

**N. 00552/2010 REG.SEN.
N. 01474/2002 REG.RIC.**



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 1474 del 2002, proposto da:
Immobiliare Costantina di Renato Capelli & C. Sas, rappresentato e
difeso dall'avv. Francesco Adavastro, con domicilio eletto presso il
suo studio in Milano, via Cerva, 20;

contro

Comune di Pavia, rappresentato e difeso dall'avv. Martino Colucci,
con domicilio eletto in Milano, presso la Segreteria del T.A.R.;

per la condanna del comune di pavia

- al risarcimento del danno derivati alla Immobiliare Costantana di
Renato Capelli & C. s.a.s. dagli atti e provvedimenti amministrativi
assunti dal Comune di Pavia ed annullati con sentenza del T.A.R.
Lombardia, Milano, sez. II n. 4345/1999 pubblicata mediante
deposito presso la segreteria del T.A.R. in data 06.12.1999, notificata

all'amministrazione comunale in data 18.1.2000 e passata in giudicato il 19.03.2000 nonché dei danni derivati alla ricorrente dalla deliberazione del Consiglio comunale n. 80 del 14.12.1999, integrata con deliberazioni nn. 5 e 6 del 24.1.2000, di adozione del nuovo piano regolatore generale del Comune di Pavia, nella parte in cui appone il vincolo espropriativo sulla proprietà della ricorrente, successivamente rimosso dall'Amministrazione comunale in sede di esame delle osservazioni al PRG;

- ovvero in via subordinata in forza della sentenza della Corte costituzionale nn. 179/1999 e 411/2001 alla corresponsione dell'indennizzo spettante all'Immobiliare Costantana per il pregiudizio sofferto a causa della ripetuta reiterazione del vincolo preordinato all'espropriazione sui beni immobili siti in Pavia, via Folla di Sotto n. 51.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Pavia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 dicembre 2009 il dott. Alberto Di Mario e uditi i difensori Paolo Re, in sostituzione di Adavastro, per la società ricorrente, e Martino Colucci per il Comune intimato;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La società ricorrente è proprietaria di un compendio immobiliare sito in Pavia denominato Cascina Costantina. Il T.A.R. Lombardia, con la sentenza della sezione seconda del 06.12.1999 n. 4345, ha annullato il vincolo espropriativo apposto sull'area per vizi formali (incompetenza dell'organo che ha approvato il progetto e mancata comunicazione di avvio del procedimento). Successivamente il Comune con la deliberazione del consiglio comunale 14.12.1999 n. 80 e con le successive deliberazioni consiliari 24.1.2000 nn. 5 e 6 reiterava il vincolo espropriativo già apposto nel 1995.

Contro gli atti adottati dall'amministrazione il ricorrente propone i seguenti motivi di ricorso.

I) Sussistenza della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in merito alla domanda risarcitoria in quanto il pregiudizio patrimoniale sofferto è conseguenza dell'illegittimo esercizio del potere ablativo.

II) Sussistenza della responsabilità del Comune per fatto illecito consistente nell'adozione dei provvedimenti illegittimi annullati da codesto T.A.R. con sentenza n. 4345/1999. Secondo la ricorrente sussisterebbe l'evento dannoso in quanto il Comune avrebbe inibito la negoziabilità dell'area fin dal 02.08.1995 (data di approvazione del progetto di apposizione del vincolo) o dal 17.02.1996 (data in cui la ricorrente ha appreso del vincolo gravante sulla propria proprietà e fino al 19.3.2000 (data di passaggio in giudicato della sentenza di

annullamento) o quantomeno fino al 06.12.1999 (data di pubblicazione della sentenza medesima). Il danno sofferto dalla ricorrente consisterebbe nella perdita di concrete occasioni commerciali definibili come *chances*, sofferenze bancarie ed oneri economici per l'assistenza legale. Sussisterebbe inoltre, sempre secondo la ricorrente, il nesso causale tra l'evento dannoso e la condotta dell'amministrazione in quanto l'illegittima apposizione del vincolo espropriativo avrebbe pregiudicato la commercialità dei beni. Inoltre sussisterebbe il dolo o la colpa dell'amministrazione in quanto le illegittimità rilevate (incompetenza dell'organo che ha approvato il progetto e la mancata comunicazione di avvio del procedimento) costituirebbero da sole prova della colpa dell'amministrazione o comunque sarebbero inquadrabili nella colpa d'apparato.

Da ultimo sussisterebbe responsabilità risarcitoria del Comune anche per l'illegittima reiterazione del vincolo espropriativo con il PRG adottato con la deliberazione del consiglio comunale n. 80 del 1999 integrata con le deliberazioni consiliari nn. 5 e 6 del 24.1.2000.

In via subordinata chiede l'indennizzo per la reiterazione del vincolo espropriativo operato con il PRG adottato con la deliberazione del consiglio comunale n. 80 del 1999 integrata con le deliberazioni consiliari nn. 5 e 6 del 24.1.2000.

La difesa comunale evidenzia che la Cascina Costantina, prima dell'apposizione del vincolo successivamente annullato, ha formato

oggetto di alcuni provvedimenti di condono edilizio (rilasciati in data 21.07.1998) con l'espressa precisazione che "per l'immobile si nega ogni possibile definizione funzionale di alloggio (unità abitativa) ... in quanto la tipologia dei locali interessati dalle opere di trasformazione abusivamente intervenute ... non è quella di spazi di abitazione... ma è oggettivamente quella di spazi accessori o di servizio... quindi locali non idonei ad ospitare persone in modo continuativo". In secondo luogo la decadenza del vincolo espropriativo, apposto anteriormente a quello annullato dal T.A.R., avrebbe comunque impedito al ricorrente di realizzare, come nella sua intenzione, immobili ad uso abitativo, anche se non fosse stato approvato il vincolo poi annullato dall'autorità giudiziaria. Infatti l'art. 4 ultimo comma lett. b della L. 10/1977 per le zone bianche esclude la possibilità di effettuare la ristrutturazione degli immobili esistenti. Tale situazione giuridica dei luoghi avrebbe impedito la trasformazione anche dell'annessa casa colonica.

La difesa comunale evidenzia poi che l'annullamento degli atti comunali è avvenuto solo per motivi formali e quindi non sussisterebbero i presupposti per il risarcimento dei danni. Inoltre l'apposizione del vincolo a strada, poi annullato, non avrebbe introdotto una preclusione ad interventi edilizi che sussisteva già per l'avvenuta decadenza del precedente vincolo, con la conseguenza che la deliberazione annullata da questo Tribunale non avrebbe impedito alcuna attività edilizia della ricorrente.

Con riferimento all'approvazione del PRG nel 1999 la difesa comunale evidenzia che la ricorrente chiede il risarcimento del danno per l'illegittima reiterazione di un vincolo che non ha impugnato e che è stato rimosso in sede di approvazione del piano.

All'udienza del 3 dicembre 2009 la causa è stata trattenuta dal Collegio per la decisione.

DIRITTO

Il ricorso è infondato.

La ricorrente in sostanza chiede il risarcimento del danno per l'illegittima apposizione di un vincolo espropriativo già annullato con sentenza del T.A.R. Lombardia, sez. II, 06.12.1999 n. 4345, passata in giudicato e per la sua successiva reiterazione in fase di sola adozione del PRG successivo alla pronuncia del giudice amministrativo.

Con la sentenza indicata questo Tribunale ha annullato: a) la deliberazione della giunta comunale 2 agosto 1995 n. 1892 di approvazione in variante al PRG del progetto esecutivo di una nuova sede stradale sull'area di proprietà della ricorrente; b) la deliberazione della giunta regionale n. VI/20629 del 15 novembre 1996 di approvazione della variante al PRG; c) i decreti di occupazione d'urgenza del 5 agosto 1997 preordinati all'espropriazione ed all'occupazione temporanea per la realizzazione del progetto esecutivo del tratto stradale; d) una serie di altri atti preordinati e connessi.

Gli effetti della sentenza sono stati, ai fini che qui interessano, l'annullamento del vincolo espropriativo apposto sull'area dal progetto, mentre le ragioni di accoglimento del ricorso sono state di tipo formale: incompetenza dell'organo che ha approvato il progetto e mancata comunicazione di avvio del procedimento.

La pronuncia giudiziale è considerata dalla ricorrente da sola sufficiente a fondare la pretesa risarcitoria: ma così non è.

Infatti la giurisprudenza (Consiglio di stato, sez. V, 06 ottobre 2009 , n. 6038) ha chiarito che la domanda di risarcimento per mancato esercizio dello jus aedificandi concerne la lesione di un interesse legittimo pretensivo. Non è dubbio infatti che lo jus aedificandi sia una facoltà del diritto di proprietà (e di altri diritti reali) sugli immobili e che, anzi, essa esprima il principale valore d'uso di un bene immobile e, quindi, il valore eminente dal punto di vista economico.

Tuttavia l'esercizio di tale facoltà è poi intermediata dalla autoritativa discrezionalità amministrativa in materia urbanistico-edilizia che, in via di progressiva specificazione, si estrinseca a partire dal generale potere conformativo del territorio (attraverso piani e programmi) fino alla selezione delle singole proposte di intervento dei privati, mercé le varie modalità di formazione degli assenti edilizi.

In questa situazione di lesione di un interesse legittimo pretensivo, il soggetto che si assume danneggiato deve aver adempiuto all'onere di fornire una prova, ancorché prognostica, della spettanza del bene

della vita dichiaratamente lesa.

Detto altrimenti, il risarcimento del danno per lesione dell'interesse pretensivo ascrivibile all'illegittima reiterazione di vincoli espropriativi, non può ridursi alla mera deduzione della pregressa impossibilità di utilizzare un terreno a fini edificatori per un determinato lasso temporale, ma deve poggiare sulla prova, seppur di tipo logico, della natura vincolata o sostanzialmente vincolata (v., sul punto, Cons. St., ad. plen., 3 dicembre 2008, n. 13) dell'attività amministrativa successiva alla rimozione dei vincoli espropriativi illegittimi.

Nel caso in giudizio manca invece la prova di una ragionevole probabilità, sulla base della disciplina applicabile alla fattispecie e secondo un criterio di normalità, dell'esito favorevole di una istanza di assenso edilizio.

Infatti l'area era già zona bianca per l'avvenuta decadenza del precedente vincolo espropriativo con la conseguenza che gli immobili esistenti non erano ristrutturabili.

Alcuni di essi, inoltre, non avrebbero potuto essere destinati a scopi residenziali, come preteso dalla ricorrente, per i limiti esistenti al momento del rilascio del titolo edilizio in sanatoria.

Difetta quindi il presupposto giuridico dell'accoglimento della domanda risarcitoria costituito dalla natura pressoché vincolata dell'attività qualificatoria rimessa alla amministrazione comunale, conservando il Comune un'ampia discrezionalità nella riedizione

della propria potestà pianificatoria della porzione di territorio in discorso (Consiglio di stato, sez. V, 06 ottobre 2009, n. 6038). Nemmeno risulta che la ricorrente si sia attivata al fine di conseguire, una volta intervenuta la rimozione giurisdizionale dei predetti vincoli, una diversa e più vantaggiosa destinazione urbanistica delle sue proprietà immobiliari né emerge che essi abbiano inoltrato alcuna nuova istanza per conseguire un assenso comunale alla realizzazione di altri interventi edilizi sui predetti fondi, limitandosi, invece, la ricorrente, a chiedere al Comune il risarcimento dei danni.

Venendo quindi alla successiva apposizione del vincolo espropriativo a strada effettuata con la deliberazione del consiglio comunale n. 80 del 1999 anche tale domanda dev'essere respinta in quanto tale deliberazione non è stata ritualmente impugnata.

In primo luogo l'illegittimità denunciata è del tutto generica in quanto la ricorrente richiama genericamente la deliberazione del consiglio comunale n. 80 del 1999 integrata con le deliberazioni nn. 5 e 6 del 24.1.2000 senza l'individuazione specifica dei vizi di motivazione che sono solo genericamente sollevati e che avrebbero richiesto, invece, specifica e dettagliata prova, soprattutto in considerazione dell'eccezione sollevata dall'amministrazione secondo la quale il vincolo a strada è stato eliminato in fase di approvazione del piano.

A ciò si aggiunge, *ad abundantiam*, la necessità di impugnare ed ottenere l'annullamento dell'atto amministrativo prima di poter

conseguire il risarcimento del danno derivante da quel medesimo atto.

Da ultimo deve dichiararsi il difetto di giurisdizione in merito alla domanda di pagamento dell'indennità per reiterazione del vincolo espropriativo in quanto i profili attinenti al pagamento dell'indennizzo per vincolo espropriativo scaduto e reiterato non attengono alla legittimità del procedimento espropriativo, ma riguardano questioni di carattere patrimoniale (che presuppongono la conclusione del procedimento di pianificazione), devolute alla cognizione della giurisdizione civile; tale principio è stato ora esplicitato dall'art. 39 comma 1 del testo unico sugli espropri, approvato col d.P.R. n. 327 del 2001. Tale norma ha previsto che - a seguito della reiterazione del vincolo - il proprietario può attivare un procedimento amministrativo nel corso del quale egli ha l'onere di provare "l'entità del danno effettivamente prodotto", quale presupposto processuale necessario per poter agire innanzi alla Corte d'appello (Consiglio Stato, sez. IV, 10 aprile 2009, n. 2234).

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

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, sede di Milano, sez. II, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, respinge la domanda risarcitoria. Dichiarata il difetto di giurisdizione sulla domanda di pagamento dell'indennizzo per reiterazione del

vincolo espropriativo ed indica quale giudice competente il giudice ordinario.

Condanna la ricorrente al pagamento a favore del Comune delle spese ed onorari di lite che liquida in euro 3.000,00 (tremila/00) oltre IVA e CPA, come per legge.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 3 dicembre 2009 con l'intervento dei Magistrati:

Mario Arosio, Presidente

Silvana Bini, Primo Referendario

Alberto Di Mario, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 05/03/2010

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO