



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LOMBARDIA
(Sezione II)
ha pronunciato la seguente
SENTENZA

sul ricorso R.G. n. 4908/1998, proposto dai sigg.ri Gabriella Giuliani e Sebastiano Murer, nonché dall'Immobiliare Fabilor S.a.s., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, sig. Donato Loria, tutti rappresentati e difesi dagli avv.ti Francesco Daminelli e Patrizia Munaretto ed elettivamente domiciliati presso lo studio di quest'ultima, in Milano, corso Monforte 26

contro la

Regione Lombardia, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Piera Pujatti e con domicilio eletto presso gli uffici dell'Avvocatura Regionale, in Milano, via Filzi 22

nonché nei confronti del

Comune di Villongo, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv.ti Raffaella Bordogna e Stefano Granata e con domicilio eletto presso lo studio del secondo, in Milano, via Fontana 5/A

per l'annullamento

- *in parte qua*, della deliberazione della Giunta Regionale della Lombardia n. VI/35204 del 20 marzo 1998, pubblicata nel *B.U.R.L.* del 16 settembre 1998, recante l'approvazione di modifiche d'ufficio del P.R.G. di Villongo;

- di ogni altro atto presupposto, consequenziale o comunque connesso ed in particolare della deliberazione del Consiglio Comunale di Villongo n. 18 dell'8 maggio 1998, con cui è stato disposto l'accoglimento integrale delle modifiche d'ufficio al P.R.G. proposte dalla Regione con la deliberazione n. VI/35204 del 20 marzo 1998.

VISTO il ricorso con i relativi allegati;

VISTI gli atti di costituzione in giudizio della Regione Lombardia e del Comune di Villongo;

VISTE le memorie e documenti prodotti dalle parti a sostegno delle rispettive tesi e difese;

VISTI gli atti tutti della causa;

NOMINATO relatore, alla pubblica udienza del 31 gennaio 2007, il Referendario dr. Pietro De Berardinis ed udito lo stesso;

UDITI, altresì, i procuratori presenti delle parti costituite, come da verbale;

RITENUTO in fatto e considerato in diritto quanto segue

FATTO

I ricorrenti espongono di essere proprietari di alcuni terreni ubicati nel Comune di Villongo, in una zona che l'art. 22 delle N.T.A. del P.R.G., adottato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 57 del 5 dicembre 1994, qualificava come "zona di contenimento allo stato di fatto del comparto di Montecchio B4".

In particolare, la sig.ra Giuliani ed il sig. Murer sono proprietari del lotto contraddistinto al n. 31, di superficie di mq. 1830, mentre l'Immobiliare Fabilor S.a.s. è proprietaria del lotto contraddistinto al n. 40, di superficie di mq. 7.640.

Il citato art. 22 delle N.T.A. del P.R.G. adottato aveva previsto per la zona in discorso degli indici di edificabilità bassi, comprendenti un rapporto di copertura pari a 0,20 mq/mq, una densità edilizia pari a 0,6 mc/mq ed un'altezza massima di mt. 7.

Tuttavia, con deliberazione n. VI/35204 del 20 marzo 1998, la Giunta Regionale ha disposto modifiche d'ufficio per siffatto articolo, sopprimendo i parametri di edificazione stabiliti nel P.R.G. adottato e *“limitando concretamente l'intero comparto alla volumetria preesistente, al fine di tutelare l'attuale configurazione della collina ormai assorbita nel paesaggio, escludendo nuovi volumi o ampliamenti di sicuro effetto incisivo sull'ambiente che risulta vincolato a' sensi della legge n. 431/85”*.

La deliberazione regionale ha così modificato la disposizione, inserendo una disciplina che ammette per gli edifici esistenti solo interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, di restauro e risanamento conservativo e di ristrutturazione, con esclusione degli ampliamenti volumetrici.

Tale modifica regionale è stata accolta dal Consiglio Comunale di Villongo, unitamente alle altre modifiche d'ufficio, con deliberazione n. 18 dell'8 maggio 1998.

Gli esponenti si dolgono del fatto che, in questo modo, si sarebbe surrettiziamente introdotto per la zona in discorso un vincolo di totale inedificabilità, che pregiudica anche i lotti di loro proprietà, solo parzialmente edificati e per i quali l'indice di edificabilità previsto dal P.R.G. adottato avrebbe consentito, invece, una residua possibilità di edificazione.

Pertanto, la sig.ra Giuliani, il sig. Murer e l'Immobiliare Fabilor S.a.s. hanno impugnato la deliberazione regionale recante le modifiche d'ufficio al P.R.G., nella parte relativa alle aree di loro proprietà, nonché la deliberazione del Consiglio Comunale di Villongo di integrale accoglimento delle suddette modifiche d'ufficio, chiedendone l'annullamento.

A supporto del gravame, hanno dedotto i seguenti motivi:

- violazione per falsa applicazione dell'art. 1 della “legge Galasso” (l. n. 431/1985), perché la Regione, nel fare riferimento al vincolo paesaggistico, lo applicherebbe ad una zona assai più vasta di quella realmente protetta;

- eccesso di potere per carenza di motivazione e difetto di istruttoria, per ingiustizia grave e manifesta e per disparità di trattamento, e violazione dell'art. 42 Cost., in quanto il vincolo apposto non troverebbe alcuna giustificazione obiettiva nelle caratteristiche della zona, né la Regione si sarebbe sforzata di motivare la sua apposizione, ed inoltre vi sarebbe disparità di trattamento rispetto ai proprietari dei lotti già completamente costruiti.

Successivamente, in data 26 giugno 2001 i ricorrenti hanno depositato un'apposita relazione tecnica, unitamente ad un'ulteriore memoria difensiva.

Si è costituita in giudizio la Regione Lombardia, eccependo in via preliminare la tardività e quindi l'irricevibilità del gravame. Nel merito, ha poi eccepito l'infondatezza in fatto ed in diritto del ricorso, chiedendone la reiezione.

Si è costituito in giudizio, altresì, il Comune di Villongo, depositando memoria con cui ha rilevato che con deliberazione n. 7 del 31 gennaio 2002 il Consiglio Comunale di Villongo ha adottato una variante generale al P.R.G., che ha ristabilito l'edificabilità del comparto cd. Montecchio, in cui si trovano le aree di proprietà dei ricorrenti. Rispetto a tale deliberazione la Provincia di Bergamo ha espresso il parere di compatibilità con il P.T.C.P., licenziando la suddetta variante al P.R.G. con le osservazioni e prescrizioni di cui alla deliberazione n. 117 del 3 marzo 2005. Il Consiglio Comunale di Villongo ha accolto le predette osservazioni e

prescrizioni con deliberazione n. 119 dell'8 giugno 2005. Ciò premesso, la difesa comunale ha quindi chiesto la declaratoria di cessazione della materia del contendere, oppure del venir meno dell'interesse a ricorrere in capo ai ricorrenti.

In vista dell'udienza pubblica di merito, i ricorrenti hanno depositato un'ulteriore memoria, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

All'udienza del 31 gennaio 2007, la causa è stata riservata dal Collegio per la decisione.

DIRITTO

Con il ricorso indicato in epigrafe viene impugnata la deliberazione della Giunta Regionale della Lombardia n. VI/35204 del 20 marzo 1998, recante l'approvazione delle proposte di modifiche d'ufficio al P.R.G. adottato dal Comune di Villongo con deliberazione consiliare n. 57 del 5 dicembre 1994, nella parte in cui ha escluso, per la zona dove si trovano i lotti di proprietà dei ricorrenti, la possibilità di ampliamenti volumetrici, limitando il comparto alla volumetria preesistente.

Viene altresì impugnata la deliberazione del Consiglio Comunale di Villongo n. 18 dell'8 maggio 1998, con cui le suddette modifiche d'ufficio (compresa quella riguardante la zona *de qua*) sono state tutte integralmente accolte.

In proposito, il Comune di Villongo eccepisce la cessazione della materia del contendere o, comunque, la sopravvenuta carenza di interesse a ricorrere, per avere il Comune medesimo adottato successivamente una variante che ha ristabilito l'edificabilità delle aree di proprietà dei ricorrenti.

L'eccezione non può essere condivisa.

Ed invero, secondo un orientamento giurisprudenziale (cfr., *ex pluribus*, C.d.S., Sez. IV, 22 novembre 2004, n. 7620; id., sez. IV, 2 novembre 2004, n. 7104), che il Collegio ritiene di condividere, l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse consegue al verificarsi di una situazione non solo del tutto nuova in fatto ed in diritto rispetto a quella esistente al momento della proposizione del ricorso, ma che sia pure tale da rendere certa e definitiva l'inutilità della sentenza, anche sotto il profilo strumentale e morale.

Tale circostanza va accertata con il massimo rigore, al fine di impedire che la declaratoria di improcedibilità si trasformi in un sostanziale diniego di giustizia.

Pertanto, proprio con riferimento all'adozione di una nuova variante urbanistica, per effetto della quale il ricorrente avrebbe riottenuto il riconoscimento della capacità edificatoria del proprio immobile, è stata esclusa la sopravvenuta carenza di interesse, in quanto permaneva l'interesse, almeno in astratto, a domandare il risarcimento dei danni subiti per effetto del comportamento della P.A. (C.d.S., Sez. IV, 21 agosto 2003, n. 4699).

Una siffatta conclusione va condivisa anche quando, come nel caso di specie, venga dedotta, in alternativa alla sopravvenuta carenza di interesse e quindi all'improcedibilità del ricorso, addirittura la cessazione della materia del contendere.

Orbene, nella fattispecie in esame non sembra potersi dubitare del persistere dell'interesse a ricorrere, in capo ai ricorrenti, per la declaratoria di illegittimità delle deliberazioni gravate, in funzione della possibile richiesta di risarcimento del pregiudizio eventualmente subito per la compressione del proprio *jus aedificandi* per molti anni, e precisamente dal 1998 al 2005 (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 18 luglio 2005, n. 3357).

Del resto, come osservano i ricorrenti stessi nella memoria da ultimo depositata, la variante del 2005 non è per essi del tutto soddisfattiva, in quanto consente un'edificabilità dei loro lotti assai inferiore rispetto a quella derivante dalla previsione urbanistica del 1998, soppressa in sede di modifiche d'ufficio apportate dalla Regione e recepite dal Comune.

Per quanto riguarda, invece, l'eccezione preliminare di irricevibilità del ricorso per tardività, formulata dalla difesa regionale, il Collegio reputa di poter prescindere dal suo esame, attesa la complessiva infondatezza del gravame, per quanto di seguito indicato.

In proposito, infatti, passando all'esame del merito del ricorso, si osserva che, con il primo motivo, viene dedotta la violazione dell'art. 1 della l. n. 431/1985, in quanto le modifiche apportate, dall'intervento regionale, alla previsione del P.R.G. che interessa la proprietà dei ricorrenti, si fondano sull'assunto che la zona sia vincolata paesaggisticamente ai sensi della suddetta legge. Un tale assunto sarebbe però del tutto erroneo, poiché l'art. 1 della l. n. 431 cit., alla lett. c) del comma aggiunto all'art. 82 del d.P.R. n. 616/1977, sottopone a vincolo le sponde dei fiumi o altri corsi d'acqua per una fascia di mt. 150, mentre nel caso di specie, relativamente al fiume Serio, una tale fascia interesserebbe solo marginalmente il comparto dove si trovano i lotti dei ricorrenti.

Perciò, ai fini della determinazione gravata il vincolo sarebbe stato erroneamente applicato ad una zona ben più vasta di quella realmente protetta. Di qui l'illegittimità della predetta determinazione, perché basata su un presupposto di diritto (il vincolo paesaggistico *ex lege*) in realtà in gran parte inesistente.

Il motivo non è meritevole di accoglimento.

Ed infatti, la giurisprudenza (C.d.S., Sez. IV, 4 dicembre 1998, n. 1734) ha notato come, ai sensi dell'art. 7, n. 5, della l. n. 1150/1942, il P.R.G. debba contenere i vincoli da osservare nelle zone di pregio culturale ed ambientale. Si è altresì evidenziato che, se, da un lato, sono molteplici i profili di interesse oggetto di tutela suscettibili nella nozione di "ambiente" e se per le zone di interesse naturale esiste una legislazione statale speciale, che protegge anche vaste zone di territorio, dall'altro lato sono comunque numerosi gli strumenti a disposizione dell'Amministrazione per predisporre detta tutela.

Pertanto, evidentemente, la disciplina del P.R.G. in materia si estenderà oltre le situazioni di particolare rilevanza di cui alle varie leggi speciali, atteso, del resto, il riferimento al termine "zone" contenuto nell'art. 7, n. 5, cit. (C.d.S., n. 1734/1998 cit.). Secondo la giurisprudenza, se ne ricava che i vincoli come quelli qui in esame rinvenibili negli strumenti urbanistici si possono distinguere in ricognitivi, ossia costituiti automaticamente in virtù della previsione di legge speciale – nel qual caso la loro previsione nel P.R.G. assolve a fini di pubblicità e di coordinamento con lo strumento urbanistico, che non può derogarvi – e costitutivi, ossia sorgenti direttamente ed originariamente dalla previsione dello strumento urbanistico (cfr. C.d.S., Sez. IV, n. 1734/1998 cit.; id., 8 maggio 2000, n. 2639). In questo secondo genere di vincoli rientrano quelli che pongono delle limitazioni all'edificazione per finalità estetiche (ad es. tutela dei centri storici), ovvero veri e propri vincoli di inedificabilità, come appunto nel caso della tutela paesistico-ambientale.

Tanto premesso, nel caso di specie – in cui il quadro fattuale va comunque riferito alla zona circostante il fiume Oglio – ci si trova dinanzi, come correttamente sottolinea la difesa regionale, ad un vincolo di natura mista, in parte ricognitiva, ossia derivante direttamente dalla legge, ed in parte costitutiva, nascente, invece, autonomamente dal P.R.G.: vincolo che peraltro non comporta inedificabilità assoluta, giacché, con riferimento agli edifici esistenti, consente, come già visto, gli interventi di manutenzione (ordinaria e straordinaria), quelli di restauro e risanamento conservativo e quelli di ristrutturazione, con esclusione unicamente degli ampliamenti volumetrici. Ciò è, del resto, coerente con il fine di conservazione della configurazione che la collina ha assunto, che la vede oramai assorbita nel paesaggio (così la deliberazione della Giunta Regionale n. VI/35204 cit.).

Sembra evidente, pertanto, il perseguimento, con la disciplina restrittiva ora in esame, della finalità della preservazione di un'area di pregevole valenza paesistica, in quanto immersa in una folta vegetazione arborea.

Alla luce di ciò che si è detto, non risulta, in definitiva, irragionevole, né contrastante con la disciplina di cui alla l. n. 431/1985, l'apposizione di un vincolo – nei termini suesposti – su un'area territoriale più ampia di quella individuata dalla legge, formando tale ulteriore fascia protetta oggetto di un vincolo di natura costitutiva, nel significato dianzi indicato.

In questo senso, quindi, il riferimento nella deliberazione regionale gravata alla l. n. 431 cit. appare volto solo a chiarire natura e finalità del vincolo in parola (protezione del paesaggio), fermo restando, come sopra detto, il potere dello strumento urbanistico di estendere la tutela da esso apprestata oltre le situazioni di particolare rilevanza di cui alla citata legge speciale, purchè non irragionevolmente.

Appare, quindi, erronea la tesi dei ricorrenti, secondo cui il mero fatto che la previsione del P.R.G., come modificata dalla Regione, andrebbe ad estendere il vincolo oltre la fascia di rispetto di mt. 150 dalle sponde del fiume Oglio prevista dalla l. n. 431/1985, rende siffatta modifica eccessiva e sproporzionata, giacché, al contrario, detta estensione risulta coerente con la natura costitutiva del vincolo discendente dal P.R.G..

Ne discende l'infondatezza della doglianza in esame.

Peraltro, quanto appena visto vale a dimostrare l'infondatezza anche del secondo motivo di gravame: con quest'ultimo, infatti, le deliberazioni impugnate vengono censurate sul rilievo dell'inesistenza dei presupposti per la previsione del vincolo, cioè, in sostanza, dell'assenza di uno specifico valore paesistico del luogo.

In proposito, va osservato, anzitutto, che non si tratta di un vincolo di totale inedificabilità, come preteso dai ricorrenti, attesi gli interventi edilizi ammessi dalla previsione contestata e più sopra elencati.

Quanto, poi, al fatto che l'Amministrazione avrebbe avuto l'obbligo di fornire una specifica motivazione della scelta compiuta, che desse conto all'esterno – in particolare ai proprietari incisi da siffatta scelta urbanistica – dell'effettuazione di un adeguato apprezzamento delle caratteristiche proprie della zona e del suo valore paesistico e, così, delle ragioni di pubblico interesse ritenute prevalenti sul *jus aedificandi*, osserva il Collegio che trattasi di doglianza che si rivela infondata sotto almeno due profili.

In primo luogo – e preliminarmente – va obiettato che è più che dubbia l'esistenza di un tale obbligo di motivazione specifica, in quanto i ricorrenti non si trovavano in una posizione particolarmente qualificata ed assistita da specifiche aspettative, rispetto alla quale, soltanto, la giurisprudenza ha preteso l'indicazione, per la scelta urbanistica compiuta con la variante, di un'apposita motivazione differente dal mero richiamo ai criteri generali (cfr., *ex plurimis*, T.A.R. Liguria, Sez. I, 10 ottobre 2006, n. 1172).

In secondo luogo – e soprattutto – si osserva che, comunque, nel caso in esame l'obbligo di specifica motivazione è stato esaurientemente, seppur sinteticamente, assolto dalla Regione nella deliberazione impugnata, laddove in essa si fa riferimento all'esigenza di mantenere la configurazione della collina quale area ormai assorbita nel paesaggio e, pertanto, immersa in una folta vegetazione arborea.

Tale dato risulta, del resto, confermato dalla documentazione fotografica versata in atti dalla difesa della Regione (cfr. doc. n. 4).

Né sul punto possono condividersi le argomentazioni che i ricorrenti pretendono di ricavare dalla relazione tecnica da essi depositata con particolare riguardo alle iniziative edificatorie

realizzate in passato nell'area *de qua*, nonché alle diverse scelte urbanistiche effettuate dal Comune di Credaro ed approvate dalla Regione.

Invero, il fatto che la parte della collina di cui si discute situata nel territorio del Comune di Credaro sia quella visibile dalla pubblica via, ben lungi dal dimostrare l'irragionevolezza e l'eccessiva gravosità della scelta vincolistica effettuata per la parte della collina situata in Comune di Villongo (dove si trovano i lotti dei ricorrenti), farebbe, casomai, sorgere dubbi sulla diversa scelta effettuata per il Comune di Credaro.

L'esigenza di tutela dei valori paesistico-ambientali, sottesa alla decisione di preservare la configurazione della collina, sviluppatasi come area immersa nella vegetazione, esclude, poi, che si possano ipotizzare disparità di trattamento rispetto alle iniziative edificatorie che, in epoche precedenti, sono state, invece, portate a termine, con esaurimento della capacità edificatoria dei relativi lotti.

Da ultimo, nessuna contraddittorietà si può ipotizzare neanche rispetto alla diversa opzione compiuta, per l'area in esame, con la variante del 2002, su cui la Provincia ha espresso, con deliberazione della Giunta n. 117 del 3 marzo 2005, la verifica di conformità al P.T.C.P., in quanto, da un lato, trattasi di valutazioni fatte da un Ente diverso dalla Regione, dall'altro, le prescrizioni di questa ulteriore variante consentono comunque, come ricordano i medesimi ricorrenti, un'edificabilità inferiore dei loro lotti rispetto a quanto stabilito dalla variante del 1998, poi modificata dalla deliberazione regionale gravata.

In definitiva, pertanto, il ricorso è nel suo complesso infondato e, come tale, da respingere.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, sede di Milano, Sezione Seconda, così definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo respinge.

Condanna i ricorrenti al pagamento delle spese di giudizio, in favore, in parti uguali, della Regione Lombardia e del Comune di Villongo, liquidandole in via forfettaria in complessivi €2.000,00 (duemila/00), più I.V.A. e C.P.A. come per legge.

Demanda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

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

Così deciso in Milano, dal T.A.R. per la Lombardia, Sezione II, nella Camera di Consiglio del 31 gennaio 2007, con l'intervento dei signori magistrati:

MARIO AROSIO	Presidente
DANIELE DONGIOVANNI	Referendario
PIETRO DE BERARDINIS	Ref., estensore