

ESPROPRIAZIONE: Risarcimento del danno - Da illegittima reiterazione di un vincolo espropriativo – Giudicati contrastanti in primo e in secondo grado sulla natura conformativa o espropriativa del vincolo – Domanda – Non può essere accolta.

Tar Puglia – Lecce, Sez. I, 20 gennaio 2022, n. 103

“[...]la responsabilità risarcitoria dell’Amministrazione deve essere negata laddove il pregiudizio sia stato cagionato da un’attività amministrativa ascrivibile ad errore scusabile per la sussistenza di contrasti giudiziari, per l’incertezza del quadro normativo di riferimento o per la complessità della situazione di fatto [...].

L’errore scusabile, quindi, è ravvisabile in presenza, come nella fattispecie concreta de qua, di contrasti giudiziari.

Nel caso specifico, infatti, vi è stato un evidente contrasto interpretativo tra i giudici di primo e di secondo grado in ordine alla natura giuridica (conformativa ovvero espropriativa) del vincolo [...] imposto sui suoli dei ricorrenti dal nuovo P.R.G. del Comune [...].”

FATTO e DIRITTO

1. – I ricorrenti espongono, in particolare, che:

– *“sono proprietari nel Comune di Martano di un lotto di terreno dell’estensione complessiva di circa 7.200 mq., contraddistinto in Catasto al Fg. 11, p.lla n. 137, posto all’ingresso nord del territorio comunale e ricompreso tra le strade provinciali per Caprarica e per Calimera”;*

– *“Tale lotto fu destinato a “Verde Pubblico” con il primo P.R.G. comunale approvato nel lontano 1963, da allora a tutt’oggi rimasto inattuato in parte qua.*

Sul concorrente presupposto dell’intervenuta decadenza di detta prescrizione vincolistica per infruttuoso decorso del termine di validità ex art. 2 L. n. 1187 del 1968 e della conseguente operatività del regime urbanistico ex art. 4 u.c. L. n. 10 del 1977, in data 06.04.1995 la Zanotti s.r.l. presentava all’approvazione comunale rituale istanza di concessione edilizia per la realizzazione di un complesso commerciale ai sensi della lett. c) della disposizione da ultimo citata.

Il successivo diniego prot. n. 3062 in data 08.06.1995 fu impugnato con ricorso a codesto On.le T.A.R. iscritto al n. 2738/1995, nell’ambito del quale fu anche motivatamente accordata la tutela cautelare con Ordinanza n. 799 del 21.10.1995, poi corretta per errore materiale con successiva Ordinanza cautelare n. 422 dell’11.04.1996.

Ciò però invano, atteso che, con gli atti di adozione e successiva approvazione del nuovo P.R.G. comunale, il Comune di Martano e la Regione Puglia, respingendo un'apposita osservazione degli odierni ricorrenti, destinavano ancora una volta il lotto in questione a "Parco Urbano" soggetto alla disciplina vincolistica inaedificandi ex art. 75 delle corrispondenti Norme Tecniche di Attuazione.

Per l'effetto, anche tali atti di pianificazione urbanistica generale venivano impugnati dagli odierni ricorrenti con autonomo ricorso a codesto On.le T.A.R. iscritto al n. 2191/2005“;

– “il ricorso iscritto al n. 2738/1995 – avente ad oggetto il diniego di concessione edilizia per la realizzazione del complesso commerciale – fu (dopo la concessione di idonea misura cautelare) respinto con sentenza n. 1966/2009, la quale però, in accoglimento del relativo appello proposto dalla stessa Società ricorrente, è stata riformata dal Consiglio di Stato, Sez. II, con sentenza n. 457 pubblicata in data 20.01.2020”;

– “il ricorso iscritto al n. 2191/2005 – avente ad oggetto il nuovo P.R.G. comunale in parte qua – fu anch'esso respinto in primo grado con sentenza n. 58/2008, la quale peraltro, in accoglimento del relativo appello proposto dai medesimi ricorrenti, è stata anch'essa riformata dal Consiglio di Stato, Sez. II, con sentenza n. 5298 pubblicata in data 29.07.2019”.

Ora, i ricorrenti chiedono:

– l'accertamento e la dichiarazione del diritto al risarcimento del danno patrimoniale conseguente alla riconosciuta illegittimità ex tunc, con sentenza esecutiva inter partes del Consiglio di Stato, Sezione Seconda, 29 luglio 2019, n. 5298, notificata in data 7 agosto 2019, degli atti comunali e regionali di adozione ed approvazione definitiva del vigente P.R.G. del Comune di Martano in relazione alla immotivata reiterazione delle previsioni vincolistiche sul terreno di proprietà;

– la conseguente condanna del Comune di Martano “al pagamento delle somme per l'effetto dovute, per le causali e secondo i criteri di cui infra ovvero indicandi, nonché nella misura che verrà accertata in corso di giudizio, con rivalutazione ed interessi dal dì dell'insorgenza dell'obbligo e sino all'effettivo soddisfo”.

Non si è costituito in giudizio il Comune di Martano.

All'udienza del 23 giugno 2021, ai sensi dell'art. 25 del decreto legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito in legge dall'art. 1, comma 1, della legge 18 dicembre 2020, n. 176, e dell'art. 6 del decreto legge 1° aprile 2021, n. 44, la causa è stata introitata per la decisione.

2. – Il ricorso è infondato e deve essere respinto.

3. – I ricorrenti deducono, essenzialmente, che ricorrerebbero nella specie tutti i presupposti di fatto e di diritto per la configurabilità in capo all'Amministrazione intimata della responsabilità *ex art.* 2043 del Codice Civile, segnatamente: l'evento dannoso lesivo – così come la concreta lesione – della posizione giuridica soggettiva; l'ingiustizia del danno; il nesso di causalità; la riferibilità del danno ad una condotta colposa dell'Amministrazione intimata.

In particolare, a loro dire:

– l'illegittimità della reiterazione del vincolo è stata accertata e dichiarata dal Giudice Amministrativo con la sentenza del Consiglio di Stato n. 5298/2019, esecutiva *inter partes*, con conseguente annullamento *ex tunc* dei corrispondenti atti (comunali e regionali) impugnati;

– sussisterebbe il danno “*puntuale e specifico*”, in quanto “*sovviene, nel caso, la vulnerazione del programma costruttivo per la realizzazione di un complesso commerciale ai sensi dell'art. 4, u.c., lett. c), L. n. 10/1977 richiamato in premessa, ratione temporis assistito da misura cautelare*” di questo T.A.R. “*in relazione al diniego di concessione edilizia prot. n. 3062 del 08.06.1995 impugnato dalla Zanotti s.r.l. con il menzionato ricorso iscritto al n. 2738/1995*”; diniego “*motivato dal competente Ufficio comunale sul testuale rilievo che “...sul suolo, ricadente nell'abitato, già vincolato a “verde pubblico” (vincolo decaduto ex lege n. 1187/68) sono consentiti solo opere di conservazione e recupero di fabbricati eventualmente esistenti e non anche nuove costruzioni come nel caso di specie ... la C.E.C. ha ritenuto di precisare che in mancanza di perimetrazione del centro abitato di cui all'art. 17 della legge ponte per l'urbanistica n. 765/1967 è valida e applicabile la delimitazione del centro abitato approvato dalla Giunta Comunale con deliberazione n. 55 del 4.2.1993 in applicazione dell'art. 4 del nuovo Codice della Strada approvato con D. Lgs. 30.4.1992 n. 285*””; evidenziano, poi, che l'ordinanza di questo T.A.R. n. 799/1995 accoglieva l'istanza cautelare dando atto che, “*decaduto il vincolo di P.R.G., e in assenza di perimetrazione del centro abitato ai sensi dell'art. 17 L. n. 765/67, non (fosse) preclusa l'edificazione che rispettasse l'indice fissato dall'art. 4, lett. c), della L. n. 10/77*” e che “*La successiva adozione del P.R.G. comunale di Martano con deliberazione consiliare 41 del 01.06.1997, recante la (illegittima)*

reiterazione in parte qua del vincolo urbanistico a “Parco Urbano” ex art. 75 NTA con le correlate “misure di salvaguardia”, ha comportato l’ineseguibilità della suddetta (utile) misura cautelare per il connesso (illegittimo) azzeramento delle potenzialità edificatorie ratione temporis proprie ex lege delle aree interessate”;

– sussisterebbe, altresì, il “danno permanente”, “non avendo i ricorrenti ricevuto alcun indennizzo nonostante il protrarsi sull’area di loro proprietà (sin dal 1963) di un vincolo di sostanziale natura espropriativa (cfr. TAR Lombardia Milano, 31.07.2013, n. 2049), comportante corrispondente indisponibilità patrimoniale e reddituale dell’area interessata”;

– nel caso, poi, “l’ accertata illegittimità degli atti lesivi, legata da nesso di causalità con l’evento dannoso, reca in sé anche l’indice (grave, preciso e concordante) della colpa (grave) dell’Amministrazione titolare del potere di pianificazione urbanistica generale, essendo stato pronunciato l’annullamento degli atti impugnati per macroscopica violazione di fondamentali regole sul versante istruttorio e motivazionale dell’azione amministrativa nell’esercizio del suddetto potere, disvelatrice di condotta gravemente negligente”.

3.1 – In relazione alla quantificazione dei danni, lamentano il “gravissimo pregiudizio patrimoniale realizzato ingiustamente”, consistente:

“a) nell’azzeramento immediato delle suddette potenzialità edificatorie ratione temporis proprie ex lege dell’area interessata – conducenti alla realizzabilità di un edificio della superficie coperta di 720 mq. (7.200 mq. : 10 = 720 mq.) senza limiti di altezza e di volumetria – con corrispondente perdita del relativo valore di mercato.....;

b) nella permanente ablazione/diminuzione del valore d’uso e di scambio del terreno, riconducibile alla cosiddetta espropriazione di valore”, con l’invocata applicazione per quest’ultima del criterio degli “interessi legali sul valore del bene determinato ai fini dell’indennità di espropriazione”.

Sostengono, quanto alla determinazione del valore di mercato dell’area interessata, l’applicabilità alla fattispecie dell’art. 19, comma 2 della legge regionale pugliese n. 3/2005 e “comunque del criterio di stima sintetico-comparativo alla stregua della concreta potenzialità edificatoria espressa ratione temporis quale “zona bianca”“.

In definitiva, i ricorrenti affermano che la somma loro spettante sarebbe pari:

“- per il “danno specifico”, al valore della capacità edificatoria del lotto inibita dalla illegittima reiterazione del vincolo;

— per il “danno permanente”, agli interessi legali sul valore venale dell’area interessata, a partire dalla data di reiterazione del vincolo con delibera consiliare n. 41 del 1° giugno 1997, di adozione del nuovo P.R.G., e fino alla pubblicazione della sentenza del Consiglio di Stato inter partes n. 5298 in data 29 luglio 2019 comportante l’annullamento ex tunc delle corrispondenti prescrizioni urbanistiche in parte qua>>; oltre rivalutazione e interessi.

4. – Gli illustrati rilievi vanno disattesi.

5. – Ed invero, “La rimproverabilità dell’evento all’Amministrazione costituisce un presupposto indefettibile per poter ravvisare una sua responsabilità risarcitoria.

La giurisprudenza consolidata, dalla quale questo Collegio non ha ragione per discostarsi, di conseguenza, ha posto in rilievo che la responsabilità risarcitoria dell’Amministrazione deve essere negata laddove il pregiudizio sia stato cagionato da un’attività amministrativa ascrivibile ad errore scusabile per la sussistenza di contrasti giudiziari, per l’incertezza del quadro normativo di riferimento o per la complessità della situazione di fatto (cfr., ex plurimis, Cons. Stato, Sez. IV, 7 gennaio 2013, n. 23; Sez. V, 31 luglio 2012, n. 4337, richiamati da Cons. Stato, Sez. III, 11 settembre 2019, n. 6138” (Consiglio di Stato, Sezione Quarta, 18 ottobre 2019, n. 7082; in termini, Consiglio di Stato, Sezione Terza, 6 settembre 2018, n. 5228).

6. – L’errore scusabile, quindi, è ravvisabile in presenza, come nella fattispecie concreta *de qua*, di contrasti giudiziari.

Nel caso specifico, infatti, vi è stato un evidente contrasto interpretativo tra i giudici di primo e di secondo grado in ordine alla natura giuridica (conformativa ovvero espropriativa) del vincolo a “Parco Urbano” imposto sui suoli dei ricorrenti dal nuovo P.R.G. del Comune di Martano, di cui all’art. 75 delle relative N.T.A..

Infatti:

– la sentenza n. 58/2008 della Prima Sezione del T.A.R. Puglia – Lecce ha respinto il ricorso proposto avverso le inerenti sopravvenute norme del P.R.G. del Comune di Martano, sulla scorta della natura conformativa del vincolo, escludendo che l’art. 75 delle N.T.A. abbia “un carattere pre-espropriativo, atteso che le pertinenti previsioni delle N.T.A. attestano, al contrario, che le

iniziative edilizie realizzabili in loco possono certamente essere demandate ai proprietari delle rispettive aree (ovvero, in generale, a soggetti privati). Ci si riferisce, in particolare, alla previsione di cui all'art. 75, cit. (rubricato 'Zone F71 – Parco urbano'), il cui secondo comma stabilisce che "l'Amministrazione comunale provvederà all'acquisizione delle aree secondo le procedure previste dalle leggi vigenti", salvo precisare al successivo quarto comma che "la realizzazione delle attrezzature ammissibili è attuata dalla Pubblica Amministrazione e può essere affidata ad Enti, Cooperative o soggetti privati, che garantiscano la gestione ed il rispetto delle destinazioni">>; detta pronuncia ha poi ritenuto l'assenza di un integrale svuotamento del diritto di proprietà, riferendosi, <<in particolare, alle previsioni di cui al terzo comma del richiamato art. 75 delle N.T.A. (rubricato 'Zone F71 – Parco urbano'), il quale prevede che nelle aree in parola "gli edifici esistenti potranno essere ristrutturati ed adibiti alle attrezzature per il tempo libero o a servizio della manutenzione del parco". Le Norme Tecniche di Attuazione soggiungono al riguardo che, nel caso in cui gli edifici esistenti non fossero sufficienti alle finalità perseguite, "sono consentite nuove costruzioni nel rispetto dei seguenti indici massimi e prescrizioni:...>>; ha ritenuto, infine, la non assoggettabilità della previsione urbanistica in esame a termini di decadenza e alla motivazione di "carattere aggravato";

– al contrario, la sentenza n. 5298/2019 della Seconda Sezione del Consiglio di Stato ha accolto il ricorso di primo grado, per l'effetto annullando i provvedimenti con lo stesso impugnati, sulla base del carattere espropriativo del vincolo (reiterativo del precedente vincolo preordinato all'esproprio), ritenendo – invece – che, *"affinché l'Amministrazione realizzi le strutture sulle aree comprese in tali zone, essa dovrà aver previamente proceduto ad acquisirle. Rientrerà nella facoltà dell'Amministrazione la scelta delle modalità di gestione delle stesse strutture, eventualmente ricorrendo all'affidamento a terzi, con modalità non espressamente indicate, ma che, certo, non potranno prescindere dal rispetto di esigenze di trasparenza e di par condicio. Dunque, la capacità edificatoria del privato è contenuta nei limiti indicati e vincolata alla destinazione ad attrezzature o manutenzione del parco. Alla luce di tale disciplina, il Collegio ritiene che il vincolo che ne discende sulle aree comprese nelle zone F71 non abbia natura meramente conformativa, ma ablatoria"*, costituendo quindi una reiterazione del vincolo (espropriativo) già imposto sulle aree in questione dal precedente P.R.G. comunale, con la conseguente *"necessità di un'idonea istruttoria e di un'adeguata motivazione del pubblico interesse perseguito (cfr. Cons. Stato, Ad. pl. 24 maggio 2007, n. 7), che, nella fattispecie, non emerge dagli atti impugnati"*.

In definitiva, l'illustrato contrasto giudiziario comporta l'insussistenza dell'elemento della "rimproverabilità", costitutivo della responsabilità risarcitoria amministrativa.

7. – Per le ragioni innanzi esposte, il ricorso deve essere respinto.

8. – Nulla per le spese, in ragione della mancata costituzione del Comune di Martano intimato.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce – Sezione Prima, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Nulla per le spese.

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

Così deciso in Lecce nella camera di consiglio del giorno 23 giugno 2021 con l'intervento dei magistrati:

Antonio Pasca, Presidente

Maria Luisa Rotondano, Primo Referendario, Estensore

Silvio Giancaspro, Referendario

IL SEGRETARIO