

**Pubblicato il 18/04/2017**

**Sent. n. 588/2017**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 514 del 2014, proposto da:

Il Belvedere S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Adele D'Elia, Eliana Pino e Giuseppe Angella, con domicilio eletto presso lo studio della prima in Firenze, via La Pira 21;

contro

Comune di Livorno, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Maria Teresa Zenti e Lucia Macchia, con domicilio eletto presso la Segreteria del T.A.R. Toscana in Firenze, via Ricasoli 40;

sul ricorso numero di registro generale 807 del 2015, proposto da:  
Il Belvedere S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Adele D'Elia, Eliana Pino, Giuseppe Angella, con domicilio eletto presso lo studio della prima in Firenze, via La Pira 21;

contro

Comune di Livorno, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Lucia Macchia e Maria Teresa Zenti, con domicilio eletto presso la Segreteria del T.A.R. Toscana in Firenze, via Ricasoli 40;

per l'annullamento,

quanto al ricorso n. 514 del 2014:

della Variante al Regolamento Urbanistico di Livorno, adottata con deliberazione del Consiglio Comunale n.142 del 13.10.2014, ed approvata con deliberazione del Consiglio comunale n.33 del 24.2.2015 (pubblicata sul BURT n.15/parte seconda del 15.4.2015, e quindi divenuta efficace decorsi quindici giorni da tale data), nonché di ogni atto connesso e presupposto.

Quanto al ricorso n. 807 del 2015:

per la condanna del Comune di Livorno a risarcire alla ricorrente il danno dedotto, all'uopo liquidando la somma che riterrà di legge e di ragione, con la rivalutazione monetaria e gli interessi legali dal dovuto al saldo a seguito della variante urbanistica, con la quale è stata attribuita la nuova destinazione ed un immobile di proprietà della ricorrente - una villa storica, semidistrutta da eventi bellici - riconfermandone il divieto di ripristino.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Livorno;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 gennaio 2017 il dott. Pierpaolo Grauso e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;  
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## **FATTO e DIRITTO**

1. La ricorrente Il Belvedere S.r.l. è proprietaria, nel Comune di Livorno, dell'area posta sulla sommità del colle di Monterotondo, ove si trovano i resti della "Villa Dupouy", edificio risalente agli inizi del 1900 e gravemente danneggiato dai bombardamenti aerei alleati nel corso del secondo conflitto mondiale.

Il piano regolatore di Livorno del 1977 inseriva il fabbricato e la relativa area di pertinenza in zona E42 – "Ville suburbane". Nel 1994 la proprietà presentò un progetto di ristrutturazione che venne respinto perché implicante, ad avviso del Comune, un intervento non consentito di nuova edificazione.

Con il regolamento urbanistico del 1999, l'intera area è stata quindi compresa in zona destinata all'esproprio per la realizzazione di parchi e attrezzature per attività turistico-ricettive, ovvero alla cessione volontaria per la destinazione a verde e servizi.

Successivamente alla scadenza del quinquennio di efficacia del vincolo espropriativo, la ricorrente ha presentato una proposta di piano di recupero della villa, respinta dal Comune sul presupposto dell'assenza di disciplina urbanistica dell'area (zona "bianca"). Di conseguenza, nel maggio del 2007 la società Il Belvedere ha chiesto al Comune di provvedere entro sei mesi a ridisciplinare l'area; e, a fronte dell'inerzia dell'amministrazione, ha agito in giudizio ottenendo – in forza di sentenza del Consiglio di Stato n. 4737 del 29 luglio 2009, passata in giudicato – che al Comune venisse ordinato di provvedere sull'istanza di ritipizzazione nel termine di centottanta giorni.

È peraltro occorso che l'interessata agisse in ottemperanza al giudicato, affinché il Comune, con deliberazione consiliare n. 185/2010, approvasse una variante al regolamento urbanistico che prevedeva l'inserimento della Villa Dupouy in zona di rispetto panoramico.

Su ricorso della proprietà, la variante del 2010 è stata a sua volta annullata da questo T.A.R. con sentenza n. 931/2013, che ne ha accertato la natura sostanzialmente espropriativa, reputando perciò integrata un'ipotesi di vero e proprio sviamento, diretto a conseguire con la variante i medesimi effetti dell'esproprio, ma senza il rispetto dei connessi oneri motivazionali e patrimoniali.

1.1. Tanto premesso in fatto, con il ricorso iscritto al n. 514 R.G. 2014 la società Il Belvedere agisce per il risarcimento del danno che assume aver patito per effetto della violazione, da parte del Comune di Livorno, dell'obbligo di provvedere alla pianificazione urbanistica dell'area di sua proprietà. Essa invoca la giurisprudenza nazionale e sovranazionale secondo cui la condotta del Comune lederebbe l'interesse alla certezza circa la possibilità di un razionale utilizzo della proprietà, violando l'art. 1 del primo protocollo aggiunto alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Il danno risarcibile andrebbe parametrato, in via equitativa, alla misura degli interessi legali maturati sul valore dell'area a decorrere dal 17 marzo 2004.

1.2. Il successivo e separato ricorso, iscritto al n. 807 R.G. 2015, ha invece ad oggetto l'impugnazione della sopravvenuta variante al regolamento urbanistico del Comune di Livorno, adottata e approvata rispettivamente con le deliberazioni consiliari nn. 142/2014 e 33/2015.

Della variante è chiesto l'annullamento nella parte in cui non classifica la Villa Dupouy in alcuno dei gruppi di edifici per i quali l'art. 31 delle norme di attuazione del R.U. consente la ristrutturazione: tale scelta, ad avviso della ricorrente, vanificherebbe le ripetute pronunce giurisdizionali che avrebbero escluso la possibilità di introdurre vincoli ostativi al recupero della villa, e contrasterebbe con gli artt. 3 e 10 del d.P.R. n. 380/2001, come novellati dal d.l. n. 69/2013, che comprendono fra gli interventi di ristrutturazione edilizia anche il ripristino degli edifici già crollati o demoliti, a condizione che sia possibile accertarne la preesistente consistenza.

1.3. Il Comune di Livorno, costituitosi in entrambi i giudizi, resiste alle domande.

1.4. I ricorsi sono stati chiamati e discussi congiuntamente nella pubblica udienza del 25 gennaio 2017.

2. Evidenti ragioni di connessione soggettiva e oggettiva rendono opportuna la riunione delle controversie, ai fini della trattazione unitaria della vicenda che oramai da tempo vede contrapposta la società ricorrente al Comune di Livorno, e che attiene alla disciplina urbanistica e alla sorte dell'edificio diruto denominato Villa Dupouy, ubicato sul colle di Monterotondo (da non confondere con l'omonima Villa Dupouy sita in località Montenero Basso, altrimenti detta Villa delle Rose). Nell'ordine della trattazione, rispetto alle questioni risarcitorie sollevate con il ricorso più risalente riveste priorità logico-giuridica la decisione dell'impugnativa, successivamente proposta, avverso la variante al regolamento urbanistico approvata dal Comune resistente nel 2015: in questo senso, è la stessa società ricorrente a riconoscere che l'ampiezza del danno risarcibile è condizionata dall'esito del gravame nei confronti della variante.

2.1. Muovendo, dunque, dall'esame del ricorso n. 807/2015 R.G., con il primo motivo la società Il Belvedere lamenta che il Comune di Livorno avrebbe respinto l'osservazione da essa presentata a seguito dell'adozione della variante con una motivazione che sembrerebbe non escludere la possibilità di ricostruire la Villa Dupouy. Tuttavia, quella motivazione sarebbe solo apparente, perché smentita dal tenore degli artt. 7 e 31 delle norme di attuazione dello stesso regolamento urbanistico, che non contemplano la villa fra gli edifici dei quali è permessa la ristrutturazione.

Con il secondo motivo, è dedotto il contrasto della variante con gli atti istruttori sulla cui base la stessa è stata approvata. In particolare, nella relazione di accompagnamento alla variante si farebbe menzione dei resti della Villa Dupouy quale "oggetto della variante", descrivendone la storia, mentre nelle conclusioni del procedimento di VAS sarebbero addirittura individuate le condizioni edilizie e paesaggistiche cui conformare il progetto di recupero della villa. Il Comune, inoltre, avrebbe chiesto alla ricorrente di redigere, ed acquisito agli atti, una specifica relazione geologica per l'ipotesi di un possibile, eventuale intervento edilizio sull'immobile.

Con il terzo motivo, si sostiene che la scelta di impedire la ricostruzione della villa configurerebbe violazione del piano strutturale, che, nel regolare i diversi sistemi e sottosistemi territoriali, pone fra i propri obiettivi la tutela delle ville storiche pubbliche e private e ne prevede espressamente il recupero.

Con il quarto motivo, viene evidenziato il presunto contrasto fra la scelta di impedire il recupero della villa e il d.l. n. 69/2013, che, novellando il testo unico dell'edilizia, avrebbe inteso agevolare la ricostruzione dei fabbricati ridotti allo stato di rudere: risultato che gli strumenti urbanistici locali non potrebbero impedire, se non sulla scorta di adeguata motivazione, mancante nella fattispecie.

Con il quinto motivo, la ricorrente afferma che gli atti impugnati sarebbero viziati da eccesso di potere per sviamento sotto un triplice profilo: la violazione del giudicato formatosi sulla sentenza n. 931/2013, con cui il T.A.R. ha annullato la precedente variante al R.U. del 2010; il perseguimento di scopi incompatibili con una corretta pianificazione urbanistica; la surrettizia reiterazione di un vincolo espropriativo scaduto attraverso l'utilizzo di strumenti formalmente diretti ad altri fini.

Il sesto motivo è volto a denunciare l'illogicità delle scelte operate dal Comune e la loro contrarietà ai principi dettati dagli artt. 42 e 97 Cost., oltre che dalla CEDU, in materia di tutela del diritto di proprietà, posto che impedire il recupero della Villa Dupouy equivarrebbe a condannare l'edificio alla definitiva distruzione.

Con il settimo motivo, infine, la ricorrente si duole del fatto che la variante non ricomprenderebbe la sola area di sedime della villa e i terreni immediatamente circostanti, ma coprirebbe per intero i fondi di sua proprietà, dei quali sarebbe venuta meno ogni possibilità edificatoria, benché in precedenza riconosciuta nei limiti di cui all'art. 45 delle N.T.A. di regolamento urbanistico.

2.1.1. Le censure, da esaminarsi congiuntamente, sono infondate.

Si è già ricordato che il regolamento urbanistico approvato dal Comune di Livorno nel 1999 classificava l'area sulla quale insistono i resti della Villa Dupouy di Monterotondo fra quelle di riqualificazione ambientale, destinatarie di vincolo preordinato all'esproprio per la realizzazione di parchi, attrezzature sportive e servizi.

Rimasta inattuata la previsione urbanistica e decaduto, allo scadere del quinquennio di legge, il vincolo espropriativo, la società ricorrente nel 2006 ha chiesto l'approvazione di un piano di recupero della villa, incorrendo nel diniego comunale motivato con riferimento alla sottoposizione dell'area alla disciplina delle zone "bianche" e alla qualificazione dell'intervento in termini non di ristrutturazione o di recupero, come prospettato dall'interessata, bensì di nuova costruzione, stante l'impossibilità di considerare l'edificio, ridotto a rudere privo di solai e copertura, come "fabbricato esistente" a norma del regolamento.

Per aversi una nuova disciplina urbanistica dell'area si è dovuta attendere la variante al R.U. approvata dal Comune di Livorno nell'anno 2010, in esecuzione della decisione con la quale il Consiglio di Stato aveva accolto il ricorso proposto dalla società Il Belvedere ai sensi dell'allora vigente art. 21-bis della legge n. 1034/1971. Con la sentenza n. 4737/2009, il Consiglio di Stato aveva infatti ordinato al Comune di provvedere alla ritipizzazione dell'area, chiesta dall'interessata, chiarendo peraltro come l'amministrazione conservasse "una piena discrezionalità sia con riguardo alla scelta della destinazione da imprimere ai terreni, sia con riguardo allo strumento per attuare detta ripianificazione".

La variante del 2010 ha classificato come area di rispetto panoramico e di tutela idrogeologica, inedificabile, quella su cui sorge la villa. Essa è stata impugnata dinanzi a questo T.A.R., che l'ha annullata *in parte qua* con sentenza n. 931/2013, ravvisando nella nuova destinazione un vincolo sostanzialmente espropriativo, illegittimamente apposto in mancanza di congrua motivazione, oltre che della previsione di un indennizzo.

La variante del 2015, qui impugnata, inserisce invece l'area fra quelle disciplinate dall'art. 31 N.T.A. (Fascia pedecollinare), che le definisce "Parte del territorio con spiccate caratteristiche ambientali: aree coltivate, boscate e di macchia, da tutelare e riqualificare". Gli interventi consentiti consistono nella modificazione degli edifici esistenti, secondo quanto previsto dall'art. 12 delle stesse norme di attuazione per gli edifici di interesse storico, mentre per gli edifici recenti è ammessa la ristrutturazione edilizia e l'ampliamento *in toto* non superiore al 20%. Per gli edifici in contrasto con il piano della città è consentita la manutenzione ordinaria e straordinaria senza cambio di destinazione d'uso.

La ricorrente si duole – reiterando gli argomenti già addotti a sostegno dell'osservazione presentata in seno al procedimento di approvazione della variante – della mancata ricomprensione della villa in alcuno dei gruppi di edifici individuati dall'art. 7 delle N.T.A. di R.U., circostanza che impedirebbe di annoverare l'immobile al patrimonio edilizio esistente e, conseguentemente, di farne oggetto degli interventi assentibili ai sensi del citato art. 31.

Con argomenti speculari, il Comune nega che l'eventuale ricostruzione del rudere sia impedita dall'inserimento dell'area di proprietà della ricorrente nell'ambito delle zone disciplinate dall'art. 31 N.T.A., ed in questi termini ha anche respinto in sede procedimentale l'osservazione della ricorrente. Le prospettazioni delle parti, pur contrapposte, convergono nel mostrare come, in concreto, la posizione della ricorrente sia pregiudicata non tanto dalla nuova disciplina impressa dalla variante impugnata all'area di sua proprietà, quanto dalla mancata classificazione (dei ruderi) della villa tra gli edifici esistenti, come tali suscettibili di essere sottoposti a interventi di conservazione/trasformazione.

Per questo aspetto, la posizione assunta dal Comune sfugge alle censure dedotte.

La giurisprudenza è stabilmente orientata nel senso che non può considerarsi costruzione "esistente" un rudere, qualora i resti dell'edificio non permettano la sicura individuazione dei connotati essenziali del manufatto originario. In siffatta evenienza, l'attività di ricostruzione del rudere non rientra nella nozione di ristrutturazione o di recupero, ma in quella di nuova costruzione (per tutte, da ultimo cfr. Cons. Stato, sez. V, 15 marzo 2016, n. 1025; id., sez. IV, 21 ottobre 2014, n. 5174).

I resti della villa di proprietà della società Il Belvedere consistono in porzioni di muratura perimetrale priva di solai e copertura, e sono, perciò, di per sé insufficienti a rivelare la consistenza originaria dell'edificio. Che non ne sia dimostrata l'appartenenza al patrimonio edilizio del Comune è stato, del resto, già acclarato e dichiarato da questo T.A.R. con la sentenza n. 1018 dell'11 aprile 2008, la quale

ha riconosciuto legittima l'esclusione della Villa Dupouy dalla cartografia del regolamento urbanistico del 1999 proprio in considerazione del suo stato di rudere.

In definitiva, la variante del 2015 non fa che prendere atto e ribadire il medesimo stato di cose già opposto in passato dal Comune alla ricorrente, e alla base altresì del diniego di approvazione del piano di recupero presentato dalla Il Belvedere nel 2006 (nel parere istruttorio cui il diniego rinvia, si legge che il rudere oggetto del piano, mancando di componenti essenziali quali il solaio e la copertura, si configura privo di consistenza edilizia e non può essere considerato "fabbricato esistente").

2.1.2. La scelta comunale non contrasta con la "norma di principio" che la ricorrente desume dall'art. 3 lett. d) del d.P.R. n. 380/2001, come novellato dal d.l. n. 69/2013, che, nel ricondurre all'ambito della ristrutturazione edilizia gli interventi volti al ripristino di edifici eventualmente crollati o demoliti, richiede pur sempre che vi sia la possibilità di accertare la preesistente consistenza dell'immobile interessato, così come, per gli immobili sottoposti a vincolo ai sensi del d.lgs. n. 42/2004, prevede che il ripristino di edifici crollati o demoliti sia riconducibile alla ristrutturazione edilizia soltanto ove sia rispettata la medesima sagoma dell'edificio preesistente.

Analogamente, deve escludersi il dedotto contrasto con il piano strutturale, che, come riconosciuto dalla stessa ricorrente, parimenti condiziona la ricostruzione degli organismi edilizi gravemente danneggiati o distrutti dagli eventi bellici alla possibilità di documentarne la configurazione individuale o il tipo originario (art. 3 co. 3 lett. 2) N.T.A. di P.S.).

In questa sede, della originaria consistenza del fabbricato non è fornita peraltro alcuna dimostrazione, essendosi la ricorrente limitata a menzionare la non meglio precisata documentazione da essa a suo tempo presentata con il piano di recupero dianzi citato: un'allegazione generica, che non assolve agli oneri probatori gravanti sulla parte *ex art.* 64 c.p.a. e che non può essere supplita dai poteri officiosi del giudice, trattandosi di fatti la cui prova è nella disponibilità della ricorrente medesima.

Né, ancora, può sostenersi che la variante impugnata contrasti con il giudicato formatosi sulle sentenze n. 4737/2009 del Consiglio di Stato e n. 931/2013 del T.A.R. Toscana, i cui effetti conformativi a carico del Comune consistono, rispettivamente, nell'obbligo di provvedere alla pianificazione dell'area di proprietà della ricorrente e nel divieto di reiterare illegittimamente vincoli dal carattere espropriativo, nell'uno e nell'altro caso senza pregiudizio della discrezionalità circa i contenuti della disciplina da imprimere ai fondi (ipoteticamente, anche a mezzo vincoli espropriativi, purché legittimamente apposti, vale a dire con il corredo di idonea motivazione e dietro indennizzo). A differenza di quanto afferma la ricorrente, le citate pronunce giurisdizionali comportano il riconoscimento del bene della vita coincidente con l'interesse ad ottenere una legittima pianificazione urbanistica della sua proprietà, e non anche della possibilità di ricostruire la Villa Dupouy dai suoi ruderi. La sentenza n. 931/2013, laddove qualifica come larvamente espropriativo il vincolo apposto dal Comune con la variante approvata nel 2010, si riferisce alla proprietà Il Belvedere nella sua interezza (non ai soli ruderi della villa) e sanziona l'operato dell'amministrazione nella misura in cui precludeva qualsivoglia utilizzo del fondo, previsione ben più ampia del solo divieto di nuove costruzioni e finalizzata dall'amministrazione al dichiarato scopo di non pregiudicare le proprie future scelte pianificatorie (la realizzazione del parco urbano di Montenero). Ma in nessun caso quella sentenza permette di ignorare le condizioni di quello che, ad oggi, non può configurarsi come un immobile esistente.

La possibilità della ricostruzione della villa neppure può dirsi riconosciuta in alcuno degli atti interni al procedimento di approvazione della variante, invocati dalla ricorrente.

La relazione di accompagnamento della variante, ricostruite le vicende del contenzioso pregresso con la proprietà, indica le ragioni della scelta di includere l'intera collina di Monterotondo nella fascia pedecollinare disciplinata dall'art. 31 delle norme di attuazione del regolamento urbanistico. Estrapolare dalla relazione l'inciso secondo cui "oggetto della variante sono i resti della villa [...]" , per evidenziare la contraddittorietà delle scelte comunali, è operazione strumentale e in nessun modo aderente alla volontà chiaramente espressa dell'amministrazione, di individuare la disciplina dell'intera area di proprietà della società Il Belvedere – non dei soli ruderi della villa – in coerenza

con quella delle aree confinanti: operazione che procede in senso non dissonante dagli esiti del più volte ricordato contenzioso giurisdizionale.

È vero, di contro, che le conclusioni del provvedimento di esclusione della variante dalla VAS dettano le prescrizioni cui subordinare un eventuale intervento di recupero della villa. Ma, come detto, la possibilità del recupero è da ritenersi subordinata al raggiungimento della prova in ordine all'effettiva consistenza dell'edificio originario e alla conseguente possibilità di un suo reinserimento nel patrimonio edilizio comunale.

2.1.3. Una volta accertata la legittimità della mancata inclusione (dei resti) della villa Dupouy fra gli edifici suscettibili di intervento, secondo le categorie individuate dall'art. 7 delle norme di attuazione del regolamento urbanistico vigente, deve ulteriormente precisarsi come la disciplina di cui all'art. 31 delle norme di attuazione del R.U. non abbia una connotazione espropriativa.

Innanzitutto, si tratta della medesima disciplina già assegnata alle aree confinanti a nord e a sud della collina, ed estesa a quest'ultima "sia per continuità territoriale che per caratteristiche fisiche simili" (così la relazione di accompagnamento alla variante). Non si ha, pertanto, una previsione puntuale riferita alla sola proprietà della ricorrente, bensì l'estensione a quest'ultima della disciplina già in vigore per le zone limitrofe, ciò che costituisce un primo indizio contrario alla qualificazione della fattispecie in termini di esproprio sostanziale.

Si aggiunga che il divieto di nuove costruzioni, statuito dall'art. 31 cit., non si accompagna al divieto di qualsivoglia intervento, essendo consentita fra l'altro, oltre ad interventi di riqualificazione ambientale e di incentivazione delle attività agricole, la realizzazione anche ad opera di privati di servizi convenzionati e di attrezzature turistico-ricettive, di modo che la sottoposizione a siffatto regime assume i tratti riconoscibili del vincolo meramente conformativo (sulla natura conformativa della destinazione ad attrezzature e servizi realizzabili anche ad iniziativa privata o promiscua, anche se accompagnati da strumenti di convenzionamento, cfr. Cons. Stato, sez. IV, 22 giugno 2011, n. 3797; id., 3 agosto 2010, n. 5155).

2.1.4. La ricorrente lamenta altresì che la sua intera proprietà risulti oggi sottoposta alla disciplina di cui all'art. 31, quando, in precedenza, le aree diverse da quelle immediatamente circostanti i resti della villa erano dotate di un indice edificatorio da utilizzarsi previa approvazione di un progetto convenzionato.

La doglianza non coglie nel segno.

È noto che le scelte effettuate dall'amministrazione nell'adozione degli strumenti urbanistici costituiscono apprezzamenti di merito sottratti al sindacato di legittimità, salvo che non siano inficiate da errori di fatto o da abnormi illogicità. Esse non richiedono una motivazione puntuale e mirata, essendo sufficiente l'indicazione dei profili generali e dei criteri di fondo che sorreggono le determinazioni assunte, salvo che queste incidano su zone territorialmente circoscritte ledendo le legittime aspettative di soggetti le cui posizioni appaiano meritevoli di specifica considerazione, e che tradizionalmente vengono fatte dipendere dal superamento degli standard minimi di cui al D.M. 2 aprile 1968, ovvero dalla lesione dell'affidamento qualificato del privato derivante da convenzioni di lottizzazione o accordi di diritto privato intercorsi con il Comune, dall'esistenza di giudicati di annullamento di concessioni edilizie o di silenzio rifiuto su una domanda di concessione, dalla modificazione in zona agricola della destinazione di un'area limitata, interclusa da fondi edificati in modo non abusivo (da ultimo, fra le molte, cfr. Cons. Stato, sez. IV, 30 dicembre 2016, n. 5547).

L'esistenza di situazioni di aspettativa qualificata, anche laddove scaturente da strumenti attuativi già convenzionati, non costituisce peraltro una preclusione assoluta all'esercizio del potere di pianificazione territoriale, giacché lo *ius variandi* di cui l'amministrazione gode rispetto alle previsioni urbanistiche legittima altresì lo scioglimento dai vincoli eventualmente assunti mediante atti convenzionali, ai quali il Comune non può ritenersi permanentemente vincolato. In siffatta evenienza occorre, però, che l'amministrazione motivi adeguatamente e specificamente le ragioni delle proprie iniziative sotto il profilo del bilanciamento dei contrapposti interessi (per tutte cfr. Cons. Stato, sez. IV, 29 luglio 2008, n. 3766; id., 13 aprile 2005, n. 1743).

Nella specie, non solo è pacifico che le previgenti previsioni edificatorie siano rimaste inattuato, il che non permette di ravvisare in capo alla ricorrente alcuna posizione qualificata; ma, come si è visto, l'estensione dell'intera collina di Monterotondo alla medesima disciplina urbanistica è motivata dal Comune, del tutto ragionevolmente, con riguardo all'opportunità di conferire disciplina omogenea ad aree aventi caratteristiche territoriali similari.

2.2. Venendo alle domande proposte con il ricorso n. 514/2014 R.G., la società Il Belvedere agisce per il risarcimento dei danni che assume esserle derivati dalla violazione, da parte del Comune di Livorno, dell'obbligo di ripianificare urbanisticamente l'area di sua proprietà a seguito della decadenza del vincolo espropriativo apposto dal regolamento urbanistico del 1999.

Ad avviso della ricorrente, l'area in questione dovrebbe considerarsi priva di regolamentazione urbanistica sin dal 2004, per effetto dell'avvenuto annullamento giurisdizionale della variante approvata nel 2010, con la quale l'amministrazione aveva tentato di dare esecuzione all'ordine di cui alla più volte citata sentenza del Consiglio di Stato n. 4737/2009.

Il danno risarcibile consisterebbe nella lesione dell'interesse alla certezza circa la possibilità di un razionale utilizzo della proprietà, nonché nella violazione del diritto dominicale come riconosciuto dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e dovrebbe liquidarsi in misura corrispondente all'ammontare degli interessi legali sul valore della Villa Dupouy ricostruita nella consistenza originaria.

In via principale, la ricorrente afferma che il danno sarebbe da liquidare per il periodo compreso fra la scadenza del quinquennio di efficacia del vincolo espropriativo del 1999 e la data della presente decisione, o, in alternativa, il 24 febbraio 2015, data di approvazione della variante impugnata in questo stesso giudizio (la già accertata infondatezza dell'impugnazione proposta avverso la variante del 2015 esclude, peraltro, la praticabilità della prima soluzione).

In subordine, la liquidazione viene fatta decorrere dal momento (10 maggio 2007) della presentazione della prima istanza volta ad ottenere la ritipizzazione dell'area, sulla quale si è a suo tempo innestato il ricorso avverso l'inerzia serbata dal Comune, definito con la sentenza n. 4737/2009.

2.2.1. Le domande sono infondate.

La condizione dei beni soggetti a vincoli espropriativi scaduti, per l'ipotesi in cui l'amministrazione competente non provveda alla tempestiva ripianificazione delle aree interessate, è quella delle zone c.d. "bianche", la cui disciplina urbanistica è rinvenibile nell'art. 4 ultimo comma della legge n. 10/1977.

È pacifico che, sebbene l'inerzia dell'amministrazione perduri, tale condizione non è equiparabile a un'espropriazione sostanziale o di valore, stante la provvisorietà del regime urbanistico di salvaguardia e l'inconfigurabilità di aspettative qualificate del proprietario dei beni in ordine al conseguimento di diritti edificatori eccedenti i limiti minimi stabiliti dal citato art. 4. Ove vi abbia interesse, il proprietario può nondimeno reagire alla condotta inerte dell'amministrazione attraverso il rimedio processuale dell'azione contro il silenzio (artt. 31 e 117 c.p.a., già art. 21-bis l. n. 1034/1971).

Dall'eventuale, ulteriore inerzia della P.A. può derivare la compromissione del bene della vita identificabile con l'interesse alla certezza circa la possibilità di razionale e adeguata utilizzazione della proprietà: compromissione astrattamente idonea a dare vita a un pregiudizio risarcibile alla stregua dei canoni di correttezza e buona fede, nello svolgimento del rapporto qualificato e differenziato tra soggetto pubblico e privato che nasce per effetto della sentenza del giudice amministrativo conclusiva del giudizio di tipizzazione del silenzio (fra le altre, cfr. Cass. civ., SS.UU., 6 maggio 2009, n. 10362).

Nel concordare su tali acquisizioni, la giurisprudenza civile e amministrativa non manca di precisare che, ai fini del risarcimento, non è sufficiente che venga accertata l'illegittimità della condotta inerte serbata dall'amministrazione, giacché occorre che la parte privata dimostri l'esistenza di una prognosi a sé favorevole in ordine all'ottenimento del bene della vita, che l'impugnazione del silenzio della p.a. è volta a raggiungere. Vertendosi in materia di interessi legittimi pretensivi, il riconoscimento della tutela risarcitoria è subordinato alla presenza di tutti i requisiti dell'illecito, unitamente alla

dimostrazione, secondo un giudizio di prognosi formulato *ex ante*, che l'aspirazione al provvedimento fosse destinata nel caso di specie ad esito favorevole; e quindi alla dimostrazione, ancorché fondata con il ricorso a presunzioni, della spettanza definitiva del bene collegato a tale interesse. D'altro canto, anche nelle ipotesi in cui la pretesa risarcitoria trovi la propria fonte nel diritto sovranazionale, è comunque affidato alla normativa interna il compito di individuare le condizioni procedurali alla stregua delle quali il ristoro dei danni può essere ottenuto, fatto salvo che tali condizioni non possono essere meno favorevoli di quelle che riguardano casi analoghi fondati sul diritto interno e che non possono essere congegnate in modo da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile il conseguimento del dovuto (cfr. Cass. civ., sez. I, 18 marzo 2016, n. 5443, e i numerosi precedenti ivi richiamati; id., sez. III, 17 dicembre 2014, n. 26546; id., sez. I, 31 marzo 2008, n. 8384; Cons. Stato, sez. IV, 12 novembre 2015, n. 5143; id., 12 giugno 2014, n. 3011).

In applicazione dei principi appena ricostruiti, non può ammettersi che assuma un qualche rilievo sul piano risarcitorio la mancata ripianificazione delle aree di proprietà della ricorrente a seguito della decadenza del vincolo espropriativo appostovi dal regolamento urbanistico del 1999. È solo nel 2009, infatti, che il ricorrente ha ottenuto dal Consiglio di Stato la declaratoria di illegittimità del silenzio serbato dall'amministrazione e la contestuale affermazione dell'obbligo di provvedere.

Il Comune, è vero, ha poi tardato dare esecuzione all'ordine giudiziale (l'approvazione della nuova disciplina urbanistica dell'area, di cui alla variante approvata nel 2010, è intervenuta oltre il termine di centottanta giorni assegnato dalla sentenza n. 4737/2009). Il ritardo, di circa dieci mesi, non è tuttavia tale da far presumere di per sé l'esistenza di un danno risarcibile, giacché, anche volendo porsi nell'ottica della violazione dell'art. 1 del primo protocollo aggiunto alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, lo stato di incertezza in ordine alla sorte del diritto di proprietà deve protrarsi in concreto per un lasso di tempo considerevole ed essersi rivelato insuperabile mediante i rimedi offerti dall'ordinamento interno, onde assumere rilievo risarcitorio (cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, sez. IV, 7 luglio 2015, Odescalchi e Lante della Rovere c. Italia, la quale, in linea con la giurisprudenza della Corte, ha sanzionato una situazione di incertezza prolungatasi per oltre quarant'anni).

Nella specie, al contrario, lo stato di incertezza circa la sorte della proprietà della ricorrente è stato fugato a seguito dell'impugnativa giurisdizionale dell'inerzia tenuta dal Comune di Livorno, la quale ha condotto, sia pure con alcuni mesi di ritardo rispetto al termine fissato dal giudice, all'approvazione della variante 2010.

L'illegittimità di quest'ultima, accertata e dichiarata dal T.A.R. con la sentenza n. 931/2013, costituisce a sua volta un potenziale fattore di danno, in quanto di ostacolo al conseguimento dell'interesse sostanziale cui la società ricorrente aspira, vale a dire la possibilità di ricostruire dai suoi ruderi la Villa Dupouy. Per questo aspetto, l'esistenza di un danno risarcibile – che, trattandosi di interesse legittimo pretensivo, si atteggia in termini di danno da ritardo – va nondimeno esclusa in conseguenza dell'impossibilità di riconoscere fondata la rivendicazione della ricorrente: il riesercizio, stavolta legittimo, del potere pianificatorio comunale attraverso la variante approvata nel 2015 conferma infatti la non spettanza del bene della vita rivendicato dall'interessata, inteso come esercizio dello *jus aedificandi*; allo stesso tempo, l'accertata legittimità della variante 2015 rimuove definitivamente ogni incertezza in ordine alla sorte dei fondi in questione, sottoposti a un vincolo conformativo che, all'interno dell'ampio margine di apprezzamento di cui l'amministrazione dispone, individua un non irragionevole punto di equilibrio fra l'interesse generale e il diritto della ricorrente (cfr. Corte E.D.U. 7 luglio 2015, cit., che tale ampio margine di apprezzamento riconosce alla politica urbanistica degli Stati contraenti anche in relazione alle garanzie individuali apprestate dall'art. 1 del primo protocollo).

3. In forza di tutte le considerazioni che precedono, le domande proposte con i ricorsi riuniti debbono essere respinte.

3.1. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

**P.Q.M.**



Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Prima), definitivamente pronunciando, riuniti i ricorsi, li respinge e condanna la società ricorrente alla rifusione delle spese processuali, che liquida in complessivi euro 6.000,00, oltre agli accessori di legge.

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 25 gennaio 2017 con l'intervento dei magistrati:

Armando Pozzi, Presidente

Bernardo Massari, Consigliere

Pierpaolo Grauso, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Pierpaolo Grauso

IL PRESIDENTE

Armando Pozzi

IL SEGRETARIO