

N. 00487/2014 REG.PROV.COLL.  
N. 00452/2011 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 Friuli Venezia Giulia**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 452 del 2011, proposto da:  
G.P.E. s.a.s. di Del Fabbro Valentino e C., in persona del legale  
rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avv. Antonio Sette, con  
domicilio eletto presso Segreteria Generale T.A.R. in Trieste, p.zza  
Unità d'Italia 7;

*contro*

Comune di Tolmezzo, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e  
difeso dall'avv. Giunio Pedrazzoli, con domicilio eletto presso  
Segreteria Generale T.A.R. in Trieste, p.zza Unità d'Italia 7;

*per la condanna dell'amministrazione al risarcimento del danno ex art. 2 bis  
della legge 241/90 e art. 30, comma 4, del c.p.a.;*

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 settembre 2014 la dott.ssa Manuela Sinigoi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

1) La società GPE espone di essere proprietaria dell'area sita in Tolmezzo lungo via Val di Gorto in prossimità dello svincolo con la SR 512 per Cavazzo Carnico – Verzegnis, censita al NCT di Tolmezzo al foglio 75 mappali 366 (ex mapp. 95 – 96 – 97 - 203) – 98 – 121 – 135 – 136 – 137 della superficie complessiva di mq. 9448,00.

1.1) Espone, inoltre, che le certificazioni urbanistiche allegate agli atti di compravendita dei vari mappali, acquisiti progressivamente a far data dal 5 agosto 2008, indicavano che le aree avevano come regime urbanistico quello di zona “S” con “vincoli decaduti”. Il vincolo a contenuto espropriativo correlato alla qualificazione urbanistica impressa dal Comune all'area in questione (zona omogenea “S” - Servizi ed attrezzature collettive) con la variante generale n. 46 al P.R.G.C., entrata in vigore il 10/12/1999, era, infatti, decaduto a partire dal 10/12/2004, secondo quanto previsto dall'art. 36, comma 1, della l.r. 19/11/1991, n. 52, all'epoca vigente.

1.2) Espone, altresì, che, immediatamente dopo aver acquisito la proprietà del primo mappale, aveva chiesto al Comune di Tolmezzo di procedere ad una riqualificazione urbanistica della zona con espressa

indicazione di una zonizzazione H2 (per insediamenti commerciali di interesse comunale e comprensoriale) e ciò anche sulla scorta delle direttive per la predisposizione della variante al P.R.G.C. di revisione allo strumento urbanistico approvate con deliberazione consiliare n. 48 in data 22/8/2007, che, ai punti 3) e 5), prevedevano, per l'appunto, la *“riconversione delle aree non attuate e non necessarie, sulla base della verifica di cui ai precedenti punti a) e b), al raggiungimento delle dimensioni minime fissate dalla normativa regionale, tenendo conto delle richieste di modifica presentate dai singoli cittadini che hanno espresso le proprie volontà insediative”* e la *“verifica dello stato di attuazione delle aree soggette a pianificazione attuativa con lo stralcio delle zone che per oltre 10 anni non sono state dotate di piano attuativo. Eventuali modifiche zonative e normative privilegiando quelle avanzate da cittadini atte a consolidare e completare il tessuto urbano già infrastrutturato, in particolare modo quello attinente alle frazioni”*. Tale richiesta, così come il successivo sollecito, rimaneva, però, priva di riscontro.

1.3) Espone, infine, d'aver avanzato in data 10/6/2011 istanza di risarcimento del danno nei confronti del Comune di Tolmezzo per complessivi € 77.956,72, danno che – asserisce - avrebbe subito a causa del colpevole ritardo (protrattosi dal 10/12/2004, data di decadenza del vincolo espropriativo, al 17/06/2011, data di approvazione della variante n. 95 al P.R.G.C. che ha impresso una nuova qualificazione urbanistica alle aree di sua proprietà con apposizione di “vincolo procedurale”), con cui l'Amministrazione comunale ha esercitato il potere di disciplina urbanistica del territorio. Tale istanza è stata, però, denegata dal Comune.

2) Da qui il presente ricorso, con cui la società GPE ha chiesto a questo Tribunale:

- di accertare l'inosservanza colposa da parte del Comune di Tolmezzo del termine di conclusione del procedimento di approvazione del P.R.G.C. a seguito della decadenza dei vincoli precedentemente apposti sulle aree di sua proprietà decaduti in data 10/12/2004, nonché l'illegittimità del ritardo con cui ha proceduto alla nuova qualificazione urbanistica di tali aree;

- di condannare, ai sensi dell'art. 2 bis della legge n. 241/90 e art. 30, comma 4, del c.p.a. , il Comune di Tolmezzo al risarcimento del danno nella misura di € 77.956,72 ovvero alla diversa misura ritenuta di giustizia, con rivalutazione monetaria ed interessi sino al soddisfo o, in via meramente subordinata, di stabilire, ai sensi dell'art. 34, comma 4, c.p.a., i criteri in base ai quali parte resistente dovrà proporre il pagamento di una somma entro congruo termine, con riserva, in caso di mancato accordo, di proporre ricorso per ottemperanza per chiedere la determinazione della somma dovuta.

2.1) La ricorrente - che deduce la violazione degli artt. 36 l.r. n. 52/91 e 23 l.r. 23/02/2007 n. 5, dell'art. 9, commi 3 e 4, del d.P.R. n. 327/2001 e dell'art. 7 della legge n. 1150/1942, nonché dell'art. 2 bis della legge 241/90 - assume, invero, d'aver subito pregiudizio a causa dell'illegittima inerzia del Comune di Tolmezzo, che per ben 7 anni ha lasciato priva di specifica disciplina urbanistica l'area di sua proprietà, prolungandone arbitrariamente la situazione di inutilizzabilità, con inevitabili conseguenze negative sul contenuto del relativo diritto.

2.2) Assume, inoltre, che la mancata adozione della variante entro il termine di legge è di per sé illegittima e lesiva dell'interesse legittimo di cui è titolare, che va, conseguentemente, risarcito sub specie di "danno da ritardo", in quanto l'inerzia dell'Amministrazione ha inciso, pregiudicandoli, l'interesse alla certezza circa la possibilità di razionale ed adeguata utilizzazione della proprietà e il diritto al rispetto e all'uso pieno ed oggettivo della proprietà.

2.3) Assume, altresì, che tale inerzia è senza dubbio inescusabile e colpevole e che il danno subito va ricollegato al fatto stesso della perdita di un effettivo mercato, dato che è venuta a mancare qualsiasi possibilità di concreta realizzazione insediativa o, comunque, è risultata fortemente ridotta la possibilità di scambio. Il tutto aggravato in ragione della natura imprenditoriale dell'attività svolta dalla ricorrente.

2.4) Asserisce, quindi, di aver utilizzato quale criterio per la quantificazione del danno subito quello dell'edificabilità di fatto, in relazione alle caratteristiche rilevabili in concreto quali l'ubicazione, l'accessibilità, lo sviluppo edilizio già in atto, l'esistenza di collegamenti e opere di urbanizzazione già in essere.

3) Il Comune di Tolmezzo, costituito, eccepisce, in via preliminare, la tardività del ricorso per sopravvenuta scadenza sia del termine di prescrizione quinquennale (stabilito dalla vecchia disciplina), che del termine decadenziale (nuova disciplina). Nel merito, contesta, in ogni caso, la fondatezza della richiesta ex adverso avanzata e conclude per la sua reiezione.

4) In vista dell'udienza pubblica del 24 settembre 2014, fissata per la trattazione del merito, le parti hanno ribadito con memorie le rispettive tesi difensive. Hanno fatto seguito, poi, le relative repliche.

5) Celebrata l'udienza, la causa è stata trattenuta in decisione.

6) Il ricorso non è fondato. Ciò induce a tralasciare lo scrutinio della preliminare eccezione di rito sollevata dalla difesa del Comune, atteso che una pronuncia nel merito appare comunque maggiormente idonea a far chiarezza sulle contrapposte posizioni.

7) Osserva, invero, il Collegio che in giurisprudenza (*ex multis* C.d.S., IV, 14 luglio 2014 n. 3645; *id.*, 7 marzo 2013, n. 1406; C.d.S., V, 13 gennaio 2014, n. 63; Tar Lombardia, Milano, II, 20 novembre 2013, n. 2560) è stato condivisibilmente chiarito che la richiesta di accertamento del danno da ritardo ovvero del danno derivante dal tardivo esercizio dell'azione amministrativa costituisce una fattispecie *sui generis*, di natura del tutto specifica e peculiare, che deve essere ricondotta nell'alveo dell'art. 2043 c.c. per l'identificazione degli elementi costitutivi della responsabilità. Di conseguenza, l'ingiustizia e la sussistenza stessa del danno non possono, in linea di principio, presumersi *iuris tantum*, in meccanica ed esclusiva relazione al ritardo nell'adozione del provvedimento amministrativo favorevole, ma il danneggiato deve, ex art. 2697 c.c., provare tutti gli elementi costitutivi della relativa domanda (si veda Cons. St., sez. IV, 4 maggio 2011, n. 2675, ma si veda anche Cons. Stato Sez. V, 21-03-2011, n. 1739).

In particolare, occorre verificare la sussistenza sia dei presupposti di carattere oggettivo (prova del danno e del suo ammontare, ingiustizia dello stesso, nesso causale), sia di quello di carattere soggettivo (dolo o

colpa del danneggiante): in sostanza, il mero “superamento” del termine fissato *ex lege* o per via regolamentare alla conclusione del procedimento costituisce indice oggettivo, ma non integra “piena prova del danno”.

8) Nel caso di specie, al di là del fatto che parte ricorrente correla il danno che asserisce d’aver subito alla durata di un ritardo che in nessun caso può aver patito per intero, dato che è divenuta proprietaria dei mappali incisi dai vincoli urbanistici decaduti solo a partire dall’anno 2008, il Collegio ritiene, in ogni caso, che alcuni degli elementi costitutivi della fattispecie risarcitoria risultino insussistenti e/o solo allegati, ma non provati.

9) In primo luogo, non pare connotato da un comportamento colpevole dell’Amministrazione il tempo decorso dalla decadenza dei vincoli destinati all’esproprio impressi all’area di proprietà della ricorrente all’adozione/approvazione della variante urbanistica.

9.1) Al riguardo, non può, invero, trascurarsi di considerare che – come del resto evidenziato anche dalla difesa del Comune – nel momento in cui si è verificata la decadenza dei vincoli a contenuto espropriativo di cui si discorre il quadro normativo di riferimento era, a livello regionale, alquanto incerto.

9.1.1) Pur essendo formalmente ancora vigente la l.r. n. 52 del 1991, che, all’art. 36, comma 2, prevedeva che *“Cessata l’efficacia dei vincoli, il Comune è tenuto ad adottare nel termine di un anno una variante al P.R.G.C. finalizzata a verificare lo stato di attuazione del piano e ad apportare le variazioni eventualmente ritenute necessarie, nonché a determinare il conseguente fabbisogno di servizi pubblici e di attrezzature di interesse collettivo e sociale. Qualora il Comune non provveda entro il termine predetto, la Giunta regionale dà l’avvio al*

*procedimento sostitutivo di cui all'articolo 120 “, la Regione aveva, sin dal 15 luglio 2002, dettato le “Linee Guida per la nuova legge regionale per il governo del territorio” ove sottolineava “la scelta fatta (...) di elaborare il nuovo Piano territoriale regionale secondo un’impostazione radicalmente diversa da quella prevista nella vigente l.r. 52/91” e la conseguente necessità di “por mano da una parte ad una ridefinizione del quadro regionale di governo del territorio nel suo complesso, dall’altra, come logica conseguenza, alla contestuale revisione della legge urbanistica, per adeguarla al nuovo orientamento che è emerso (...)”.*

9.1.2) Sicché, non pare censurabile il comportamento del Comune, che, nel palese intento di coordinare le tempistiche dell’azione amministrativa volta alla revisione dello strumento urbanistico generale e alla reiterazione dei vincoli procedurali e di quelli preordinati all’esproprio a quelle di entrata in vigore delle nuove disposizioni di legge, ha atteso, per l’appunto, l’entrata in vigore della nuova legge urbanistica (l.r. 23 febbraio 2007, n. 5) per dettare le direttive per la redazione della variante, in modo da evitare di far produrre uno strumento non conforme.

9.1.3) Attesa che non è stata, in ogni caso, improduttiva e che non può essere ritenuta colpevole, dato che il Comune sin dal 22 dicembre 2004 aveva comunque conferito alla Coopprogetti s.c.r.l. di Pordenone l’incarico di elaborare un’analisi di supporto alla variante generale di revisione al P.R.G.C. (vedi determinazione dirigenziale n. 16 in data 22/12/2004 – all. 24 fascicolo doc. Comune) e nel 2005 aveva commissionato alla medesima società l’elaborazione del progetto di variante.

9.2) Analogamente non pare ascrivibile alla condotta colposa dell'ente il ritardo nella definizione del procedimento verificatosi successivamente all'entrata in vigore delle l.r. n. 5/2007, dato che la dilatazione dei tempi tecnici necessari per addivenire dapprima all'adozione della variante (22 settembre 2010) e poi alla sua definitiva approvazione (17 giugno 2011) paiono, invero, congruamente rapportabili alla complessità degli studi, consultazioni, ricognizioni, sopralluoghi e incontri con gli organismi partecipativi effettuati ai fini della redazione della variante generale dei vincoli e, successivamente, all'esame delle osservazioni pervenute e, in seguito, delle riserve vincolanti espresse dalla Regione (D.G.R. 18 marzo 2011, n. 482 – all. 26 fascicolo cit.).

9.3) In definitiva, non si ravvisa nella condotta dell'Amministrazione la sussistenza di manifeste violazioni di legge colposamente commesse, il che esclude la risarcibilità del danno lamentato.

10) In ogni caso, oltre al fatto che in relazione gli accadimenti in rilievo non è ravvisabile l'elemento soggettivo della colpa quale condizione essenziale per potersi configurare la responsabilità c.d. aquiliana ex art.2043 citato (Cons. Stato sez. IV 20/5/2008 n.2564), il Collegio ritiene che parte ricorrente non abbia nemmeno assolto all'onere di provare il danno per cui avanza istanza risarcimento, che è pertanto da ritenersi, allo stato, indimostrato.

10.1) La ricorrente non ha, infatti, depositato il prospetto in base al quale afferma di aver quantificato il danno che asserisce d'aver patito, precludendo a questo giudice di accertare non solo la fondatezza del *quantum* richiesto, ma anche quella della sua ontologica esistenza.

Circostanza che, anche tenuto conto del fatto che la medesima ha acquisito la titolarità delle aree incise dai vincoli quando questi erano già decaduti ovvero quando già regnava quell'incertezza in ordine alla possibilità di loro razionale ed adeguata utilizzazione, rende oltremodo indimostrata la prova del danno lamentato.

Al riguardo, si rammenta, infatti, che, nonostante la risarcibilità del danno da ritardo si fonda sul presupposto che pure il tempo è un bene della vita per il cittadino e che il ritardo nella conclusione di un qualunque procedimento è sempre un costo, rimane comunque ineludibile l'obbligo per colui che avanza istanza risarcitoria di allegare e provare circostanze fattuali precise.

11) Sulla scorta delle considerazioni dianzi svolte, la domanda risarcitoria avanzata va, in definitiva, respinta.

12) Sussistono, in ogni caso, giusti motivi per compensare tra le parti le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia, Sezione I, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Compensa tra le parti le spese di lite.

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

Così deciso in Trieste nella camera di consiglio del giorno 24 settembre 2014 con l'intervento dei magistrati:

Umberto Zuballi, Presidente

Enzo Di Sciascio, Consigliere

Manuela Sinigoi, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 07/10/2014

IL SEGRETARIO

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