

RESPONSABILITA' DELLA P.A.: Diniego di autorizzazione all'attività estrattiva - Annullato in s.g. in quanto illegittimo - Domanda risarcitoria - Nel caso in cui l'annullamento sia stato disposto in sede giurisdizione per solo difetto di motivazione e facendo espressamente salvi gli ulteriori provvedimenti dell'autorità amministrativa - Non può essere accolta - Ragioni.

Tar Toscana - Firenze, Sez. II, 6 giugno 2022, n. 760

Non può essere accolta una domanda di risarcimento del danno derivante dal diniego, opposto da un Comune in ordine ad una istanza avanzata da un società, tendente ad ottenere il rilascio di autorizzazione per attività estrattiva, nel caso in cui detto diniego, impugnato in s.g., sia stato annullato in quanto illegittimo, ma solo per difetto di motivazione e facendo espressamente salvi gli ulteriori provvedimenti dell'autorità amministrativa; in tal caso, non è dimostrata la esistenza di una correlazione diretta tra il provvedimento annullato in s.g. e il mancato svolgimento di attività estrattiva da parte della ditta interessata. In altri termini non è certa la spettanza del bene della vita (attività estrattiva) a favore della società istante, laddove il provvedimento illegittimo non fosse stato emanato.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Fivizzano;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 maggio 2022 il dott. Alessandro Cacciari e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

L'impresa Ferrari Riccardo S.r.l. ha convenuto innanzi al Tribunale di Massa il Comune di Fivizzano per sentirlo condannare al risarcimento dei danni, nella misura di euro 557.910,85 o nella diversa somma ritenuta di giustizia oltre interessi e rivalutazione, a suo dire cagionati dall'emanazione di un provvedimento illegittimo. Il Comune, costituitosi in giudizio, ha eccepito difetto di giurisdizione e con sentenza 2 luglio 2019, n. 483, l'eccezione è stata accolta indicando questo Tribunale Amministrativo Regionale quale giudice competente.

La causa è stata riassunta con ricorso notificato il 30 ottobre 2019 e depositato il 28 novembre 2019.

Si è costituito il Comune di Fivizzano chiedendo l'inammissibilità e, comunque, la reiezione del ricorso nel merito.

All'udienza del 18 maggio 2022 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. La presente controversia ha ad oggetto una richiesta risarcitoria conseguente all'emanazione di un provvedimento amministrativo da parte del Comune intimato, poi annullato con sentenza di questo Tribunale Amministrativo 18 febbraio 2010, n. 421.

Esponde la ricorrente di avere ottenuto il diritto a sfruttare parte dell'area denominata "Monti Alti" grazie a un contratto d'affitto stipulato con la Comunione dei beni sociali di Vinca – CBSV (nel seguito: "Comunione"), registrato in data 11 dicembre 2000. Il Comune, con ordinanza 25 maggio 2006, ha disposto la sospensione temporanea dell'autorizzazione all'escavazione sul presupposto dell'assenza, in capo all'odierna ricorrente, di un titolo legittimante la disponibilità dei beni oggetto di escavazione. Successivamente lo stesso Comune, con ordinanza 31 marzo 2007, ha negato il rinnovo dell'autorizzazione all'escavazione. Quest'ultima è stata impugnata innanzi a questo Tribunale Amministrativo e il ricorso è stato respinto con sentenza 14 ottobre 2007, n. 3297, confermata in sede di appello.

Nel frattempo la Comunione aveva adito il Tribunale di Massa per la risoluzione del contratto di affitto e la restituzione della cava. Il Giudice Civile, con ordinanza 25-27 agosto 2007, ha disposto che il sito fosse gestito provvisoriamente dall'odierna ricorrente per evitare l'interruzione dell'attività estrattiva nelle more del giudizio, accollandole l'onere di accantonare gli utili di gestione per destinarli a quella delle parti le cui domande risultassero state accolte all'esito della decisione finale, e nominando un custode del bene.

Il Comune, con provvedimento 3 giugno 2008 n. 4268, assumendo di essere tornato in possesso della cava in forza dei citati provvedimenti giudiziari ha negato alla ricorrente il rilascio dell'autorizzazione all'attività estrattiva; essa ha impugnato l'atto e il ricorso è stato accolto con sentenza di questo Tribunale Amministrativo 18 febbraio 2010, n. 421, in quanto l'Amministrazione aveva ommesso di valutare l'idoneità dell'ordinanza del Giudice Civile a costituire presupposto per il rilascio dell'autorizzazione in questione. Il ricorso in secondo grado presentato dal Comune avverso la sentenza è stato dichiarato perento con decreto presidenziale 13 maggio 2016, n. 671.

Lamenta la ricorrente che il provvedimento n. 4268/2008, illegittimamente emanato dal Comune di Fivizzano, le abbia impedito di svolgere attività estrattiva dal 3 giugno 2008 al 22 maggio 2012 e chiede il risarcimento dei danni conseguenti calcolati sulla redditività media della cava o nella misura diversa che sarà ritenuta di giustizia, oltre interessi e rivalutazione.

La difesa comunale eccepisce decadenza dell'azione risarcitoria poiché il supposto danno si sarebbe protratto fino all'anno 2012 e il relativo giudizio risarcitorio non è stato instaurato nel termine di 120 giorni.

Eccepisce inoltre difetto di legittimazione poiché le risultanze documentali in sede di giudizio civile indicherebbero che la disponibilità del sito estrattivo da parte della ricorrente sarebbe cessata con la scadenza del contratto d'affitto nell'anno 2005 mentre la gestione provvisoria è stata poi dapprima riformata e successivamente dichiarata inefficace.

La difesa comunale eccepisce anche prescrizione del diritto al risarcimento del danno per decorrenza del termine quinquennale di cui all'articolo 2947 del codice civile: la ricorrente assume di avere patito un danno nel periodo intercorrente fra il 3 giugno 2008 e il 22 maggio 2012 ma alla data di deposito del ricorso introduttivo del giudizio civile, avvenuto il 20 ottobre 2017, tale termine era decorso e non risultano essere stati posti in essere atti interruttivi della prescrizione.

Nel merito replica che la ricorrente non avrebbe mai avuto titolo a percepire utili dalla gestione della cava e non è mai stata autorizzata a svolgere attività estrattiva, ma solo a effettuare operazioni di messa in sicurezza della stessa. Contesta la perizia depositata dalla ricorrente per quantificare i propri danni in quanto utilizza come parametro di redditività della cava il periodo 2004/2006, quando era autorizzata a svolgere attività estrattiva, ma lo applica al diverso periodo in cui poteva svolgere solo attività strumentali alla messa in sicurezza, inoltre non viene indicato il motivo per cui la data del 22 maggio 2012 è individuata quale momento di ripresa effettiva dell'attività.

All'udienza del 18 maggio 2022 la causa è stata trattenuta in decisione

2. La ricorrente assume di essere stata lesa nella fruizione di un bene della vita a causa di un provvedimento emesso dal Comune di Fivizzano, che è stato annullato da questo Tribunale Amministrativo. Con ciò esperisce un'azione tesa alla condanna del Comune stesso al risarcimento del danno ingiusto asseritamente subito in conseguenza di un illegittimo esercizio di attività amministrativa, che in base all'articolo 30 c.p.a. deve essere scrutinata dal Giudice amministrativo.

Il ricorso è infondato e, pertanto, si prescinde dalla trattazione delle pur rilevanti eccezioni formulate dalla difesa comunale.

La ricorrente lamenta di non avere potuto effettuare attività estrattiva dal 3 giugno 2008 al 22 maggio 2012 a causa dell'emanazione, da parte del Comune di Fivizzano, del provvedimento n. 4268/2008 con cui è stata negata la relativa autorizzazione. Il diniego è stato annullato con sentenza di questo Tribunale n. 421/2010.

Nella rappresentazione della ricorrente, l'illegittima azione amministrativa avrebbe inciso il bene della vita correlato al suo interesse legittimo pretensivo ad ottenere l'autorizzazione ad effettuare attività estrattiva.

In tema di risarcimento del danno conseguente alla lesione degli interessi pretensivi è stato stabilito, fin dalla storica sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione 22 luglio 1999, n. 500, che il mero annullamento di un provvedimento non è sufficiente a fondare la domanda di ristoro per equivalente da parte del ricorrente vittorioso e che a tal fine è necessario un *quid pluris*, consistente nella dimostrazione che in assenza di tale provvedimento egli avrebbe senz'altro avuto accesso al bene della vita correlato all'interesse leso, secondo un giudizio prognostico sulla fondatezza dell'istanza (da ultimo C.d.S. II, 18 gennaio 2022 n. 330). L'annullamento in sede giudiziaria infatti può intervenire non solo per motivi di carattere sostanziale, ma anche per ragioni formali o procedurali e in quest'ultimo caso non statuisce sul rapporto del ricorrente con il bene della vita correlato all'interesse leso, ma si limita a verificare l'illegittimo esercizio del potere amministrativo da parte dell'ente procedente.

Tanto avviene, ad esempio, quando la sentenza annulla il provvedimento per difetto di motivazione, e ciò costituisce il caso di specie.

La sentenza di questo Tribunale Amministrativo n. 421/2010 ha accolto il ricorso (per motivi aggiunti) dell'odierna ricorrente avverso il diniego di autorizzazione a svolgere attività estrattiva sotto il profilo del difetto di motivazione, e facendo espressamente salvi gli ulteriori provvedimenti dell'autorità amministrativa. La sentenza non ha quindi accertato l'esistenza di un titolo idoneo in capo alla ricorrente a disporre del bene della vita in discussione, ma solo statuito che l'Amministrazione comunale avrebbe dovuto meglio valutare il provvedimento di sequestro giudiziario emesso dal Giudice Civile ai fini che qui interessano, senza escludere la possibilità di un nuovo diniego a condizione che fosse congruamente motivato. La sentenza non ha accertato la spettanza del bene della vita in capo alla ricorrente, ed è passata in giudicato essendo stato dichiarato perento l'appello presentato dal Comune di Fivizzano avverso la stessa.

Non è dimostrato allora, nel caso di specie, l'esistenza di una correlazione diretta tra il provvedimento annullato e il mancato svolgimento di attività estrattiva da parte della ricorrente; in altri termini non è certa la spettanza del bene della vita (attività estrattiva) a favore della ricorrente laddove il provvedimento illegittimo non fosse stato emanato.

La ricorrente sembra far derivare il danno di cui chiede il ristoro direttamente e immediatamente dall'emanazione del provvedimento comunale annullato in sede giudiziaria, ma tanto non basta a fondare la sua domanda. Essa avrebbe dovuto anche dimostrare, e l'onere della prova era

interamente a suo carico (*ex multis* C.d.S. VI, 7 settembre 2020 n. 5387), la sicura spettanza del bene della vita nell'ambito del rapporto instaurato con il Comune di Fivizzano a seguito della presentazione della domanda per ottenere l'autorizzazione a svolgere attività estrattiva.

Tanto sarebbe sufficiente a respingere il ricorso; ulteriori ragioni di infondatezza emergono peraltro dallo svolgimento dei fatti così come rappresentato nella memoria difensiva comunale.

Successivamente all'emanazione della citata sentenza n. 421/2010 il Comune ha emanato l'atto di impegno 25 settembre 2010, n. 302, con cui ha autorizzato la ricorrente solo ad eseguire i lavori di messa in sicurezza e a realizzare alcuni gradoni. L'atto era soggetto a condizione risolutiva che si sarebbe realizzata ove il Tribunale di Massa avesse adottato provvedimenti idonei a far cessare la disponibilità della cava in capo alla ricorrente medesima. Tale atto non costituiva quindi titolo per svolgere attività estrattiva e, men che meno, per il percepimento di utili da parte della ricorrente.

Anche questo atto è poi stato dichiarato decaduto con successivo provvedimento comunale n. 18/2011 poiché il Tribunale di Massa, in data 15 dicembre 2010, aveva revocato la propria ordinanza del 25 agosto 2007 con cui era stata attribuita la disponibilità temporanea della cava all'odierna ricorrente.

Vero è che il provvedimento di decadenza è stato successivamente annullato con determinazione comunale 6 luglio 2011, n. 182, emessa a seguito di ulteriore provvedimento del Tribunale di Massa con il quale era stato revocato il provvedimento monocratico che aveva, a sua volta, revocato il sequestro disposto con l'ordinanza 25 agosto 2007. Ma anche questo nuovo atto comunale ha ripristinato a favore della ricorrente unicamente la possibilità di far luogo ai lavori di messa in sicurezza della tecchia della cava, senza autorizzarla a svolgere attività estrattiva né a percepire i relativi utili.

Con provvedimento del 24 gennaio 2014 n. 17 il Comune di Fivizzano ha poi autorizzato la ricorrente ad effettuare i soli lavori di completamento e messa in sicurezza del gradone di quota 1265 della tecchia della Cava Crespina, fissandone la conclusione al 23 gennaio 2015.

Con sentenza 19 maggio 2014 n. 570, infine, il Giudice unico del Tribunale di Massa ha dichiarato l'inefficacia ex art. 669 nonies, terzo comma, c.p.c. dell'ordinanza 27 agosto 2007 che aveva attribuito la gestione provvisoria del sito alla ricorrente. Il Comune quindi, con provvedimento 27 maggio 2014 prot. 6350, l'ha dichiarata decaduta dall'atto di impegno n. 17/2014.

Da tanto segue che la ricorrente non ha mai avuto titolo ad utilizzare la cava e a percepirne gli utili, come correttamente pretende la difesa comunale, sicché alcun danno ingiusto può lamentare dall'emanazione del diniego comunale n. 4268/08. Oltre a non essere dimostrata la fondatezza dell'istanza respinta con tale atto, gli ulteriori provvedimenti comunali intervenuti nella fattispecie,

che non sono stati impugnati, si sono frapposti nell'accesso al bene della vita *de quo* da parte della ricorrente, del quale essa non avrebbe comunque fruito anche in assenza del citato diniego comunale. Non sussistono quindi i presupposti per far luogo al risarcimento del danno richiesto dalla ricorrente e il ricorso pertanto deve essere respinto.

Le spese processuali seguono la soccombenza e la ricorrente è quindi condannata al loro pagamento nella misura di € 3.000,00 (tremila/00), cui devono essere aggiunti gli accessori di legge.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la ricorrente al pagamento delle spese processuali nella misura di € 3.000,00 (tremila/00) oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 18 maggio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Testori, Presidente

Alessandro Cacciari, Consigliere, Estensore

Nicola Fenicia, Consigliere