

**Pubblicato il 04/02/2019**

**Sent. n. 150/2019**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**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 1183 del 2012, proposto da [omissis], rappresentata e difesa dagli avvocati Paolo Stella Richter, Luciano Penasa e Maurizio Trevisan, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Venezia, Cannaregio, 5677;

contro

Comune di Padova, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Alessandro Calegari, Alessandra Montobbio e Marina Lotto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto in Padova, via n. Tommaseo, 60;

per il risarcimento

dei danni subiti dalla mancata approvazione del PIRUE adottato.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 dicembre 2018 il dott. Stefano Mielli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### **FATTO e DIRITTO**

Con il ricorso in epigrafe la ricorrente chiede il risarcimento dei danni derivanti dalla mancata approvazione di un programma integrato di intervento.

Al fine di comprendere i termini della controversia, caratterizzata da un pregresso contenzioso, è necessario richiamarne gli antecedenti.

La ricorrente espone di aver presentato nell'anno 2000 al Comune di Padova un progetto per la riqualificazione urbanistica di un'ampia area nel quartiere Arcella di circa 10.250 mq, da approvare mediante un accordo di programma.

Successivamente, abbandonata la scelta di procedere all'approvazione del progetto mediante un accordo di programma, la ricorrente ha trasfuso il medesimo in un programma integrato di intervento di riqualificazione urbanistica ed ambientale (Piruea) allora previsto dalla legge regionale 1 giugno 1999, n. 23, per una cubatura complessiva pari a 70.000 mc, con 32.900 mc riservati alla parte privata (con destinazione residenziale, commerciale e direzionale) e 37.100 mc riservati al Comune.

Con deliberazione di Giunta n. 118 del 28 febbraio 2005, è stato adottato il Piruea.

Il Comune, prendendo atto di una diffusa contrarietà degli abitanti al progetto, ha indetto una consultazione popolare che si è svolta il 18 giugno 2006, che ha registrato la percentuale del 75% di contrari.

Con deliberazione di Giunta n. 387 del 22 giugno 2006, il Comune ha revocato la deliberazione di adozione del Piano.

Il ricorso proposto dalla ricorrente avverso la deliberazione di revoca della deliberazione di adozione del piano è stato accolto con sentenza Tar Veneto, Sez. II, 21 marzo 2007, n. 807, per il rilievo che non sarebbe spettato alla Giunta avviare un'attività consultiva, dato che nell'iter procedimentale delineato dal legislatore all'adozione del piano da parte della Giunta deve seguire la fase di approvazione da parte del Consiglio.

La domanda di risarcimento formulata in via subordinata al mancato accoglimento di quella annullatoria è stata respinta.

In appello il Consiglio di Stato, Sez. IV, con sentenza 29 luglio 2008, n. 3769, ha confermato la sentenza di primo grado.

Il Consiglio comunale, chiamato a completare l'iter procedimentale in esecuzione di tali sentenze, con deliberazione n. 59 del 22 aprile 2009, ha tuttavia negato l'approvazione del piano.

Nella motivazione si fa riferimento all'avvenuta adozione del piano di assetto del territorio con deliberazione del Consiglio comunale n. 51 del 6 aprile 2009, ed alla circostanza che tale piano per l'area ha indicato la necessità di realizzare un ambiente urbano che attribuisca una centralità al quartiere Arcella non compatibile con le originarie previsioni del programma integrato di intervento, e da attuare mediante le forme e gli strumenti di collaborazione tra pubblico e privato previsti dallo stesso piano di assetto del territorio.

Tale deliberazione è stata impugnata con ricorso proposto dall'odierna ricorrente avverso l'inottemperanza e la violazione della sentenza del Consiglio di Stato confermativa della sentenza di primo grado.

Il ricorso è stato respinto con sentenza Tar Veneto, Sez. II, 14 gennaio 2009, n. 71, anche con riguardo alla domanda risarcitoria, per il rilievo che il bene della vita al quale poteva aspirare il ricorrente nel ricorso originario era quello di ottenere il completamento della procedura avviata con una pronuncia da parte del consiglio comunale, non l'approvazione del piano, mentre da un lato la mancata approvazione del piano risulta motivata e legittima, dall'altro le pretese della ricorrente devono essere qualificate come mere aspettative.

Nel giudizio di appello proposto dalla ricorrente, che ha però prestato acquiescenza sul capo di motivazione avente ad oggetto la reiezione della domanda risarcitoria, il Consiglio di Stato, con sentenza Sez. IV, 20 aprile 2012, n. 2361, ha confermato la sentenza di primo grado.

La ricorrente con il ricorso in epigrafe chiede il risarcimento dei danni subiti quantificati nella somma di € 8.386.000,00 per le spese sostenute (quantificate in € 1.545.858,42), il mancato vantaggio privato (quantificato in € 2.175.860,00), il mancato utile del promotore privato (quantificato in € 3.612.258,00), e il mancato utile del costruttore (quantificato in € 1.052.727,27), quantificati in apposita perizia di stima allegata al ricorso.

La domanda risarcitoria, specifica la ricorrente, si fonda in particolare sull'inciso contenuto al punto 5 in diritto della sentenza Consiglio di Stato, Sez. IV, 20 aprile 2012, n. 2361 secondo cui *“se le considerazioni che precedono impongono la reiezione dell'appello, non può però sottacersi che l'evento sopravvenuto in virtù del quale il PIRUEA proposto dalla società appellante non ha potuto ricevere positiva deliberazione (e, cioè, il sopravvenire del PAT) è addebitabile anche all'iniziale condotta illegittima dell'Amministrazione comunale: nel senso che, qualora questa si fosse risolta a definire celermente l'iter relativo al PIRUEA per cui è causa anziché sottoporlo a consultazione popolare (poi dichiarata illegittima in sede giurisdizionale), verosimilmente anche in sede di approvazione della proposta le determinazioni comunali sarebbero state diverse.*

*Tale rilievo, tuttavia, è insuscettibile di indurre a conclusioni diverse da quelle suesposte in ordine alla legittimità del diniego odiernamente impugnato, potendo al più rilevare ai fini della configurabilità di una eventuale responsabilità risarcitoria dell'Amministrazione di tipo*

*precontrattuale, non potendo negarsi che l'originaria condotta illegittima del Comune abbia finito per ripercuotersi negativamente – sia pure a seguito di atti legittimi successivamente adottati – sull'interesse sostanziale della società istante al <<bene della vita>> rappresentato dalla definitiva approvazione del PIRUEA”.*

Inoltre, prosegue la ricorrente, la domanda risarcitoria deve essere qualificata (cfr. pag. 13 del ricorso) come una fattispecie di danno ingiusto cagionato dall'inosservanza colposa del termine di conclusione del procedimento, perché il piano, ove tempestivamente sottoposto all'approvazione del Consiglio comunale, non avrebbe incontrato l'elemento ostativo dell'avvenuta adozione del piano di assetto del territorio, e deve inoltre essere qualificato come danno da lesione dell'affidamento derivante dall'aspettativa qualificata rispetto all'ottenimento del bene della vita costituito dall'approvazione del piano.

Si è costituito in giudizio il Comune di Padova sollevando diverse eccezioni di inammissibilità del ricorso.

Con una prima eccezione lamenta l'assoluta genericità ed oscurità della domanda risarcitoria perché non è possibile comprendere a quale titolo di responsabilità la ricorrente agisce dato che è stata proposta un'unica domanda nella quale vengono allegati elementi che fanno riferimento a fattispecie risarcitorie distinte.

Osserva il Comune che:

- in un punto viene richiamata la sentenza Consiglio di Stato, Sez. IV, 20 aprile 2012, n. 2361, che incidenter tantum indica un'eventuale responsabilità precontrattuale, la lesione dell'affidamento in capo alla ricorrente, nonché la violazione dei canoni di buona fede e di correttezza nello svolgimento procedimentale;
- in altro punto del ricorso la ricorrente afferma di agire per ottenere i danni dall'illegittima e poi inerte condotta tenuta dal Comune facendo riferimento cumulativamente alle diverse categorie del danno da provvedimento illegittimo e del danno da ritardo;
- in altri punti afferma di agire a tutela della concreta aspettativa del bene della vita e al contempo afferma invece che questo sarebbe spettato con certezza;
- il danno nella perizia di stima allegata al ricorso al doc. 9 è quantificato esclusivamente con riferimento all'interesse positivo pretendendolo per intero.

Con una seconda eccezione il Comune sostiene l'inammissibilità della domanda per violazione del principio del ne bis in idem in quanto la domanda proposta è identica a quella già avanzata nel ricorso r.g. n. 1482 del 2009 che è stata respinta dalla sentenza Tar Veneto, Sez. II, 14 gennaio 2009, n. 71, con una statuizione passata in giudicato, atteso che l'impugnazione in appello di tale sentenza non ha riguardato tale capo della motivazione.

Alla pubblica udienza del 6 dicembre 2018, in prossimità della quale le parti hanno depositato memorie a sostegno delle proprie difese, la causa è stata trattenuta in decisione.

Il Collegio ritiene di poter prescindere dall'esaminare le eccezioni in rito perché il ricorso è infondato nel merito.

In primo luogo va osservato che non sussistono i presupposti per il riconoscimento del danno da interesse positivo né sotto forma della lesione dell'interesse legittimo, né come danno da ritardo (la ricorrente, come correttamente eccepito dal Comune, non ha agito per il danno da perdita di chance). Sul punto va osservato che il programma integrato di intervento è assimilato ad un piano attuativo di cui segue le regole di formazione scandite dalla fase dell'adozione e dell'approvazione.

La parte ricorrente per affermare di aver diritto al risarcimento dei danni subiti dalla mancata tempestiva approvazione del piano arriva ad affermare che una volta adottato un piano attuativo l'approvazione dello stesso deve ritenersi un atto obbligatorio e vincolato, cosicché ove il Comune avesse agito tempestivamente prima dell'adozione del piano di assetto del territorio, il programma integrato di intervento sarebbe stato senz'altro approvato.

La tesi non è fondata.

Sul punto è sufficiente richiamare il consolidato principio giurisprudenziale secondo il quale l'approvazione di un piano attuativo di iniziativa privata non è un atto dovuto, ancorché il medesimo

risulti conforme al piano regolatore generale, perché, sussistendo un rapporto di necessaria compatibilità ma non di formale coincidenza tra quest'ultimo e i suoi strumenti attuativi ed essendovi una pluralità di modi con i quali dare attuazione alle previsioni dello strumento urbanistico generale, è ineliminabile la sussistenza di un potere discrezionale nella valutazione delle soluzioni proposte, dato che il Comune non si limita a svolgere un semplice riscontro della conformità del piano allo strumento generale, ma esercita pur sempre poteri di pianificazione del territorio e pertanto può negare l'approvazione del piano attuativo (ex plurius cfr. Tar Sicilia, Palermo, Sez. II, 8 luglio 2015, n. 1667; Tar Puglia, Bari, Sez. III, 12 marzo 2015, n. 403; Tar Emilia Romagna, Parma, Sez. I, 11 febbraio 2014, n. 41; Tar Sicilia, Catania, Sez. I, 29 maggio 2013, n. 1563; Consiglio di Stato, Sez. IV, 12 marzo 2013, n. 1479; id. 19 settembre 2012, n. 4977; Tar Umbria, Sez. I, 27 maggio 2010, n. 335; Tar Piemonte, Sez. I, 9 aprile 2010, n. 1752; Tar Calabria, Catanzaro, Sez. I, 6 giugno 2008, n. 624; Consiglio di Stato, Sez. IV, 29 gennaio 2008, n. 248).

Ne discende che il Comune, fino all'approvazione del piano, è pienamente titolare della propria potestà pianificatoria e possa modificare le proprie scelte.

Nella fattispecie in esame tutte le sentenze di primo e secondo grado che sono intervenute sono chiare nell'affermare che è da escludere che l'interesse di cui è titolare la ricorrente possa ricondursi in quello alla conclusione positiva del procedimento di approvazione dovendo invece identificarsi in quello alla conclusione del procedimento (cfr. pag. 15 della sentenza Consiglio di Stato, Sez. IV, con sentenza 29 luglio 2008, n. 3769; pag. 9 della sentenza Tar Veneto, Sez. II, 14 gennaio 2009, n. 71), e ancora la sentenza Consiglio di Stato, Sez. IV, 20 aprile 2012, n. 2361, resa anch'essa sulla vicenda in esame, al punto 4.2 in diritto, ha ribadito che è chiaro che *“all'organo consiliare spetti un'ampia discrezionalità valutativa, sostanzialmente corrispondente a quella che connota più in generale le scelte pianificatorie del Comune.*

*In altri termini, e contrariamente a quanto sembra ritenere l'odierna appellante, dal momento che è del tutto fisiologica l'ipotesi in cui un piano attuativo sia prima adottato e successivamente non approvato, non può dirsi che in tale evenienza al Consiglio Comunale incomba un onere motivazionale più intenso e incisivo di quello che ordinariamente deve connotare le scelte pianificatorie dell'Amministrazione; né può affermarsi (ciò che sarebbe un riproporre la stessa tesi sotto altra veste) che, per il solo fatto dell'intervenuta adozione del Piano, si formi in capo al proponente un'aspettativa qualificata tale da imporre all'organo consiliare un surplus di motivazione”.*

Poiché, contrariamente a quanto dedotto, non è configurabile un obbligo per il Comune di approvare il piano, la domanda di risarcimento dell'interesse positivo deve pertanto essere respinta, dato che *“l'annullamento giurisdizionale del provvedimento amministrativo per vizi formali, tra i quali si può annoverare non solo il difetto di motivazione, ma anche e soprattutto i vizi del procedimento - non reca di per sé alcun accertamento in ordine alla spettanza del bene della vita coinvolto dal provvedimento caducato ope iudicis, e non può pertanto costituire il presupposto per l'accoglimento della domanda di risarcimento del danno; il risarcimento del danno non è infatti una conseguenza automatica e costante dell'annullamento giurisdizionale di un provvedimento amministrativo, ma richiede la verifica di tutti i requisiti dell'illecito (condotta, colpa, nesso di causalità, evento dannoso) e, nel caso di richiesta di risarcimento del danno conseguente alla lesione di un interesse legittimo pretensivo, è subordinato alla dimostrazione, secondo un giudizio prognostico, che il provvedimento sarebbe stato rilasciato in assenza dell'agire illegittimo della Pubblica amministrazione”* (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 23 marzo 2018, n. 1859).

Quanto esposto circa la mancanza di prova in ordine alla certezza o all'elevata probabilità che una tempestiva pronuncia del Consiglio comunale (che avrebbe comunque dovuto pronunciarsi in un contesto nel quale era già emersa un'aperta contrarietà al progetto da parte dei residenti) avrebbe comportato l'approvazione del piano, comporta anche la reiezione della domanda di risarcimento del danno da ritardo, in quanto, come osservato dalla più recente giurisprudenza *“la sussistenza del danno da ritardo non può presumersi iuris tantum, in relazione al mero superamento del termine fissato per l'adozione del provvedimento amministrativo favorevole, ma il danneggiato deve, ex art. 2697 c.c.,*

*provarne i presupposti sia di carattere oggettivo (sussistenza del danno e del suo ammontare, ingiustizia dello stesso, nesso causale), sia di carattere soggettivo (dolo o colpa del danneggiante)”* (cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 5 aprile 2018, n. 2108), e *“il risarcimento del danno da ritardo, relativo ad un interesse legittimo pretensivo, non può essere avulso da una valutazione concernente la spettanza del bene della vita e deve, perciò, essere subordinato, tra l’altro, anche alla dimostrazione che l’aspirazione al provvedimento sia destinata ad esito favorevole e, quindi, alla dimostrazione della spettanza definitiva del bene sostanziale della vita collegato a un tale interesse”* (cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 2 novembre 2016, n. 4580).

Ciò premesso l’unica voce di danno astrattamente prospettabile, come affermato nell’inciso contenuto al punto 5 in diritto della sentenza Consiglio di Stato, Sez. IV, 20 aprile 2012, n. 2361, resa sempre con riguardo alla fattispecie in esame, riguarda la responsabilità precontrattuale (il Consiglio di Stato ha affermato che *“se le considerazioni che precedono impongono la riezione dell’appello, non può però sottacersi che l’evento sopravvenuto in virtù del quale il PIRUEA proposto dalla società appellante non ha potuto ricevere positiva deliberazione e, cioè, il sopravvenire del PAT, è addebitabile anche all’iniziale condotta illegittima dell’Amministrazione comunale: nel senso che, qualora questa si fosse risolta a definire celermente l’iter relativo al PIRUEA per cui è causa anziché sottoporlo a consultazione popolare - poi dichiarata illegittima in sede giurisdizionale -, verosimilmente anche in sede di approvazione della proposta le determinazioni comunali sarebbero state diverse.*

*Tale rilievo, tuttavia, è insuscettibile di indurre a conclusioni diverse da quelle suesposte in ordine alla legittimità del diniego odiernamente impugnato, potendo al più rilevare ai fini della configurabilità di una eventuale responsabilità risarcitoria dell’Amministrazione di tipo precontrattuale, non potendo negarsi che l’originaria condotta illegittima del Comune abbia finito per ripercuotersi negativamente – sia pure a seguito di atti legittimi successivamente adottati – sull’interesse sostanziale della società istante al “bene della vita” rappresentato dalla definitiva approvazione del PIRUEA”).*

La responsabilità precontrattuale comporta tuttavia l’obbligo del risarcimento del danno nei limiti del c.d. interesse contrattuale negativo, vale a dire dell’interesse del soggetto a non essere leso nell’esercizio della sua libertà negoziale, e consiste nel c.d. danno emergente, ossia nel pregiudizio subito per aver inutilmente confidato nella conclusione del contratto e, in particolare, nelle spese inutilmente sostenute e nella perdita di favorevoli occasioni contrattuali.

La parte ricorrente in merito allega quali voci suscettibili di rientrare nella nozione di interesse contrattuale negativo le spese affrontate per l’acquisto dell’area e quelle affrontate per la progettazione.

Tuttavia quanto alle prime va osservato che in realtà non vi è la prova di un danno posto che anche dopo l’approvazione del piano di assetto del territorio l’area non ha perso le proprie potenzialità edificatorie (cfr. il certificato di destinazione urbanistica di cui al doc. 6 dell’elenco documenti depositato in giudizio dal Comune il 26 ottobre 2018) e, potendo essere sfruttata, ha un valore che deve tener conto di queste; la ricorrente inoltre si limita ad una generica affermazione, priva di qualsiasi riscontro, secondo la quale *“dovrà tenersi conto, altresì, della rilevante circostanza che l’attuale assetto urbanistico delle aree de quibus consente ora, alla luce della nuova disciplina introdotta dal PAT, uno sfruttamento edilizio ulteriormente differito e comunque assai meno conveniente di quello considerato nel piano di lottizzazione a suo tempo proposto”*, senza dimostrare l’esistenza di un danno e del suo ammontare.

Rispetto alle spese sostenute per la progettazione, manca invece un nesso causale con la condotta dell’Amministrazione relativa al programma integrato di interventi, perché le stesse sono state assunte spontaneamente e senza oneri per il Comune nell’ambito di un’autonoma e diversa sequenza procedimentale risalente al 1 febbraio 2000 (il dato è pacifico tra le parti, e ne fa menzione anche la perizia di stima della parte ricorrente di cui al doc. 9 allegato al ricorso), in cui [omissis], fusasi per incorporazione con [omissis] nel 2001 succedendo in tutti i rapporti trasmissibili, si era impegnata a propria cura e spese alla progettazione necessaria relativa all’intera zona nell’ambito del

procedimento amministrativo in seguito abbandonato volto ad approvare il piano attuativo con un accordo di programma.

Ne discende che le spese di progettazione sono state spontaneamente assunte senza oneri per il Comune in un momento in cui non era addebitabile a quest'ultimo di aver ingenerato alcun affidamento circa la possibile conclusione positiva del procedimento, e non vi è alcun elemento che dimostri che l'assunzione di tale obbligo da parte del privato promotore sia venuta meno.

In definitiva il ricorso deve essere respinto.

Le peculiarità della controversia e la risalenza dei fatti che hanno concorso a darvi origine giustificano l'integrale compensazione delle spese di giudizio tra le parti.

### **P.Q.M.**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 6 dicembre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Alberto Pasi, Presidente

Stefano Mielli, Consigliere, Estensore

Mariagiovanna Amorizzo, Referendario

L'ESTENSORE

Stefano Mielli

IL PRESIDENTE

Alberto Pasi

IL SEGRETARIO