



N. R.G. 1484/21

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE D'APPELLO DI MILANO
SEZIONE PRIMA CIVILE

Nelle persone dei seguenti Magistrati:

dott. Massimo Meroni

Presidente

dott. Serena Baccolini

Consigliere

dott. Alessandra Aragno

Consigliere rel.

Ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Nella causa iscritta al n. R.G. 1484/2021 promossa in grado di appello

DA

COMUNE DI BORGHETTO LODIGIANO (C.F. 084500250158 - P.IVA 03487000154) con sede in Borghetto Lodigiano (LO) piazza Gen. C. A. Dalla Chiesa, in persona del Sindaco pro tempore, elettivamente domiciliato in Lodi (LO) Via Magenta n. 24, presso lo studio dell'Avv. [REDACTED] del foro di Lodi, che lo rappresenta e difende giusta deliberazione della Giunta Comunale n. 53 del 21.4.2021 e decreto sindacale n.1/2021 di autorizzazione alla costituzione in giudizio e relativa procura alle liti allegati all'atto di citazione

APPELLANTE

CONTRO

[REDACTED] (C.F. [REDACTED]) e [REDACTED] (C.F. [REDACTED]) entrambi residenti in Borghetto Lodigiano, via [REDACTED] elettivamente domiciliati in Lodi (LO) via [REDACTED] presso lo studio dell'avv. [REDACTED] che li rappresenta e difende unitamente all'avv. [REDACTED] giusta procura allegata in atti

APPELLATI – APPELLANTI INCIDENTALI

Sulle seguenti conclusioni

Per Comune di Borghetto Lodigiano

Firma to Da: PITTONI PATRIZIA Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serie #: 7a6c36634041231a1f620633225913a
Firma to Da: ARAGNO ALESSANDRA Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serie #: 115a114947586a68309c9db919462c24b - Firmato Da: MERONI MASSIMO Emesso Da: NAMIRIAL CA FIRMA QUALIFICATA Serie #: 115a114947586a68309c9db919462c24b - Firmato Da: ARAGNO ALESSANDRA Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serie #: 115a114947586a68309c9db919462c24b



“Piaccia all’Ill.ma Corte d’Appello adita, ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione disattesa:

In via principale, in accoglimento dell’appello, annullare e/o riformare per i motivi sopra esposti la sentenza n. 166/2021 pronunciata dal Tribunale di Lodi in data 19.2.2021 e pubblicata in data 12.3.2021, resa nella causa iscritta al n. 1518/2016 R.G. con restituzione al comune di Borghetto Lodigiano di ogni somma versata agli appellati in esecuzione della ivi impugnata pronuncia, con rigetto dell’appello incidentale di controparte.

Pertanto

IN VIA PRELIMINARE

1) Accertato e dichiarato che la causa de qua concerne l’asserito (e dal sottoscritto difensore comunque denegato) risarcimento del danno e non il calcolo dell’indennizzo conseguente alle asserite reiterazioni dei vincoli urbanistici, annullare e/o riformare l’impugnata Sentenza e dichiarare ex art. 133 comma 1 lett. f) D.Lgs 104/2010, l’incompetenza e la carenza di giurisdizione del Giudice ordinario che ha pronunciato la Sentenza impugnata a favore del Giudice amministrativo assumendosi i provvedimenti conseguenti e condannare gli appellati alla restituzione al comune di Borghetto Lodigiano di ogni somma da loro percepita in esecuzione della ivi impugnata sentenza del Tribunale di Lodi.

IN VIA PRELIMINARE, NELLA DENEGATA IPOTESI DI REIEZIONE DELL’ECCEZIONE SUB 1)

2) Nella denegata ipotesi di reiezione della conclusione sub 1), qualora dovesse ritenersi che la domanda attorea concerne l’accertamento ed il calcolo dell’asserito indennizzo o indennità per reiterazione dei vincoli urbanistici (comunque recisamente denegato in fatto dalla presente difesa), accertare e dichiarare ex art. 39 c. 4 d.p.r. 327/2001 l’incompetenza del Tribunale adito che ha pronunciato la Sentenza impugnata in favore della Corte d’Appello e per l’effetto annullare e/o riformare l’impugnata Sentenza e assumere i conseguenti provvedimenti e condannare gli appellati alla restituzione al comune di Borghetto Lodigiano di ogni somma da loro percepita in esecuzione della ivi impugnata sentenza del Tribunale di Lodi.

NEL MERITO

3) Nella denegata ipotesi di reiezione delle eccezioni preliminari, accertare e dichiarare, nel merito per tutte le ragioni dedotte nel presente atto di appello a sostegno dei motivi di



impugnazione sul punto, l'infondatezza in fatto e in diritto delle domande e pretese dei sigg. [REDACTED] e di cui all'impugnata Sentenza e conseguentemente annullare e/o riformare l'impugnata Sentenza statuendo che nessuna indennità/indennizzo/risarcimento del danno è dovuto agli attori e condannare gli appellati alla restituzione al comune di Borghetto Lodigiano di ogni somma da loro percepita in esecuzione della ivi impugnata sentenza del Tribunale di Lodi.

IN VIA SUBORDINATA NEL MERITO

4) Nella denegata ipotesi di reiezione delle dedotte domande, accertare e dichiarare che l'indennità ovvero indennizzo ovvero risarcimento è dovuta con riferimento ai soli mappali 274 e 275 solo ed esclusivamente per quella parte dei medesimi dove sono stati realizzati dei parcheggi aderendo alla quantificazione fatta sul punto dal CTU di euro 4.004,97 oltre interessi e rivalutazione e che nessun altro indennizzo è dovuto, per contro, stante la natura conformatoria del vincolo, sui restanti bene dei predetti mappali e per l'effetto provvedere all'annullamento e/o riforma dell'impugnata sentenza e condannare gli appellati alla restituzione al comune di Borghetto Lodigiano di ogni somma da loro percepita in eccesso rispetto a tale determinazione in esecuzione della ivi impugnata sentenza del Tribunale di Lodi.

IN VIA ULTERIORMENTE SUBORDINATA NEL MERITO

5) Nella denegata ipotesi di reiezione delle dedotte domande, accertare e dichiarare che i vincoli si sono comunque esauriti alla data 30.6.2001 anche al fine del calcolo dell'indennizzo e per l'effetto provvedere all'annullamento e/o riforma dell'impugnata sentenza e adottare i conseguenti provvedimenti e condannare gli appellati alla restituzione al comune di Borghetto Lodigiano di ogni somma da loro percepita in eccesso rispetto a tale determinazione in esecuzione della ivi impugnata sentenza del Tribunale di Lodi.

IN VIA DI ULTERIORE SUBORDINE NEL MERITO

6) Nell'ipotesi di reiezione di tutte le dedotte domande ed eccezioni, dichiarare erroneo per tutti i motivi dedotti dell'atto di impugnazione i calcoli di cui alla espletata CTU e per l'effetto annullare e/o riformare l'impugnata sentenza e adottare i conseguenti provvedimenti e condannare gli appellati alla restituzione al comune di Borghetto Lodigiano di ogni somma da loro percepita in esecuzione della ivi impugnata sentenza del Tribunale di Lodi.

IN OGNI CASO



7) In ogni caso, annullare e/o riformare l'impugnata sentenza nella parte in cui pone a carico del comune di Borghetto Lodigiano l'integrale rifusione delle spese legali del giudizio di primo grado in capo agli attori e condannare gli appellati alla restituzione al comune di Borghetto Lodigiano delle spese legali del giudizio di primo grado a loro rifuse in esecuzione della ivi impugnata sentenza del Tribunale di Lodi.

Con vittoria di spese, competenze ed onorari di entrambi i gradi di giudizio.

Con ogni riserva e salvezza".

Per [REDACTED] e [REDACTED]

"Piaccia all'Illustrissima Corte di Appello adita, respinta ogni contraria istanza, eccezione o deduzione, così giudicare:

In via principale e nel merito

1) dichiarare inammissibili e comunque infondate tanto in fatto quanto in diritto e, conseguentemente, respingere le domande proposte dall'appellante e per l'effetto confermare le statuizioni della sentenza del Tribunale di Lodi n. 166/2021 del Tribunale di Lodi, emessa in data 19.02.2021 e pubblicata in data 12.3.2021, nel procedimento RG n. 1518/2016, che non sono oggetto di gravame incidentale da parte dei sigg. [REDACTED] e [REDACTED]

In via incidentale e nel merito,

2) per tutti i motivi esposti in fatto ed in diritto, riformare la sentenza n. 166/2021 pronunciata dal Tribunale di Lodi nella parte in cui statuisce per quanto concerne il mappale 278 del foglio 15 che "nessun danno si è configurato per gli odierni attori, anche a fronte dell'avvenuta reiterazione amministrativa del vincolo da parte della P.A. posto che il vincolo ha trovato la sua concreta preordinata attuazione" e che "conseguentemente, nessun indennizzo può essere riconosciuto agli attori con riferimento al mappale 278" nonché, per quanto concerne i mappali 274 e 275 del medesimo foglio, che "l'indennità che deve riconoscere il Comune di Borghetto Lodigiano quale danno subito dagli attori è pari a complessivi € 126.539,24" e per l'effetto, condannare l'appellante Comune di Borghetto Lodigiano, in persona del Sindaco pro tempore, al pagamento, a titolo di indennizzo per reiterazione dei vincoli espropriativi, dell'ulteriore somma per i mappali [REDACTED] e [REDACTED] del foglio [REDACTED] di € 211.962,26 e per il mappale 278 del medesimo foglio della somma di € 48.037,74 per un totale di € 133.460,76, o di quella



maggiore o minore somma che sarà ritenuta di giustizia, oltre interessi dalla domanda al saldo.

3) In ogni caso con vittoria di spese e compensi oltre rimborso forfettario per spese generali, I.V.A. e C.P.A. come per legge”.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. [REDACTED] hanno convenuto in giudizio il Comune di Borghetto Lodigiano innanzi alla Corte d'Appello di Milano (R.G. 2841/2015) agendo ex art. 39 D.P.R. 327/2001: la Corte adita si è pronunciata con ordinanza in data 21/01/2016, con cui ha dichiarato la propria incompetenza per materia, con conseguente provvedimento di trasmissione del fascicolo al Tribunale di Lodi, emesso in data 27/04/2016.

La Corte d'Appello di Milano ha così disposto:

- che l'art. 39 del d.p.r. n. 327 del 2001 attribuisce alla cognizione della Corte di appello la sola controversia, introdotta con opposizione alla stima effettuata dall'autorità, sulla determinazione dell'indennità per reiterazione del vincolo sostanzialmente espropriativo;
 - che, nel caso di specie, la controversia non riguarda la determinazione dell'indennità di esproprio per pubblica utilità ma una domanda di risarcimento del danno per la reiterazione di vincoli espropriativi su aree di proprietà degli attori, avendo loro impedito un uso normale dei beni e, comunque, comportato una riduzione della loro utilizzazione nonché impedito la vendita di alcuni mappali oggetto di un procedimento di esproprio per la realizzazione di un parcheggio pubblico;
 - che tale domanda non rientra nella competenza della Corte d'appello;
 - che la mancata estensione della competenza della Corte a domande diverse e ulteriori rispetto alla determinazione della indennità di espropriazione per pubblica utilità è conforme ai principi del nostro ordinamento, atteso che la norma sulla generale competenza del tribunale, territorialmente competente, a giudicare in primo grado, ex art. 9 c.p.c., garantisce, a chi intende proporre un'azione, un giudice naturale accessibile e precostituito per legge, in linea, oltre che con la Costituzione (artt. 25 e 111), con i principi comunitari e, in particolare, con quello dell'accessibilità al giudice, sancito dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;
2. Con atto di citazione notificato in data 13/04/2016, i sig.ri [REDACTED] hanno convenuto in giudizio il Comune di Borghetto Lodigiano, agendo in riassunzione innanzi al Tribunale di Lodi, per ottenere l'accertamento e la dichiarazione dell'avvenuta reiterazione di vincoli espropriativi nei terreni di loro proprietà e la conseguente condanna dell'ente locale alla corresponsione della relativa indennità, quantificata nella somma di € 260.000,00 o nella maggiore o minore somma ritenuta di giustizia.



I fatti posti dagli attori a base della domanda di indennizzo per i danni lamentati in conseguenza della reiterazione dei vincoli di natura espropriativa da parte del Comune di Borghetto Lodigiano, come sintetizzati dal Tribunale, concernono una serie di mutamenti di destinazione, realizzati, a partire dal 1978, sulle aree di loro proprietà (identificate al foglio [REDACTED] mappali [REDACTED] e [REDACTED])

- nel 1978 è stato approvato il Programma di Fabbricazione comunale con D.G.R. n. 15271, con il quale è stata assegnata alle predette aree la destinazione di Zona C1 di espansione edilizia intensiva;

- nel 1985, nelle more di approvazione del PRG, l'allora proprietario delle aree [REDACTED] [REDACTED] dante causa degli odierni attori) con osservazione tardiva n. 52/1985 al PRG ha chiesto al Comune che parte delle suddette aree, già destinate in toto nel nuovo PRG in adozione a "Parco Giochi sport" (VP) – (G), venissero destinate a zona B1 per poter costruire un edificio residenziale (doc. 7 parte convenuta);

- in data 16.2.1990 le aree in oggetto sono state trasformate da edificabili a standard urbanistici: più in particolare, i mappali 274 e 278 in "area di standard urbanistico Relativo alla residenza, Parco Giochi sport avente sotto destinazione (G) parco campo giochi e strada" e il mappale 275 in zona a Verde attrezzato (VA) (doc. 2 parte attrice, delibera Giunta Regione Lombardia).

- nel 1996 con una Variante al PRG è stata confermata la destinazione di aree a standard (doc. 5 parte attrice);

- con nota del 19.02.1999 diretta agli attori, il Comune di Borghetto Lodigiano ha confermato che "il vincolo ha durata quinquennale a decorrere dalla data di approvazione del PRG in data 02.07.1997, il vincolo permane sino alla data del 02.02.2002" (doc. 7 parte attrice);

- con delibera del C.C. n. 28 del 29.04.1999 è stata adottata una variante puntuale di realizzazione aree a standard, definitivamente approvata con la delibera C.C. n. 23 del 19.04.2000 (doc. 8 e 9 parte attrice);

- con delibera di G.C. n. 160 del 28.9.2000 il Comune ha inserito nel programma delle opere pubbliche la realizzazione di un parcheggio sui mappali 274 e 275 (doc. 17 parte convenuta); tale programma triennale è stato confermato dalla delibera del C.C. n. 14 del 23.02.2001 (doc. 10 parte attrice), nonché da tutte le successive variazioni e approvazioni dei piani triennali per le Opere Pubbliche, sino alla delibera di C.C. n.17 del 2004;



- nel 2000 la P.A. ha dichiarato che “il vincolo discendente dalla razionalizzazione delle aree a standard scadrà il 25.10.2005, data entro la quale il C.C. dovrà assumere i provvedimenti previsti”;
- in data 11.1.2001 la P.A., con nota a prot. n. 213, ha precisato che “il vincolo ha durata quinquennale a decorrere dalla data di approvazione di PRG e quindi essendo stata approvata una Variante al PRG in data 02/07/1997, il vincolo permane sino alla data del 02.07.2002” (doc. 11 parte attrice);
- in data 03.05.2001 gli attori hanno diffidato la P.A. a non procedere alla reiterazione dei vincoli e contestualmente hanno chiesto, in caso di reiterazione degli stessi, il riconoscimento di un indennizzo (doc. 12 parte attrice);
- in data 16.6.2001 il Comune di Borghetto Lodigiano, in risposta alla diffida, ha dichiarato che “il vincolo discendente dalla razionalizzazione delle aree a standard scadrà il 25.10.2005, data entro la quale il C.C. dovrà assumere i provvedimenti previsti” (doc. 13 parte attrice);
- in data 19.07.2001 la P.A. ha notificato agli odierni attori l’avvio del procedimento per la realizzazione e l’esproprio delle aree in via [REDACTED] sui mappali [REDACTED] e [REDACTED] (doc. 14 parte attrice);
- in data 16.11.2001 gli attori hanno presentato una DIA per la realizzazione di una piscina interrata (doc. 15 parte attrice) e il Comune, con lettera del 26.11.2001, ha negato il permesso di costruire in quanto “l’area oggetto di intervento è classificata dal vigente PRG e confermata dalla Delibera di Consiglio Comunale n. 64 del 23/11/2011 area standard e pertanto quanto richiesto è in contrasto con l’art. 40 delle NTA” (doc. 16 parte attrice);
- in data 23.11.2001 il Comune di Borghetto Lodigiano, con delibera del Consiglio Comunale n. 64 avente ad oggetto la “Reiterazione dei vincoli urbanistici”, ha riconfermato i vincoli preordinati all’esproprio, riservandosi la determinazione degli indennizzi (doc. 17 parte attrice); di tale delibera il Comune ha informato gli odierni attori con lettera del 7.12.2001 nella quale si legge che con la anzidetta delibera “è stato riconfermato il vincolo ad area standard sull’area di proprietà delle SS.LL” (doc. 18 parte attrice);
- in data 23.04.2002 la P.A. ha comunicato agli odierni attori l’avvio del procedimento per la realizzazione del parcheggio ricompreso nel piano triennale delle opere pubbliche (doc. 19 parte attrice);



- in data 30.09.2002 il Comune di Borghetto Lodigiano ha adottato, con delibera n. 46, la variante generale al PRG per un cambio di destinazione d'uso delle aree di proprietà degli attori, in parte a verde privato ed in parte a standard e parcheggio (doc. 20 parte attrice);
- in data 12.03.2004 il Comune ha approvato, con delibera n. 14, la predetta variante di PRG con conferma del vincolo e degli indennizzi (doc. 20 parte attrice);
- in data 25.7.2005 gli attori hanno chiesto al Comune di procedere all'indennizzo (doc. 22 parte attrice);
- il TAR con sentenza n. 67/2006, pronunciata a seguito del ricorso presentato da [REDACTED] e [REDACTED] contro la delibera C.C. n. 64 del 2001, ha annullato con effetto retroattivo la predetta delibera (doc. 23 parte attrice);
- nel 2007 gli attori hanno comunicato al Comune l'inizio lavori di cui alla DIA del 16.11.2001;
- nell'aprile 2007 il Comune ha comunicato ai signori [REDACTED] di non iniziare i lavori in quanto difformi dalla normativa vigente;
- in data 30.4.2009 gli odierni attori hanno reiterato la richiesta di indennità risarcitoria ai sensi dell'art. 39 D.P.R. 327/2001 (doc. 29 parte attrice);
- in data 01/07/2009 il Comune ha informato gli odierni attori che "Il compendio immobiliare di vostra proprietà è stato sottoposto a vincoli non preordinati all'esproprio e successivamente alla decadenza degli stessi l'area è divenuta zona bianca, cioè priva di azzonamento" e che pertanto sulla stessa sono ammissibili solo interventi conservativi degli immobili (doc. 30 parte attrice);
- nel novembre 2010 il Comune ha comunicato l'intenzione di eliminare il vincolo a parcheggio sul mappale 274, il quale così sarebbe diventato a verde privato, con conseguente venir meno del vincolo preordinato all'esproprio (doc. 31 parte attrice);
- in data 29.11.2010 l'amministrazione ha approvato una nuova variante di PRG nella quale i mappali 274 e 275 sono stati destinati a verde privato (doc. 32 parte attrice);
- in data 7.1.2011 gli odierni attori hanno richiesto al Comune l'indennità risarcitoria (doc. 33 parte attrice);
- in data 28.3.2011 il Comune ha risposto agli odierni attori, precisando che non vi erano gli estremi di legge per consentire il pagamento dell'indennizzo a titolo di reiterazione dei vincoli (doc. 34 parte attrice);



- in data 11.10.2013 gli attori hanno presentato osservazioni al nuovo PGT chiedendo che non venisse reiterato il vincolo sul mappale 278, il quale così sarebbe dovuto diventare area privata pertinenziale (doc. 38 parte attrice);

- in data 13.2.2014 è stato approvato il nuovo PGT con il quale è stato reiterato il vincolo a strada bianca sul mappale 278 (doc. 39 parte attrice).

In diritto, gli attori in primo grado hanno invocato (reiterando con ciò la medesima prospettazione a suo tempo formulata innanzi alla Corte d'Appello di Milano) l'art. 39 comma 4 D.P.R. 327/2001, in virtù del quale hanno chiesto l'indennità prevista dalla legge in caso di reiterazione di vincoli espropriativi.

3. Si costituiva in primo grado il Comune di Borghetto Lodigiano, con comparsa di costituzione e risposta ed eccepiva quanto segue:

- In via preliminare:

- a. il difetto di competenza del G.O. in favore del G.A., in considerazione del fatto che la causa concerne l'accertamento dell'asserito risarcimento del danno e non il calcolo dell'indennizzo conseguente alla reiterazione di vincoli urbanistici;
- b. in subordine, qualora fosse stata accertata la giurisdizione del G.O., l'incompetenza del Tribunale adito ex art. 39 comma 4 D.P.R. 327 /2001, in favore della Corte d'Appello di Milano, con tutti i conseguenti provvedimenti anche in ordine all'esperimento di regolamento di competenza;
- c. in ulteriore subordine, l'accertamento dell'intervenuto esaurimento dei vincoli alla data del 30.06.2001, cioè prima dell'entrata in vigore del D.P.R. 327/2001;
- d. in via ulteriormente subordinata, la prescrizione delle domande attoree.

- Nel merito, l'infondatezza in fatto e in diritto delle domande attoree.

4. Il Tribunale di Lodi, alla prima udienza del 7.10.2016, ha concesso alle parti i termini ex art. 183, VI comma c.p.c. e ha rinviato la causa all'udienza del 12.04.2017 per gli adempimenti in ordine alle istanze istruttorie.

Depositata nei termini le memorie, alla predetta data il Giudice ha disposto CTU ponendo il seguente quesito: *“Il CTU letti gli atti e i documenti di causa compiuto ogni necessario accertamento presso i competenti uffici pubblici, avvalendosi se necessario anche di esperti, effettuato il sopralluogo presso gli immobili oggetto di causa:*

1-accerti e descriva lo stato dei luoghi per cui è causa;



2-ricostruisca la vicenda ablativa relativa gli immobili in questione e ciò avuto anche riguardo alle eccezioni sollevate da parte convenuta in comparsa di risposta;

3- determini l'indennità richiesta da parte attrice secondo il criterio definito dalla parte stessa come da memoria depositata ex art. 183, VI comma n. 2 c.p.c.;

4- tenti la conciliazione".

Il giudice ha nominato CTU l'Ing. [REDACTED] [REDACTED] e fissato per il conferimento dell'incarico e il giuramento l'udienza del 4.10.2017; dopo regolare conferimento dell'incarico al CTU e svolgimento delle relative operazioni, in data 14.06.2018 è stato depositato l'elaborato peritale, che ha affermato quanto segue:

- a. Per quanto attiene alla consistenza dei beni il CTU ha riferito che gli immobili oggetto di causa costituiti da appezzamenti di terreno di proprietà degli odierni attori, risultano ubicati nel Comune di Borghetto Lodigiano, tra le vie XX Settembre, Via [REDACTED] Via [REDACTED] ovvero, nella zona centrale del paese che costituisce l'antico nucleo storico. In particolare, tre appezzamenti di terreno a diverse destinazioni urbanistiche risultavano identificati catastalmente come segue: 1) area a giardino- al Fg. [REDACTED] Mappale [REDACTED] di misura particolare [REDACTED] mq; 2) area a giardino -al Fg. [REDACTED] Mappale [REDACTED] di misura particolare [REDACTED] mq; 3) al Fg. [REDACTED] Mappale [REDACTED] di misura particolare 402 mq - area a strada.
- b. Dal punto di vista urbanistico le suddette aree "sono state oggetto di varie mutazioni di destinazione nel tempo, a partire sin dal 1978, data di approvazione dell'allora Programma di Fabbricazione. In particolare, le stesse aree sono state oggetto di vincolo di inedificabilità (come aree a standard)", ovvero, si trattava di aree di fatto preordinate allo svolgimento di un procedimento espropriativo per effetto delle previsioni degli strumenti urbanistici generali comunali per la traslazione del diritto di proprietà, procedimento espropriativo che non si era concluso.
- c. I vincoli imposti sui predetti mappali, con l'entrata in vigore del PRG del 1990 hanno natura ablativa. In merito alla realizzazione della strada sul mapp. 278, su cui gravava analogo vincolo urbanistico, il Comune di Borghetto Lodigiano in data 06.04.1994 rilasciava a favore della società [REDACTED] [REDACTED] la concessione edilizia C.E. n. 40/94 (vedi Doc. 12 fascicolo di parte convenuta) per la costruzione delle opere di urbanizzazione primaria su strada di PRG.

Rileva il CTU che è vero che nessuna convenzione urbanistica fu mai predisposta per tale opera, ma è pur vero che l'opera è stata assentita e realizzata e utilizzata a strada dal



'94 ad oggi. Pertanto, è stata realizzata a tutti gli effetti una strada entro il quinquennio, ovvero, fu realizzato ciò che fu predestinato con il vincolo di strada di PRG nel 1990. È di tutta evidenza, conclude il CTU, che *“allo stato tale strada va regolarizzata solo dal punto di vista amministrativo con il completamento del previsto iter burocratico in cui gli attuali proprietari sono tenuti alla ripresentazione di apposita pratica dimostrativa dell'avvenuto pagamento degli oneri di urbanizzazione primaria dagli stessi anticipati”*. Ne consegue, rileva il consulente, che allo stato *“nessun vincolo in fatto grava sull'area del mappale [REDACTED] e nessun danno si è configurato per gli odierni attori, anche a fronte dell'avvenuta reiterazione amministrativa del vincolo da parte della P.A, posto che il vincolo ha trovato la sua concreta preordinata attuazione; dal che discende che nessun indennizzo è dovuto agli odierni attori per il mappale [REDACTED] (strada).*

- d. Sull'indennità richiesta da parte attrice secondo il criterio definito dalla stessa, come da memoria depositata ex art. 183 sesto comma n.2 c.p.c., il consulente ha precisato che la pianificazione urbanistica del Comune di Borghetto Lodigiano ha imposto un sacrificio localizzato alle suddette aree dei mappali 274-275 di proprietà degli attori. *“Il Comune ha infatti reiterato il vincolo preordinato all'esproprio con variante al Piano Regolatore in data 12.03.2004, confermando i vincoli preordinati e motivando sulla necessità di soddisfacimento degli standard urbanistici”*. L'entità dell'indennizzo per reiterazione dei vincoli espropriativi viene affrontata dall'art. 39 del testo unico sull'espropriazione, ed è commisurata all'entità del danno effettivamente prodotto. Il valore dell'indennizzo nel caso in esame corrisponde alla somma degli interessi legali maturati a partire dal momento in cui i beni sarebbero stati espropriati o resi liberi per la vendita, ovvero dall'anno 1997 sino all'anno dell'avvenuta caduta o rimozione del vincolo (anno 2004), somma opportunamente rivalutata al 31.12.2017.

Più precisamente i periodi da considerare sono: per i mappali 274 e 275 rispettivamente di superficie particolare 1993 mq e 1100 mq, dal 12.03.1997 al 12.03.2004 e ancora parzialmente per 402 mq per il mapp. [REDACTED] dal 12.03.2004 al 12.03.2010.

Per quanto attiene alla stima del danno il consulente così riferiva: l'indennità dovuta dal Comune di Borghetto a parte attrice è pari alla corrispondente somma degli interessi legali maturati a partire dall'anno 1997 al 2004 per i mappali [REDACTED] e [REDACTED] e l'importo veniva così determinato: indennizzo (mapp. [REDACTED] e [REDACTED] + parte parcheggio) = (€.
48.548,91+ €.
4.215,77) oltre interessi e rivalutazione monetaria al 31.12.2017 per €.



25.874,96 e così in totale € 78.639,64 (come da tabelle analitiche) che veniva arrotondato in €. 78.650,00.

All'udienza del 3.07.2020 il Giudice ha trattenuto la causa in decisione, concedendo i termini ex art. 190 c.p.c.

Il Tribunale di Lodi, definitivamente pronunciando, con sentenza n. 166/2021 emessa in data 19.2.2021 e pubblicata in data 12.3.2021, ha così disposto:

“- in parziale accoglimento della domanda di [REDACTED] e [REDACTED] condanna il Comune di Borghetto Lodigiano al pagamento dell'indennizzo per reiterazione del vincolo espropriativo che determina nella misura di € 126.539,24, oltre interessi dalla domanda al saldo;

- condanna il Comune di Borghetto Lodigiano al pagamento delle spese di lite a favore di parte attrice, che si liquidano in € 786,00 per spese, € 11.000,00 per compensi, oltre 15% spese forfettarie, iva e cpa come per legge;

- pone le spese di CTU definitivamente a carico di parte convenuta, che condanna a restituire a parte attrice quanto eventualmente dalla stessa versato a tale titolo”.

In particolare, il Tribunale ha così argomentato la decisione della causa:

- ha disatteso l'eccezione di difetto di giurisdizione del G.O., sollevata dal Comune in favore del G.A., richiamando il consolidato orientamento della giurisprudenza della Suprema Corte, secondo cui le controversie concernenti il riconoscimento del diritto all'indennizzo per reiterazione di vincoli di inedificabilità assoluta sostanzialmente espropriativi appartengono alla giurisdizione del giudice ordinario “*atteso che rientrano nell'ampia previsione di salvezza della giurisdizione di detto giudice di cui all'art. 34, comma 3, lett. b, del d.lg. n. 80 del 1998 sulle domande aventi ad oggetto "indennità in conseguenza dell'adozione di atti di natura espropriativa o ablativa", ben potendo anche la cosiddetta espropriazione "di valore" essere ricompresa nella nozione di "atto ablativo"*” (Cass. civ. S.U. 15/05/2006, n.11097) (p. 6 sentenza);
- ha respinto l'eccezione di incompetenza del Tribunale di Lodi, sollevata dal Comune convenuto in favore della Corte d'Appello di Milano, posto che quest'ultima, con ordinanza del 21.1.2016, aveva dichiarato la propria incompetenza per materia in favore del Tribunale di Lodi e tale ordinanza non era stata impugnata dalle parti con il



regolamento di competenza né il Tribunale, indicato come giudice competente, ha sollevato regolamento di competenza d'ufficio alla prima udienza, con conseguente radicamento della competenza del Tribunale di Lodi;

- ha respinto l'eccezione di prescrizione sollevata dal Comune, perché – posto che l'azione volta a ottenere l'indennizzo per la reiterazione di vincoli sostanzialmente espropriativi si prescrive nell'ordinario termine decennale e posta la validità di atti interruttivi della prescrizione, anche stragiudiziali, ex art. 2943 comma 4 c.c. – *“dalla documentazione versata in atti dagli attori – non contestata da parte convenuta – si evince che [redacted] e [redacted] a far data dal 2001, hanno più volte richiesto alla Amministrazione procedente di liquidare l'indennizzo per la reiterazione dei vincoli espropriativi posti sulle aree di loro proprietà, interrompendo puntualmente il termine di prescrizione (doc. 12, 22, 29, 33, 35 e 36 parte attrice)”* (p. 9 sentenza);
- sul merito il Tribunale ha così statuito:
 - sulla natura dei vincoli reiterati dal Comune sui terreni di proprietà degli attori (secondo la ricostruzione attorea i terreni oggetto di giudizio sono stati sottoposti a vincolo espropriativo con conseguente inedificabilità dei beni, mentre secondo il Comune di Borghetto Lodigiano il vincolo sarebbe meramente conformativo) il Tribunale ha fatto sue le conclusioni del CTU che, a sua volta, ha operato una distinzione tra i mappali 274 e 275, da una parte, e il mappale 278, dall'altra parte, per cui *“i vincoli imposti dal Comune di Borghetto Lodigiano in ordine ai mappali 274 e 275 hanno natura ablativa; l'iniziativa del Comune, infatti, ha comportato l'apposizione dei vincoli di inedificabilità sui restanti mappali 274 e 275, a nulla rilevando che tali vincoli possano essere stati il frutto di un'iniziativa urbanistica a titolo compensativo favorevole al privato (cfr. pag. 18 elaborato peritale) precisando che la destinazione di un'area a standard urbanistico con destinazione a verde attrezzato e campo giochi implica la sottostante imposizione di un vincolo preordinato alla espropriazione, comportante l'inedificabilità (TAR Venezia 16.4.2003, n. 2405). “Va quindi dichiarata la natura espropriativa dei vincoli relativi ai mappali 274 e 275 alla luce delle circostanze sopra esposte, con conseguente diritto degli odierni attori all'indennizzo ex art. 39 D.P.R. 327/2001”* (p. 10 sentenza);
 - Invece, prosegue la motivazione del Tribunale, per il mappale 278 il CTU ha rilevato che *“è vero, che nessuna convenzione urbanistica fu mai predisposta per tale opera, ma è pur vero che l'opera è stata assentita e realizzata, e utilizzata a strada dal '94 ad oggi. Conseguentemente a parere dello scrivente CTU su tale mappale [redacted] non sussiste più in*



fatto nessun vincolo, atteso che sull'area, anche se con un percorso amministrativo incompleto, è stata realizzata a tutti gli effetti una strada entro il quinquennio, ovvero, ciò che fu predestinato con il vincolo di strada di PRG nel 1990" (cfr. pag. 19 elaborato peritale). Ciò posto, si condividono le conclusioni cui è giunto il CTU in ordine al mappale 278: nessun danno si è configurato per gli odierni attori, anche a fronte dell'avvenuta reiterazione amministrativa del vincolo da parte della P.A, posto che il vincolo ha trovato la sua concreta preordinata attuazione" (cfr. pagg. 19-20 elaborato peritale). Conseguentemente, nessun indennizzo può essere riconosciuto agli attori con riferimento al mappale 278" (p. 11 sentenza).

Quanto alla determinazione dell'indennizzo dovuto in relazione ai mappali 274 e 275, rileva il Tribunale, "preso atto che l'area di proprietà degli attori, oggetto di reiterazione del vincolo, misura un totale di 3.093 mq (di cui 1993 mq il mappale [REDACTED] e [REDACTED] mq il mappale [REDACTED] e che il vincolo è stato reiterato dal 16.2.1995 al 16.2.2004 e poi parzialmente il mappale [REDACTED] per 402 mq nel periodo 16.2.2004 – 16.2.2016, deve essere ritenuta congrua la determinazione a cui è giunto il CTU. Più in particolare, l'ing. [REDACTED] ha evidenziato che "Il valore dell'indennizzo nel caso in esame corrisponde alla somma degli interessi legali maturati a partire dal momento in cui i beni sarebbero stati espropriati o resi liberi per la vendita, ovvero, dall'anno 1995 all'anno dell'avvenuta caduta o rimozione del vincolo (anno 2004), somma opportunamente rivalutata al 31.12.2017" (cfr. pagg. 48-49 elaborato peritale). Conseguentemente, l'indennità che deve riconoscere il Comune di Borghetto Lodigiano quale danno subito dagli attori è pari a complessivi € 126.539,24; somma che include gli interessi legali maturati per gli anni 1995-2004 (pari a € 80.898,82) e per gli anni 2004-2010 (pari a € 4.004,97), nonché interessi e rivalutazioni al 31.12.2017 (pari a € 41.635,45) (p. 11 sentenza).

5. Con atto di citazione in appello il Comune di Borghetto Lodigiano ha impugnato la sentenza del Tribunale di Lodi, censurandone l'erroneità, illegittimità e contraddittorietà per i seguenti motivi:
 - I. In via preliminare: errori di diritto - violazione delle norme sulla determinazione della giurisdizione, nonché sulla competenza per materia - violazione dell'art. 39 dpr 127/2001, dell'art. 133 comma 1 lett. f) d.lgs104/2010 – contraddittorietà manifesta – vizio di ultrapetizione.



- II. violazione dell'art. 133 comma 1 lett. f), violazione dell'art. 39 dpr 327/2001, violazione dell'Ordinanza Corte d'Appello di Milano, contraddittorietà della motivazione, vizio di ultrapetizione dell'impugnata sentenza sia con riferimento all'ordinanza Corte d'Appello di Milano che rispetto al *petitum* attoreo.
 - III. Nel merito: insussistenza di qualsivoglia profilo risarcitorio ovvero di indennità – erroneità in fatto e in diritto dell'impugnata sentenza.
 - IV. Erronea determinazione dell'indennizzo: mancata considerazione della natura e caratteristiche dei bene e del vincolo della Soprintendenza n.790 del 31 luglio 2003.
 - V. Erroneità della condanna del Comune alla integrale rifusione delle spese di lite.
6. I convenuti [REDACTED] e [REDACTED] si sono costituiti nel grado con comparsa di costituzione e risposta con cui hanno eccepito l'infondatezza dell'appello avversario e, contestualmente, hanno formulato appello incidentale, impugnando la sentenza nella parte in cui il primo giudice non ha riconosciuto alcun indennizzo in ordine al mappale 278 del foglio 15, avendo il Tribunale ritenuto che nessun danno si fosse configurato nonostante l'accertata reiterazione dei vincoli espropriativi e la mancata formalizzazione del procedimento ablativo, nonché nella parte in cui il Tribunale, nel determinare l'indennizzo (per i mappali 274 e 275) ha riconosciuto agli odierni appellati l'importo di €. 126.539,24, di molto inferiore a quello richiesto e comprovato in primo grado.
7. All'udienza del 21/09/2022 la Corte, concessi i termini di legge per il deposito delle memorie conclusive e di replica, ha trattenuto la causa in decisione sulle conclusioni riportate in epigrafe.

MOTIVAZIONE

Con il primo motivo di appello il Comune di Borghetto Lodigiano si duole dell'erroneità della sentenza impugnata sotto il profilo della violazione delle norme relative alla giurisdizione e alla competenza per materia, lamentando nello specifico la violazione dell'art. 39 D.P.R. n. 127/2001, nonché dell'art. 133 comma 1 lett. f) d.lgs 104/2010.

Il motivo è infondato.

Il profilo oggetto di doglianza, concernente l'esatta individuazione del giudice avente giurisdizione e competente a decidere la controversia, è stato esaminato dal primo giudice, con argomentazione che questa Corte ritiene corretta e condivisibile.

È opportuno tenere distinti i due piani della giurisdizione e della competenza per materia.



Sotto il primo profilo, l'eccezione preliminare di difetto di giurisdizione è basata sull'erroneo presupposto che, sulla base del combinato disposto delle norme di riferimento, dato dalle regole del T.U. espropri e dai criteri di riparto della giurisdizione posti dal codice del processo amministrativo, sia possibile fondare la giurisdizione del G.A.

Invero, contrariamente alla prospettazione dell'appellante, è orientamento consolidato in giurisprudenza che – a fronte della domanda di accertamento dell'avvenuta reiterazione di vincoli, di cui sia postulata la natura sostanzialmente espropriativa, da parte dall'ente locale e del conseguente diritto all'indennizzo riconosciuto dalla legge – si radichi la competenza dell'Autorità giudiziaria ordinaria (cfr. Cass. n. 12468 del 2018, secondo cui la reiterazione dei vincoli scaduti preordinati all'esproprio o sostanzialmente espropriativi, oltre il limite temporale consentito, è riconducibile a un'attività legittima della P.A per la quale il sistema prevede la tutela indennitaria).

L'oggetto del *thema decidendum*, fin dall'instaurazione dell'originario giudizio innanzi alla Corte d'Appello, non è stato legato né a profili di illegittimità degli atti della procedura espropriativa – peraltro mai esplicitasi nel caso che ci occupa – né a un “risarcimento del danno” patito in commessione con l'agire pubblicistico della P.A., che nel caso di specie non viene in rilievo, neanche in via mediata, non potendosi quindi ricondurre la controversia in esame alla giurisdizione esclusiva del G.A. prevista dall'art. 133 comma 1 lett. f) e g) c.p.a.

A ben vedere, è proprio la norma invocata dall'appellante a costituire il fondamento giuridico della giurisdizione dell'A.G.O., perché l'art. 133 cit. fa espressamente salva la giurisdizione del giudice ordinario per le controversie riguardanti la determinazione e la corresponsione delle indennità in conseguenza dell'adozione di atti di natura espropriativa o ablativa.

D'altra parte, per quanto concerne il profilo della competenza per materia, l'ordinanza della Corte d'Appello di Milano, con cui è stata rilevata l'incompetenza della Corte adita, in favore del Tribunale Ordinario di Lodi, non è stata impugnata da nessuna delle parti in causa e, dunque, è passata in giudicato e consente di ritenere definitivamente radicata la competenza del giudice ivi indicato, innanzi al quale si è svolto il giudizio di primo grado. Peraltro, è appena il caso di precisare che la Corte ha motivato tale decisione ritenendo che non sussistesse il presupposto giuridico-fattuale previsto dall'art. 39 D.P.R. 327/01 per lo svolgimento del giudizio in unico grado, i.e. la sussistenza di una stima rispetto alla quale il privato potesse proporre opposizione: non ricorrendo tale ipotesi nel caso di specie – non essendosi mai addivenuti a una procedura espropriativa e mancando quindi il relativo provvedimento di “stima” da parte della P.A. – la Corte ha ritenuto di rimettere gli atti al Tribunale competente



per territorio, così da consentire tanto lo svolgimento dell'ordinario giudizio di cognizione in primo grado quanto l'eventuale possibilità del grado di appello e ciò indipendentemente dalla qualificazione giuridica – indefettibilmente rimessa al giudice in ultima battuta e non alle parti – della *causa petendi*, se indennitaria o risarcitoria.

Con il secondo motivo di appello, il Comune si duole dell'erroneità della sentenza nella parte in cui il primo giudice avrebbe basato la condanna dell'ente locale “*sul presupposto erroneo che la destinazione di un'area a standard urbanistico con destinazione a verde attrezzato e campo giochi implichi la sottostante imposizione di un vincolo preordinato alla espropriazione comportante l'inedificabilità*” (con riferimento ai vincoli imposti dal Comune relativi ai mappali 274 e 275, di cui si è affermata la natura espropriativa).

Il motivo è fondato.

La Corte non condivide l'assunto su cui si basa la motivazione della impugnata sentenza, i.e. la natura sostanzialmente espropriativa – piuttosto che meramente conformativa del diritto di proprietà – dei vincoli che hanno interessato i mappali [REDACTED] del Foglio 15, di proprietà degli odierni appellati.

Invero, dalla ricostruzione fattuale delle vicende concernenti i fondi *de quibus* (mappali [REDACTED] del Foglio 15) occorre evidenziare i seguenti passaggi, sì da addivenire a una corretta ricostruzione di quanto dedotto in giudizio:

- nel 1978 è stato approvato il Programma di Fabbricazione comunale con D.G.R. n. 15271, con il quale è stata assegnato alle aree in questione la destinazione di Zona C1 di espansione edilizia intensiva;
- nel 1985, nelle more di approvazione del PRG, l'allora proprietario delle aree [REDACTED] dante causa dei proprietari, odierni appellati) con osservazione tardiva n. 52/1985 al PRG ha chiesto al Comune che parte delle sue aree, ricomprendenti non solo i mappali per cui è causa, ma altresì ulteriori terreni, già destinati in toto - nel nuovo PRG in adozione – a “Verde attrezzato” (VA) e Giochi (G)] venissero destinate a zona B1 per poter costruire un edificio residenziale (doc. 7 Comune);
- in data 16.2.1990, con l'approvazione del PRG, le aree in oggetto sono state trasformate da edificabili (come risultavano dal Programma di Fabbricazione sopra citato) a zone destinate a “standard urbanistici”: più in particolare, i mappali [REDACTED] e [REDACTED] sono divenuti “area di standard urbanistico Relativo alla residenza, Parco Giochi sport avente sotto destinazione (G) parco campo giochi e strada” e il mappale 275 in zona a Verde attrezzato (VA) (doc. 2 [REDACTED]). In questo modo – rispetto alla originaria proprietà



██████ – il Comune addiveniva a una forma di compensazione urbanistica, data dal fatto che, a fronte della destinazione a standard di parte dei mappali di proprietà privata, si consentiva la permanenza di una porzione – non facente parte della proprietà degli odierni appellati - destinata a edificabilità (i.e. mapp. ██████ e mapp. ██████ che veniva identificata come zona B1 residenziale estensivo di completamento, vedi Doc. 7 e 8 fascicolo Comune).

- nel 1996 con una Variante al PRG è stata confermata la destinazione di aree “a standard” (doc. 5 ██████)
- con delibera del C.C. n. 28 del 29.04.1999 è stata adottata una variante puntuale di realizzazione aree a standard, definitivamente approvata con la delibera C.C. n. 23 del 19.04.2000 (doc. 8 e 9 ██████)
- con delibera di G.C. n. 160 del 28.9.2000 il Comune ha inserito nel programma delle opere pubbliche la realizzazione di un parcheggio sui mappali ██████ e ██████ (doc. 17 Comune); tale programma triennale è stato confermato dalla delibera del C.C. n. 14 del 23.02.2001 (doc. 10 ██████) nonché da tutte le successive variazioni e approvazioni dei piani triennali per le Opere Pubbliche, sino alla delibera di C.C n.17 del 2004;
- in data 30.09.2002 il Comune di Borghetto Lodigiano ha adottato, con delibera n. 46, la variante generale al PRG per un cambio di destinazione d’uso delle aree di proprietà degli attori, in parte a verde privato ed in parte a standard e parcheggio (doc. 20 ██████)

Secondo il più recente orientamento della giurisprudenza amministrativa, i vincoli in questione – apposti a far data dal PRG del 1990 e successivamente reiterati – qualificati dall’ente comunale come vincoli “a standard” (VA: verde attrezzato; G: parco giochi; VP: verde privato) non possono ritenersi sostanzialmente espropriativi, dovendo piuttosto essere considerati come meramente conformativi del diritto di proprietà privata: in particolare, come in tal senso chiarito da Cons. Stato Sez. IV, 16 febbraio 2022 n. 1142, *“in generale, la destinazione ad attrezzature ricreative, sportive e a verde pubblico, data dallo strumento urbanistico ad aree di proprietà privata, non implica l'imposizione sulle stesse di un vincolo espropriativo, ma solo di un vincolo conformativo, che è funzionale all'interesse pubblico generale conseguente alla zonizzazione effettuata dallo strumento urbanistico e i vincoli di destinazione per attrezzature e servizi, fra i quali rientra ad esempio il verde pubblico attrezzato, realizzabili anche ad iniziativa privata o promiscua in regime di economia di mercato, hanno carattere particolare, ma sfuggono allo schema ablatorio e alle connesse garanzie costituzionali in termini di alternatività tra indennizzo e durata predefinita, non costituendo vincoli espropriativi, bensì soltanto*

Firmato Da: PITTONI PATRIZIA Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 7a6c38634041231a1f82063332259f3a
Firmato Da: ARAGNO ALESSANDRA Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 115a1149479866d8309e9db919462c24b - Firmato Da: MERONI MASSIMO Emesso Da: NAMIRIAL CA FIRMA QUALIFICATA Serial#: 5d5d5709ad4f6f6d



conformativi, funzionali all'interesse pubblico generale” (cfr. ex multis, Consiglio di Stato sez. II, 24 ottobre 2020, n. 645; Cons. Stato n. 3190/2019).

Sulla stessa linea si pone la più recente giurisprudenza della Suprema Corte (cfr. Cass. n. 7692/2021) che in più occasioni ha avuto modo di precisare che *“la distinzione tra vincoli conformativi ed espropriativi cui possono essere assoggettati i suoli non dipende dal fatto che siano imposti mediante una determinata categoria di strumenti urbanistici, piuttosto che di un'altra, ma deve essere operata in relazione alla finalità perseguita in concreto dell'atto di pianificazione: ove mediante lo stesso si provveda ad una zonizzazione dell'intero territorio comunale o di parte di esso, si da incidere su di una generalità di beni, nei confronti di una pluralità indifferenziata di soggetti, in funzione della destinazione dell'intera zona in cui i beni ricadono e in ragione delle sue caratteristiche intrinseche, il vincolo ha carattere conformativo, mentre, ove si imponga solo un vincolo particolare, incidente su beni determinati, in funzione della localizzazione di un'opera pubblica, lo stesso deve essere qualificato come preordinato alla relativa espropriazione e da esso deve, pertanto, prescindere nella qualificazione dell'area, e ciò in quanto la realizzazione dell'opera è consentita soltanto su suoli cui lo strumento urbanistico ha impresso la correlativa specifica destinazione, cosicché, ove l'area su cui l'opera sia stata in tal modo localizzata abbia destinazione diversa o agricola, se ne impone sempre la preventiva modifica” (ex multis Cass. n. 23572/2017; Cass. n. 16084/2018).*

Come precisato ulteriormente da Cass. 22/12/2022 n. 37574: *“il menzionato carattere conformativo dei vincoli di piano dipende, infatti, dai requisiti oggettivi, di natura e struttura – che i vincoli contenuti nello strumento urbanistico di norma presentano – della incidenza su una generalità di beni, nei confronti di una pluralità indifferenziata di soggetti, in funzione della destinazione assoluta dalla intera zona in cui questi ricadono, in ragione delle caratteristiche intrinseche di quest'ultima o del rapporto (per lo più spaziale) con un'opera pubblica”.*

Nel caso di specie, l'area presentava notevoli profili di interesse per la collettività:

- nel 2003 su richiesta da parte dei sig.ri [REDACTED] la Soprintendenza ai Beni Culturali rilasciava provvedimento n. 790 del 31.7.2003, (doc. 23 fascicolo primo grado Comune), con il quale veniva creato un vincolo riguardante la casa padronale e l'area cortilizia - mappali [REDACTED] e [REDACTED] - ai sensi del D.Lgs 490/99. Da questo punto di vista, viene in rilievo l'orientamento della Corte Costituzionale, secondo cui non sono inquadrabili negli schemi dell'espropriazione, dei vincoli indennizzabili e dei termini di durata i beni immobili aventi valore paesistico-ambientale, *“in virtù della loro*



localizzazione o della loro inserzione in un complesso che ha in modo coesistente le qualità indicate dalla legge” (sentenze n. 417 del 1995; n. 56 del 1968, da interpretarsi in maniera unitaria con la coeva sentenza n. 55 del 1968, n. 9 del 1973; n. 202 del 1974; n. 245 del 1976; n. 648 del 1988; n. 391 del 1989; n. 344 del 1990);

- con deliberazione della G.P. n. 157 del 25.6.2004 (v. doc. 24 Comune) pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia - Serie Inserzioni n. 49 del 1.12.2004 veniva approvata la Variante Generale al PRG di cui alle delibere di C.C. n. 40 del 10.10.2003 e n. 14 del 12.03.2004 (cfr. doc. 25 e 26 Comune) con cui la proprietà [REDACTED] veniva inserita nel comparto di Riqualificazione Urbana CRU 6 della via XX Settembre, in modo tale che l'area cortilizia mappale 275 e parte del 274 diventavano destinazione “Verde Privato” tramite l'attuazione del Piano di Recupero da convenzionare; *una parte* (su cui si rinvia a quanto si dirà nel prosieguo) *del mappale 274 di circa mq. 400* veniva trasformato a standard per parcheggio pubblico fuori dal comparto CRU6.
- non è superfluo rilevare come, peraltro, nelle more di approvazione della suddetta variante i sig.ri [REDACTED] presentarono osservazione n. 21/2003 al PRG (v. doc. 27 Comune), chiedendo di eliminare il (solo) vincolo di parcheggio dalla loro proprietà, a dimostrazione del fatto che gli altri vincoli non rappresentavano una compromissione significativa dei diritti proprietari.

Ancora, occorre sottolineare due ulteriori aspetti: in primo luogo, gli odierni appellati conoscevano la destinazione dei terreni, quale risultava a decorrere dall'approvazione del PRG del 1990, nel momento in cui hanno stipulato l'atto di compravendita con il dante causa [REDACTED] datato 20/01/1994; in secondo luogo, le “reiterazioni” dei vincoli *de quibus* non sono da intendere in senso tecnico né danno luogo ad alcun indennizzo in quanto la reiterazione di un mero vincolo conformativo non necessita di una puntuale motivazione, non comportando l'inedificabilità assoluta dell'area, giacché non viene svuotato di contenuto, azzerandolo economicamente in termini di valore di scambio, il relativo diritto dominicale ed essendo piuttosto espressione dell'ordinaria potestà conformativa propria dello strumento urbanistico. Da questo punto di vista, le comunicazioni con cui l'ente comunale ha dichiarato, in risposta alle plurime sollecitazioni pervenute da parte dei sig.ri [REDACTED] che i vincoli in questione erano destinati a scadere, non sono di per sé idonee a inficiare il ragionamento sin qui svolto, sicché possono considerarsi risposte meramente standardizzate, che non presupponevano la qualifica di vincolo preordinato all'esproprio, non essendovi alcun riferimento all'unico provvedimento che



dovrebbe seguire alla scadenza di un vincolo siffatto, cioè la dichiarazione di pubblica utilità con cui si avvia la procedura espropriativa vera e propria.

In conclusione, deve ritenersi che si pongano al di fuori dello schema ablatorio-espropriativo (non operando quindi le connesse garanzie costituzionali e venendo meno, pertanto, l'alternativa di indennizzo o di durata predefinita) i vincoli che importano una destinazione (anche di contenuto specifico) realizzabile ad iniziativa privata o promiscua pubblico-privata, che non comportino necessariamente espropriazione o interventi ad esclusiva iniziativa pubblica e quindi siano attuabili anche dal soggetto privato e senza necessità di previa ablazione del bene. Ciò può essere il risultato di una scelta di politica programmatica tutte le volte che gli obiettivi di interesse generale, di dotare il territorio di attrezzature e servizi, siano ritenuti realizzabili (e come tali specificatamente compresi nelle previsioni pianificatorie) anche attraverso l'iniziativa economica privata, pur se accompagnati da strumenti di convenzionamento. Si fa riferimento, ad esempio, ai parcheggi, impianti sportivi, mercati e complessi per la distribuzione commerciale, edifici per iniziative di cura e sanitarie o per altre utilizzazioni quali zone artigianali o industriali o residenziali; in breve, a tutte quelle iniziative suscettibili di operare in libero regime di economia di mercato.

Inoltre, è opportuno evidenziare anche la posizione della Corte in ordine al quesito, logicamente presupposto rispetto alla qualificazione giuridica dei vincoli *de quibus*, se la destinazione di un'area a "standard" costituisca un vincolo reale immodificabile o una disciplina urbanistica impressa in un determinato momento storico.

Sul punto la sentenza n. 562/T.A.R. Lombardia, Brescia, Sezione I, 16 giugno 2021 ha così **statuito**: *“come affermato nella sentenza del TAR Lombardia n. 2491/2020, dalle cui conclusioni il Collegio non ravvisa ragione di discostarsi, “la pianificazione urbanistica implica valutazioni di opportunità che devono condursi sulla base delle esigenze progressivamente emerse nel tessuto territoriale a cui si riferisce la pianificazione. Nella misura in cui il potere di pianificazione si ritenga non limitato alla disciplina coordinata dell’edificazione ma finalizzato anche allo sviluppo della comunità nel suo complesso, non può, certamente, prevedersi la sussistenza di limiti che possano precludere decisioni urbanistiche ritenute meglio confacenti alle evoluzioni del contesto di riferimento (cfr., ex aliis, T.A.R. per la Lombardia – sede di Milano, sez. II, 3 dicembre 2018, n. 2715; Id., 3 dicembre 2018, n. 2718; Id., 21 gennaio 2019, n. 119; Id., 5 luglio 2019, n. 1557; Id., 16 ottobre 2019, n. 2176; Id., 21 novembre 2019, n. 2458; Id., 5 marzo 2020, n. 444; Id., 7 maggio 2020, n. 705; Id., 29 maggio 2020, n. 960). Lo standard non è un vincolo reale immodificabile ma una disciplina urbanistica*



impressa in un determinato momento storico e, come tale, rivedibile, fermo restando il rispetto delle previsioni normative statali e regionali su tale aspetto che, però, non impongono vincoli di destinazione permanenti”.

Ancora, sul criterio distintivo tra vincoli di destinazione urbanistica a carattere espropriativo e vincoli a valenza conformativa, è stato affermato dalla giurisprudenza amministrativa che occorre rimarcare una distinzione tra i vincoli di destinazione, assumendone la natura *“sostanzialmente espropriativa in tutti i casi in cui il proprietario del terreno – sebbene rimanga formalmente tale anche dopo l’apposizione del vincolo, e non subisca quindi la perdita del proprio diritto dominicale – rimane di fatto spogliato della possibilità di godimento diretto del bene, nonché della possibilità di sfruttarne le potenzialità economiche immettendolo sul mercato, pur nel rispetto della destinazione impressagli con lo strumento urbanistico. In tale ottica, ad esempio, è stata attribuita valenza (non espropriativa, ma) conformativa alla prescrizione che destina una determinata area a parcheggio pubblico, se ed in quanto sia prevista la possibilità di istituire un parcheggio a beneficio di un pubblico di utenti paganti, in modo tale da consentire al titolare del bene di sfruttarne una (seppur residuale) potenzialità produttiva, e di scongiurare quindi l’azzeramento totale del valore economico”* (T.A.R. Sicilia, Catania, Sezione IV, 26 luglio 2021, Sentenza n. 2478).

Quanto alla natura del vincolo in zona V1 “verde attrezzato”, tale destinazione non determina l’imposizione di un vincolo - destinato ad avere effetti limitati nel tempo - ma è inquadrabile nell’ambito della ordinaria doverosa zonizzazione, per sua natura destinata a mantenere efficacia a tempo indeterminato, fino alla vigenza del p.r.g., o comunque fino alla vigenza della specifica indicazione che viene in rilievo (TAR Sicilia, Palermo, sez. III, 13 dicembre 2018, n. 2651; id. 16 ottobre 2018, n. 2110). Sempre con specifico riferimento al verde pubblico è stato espressamente riconosciuto nella giurisprudenza amministrativa di secondo grado che detta destinazione, attribuita dal P.R.G. ad aree di proprietà privata, non comporta l’imposizione sulle stesse di un vincolo espropriativo, ma solo di un vincolo conformativo, che è funzionale all’interesse pubblico generale conseguente alla zonizzazione effettuata dallo strumento urbanistico (Cons. St., sez. IV, 12 febbraio 2018, n. 862; C.G.A., sez. giurisd., 22 febbraio 2021, n. 129).

Sulla scorta della giurisprudenza menzionata, devono, in definitiva, essere considerati come normali e connaturali alla proprietà, quale risulta dal sistema vigente, i limiti non ablativi posti normalmente nei regolamenti edilizi o nella pianificazione e programmazione urbanistica e



relative norme tecniche (quali i limiti di altezza, di cubatura o di superficie coperta, le distanze tra edifici, le zone di rispetto in relazione a talune opere pubbliche, i diversi indici generali di fabbricabilità ovvero i limiti e rapporti previsti per zone territoriali omogenee e simili: come rilevato dal CTU, i beni di cui al Foglio 15 – Mappale [REDACTED] – [REDACTED] – [REDACTED] – strada- sono stati inseriti con specifici atti urbanistici dal Comune di Borghetto Lodigiano in precise zone omogenee nei vari anni in cui si sono avvicinati gli stessi strumenti urbanistici conseguenti alla politica amministrativa comunale, p. 12 CTU).

Differente valutazione riguarda invece la destinazione a parcheggio: nel caso in esame, deve ritenersi che il vincolo apposto per la zona destinata a “area di parcheggio” abbia carattere espropriativo, atteso che non è dato evincere alcuna indicazione in ordine alla possibilità che l’area a parcheggio potesse essere realizzata o gestita da soggetti privati (si veda., in fattispecie analoghe, T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. III, 18 novembre 2019, n. 2653; sez. III, 31 luglio 2014, n. 2106; Sez. II, 16 luglio 2015, n. 1754).

Occorre sottolineare gli ulteriori argomenti giuridico-fattuali, rilevanti nel caso di specie e idonei a sorreggere il predetto assunto: in data 19.07.2001 la P.A. ha notificato agli odierni attori l’avvio del procedimento per la realizzazione e l’esproprio delle aree in via Cavour sui mappali [REDACTED] e [REDACTED] (doc. 14 [REDACTED] in data 23.11.2001 con delibera di C.C. n.64 “ Reiterazione dei Vincoli urbanistici” (vedi Doc. 17 [REDACTED] il Comune di Borghetto riconferma il vincolo preordinato all’esproprio confermato dalla nota comunale n. 6755 del 7.12.2001 inviata agli odierni appellati (vedi Doc. 18 [REDACTED] in cui si precisa che l’autorità comunale aveva già inserito nel programma triennale dei lavori pubblici (2002-2004) la realizzazione dell’opera (parcheggio) quale volontà espropriativa sulle stesse aree; in data 23.04.2002 la P.A. ha comunicato agli odierni attori l’avvio del procedimento per la realizzazione del parcheggio ricompreso nel piano triennale delle opere pubbliche (doc. 19 [REDACTED] in data 12.03.2004 il Comune di Borghetto approvava, con delibera n. 14, la variante di PRG con la conferma dei vincoli reiterati con delibera n. 64/2001 per la realizzazione di un parcheggio pubblico (vedi Doc. 21 [REDACTED]

Stante la natura di vincolo preordinato all’esproprio nel caso di vincolo a parcheggio – come si evince *per tabulas* dalle stesse delibere del Comune nonché dalle comunicazioni intercorse tra la parte pubblica e gli odierni appellati - in cui l’ente locale menziona espressamente la natura pre-espropriativa del vincolo *de quo* - e considerata anche la giurisprudenza innanzi richiamata - che rileva la natura di vincolo sostanzialmente espropriativo laddove la scelta della P.A. sia



“lenticolare” e “parcellizzata” in tal senso ricadendo, non su una zona considerata nella sua omogeneità e globalità, quanto piuttosto su una singola e specifica porzione di un fondo privato, come nel caso di specie (402 mq del mappale [REDACTED] che ne misurava in totale 1993 mq: si veda p. 10 CTU) – la domanda degli appellanti deve essere accolta.

Infatti, riassumendo quanto esposto ed in conformità ai principi espressi dalla giurisprudenza, si può conclusivamente affermare, in punto distinzione tra vincoli conformativi e espropriativi, che:

- Si ha semplice conformazione della proprietà, compatibile quindi con una durata indefinita dell'efficacia della previsione di piano, tutte le volte in cui la stessa mini a una zonizzazione ampia del territorio comunale, si da incidere su di una generalità di beni, nei confronti di una pluralità indifferenziata di soggetti, in funzione della destinazione dell'intera zona in cui i beni ricadono e in ragione delle sue caratteristiche o del rapporto (spaziale) con un'opera pubblica;
- Per converso, se la previsione non abbia una tal generale natura, ma imponga un vincolo particolare (“lenticolare”, come spesso viene definito) incidente su beni determinati, in funzione non già di una generale destinazione di zona, ma della localizzazione di un'opera pubblica, allora detta previsione non sarà semplicemente conformativa, ma di natura ablatoria (Cass. Sez. I 28/05/2004 n. 10265, Cass. 2005 n. 6914).

Pertanto, deve procedersi alla liquidazione dell'indennità per la reiterazione del vincolo a parcheggio di 402 mq, che ha interessato il mappale [REDACTED] per il periodo compreso tra il 12/03/2004 (data della delibera di C.C n. 17 del 2004) e il 12/03/2010 (nel novembre 2010 il Comune conferma la deliberazione a verde privato dei mappali [REDACTED] e [REDACTED] e a strada il mappale 278, v. doc. 31, nota prot. N. 6282 del 9/11/2010; doc. 32 delibera C.C. n. 72 del 29/11/2010 fascicolo [REDACTED]

Il danno ammonta alla somma complessiva di € 4.004,97, oltre interessi (euro 1. 244,09) e rivalutazione monetaria al 31/12/2017 (euro 1.072,84) secondo i criteri di calcolo utilizzati dal CTU (p. 44) opportunamente scorporando dalle tabelle di quantificazione ivi indicate l'importo a titolo di indennizzo per la reiterazione dei vincoli (VA, VP, G) che in questa sede non viene riconosciuto. La Corte condivide i criteri di calcolo, posti a base della quantificazione del danno, operati dal CTU in quanto congruamente motivati, fondati su dati obiettivi (Listino dei Prezzi degli Immobili sulla Piazza di Milano, accertati presso la borsa immobiliare per il Comune di Borghetto Lodigiano) ed in linea con i valori di mercato.



Sull'appello incidentale.

Gli odierni appellati hanno proposto appello incidentale, impugnando la sentenza e censurandone l'erroneità nella parte in cui il primo giudice non ha riconosciuto alcun indennizzo in ordine al mappale [REDACTED] del foglio 15, ritenendo che nessun danno si sia configurato, nonché nella parte in cui ha determinato per i mappali [REDACTED] e [REDACTED] del medesimo foglio l'indennizzo per l'importo di €. 126.539,24, inferiore a quanto asseritamente dovuto per legge e comprovato e richiesto.

L'appello è infondato.

Questa Corte condivide le conclusioni del CTU sul punto, che ha osservato come *“in merito alla realizzazione della strada sul mapp. 278 (...) il Comune di Borghetto Lodigiano in data 06.04.1994 rilasciava a favore della società [REDACTED] la concessione edilizia C.E. n. 40/94 (vedi Doc. 12 fascicolo Comune) per la costruzione delle opere di urbanizzazione primaria su strada di PRG. È vero che nessuna convenzione urbanistica fu mai predisposta per tale opera, ma è pur vero che l'opera è stata assentita e realizzata, e utilizzata a strada dal '94 ad oggi. Conseguentemente a parere dello scrivente CTU su tale mappale [REDACTED] non sussiste più in fatto nessun vincolo, atteso che sull'area, anche se con un percorso amministrativo incompleto, è stata realizzata a tutti gli effetti una strada entro il quinquennio, ovvero, ciò che fu predestinato con il vincolo di strada di PRG nel 1990. È di tutta evidenza che allo stato tale strada va regolarizzata solo dal punto di vista amministrativo con il completamento del previsto iter burocratico in cui gli attuali proprietari con la ripresentazione di apposita pratica dimostrativa dell'avvenuto pagamento degli oneri di urbanizzazione primaria dagli stessi anticipati (costo delle opere necessarie alla realizzazione della strada, ecc.) di cui potranno richiedere il rimborso al Comune, all'esito dell'avvenuto collaudo positivo (in moratoria) da parte di professionista abilitato, nominato dalla P.A. Ne consegue, che allo stato nessun vincolo in fatto grava sull'area del mappale 278, essendo l'area già utilizzata a strada da molti anni, con assenza di qualsivoglia atto impeditivo o di diffida all'utilizzo della stessa da parte del Comune, pertanto, a parere dello scrivente CTU nessun danno si è configurato per gli odierni attori, anche a fronte dell'avvenuta reiterazione amministrativa del vincolo da parte della P.A, posto che il vincolo ha trovato la sua concreta preordinata attuazione, dal che, discende che per questo CTU, nessun indennizzo è dovuto agli odierni attori per il mappale 278 (strada)”* (CTU p. 18-19).

Trattasi, in sostanza, di una strada vicinale, rispetto alla quale può – piuttosto – porsi un problema di onere del Comune di contribuire alle spese di manutenzione (art. 3, del D.Lgs.



Luogotenenziale 01.09.1918, n. 1446: spese non oggetto delle conclusioni avanzate): invero, come accertato in sede di espletamento della consulenza tecnica in primo grado, *“le aree risultano costituite più precisamente da tre appezzamenti di terreno di cui due (FG. 15 mappali ■■■ e ■■■) destinati attualmente a giardino pertinenziale di una villa storica di proprietà degli stessi attori (avente accesso principale da Via XX settembre), il terzo (Fg 15 mapp. ■■■) costituita da un’area attualmente destinata a strada privata” (p. 9 CTU) che risulta asservita a uso pubblico de facto”.*

La Corte condivide le osservazioni del CTU ed evidenzia l’assenza di danno in capo agli appellanti incidentali, rilevando che, come espresso dalla giurisprudenza amministrativa (T.A.R. Campania Napoli, sez. VII, 12 dicembre 2007, n. 16202) *“ai fini dell’accertamento dell’uso pubblico di una strada non sono determinanti le risultanze catastali o l’inclusione della stessa nell’elenco delle strade pubbliche (avendo la classificazione delle strade un’efficacia presuntiva e dichiarativa, non costitutiva), bensì le condizioni effettive in cui il bene si trova, atte a dimostrare la sussistenza dei requisiti del passaggio esercitato iure servitutis publicae da una collettività di persone qualificate dall’appartenenza ad una comunità territoriale, della concreta idoneità della strada a soddisfare (anche per il collegamento con la pubblica via) esigenze di interesse generale, di un titolo valido ad affermare il diritto di uso pubblico, che può identificarsi anche nella protrazione dell’uso stesso da tempo immemorabile”.*

In conclusione l’appello proposto in via principale deve essere parzialmente accolto mentre deve essere rigettato l’appello avanzato in via incidentale.

Deve altresì essere accolta la domanda avanzata dal Comune di condanna della parte appellante alla restituzione di quanto dal Comune stesso pagato, per capitale e spese, in esecuzione della sentenza di 1° grado ed in eccedenza rispetto a quanto riconosciuto con la presente sentenza.

Per quanto attiene alle spese di lite, in considerazione dell’esito complessivo della causa, ritiene la Corte che si debba procedere, relativamente alle spese sia del 1° sia del 2° grado, ad una parziale compensazione delle stesse, in misura pari a 2/3, ponendo la restante quota a carico del Comune, nella sua qualità di parte soccombente.

Per quanto attiene alle spese di CTU ritiene la Corte che le stesse, tenuto conto dell’interesse di entrambe le parti all’espletamento della consulenza, debbano essere ripartite in misura pari al 50%.



Le spese di lite vengono liquidate secondo le tariffe forensi *pro tempore* vigenti: nel presente grado non viene liquidata la fase relativa alla trattazione, in quanto non svoltasi.

P.Q.M.

La Corte d'Appello di Milano, definitivamente pronunciando sull'appello della sentenza n. 166/21 pronunciata dal Tribunale di Lodi in data 12/3/21, così dispone:

- I. In parziale accoglimento dell'appello principale ed in riforma della sentenza impugnata,
- II. Dichiaro che il Comune di Borghetto Lodigiano era obbligato a pagare a favore di [REDACTED] la somma di euro 6.321,90 oltre interessi al tasso di cui all'art. 1284 c. 1 c.c. dalla domanda alla data del pagamento effettuato dal Comune e, per conseguenza,
- III. Condanna [REDACTED] a restituire al Comune di Borghetto Lodigiano quanto da questo pagato in esecuzione della sentenza di 1° grado in eccedenza rispetto alla somma suddetta, con interessi al tasso di cui all'art. 1284 c. 1 c.c. dalla data del pagamento al saldo;
- IV. Rigetta l'appello incidentale;

DICHIARA compensate fra le parti le spese di lite, relative ad entrambi i gradi di giudizio, in misura pari a 2/3;

CONDANNA il Comune di Borghetto Lodigiano al pagamento di 1/3 delle spese di lite relative al 1° grado a favore di [REDACTED] spese che si liquidano, per tale quota, in complessivi Euro 4.476,00 oltre 15% spese forfettarie, iva e cpa come per legge;

CONDANNA il Comune di Borghetto Lodigiano al pagamento di 1/3 delle spese di lite relative al 2° grado a favore di [REDACTED] spese che si liquidano, per tale quota, in complessivi Euro 3.330,00 oltre 15% spese forfettarie, iva e cpa come per legge;

PONE le spese di CTU, così come già liquidate dal Giudice di 1° grado, nei soli rapporti interni, definitivamente a carico di entrambe le parti in misura pari al 50% ciascuna.

DA' atto che sussistono i presupposti di cui all'art. 13 co. 1 *quater* D.P.R. 115/02 per il versamento, da parte dell'appellata in via incidentale, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto a norma del comma 1 *bis* art. 13 cit.



Così deciso in Milano, nella camera di consiglio del 1/12/2022

Il Consigliere estensore

Alessandra Aragno

Il Presidente

Massimo Meroni

