

N. 01121/2012 REG.PROV.COLL.

N. 01397/2010 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 il Veneto

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1397 del 2010, proposto da:
F.I.R.B. Srl, rappresentato e difeso dall'avv. Andrea Pavanini, con domicilio eletto
presso Andrea Pavanini in Venezia, Santa Croce, 205;

contro

Comune di Mira, rappresentato e difeso dall'avv. Francesco Segantini, con
domicilio eletto presso Francesco Curato in Venezia, Piazzale Roma, 468/B;

Risarcimento danni per illegittima reiterazione di vincoli espropriativi.

Riassunzione a seguito della sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione
n. 939/2010 dichiarativa della Giurisdizione amministrativa.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 giugno 2012 il dott. Giovanni Ricchiuto e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La società ricorrente è proprietaria di un terreno sito in località Oriago in Comune di Mira dell'estensione di circa 4300 mq.. Detta area veniva classificata come zona F3/27 e assoggettata a vincolo espropriativo con destinazione a verde pubblico (aree attrezzate a parco, gioco e sport) dal P.R.G., adottato con delibera del Consiglio Comunale di Mira n. 61 del 27.2.1988 e approvato con delibera della Giunta Regionale n. 1615 del 20/03/1992.

Ai sensi dell'art.2 della Legge del 19/11/1968 n. 1187 il vincolo scadeva il 21/03/1997. L'area pertanto, a quella data, costituiva una “*zona bianca*”, disciplinata dalla L. reg. n.61/1985.

Detto vincolo veniva successivamente reiterato dalla variante adottata con delibera del Consiglio Comunale n. 1/1999, malgrado le osservazioni poste in essere dalla società F.I.R.B..

Il Consiglio Comunale di Mira approvava la variante al P.R.G. con la delibera n. 48 del 10/04/2002 che, a sua volta, veniva impugnata dalla società F.I.R.B., con Ricorso Straordinario al Capo dello Stato e, ciò, in considerazione della presunta illegittimità per difetto di motivazione in ordine alla reiterazione del vincolo espropriativo, nonché all'omessa previsione di un indennizzo commisurato al pregiudizio patito.

Con decreto del Presidente della Repubblica del 23/11/2007 venivano annullate le delibere del Consiglio Comunale di Mira n.1/1999 e n. 48/2002, rispettivamente di adozione e di approvazione della variante di reiterazione del vincolo di inedificabilità sul terreno di proprietà della F.I.R.B..

Nel parere reso il 14/06/2006 dal Consiglio di Stato, in sede consultiva, veniva affermato l'obbligo del Comune di Mira di adeguarsi alla decisione del ricorso straordinario, motivando “*analiticamente la reiterazione dei vincoli espropriativi scaduti, senza comprimere ulteriormente il diritto di proprietà della ricorrente laddove ciò non si dimostri essere strettamente indispensabile*”. In detto parere si prevedeva che nell'ipotesi in cui il Comune avesse ritenuto di reiterare il vincolo, avrebbe dovuto prevedere, “*un indennizzo, secondo quanto stabilito dalla giurisprudenza costituzionale e amministrativa*”.

Sul punto la società ricorrente, a fronte della perdurante inerzia del Comune resistente nonostante la diffida inoltrata il 25/03/2008, sollecitava l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte della Regione e della Provincia, in forza dell'art. 30 della L.R. n. 11/2004, e, contestualmente, conveniva l'Ente locale davanti al Tribunale ordinario di Venezia, sezione staccata di Dolo, per l'accertamento dell'obbligo del pagamento dell'indennizzo conseguente alla reiterazione del vincolo espropriativo, nonché per l'ulteriore risarcimento dei danni patiti a causa dell'illegittimità dell'azione amministrativa;

Il Comune di Mira, costituendosi in giudizio, eccepiva l'incompetenza funzionale della sezione staccata di Dolo in favore della Corte d'Appello di Venezia, nonché il difetto di giurisdizione del G.O. in favore del G.A. a conoscere delle domande proposte concernenti il risarcimento di danni conseguenti all'accertata illegittimità del vincolo preordinato all'esproprio.

Nelle more del giudizio innanzi al Giudice Ordinario il Comune di Mira adottava, con la delibera n.158 del 14/12/2008, in variante al P.R.G. e in presunto adeguamento alla decisione del ricorso straordinario. Detta delibera comprendeva la disciplina delle aree Sc26 e Sc27, entrambe di proprietà della società F.I.R.B., prevedendo una parziale destinazione edificatoria di alcune aree nel limite degli 8.000 mc..

La società ricorrente presentava alcune osservazioni sulla variante parziale (chiedendo una maggiore edificabilità dell'area), osservazioni che tuttavia non venivano accolte.

Con delibera della Giunta regionale 08/06/2010 n.1543 la variante parziale veniva approvata dalla Regione Veneto e, in seguito, impugnata dalla società ricorrente con il ricorso recante il numero R.G. 1716/2010.

A seguito della proposizione del Regolamento Preventivo di Giurisdizione da parte della F.I.R.B. le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, con l'ordinanza n. 9302/2010, dichiaravano la Giurisdizione del giudice amministrativo. In particolare, secondo quanto affermato dalle Sezioni Unite, la “*potestas judicandi*” in tema di indennizzo da reiterazione di vincolo spetta al Giudice Ordinario le sole volte in cui non sia fatta questione della legittimità dell'atto. La Cassazione riteneva come rientrasse nella Giurisdizione del G.A. la “*potestà di assegnare il ristoro dei danni da indebita apposizione e per la mancata previsione dell'indennizzo*” .

La F.I.R.B. s.r.l. riassumeva la causa davanti a questo Tribunale chiedendo il risarcimento dei danni da illegittima reiterazione del vincolo conseguente alla riconosciuta illegittimità delle delibere n.1 del 9/02/1999, n. 138 del 14/12/2000 e nn. 47 e 48 del 10/04/2002.

La stessa società F.I.R.B. s.r.l. chiedeva, altresì, la condanna del Comune di Mira a pagare la somma pari a complessivi Euro 1.132.779,49.

Nel giudizio si costituiva il Comune di Mira chiedendo una pronuncia di inammissibilità e comunque il rigetto del ricorso.

Nel corso di svolgimento del Giudizio questo Tribunale disponeva una C.T.U., anche al fine di poter quantificare il risarcimento unitamente all'individuazione dell'esatta classificazione delle aree al momento in cui il Comune reiterava il vincolo espropriativo.

Il Comune di Mira presentava una dichiarazione di ricusazione del CTU in considerazione dell'esistenza di presunti rapporti di collaborazione tra lo stesso CTU e il tecnico di parte ricorrente. La ricusazione veniva decisa incidentalmente e rigettata nel corso dell'udienza camerale in quanto questo Tribunale rilevava la non configurabilità dei fatti contestati in una delle ipotesi disciplinate dall'art. 51 del c.p.c..

All'udienza del 20 Giugno 2012, uditi i procuratori delle parti e preciseate le rispettive conclusioni, entrambi i ricorsi sopra citati sono stati trattenuti per la decisione.

DIRITTO

Il ricorso è fondato e va accolto in considerazione di quanto di seguito precisato. In via preliminare deve ritenersi necessario qualificare gli ambiti di incidenza della domanda di parte ricorrente e, cioè, a seguito della riassunzione del Giudizio successiva all'ordinanza pronunciata dalla Cassazione in sede di regolamento preventivo di Giurisdizione.

La stessa Cassazione, nel sancire la Giurisdizione di questo Tribunale, ha qualificato il danno oggetto della controversia di cui si tratta quale “*risarcimento del danno da illegittima reiterazione del vincolo*” e, non, quale violazione dell’obbligo di indennizzo, tipologia quest’ultima che avrebbe visto incardinare la Giurisdizione nei confronti del Giudice Ordinario.

Risultano evidenti la diversità tra il calcolo dell’indennizzo e la fattispecie sottoposta a questo Collegio.

Il diritto all’indennizzo, di cui è competente il Giudice Ordinario, sorge solo in conseguenza dell’imposizione della reiterazione del vincolo decaduto, automaticamente e a seguito del semplice decorso del quinquennio e, cioè, senza che sia fatta questione della legittimità dello stesso provvedimento di adozione.

Un costante orientamento Giurisprudenziale conferma (Cons. di Stato IV sez. n. 2627 del 2010)....” *che, ai sensi dell'art. 39, comma 1, t.u. sugli espropri, approvato con D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, il principio della spettanza di un indennizzo al proprietario nel caso di reiterazione o di tempestiva proroga del vincolo preordinato all'esproprio non rileva per la verifica della legittimità dei provvedimenti, che hanno disposto l'approvazione dello strumento urbanistico con la conseguente reiterazione o proroga del vincolo, atteso che i profili relativi alla spettanza dell'indennizzo e al suo pagamento non attengono alla legittimità del procedimento, ma riguardano questioni di carattere patrimoniale, che presuppongono la conclusione del procedimento di pianificazione e sono devolute alla cognizione della giurisdizione ordinaria”.*

Nulla di tutto ciò è assimilabile al caso di specie, laddove al contrario si è in presenza di provvedimenti dichiarati illegittimi - in quanto immotivati -, e che sono stati annullati dal Decreto del Presidente della Repubblica previo parere del Consiglio di Stato.

Va inoltre rilevato come la ricostruzione della Suprema Corte sia peraltro del tutto conforme alla Giurisprudenza amministrativa nella parte in cui ammette il risarcimento del danno per illegittima reiterazione del vincolo (per tutti si veda Tar Puglia, Lecce sez. I, 7 febbraio 2001 n. 325).

La fattispecie sottoposta a questo Collegio va pertanto analizzata, non sulla base dei principi in materia di indennizzo per la reiterazione di un vincolo di esproprio, ma in ossequio ai principi generali in materia di risarcimento del danno conseguente all'annullamento di un provvedimento impugnato.

Sulla base di quanto sopra premesso è, pertanto, possibile constatare il venire in essere di tutti i presupposti che caratterizzano “il danno”, suscettibili di ammettere una pronuncia di condanna al risarcimento della lesione subita dal ricorrente.

Nel caso di specie sussiste infatti “*l'evento lesivo*” - così come la concreta “*lesione*” -, entrambe riconducibili all'asserita e protratta indisponibilità dell'area che. Essa, in conseguenza dell'illegittima apposizione del vincolo, non ha potuto produrre

alcuna forma di “reddito” nei confronti del proprietario; sussiste la “*culpa*” dell’Amministrazione, riconducibile all’adozione di un provvedimento assolutamente privo di motivazione e, cioè, malgrado l’inevitabile compressione che detto provvedimento era astrattamente idoneo a provocare.

Deve ritenersi esistente, altresì, sia il nesso di causalità e, ancora, la prova del danno subito da parte del ricorrente nella parte in cui quest’ultimo ha dimostrato il “*costo dell’indebitamento*” sopportato.

Si è avuto modo di evidenziare come proprio l’indisponibilità del bene abbia, di fatto, obbligato la stessa ricorrente a stipulare un contratto di mutuo bancario per un importo pari a 550.000,00 Euro.

L’obbligo risarcitorio deve pertanto considerare non solo la reiterazione del vincolo poi dichiarata illegittima, ma soprattutto dovrà avere a riferimento la sostanziale indisponibilità del bene sopportata dal ricorrente.

E’ allora evidente come proprio “*l’indisponibilità patrimoniale*” del bene costituisce quell’indispensabile parametro per addivenire ad una corretta quantificazione del danno.

Detta indisponibilità ha comportato – soprattutto per una società immobiliare che opera sul mercato -, la necessità di ricorrere al credito per il naturale esplalarsi dell’attività economica e d’impresa che, il valore patrimoniale del bene, avrebbe potuto garantire e, quindi, il contestuale pagamento di quegli interessi correlati all’acquisizione di una determinata somma.

E’ allora del tutto evidente come il calcolo del danno subito non possa prescindere da una valutazione del valore dell’area, incisa dal provvedimento di reiterazione illegittimo. A tal fine questo Collegio ha ordinato lo svolgimento di una CTU a cui devolvere, altresì, l’accertamento relativo sia all’esatta classificazione dell’area in questione.

Per quanto attiene al calcolo del risarcimento va rilevato come il Consulente d’Ufficio, abbia prospettato a questo Collegio due distinte soluzioni, corrispondenti a due differenti stime di valore. Per l’ipotesi denominata “A)” il valore andrebbe calcolato avendo a riferimento le aree in quanto considerate “*non edificabili*” ed è stato determinato nella quota corrispondente al 30% dei valori indicati nell’ipotesi B). L’ipotesi B) quantifica detto valore avendo a riferimento “l’edificabilità *di fatto*” e, quindi, prendendo a confronto le aree circostanti, anch’esse tutte edificabili.

Lo stesso Consulente ha evidenziato come il Programma di fabbricazione del 1968 avesse qualificato l’area di proprietà del ricorrente come “*agricola*”; il programma di fabbricazione successivo, a sua volta, aveva inserito la stessa area nell’ambito della classificazione a “*verde pubblico*”. Ha altresì ricordato, sempre il Consulente, come le aree in questione, in una fase immediatamente antecedente alle delibere annullate - e in conseguenza del vincolo oramai decaduto -, fossero qualificate come “*zona bianca*” ai sensi di quanto previsto dall’art. 9 del Dpr 327/2001.

Sulla base di quanto sopra si è concluso che la destinazione delle aree di proprietà del ricorrente debba essere ricondotta ad area aree “*agricole*” o comunque ad aree destinate a “*verde*” e, in ciò risultando determinante la considerazione in base alla quale dette proprietà non erano state mai destinate, nemmeno da un aspetto meramente “*potenziale*”, ad essere edificate.

In ragione di una classificazione costante, risalente sin al 1968” e protratta per un tempo così considerevole – fino al Prg del 1992, deve allora ritenersi di prescindere dal considerare rilevante ai fini del calcolo del valore del bene il carattere “*edificabile*” delle aree circostanti.

A conferma di quanto sopra evidenziato è necessario rilevare come lo stesso Consulente abbia affermato che le aspettative di sviluppo delle aree della FIRB fossero, all’atto in cui veniva reiterato il vincolo, del tutto “*indefinite*”.

Ne consegue come debba prescindersi dalla stima di cui all'ipotesi B), ritenendo più aderente al reale valore del bene quantificato l'ipotesi sub A) che, al contrario, evidenzia la classificazione, della stessa area, quale “zona bianca”.

Sempre ai fini di operare una corretta quantificazione del pregiudizio subito dal ricorrente va individuato il periodo di tempo in cui il danno si è prodotto. Il *dies a quo* deve essere individuato nella data di adozione della prima delibera comunale del Febbraio 1999 di reiterazione del vincolo e non, come vorrebbe parte resistente, nella delibera del 2002 con cui la Regione ha approvato la variazione del Prg che rendeva efficace la reiterazione del vincolo di inedificabilità.

Deve ritenersi che l'indisponibilità dell'area ai fini patrimoniali sopra precisati si sia prodotta a partire dal giorno in cui il Comune ha adottato la reiterazione, rendendola manifesta all'esterno e così determinando, da quel momento e di fatto, l'impossibilità del ricorrente di poter utilizzare l'area di cui si tratta e quel pregiudizio economico alla base della richiesta di risarcimento.

A tal fine va pertanto considerato che l'individuazione del dies a quo deve fare riferimento ai principi generali relativi al risarcimento a seguito dell'annullamento dell'atto, principi in base ai quali il termine iniziale va individuato dalla data del provvedimento lesivo (Cons. Stato, Sez. IV, 3 dicembre 2010, n. 8533).

Ne consegue che il termine finale della lesione, in quanto strettamente correlata al provvedimento di cui si tratta, non può che essere individuato proprio nella data di annullamento dello stesso vincolo, annullamento avvenuto, nel corso del 2007 e a seguito dell'accoglimento del Ricorso Straordinario sopra citato.

Il ricorso, pertanto, può essere accolto e di conseguenza deve essere condannata l'Amministrazione al risarcimento del danno subito così come quantificato dall'ipotesi sub A) della perizia depositata dal Consulente nominato da questo Tribunale e per un importo pari a Euro 22.125,44 (ventidue mila centoventicinque//44).

La particolarità, unitamente alla complessità, della fattispecie proposta consente di compensare tra le parti le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto così dispone:

- condanna il Comune di Mira al pagamento della somma di Euro 22.125,44 (ventidue mila cento venti cinque//44) a titolo di risarcimento del danno da illegittima reiterazione del vincolo di inedificabilità così come precisato in parte motiva;
- condanna il Comune di Mira al pagamento del compenso in favore del Consulente Tecnico d'Ufficio, nominato da questo Tribunale, stabilito in complessivi Euro 3.542,00 (tremila cinquecento quarantadue//00), somma dalla quale è stato detratto quanto anticipato dal ricorrente;
- condanna il Comune di Mira alla restituzione nei confronti del ricorrente di quanto da quest'ultimo corrisposto (Euro 1.200,00) al CTU a titolo di anticipazione delle somme sul compenso e così come disposto dall'Ordinanza adottata da questo Tribunale il 14/07/2011.
- Compensa le spese di lite.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 20 giugno 2012 con l'intervento dei magistrati:

Amedeo Urbano, Presidente

Alessandra Farina, Consigliere

Giovanni Ricchiuto, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 06/08/2012

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)