

sentenza  
9 gennaio 2007  
n. 7

**REPUBBLICA ITALIANA**  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia  
Sezione 2<sup>^</sup>

ha pronunciato la seguente

**S E N T E N Z A**

sul ricorso n. 3608 del 2000 proposto da  
**CASTELLI Laura**

rappresentata e difesa dagli avv.ti Mario Speroni di Varese e Graziano Dal Molin di Milano, elettivamente domiciliata presso il secondo in Milano, via Leopardi 22

c o n t r o

- COMUNE di VARESE, in persona del Sindaco pro tempore, prof. Aldo Fumagalli, rappresentato e difeso dall'avv. Liberto Losa, presso il cui studio è elettivamente domiciliato in Milano, via Mascheroni 19

- REGIONE LOMBARDIA, non costituita in giudizio  
per l'annullamento

della variante generale al piano regolatore (adottata con deliberazione di consiglio comunale 28 dicembre 1995 n. 233 e approvata con delibera consiliare 13 marzo 2000 n. 21) nella parte in cui classifica terreni della ricorrente (mappali 3727 e 6736) in sottozona AV4, con vincolo di inedificabilità, senza previsione di indennizzo.

Visto il ricorso, notificato il 25 luglio e depositato il 12 settembre 2000;

Visto il controricorso del Comune di Varese;

Viste le memorie delle parti;

Visti atti e documenti di causa;

Uditi, alla pubblica udienza del 14 dicembre 2006, relatore il dott. Carmine Spadavecchia, l'avv. Speroni e l'avv. Losa;

Considerato quanto segue in

**FATTO e DIRITTO**

1. Con deliberazioni consiliari 28 dicembre 1995 n. 233 e 13 marzo 2000 n. 21 il Comune di Varese ha, rispettivamente, adottato e approvato una variante generale al piano regolatore, recependo le modifiche d'ufficio proposte dalla Regione.

La ricorrente ha impugnato la variante nella parte in cui classifica i terreni incolti di proprietà, di circa 5.000 mq, censiti in catasto ai mappali n. 3727 e n. 6736, situati in via Limido ang. via Conca d'Oro, nella sottozona AV4, disciplinata dagli artt. 60 e 65 delle n.t.a., ove è esclusa la "nuova edificazione a completamento del tessuto urbano esistente" (art. 65, comma 2) in quanto la zona è considerata satura.

Premesso che la zona, completamente urbanizzata, si caratterizza per la presenza diffusa di ville e villini, e confina con zone residenziali (zona B 5.2.) in cui è già avvenuta una intensa edificazione, la ricorrente assume:

- che l'azonamento dell'area di proprietà sarebbe frutto di travisamento in quanto detta area, incolta, non risponderebbe alle caratteristiche della zona AV, connotata da ville e parchi di interesse storico, artistico e ambientale

Sezione 2<sup>^</sup>

n.  
reg. sent.

n.  
3608/00  
reg. ric.

(art. 60, comma 2) (primo motivo);

- che detto azionamento, incidendo su un'area priva di costruzioni, imporrebbe un vincolo di inedificabilità di durata illimitata, senza la (doverosa) previsione di un indennizzo (secondo motivo), concretando altresì la violazione dell'art. 25 della legge urbanistica 17 agosto 1942 n. 1150 il quale prevede il pagamento di una indennità in caso di vincolo di inedificabilità imposto dagli strumenti urbanistici su aree libere sistemate a giardini privati (terzo motivo).

La ricorrente ha chiesto anche il risarcimento del danno derivante dalla illegittima soggezione dei terreni a vincoli espropriativi che, susseguendosi dal 1978, comportano l'inedificabilità dell'area a tempo indeterminato. Successivamente, con memoria 30 novembre 2006, premesso che i terreni di cui è causa erano già stati vincolati a standard (zona F1, per insediamenti di edifici e impianti pubblici) dal PRG del 1978, e che il relativo vincolo era scaduto il 4.4.1983 al decorso del quinquennio di efficacia, la ricorrente ha chiesto il risarcimento del danno per avere il Comune omissivo, alla scadenza di detto vincolo, di riazzonare l'area, che solo con la qui impugnata variante sarebbe stata assoggettata a nuovo (ed illegittimo) vincolo espropriativo.

2. Il Comune, costituito in giudizio, ha controdedotto, eccependo preliminarmente l'irricevibilità del gravame, che assume tardivo rispetto al momento di entrata in vigore del piano regolatore. In proposito la difesa comunale richiama l'avviso di rettifica 17 agosto 2000 (pubblicato dal Comune di Varese sul Bollettino ufficiale della regione Lombardia n. 35 del 30 agosto 2009), avviso a termini del quale il nuovo piano regolatore dovrebbe intendersi entrato in vigore il 17 maggio 2000, data di pubblicazione, nello stesso BURL, di una delibera di giunta regionale (28.1.2000 n. 47945) che, in rettifica di una precedente (8.10.1999 n. 45534), ha ritenuto "al momento non applicabile, non essendo ancora in vigore il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale", il disposto di cui all'art. 3, comma 21, della legge regionale 5 gennaio 2000 n. 1 (secondo cui "L'efficacia del piano regolatore generale, o sue varianti, ovvero del piano attuativo di interesse sovracomunale, decorre dalla data di pubblicazione dell'avviso di deposito sul BURL, da effettuarsi a cura del comune.").

L'eccezione di tardività non può essere condivisa.

L'avviso di rettifica 30 agosto 2000 ha inteso correggere un precedente avviso in data 9 maggio 2000 (pubblicato sul BURL n. 22 del 31 maggio 2000), con cui il Comune aveva viceversa informato gli interessati che, in applicazione dell'art. 3, comma 21, della citata legge regionale n. 1 del 2000, la decorrenza del nuovo piano regolatore doveva intendersi fissata ad ogni effetto, *compresa la decorrenza del termine di impugnazione*, al 31 maggio 2000, giorno di pubblicazione dell'avviso medesimo.

Ora, quand'anche si dovesse convenire sull'inapplicabilità, nella fattispecie, della legge regionale n. 1/2000, non sarebbe possibile ignorare l'affidamento suscitato negli interessati dall'avvertenza, ancorché erronea, contenuta nel primo avviso, la cui rettifica non può retroattivamente "bruciare", azzerandolo, il diritto di impugnazione.

In questa, come in ogni altra ipotesi in cui debba imputarsi a indicazioni erronee e fuorvianti dell'Amministrazione, l'errore del privato nel computo dei termini di impugnazione va ritenuto scusabile, con conseguente applicazione dell'istituto della rimessione in termini, che rende ricevibile la presen-

te impugnativa.

**3.** Nel merito il ricorso è, tuttavia, infondato.

L'impugnata variante definisce zone AV "un insieme di porzioni di territorio in cui ... è presente un patrimonio architettonico e ambientale particolarmente significativo", costituito da ville e parchi di interesse storico, artistico e ambientale, che il Comune si propone di salvaguardare come componente fondamentale dell'identità del territorio varesino (cfr. art. 60 n.t.a.).

Le zone AV sono distinte in sottozone: alcune di esse (sottozone AV1, AV2, AV3) identificano, a vari livelli di qualità e di interesse, ville e parchi specificamente elencati; l'ultima (sottozona AV4) identifica più genericamente "ambiti urbani connotati dalla presenza diffusa di ville e villini di interesse storico-artistico e ambientale" (l'elenco prodotto dalla ricorrente sub doc. 14 comprende solo ville in AV1, AV2, AV3, e non anche ville in AV4, dal che si desume che l'ambito AV4 si denota più per le caratteristiche d'insieme che per il particolare pregio delle costruzioni *in situ*).

La sottozona AV4, specificamente normata dall'art. 65 n.t.a., identifica, in particolare, "porzioni di territorio caratterizzate dalla presenza diffusa di episodi architettonici di particolare interesse, quali i tessuti - in ambito collinare o urbano - di ville e villini con giardino costruiti in prevalenza" tra la fine dell'800 e i primi decenni del '900, che il Comune reputa "meritevoli di tutela di carattere storico-ambientale e paesaggistico".

Lo stesso articolo 65, premesso (comma 1, secondo alinea) che "anche nel caso in cui l'oggetto edilizio o il parco non rivestano eccezionale interesse intrinseco, il criterio della tutela complessiva della zona richiede che siano limitate le modalità di intervento al fine di mantenere integri i caratteri ambientali salienti della zona", dispone (comma 2) che "nella sottozona AV 4 è espressamente esclusa la nuova edificazione a completamento del tessuto urbano esistente, in quanto la zona è considerata satura":

Ora, se l'area della ricorrente, ancorché inedificata, è stata compresa nel (più ampio) comparto AV4, caratterizzato dalla presenza di ville e giardini, al quale geograficamente appartiene, tale azionamento non può ritenersi viziato da illogicità o travisamento sol perché altre aree site in prossimità hanno ricevuto una diversa destinazione: è sufficiente uno sguardo alla cartografia di piano per rendersi conto che la zona B5.2, cui la ricorrente fa (improprio) riferimento come termine di paragone, appartiene al diverso contesto residenziale collocato sul lato opposto della via Limido - Conca d'Oro.

La circostanza, dunque, che si tratti di area inedificata non la rende estranea al contesto (cioè alla più vasta "porzione di territorio" caratterizzata da un particolare "tessuto") di cui il Comune intende, precludendo nuove edificazioni, salvaguardare le caratteristiche, secondo un apprezzamento di merito insindacabile, correlato alla discrezionalità delle scelte compiute in sede di pianificazione urbanistica.

Tale obiettivo di tutela del contesto ambientale appare ribadito nella delibera 4 luglio 1997 n. 100, con la quale il Comune ha controdedotto alle osservazioni inerenti alle zone AV4 esprimendo l'avviso che, stante la "presenza diffusa di villini aventi diverse valenze di interesse storico, ma comunque connotate da rilevante qualità edilizia ... gli spazi liberi esistenti all'interno di tale tessuto edificato, per una caratteristica ricorrente della variante al P.R.G., che vuole dare la massima ampiezza possibile al *verde urbano* che intervalla le costruzioni all'interno, debbano rimanere inalterati".

**4.** Dalla correttezza dell'azzonamento, che non riguarda i soli terreni della ricorrente, ma coinvolge l'intero ambito territoriale in cui essi si trovano collocati, discende poi la conseguenza che il vincolo di inedificabilità di cui la ricorrente si duole deve essere qualificato come conformativo, e non espropriativo.

Ciò in quanto la qualificazione di un vincolo di destinazione come ablatorio dipende dalla sua incidenza particolare su beni determinati in funzione della localizzazione puntuale di un'opera pubblica; mentre deve qualificarsi come conformativo un vincolo di destinazione che incida, come nel caso di specie, su una generalità di beni in ragione delle caratteristiche intrinseche dell'intera zona in cui ricadono e della funzione ad essa assegnata in sede di pianificazione urbanistica [cfr. Cass. SS.UU.14.6.05 n. 12724, Cass. 1<sup>a</sup> 20.10.04 n. 20502, Cass. 1<sup>a</sup> 4.2.00 n. 1220 sui vincoli di inedificabilità generali; circa il carattere conformativo della destinazione a verde pubblico urbano, cfr. Cass. 1<sup>a</sup>, 28.11.01 n. 15114; sulla natura del vincolo a verde privato, espressione della potestà di zonizzazione o azzonamento del territorio, cfr. Cons. Stato IV 22.2.06 n. 791, 14.12.93 n. 1068].

Ne consegue che la previsione di inedificabilità dell'ambito AV4, definito "saturo" e meritevole di essere salvaguardato da (ulteriori) interventi edificatori per le sue connotazioni ambientali e paesaggistiche, non si traduce in un vincolo indennizzabile ai sensi della normativa e della giurisprudenza sulla reiterazione dei vincoli espropriativi.

**5.** La pretesa indennitaria formulata ai sensi dell'art. 25 della legge 17 agosto 1942 n. 1150 è estranea alla giurisdizione del giudice amministrativo come ridefinita a seguito delle sentenze nn. 204/04 e 281/04 della Corte costituzionale. Si tratta infatti di pretesa patrimoniale direttamente discendente dalla legge, a prescindere dalla circostanza che essa sia o meno prevista dall'atto di pianificazione; essa è dunque devoluta alla cognizione del giudice ordinario, non diversamente dall'analoga indennità connessa alla reiterazione dei vincoli espropriativi (cfr. Cass. SS.UU. 11.2.03 n. 2058, TAR Catanzaro 1<sup>a</sup>, 17.12.03 n. 3510, TAR Napoli 1<sup>a</sup>, 8.2.01 n. 603), ovvero dalle indennità conseguenti all'adozione di atti espropriativi o ablativi [ex art. 34, terzo comma, lett. b), decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 80, come sostituito dall'art. 7 della legge 21 luglio 2000 n. 205].

**6.** Per le suesposte considerazioni il ricorso viene definito come segue.

La domanda di annullamento della variante va respinta.

La domanda di indennizzo ex art. 25 legge n. 1150 del 1942 esula dalla giurisdizione del giudice amministrativo.

La domanda di risarcimento del danno è infondata per i profili connessi alla dedotta illegittimità della variante, che non sussiste; è inammissibile per i profili connessi all'omesso riazzonamento dell'area dopo la scadenza del vincolo di cui al PRG 1978, trattandosi di prospettazione estranea al ricorso introduttivo, basata su presupposti di fatto e di diritto non riconducibili alla impugnata variante, e per giunta introdotta con memoria finale neppure notificata al Comune.

Si ravvisano ragioni sufficienti per disporre la compensazione integrale tra le parti delle spese di causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia in parte respinge il ricorso, in parte lo dichiara inammissibile nei sensi di cui in motivazione.

Spese compensate.

Così deciso in Milano, nella camera di consiglio del 14 dicembre 2006, con l'intervento dei magistrati:

Mario	Arosio	presidente
Carmine	Spadavecchia	consigliere, estensore
Daniele	Dongiovanni	referendario
L'estensore		Il presidente