comportare la presenza sull'area di elementi estranei all'originario quadro estetico oltre al possibile pregiudizio alla naturale quiete dei luoghi.

14.3 L'appellante contesta, infine, la previsione relativa ad uno spazio da destinare a parcheggio, siccome non giustificata perché non trattasi di un parco pubblico, senza però considerare che l'area, oltre ad attrarre molti visitatori per la sua rilevanza naturalistica, è connotata dalla presenza, oltre che dello stesso *Hotel* di proprietà dell'appellante, anche del *Golf Club* e di un lido per la fruizione dell'area lacustre, cosicché è del tutto plausibile attendersi una notevole affluenza di autovetture o autobus. Il rilievo afferente alla inattuabilità della misura – insita nel fatto che, come rilevato dal T.a.r. nel respingere la corrispondente censura articolata in ricorso, l'area non è interessata da previsioni di carattere espropriativo ma soltanto conformativo – non è suscettibile di essere esaminata perché articolata soltanto in questa sede e pertanto in violazione dell'art. 104, 1° comma, c.p.a.

15. In conclusione, l'appello è infondato e deve essere respinto.

16. Le spese del presente grado di giudizio, per il principio di soccombenza, sono a carico della sola parte appellante (non anche cioè dell'interventore *ad adiuvandum* per il principio di causalità rispetto all'insorgere della controversia) e sono liquidate come in dispositivo in favore delle parti appellate, in base ai criteri stabiliti dal regolamento n. 55 del 2014 e dall'art. 26, comma 1, c.p.a.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto (n.r.g. 3798/2014), lo respinge.

Condanna l'appellante alla rifusione, in favore dell'Ente Parco Regionale della Valle del Lambro e della Regione Lombardia, delle spese del presente grado di giudizio che liquida in euro 5.000,00 (cinquemila/00) cadauno, oltre agli accessori di legge (I.V.A., C.P.A. e rimborso spese generali al 15%).

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 30 ottobre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente

Oreste Mario Caputo, Consigliere

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Giovanni Sabato, Consigliere, Estensore

Davide Ponte, Consigliere

L'ESTENSORE
Giovanni Sabato

IL PRESIDENTE
Luigi Maruotti

IL SEGRETARIO

