

GIURISPRUDENZA

Tribunale Amministrativo Regionale PIEMONTE - Torino, Sezione 2

Sentenza 8 giugno 2017, n. 713

Data udienza 10 maggio 2017

Integrale

Pubblica Amministrazione - Procedimento amministrativo - Affidamento "ragionevole" - Tutela

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

Sezione Seconda

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 697 del 2013, proposto da:

Società Pr.Ve. S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentata e difesa dagli avvocati Ri.Lu., Al.Fe., con domicilio eletto presso il loro
studio in Torino, c.so (...);

contro

Comune di Torino, in persona del sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Ma.La., con domicilio eletto presso il suo studio in Torino, Avvocatura comunale - via (...);

per l'accertamento

del diritto della società ricorrente ad essere risarcita per i danni in ragione del comportamento gravemente colposo dell'Amministrazione comunale intimata, consistito nel conferimento di una nuova disciplina urbanistica ad area di proprietà per mezzo di una procedura amministrativa annullata dalla Regione Piemonte in quanto illegittima e confermata tale dal Giudice amministrativo;

e per la condanna

dell'Amministrazione resistente a risarcire il danno subito con interessi e rivalutazione monetaria sino alla data di effettivo pagamento.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 maggio 2017 la dott.ssa Paola Malanetto e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La società ricorrente ha proposto domanda risarcitoria nei confronti del Comune di Torino esponendo di essere proprietaria di numerosi terreni ricadenti in area di P.R.G.C. con destinazione a "parco naturale della collina" per la quale l'art. 22 delle NUEA prevede indici di edificabilità precisando che tale capacità edificatoria potrà essere sfruttata altrove in diverse aree di piano regolatore qualificate zone urbane di trasformazione (Z.U.T.).

Tra il 1997 e il 2006 l'amministrazione ha elaborato svariate soluzioni progettuali di piano regolatore che prevedevano l'atterraggio dei diritti edificatori ingenerati dalle aree collinari nella zona urbana di trasformazione denominata "10.1 Modena nord".

Nonostante i solleciti le soluzioni in progetto venivano abbandonate.

Con deliberazione n. 176 dell'1.12.2008 il Consiglio comunale adottava, ai sensi della l.r. Piemonte n. 56/77, la variante parziale n. 144 concernente le aree di piazza (...) e strada (...); con tale variante veniva individuato un terreno di proprietà della ricorrente sito tra strada comunale di (...) e strada (...) quale possibile area per l'atterraggio dei diritti edificatori ingenerati dai terreni destinati a parco naturale.

La variante veniva annullata in autotutela dal Presidente della Giunta regionale con decreti nn. 36 e 37 del 2009. Tali provvedimenti venivano impugnati innanzi a questo Tar che, con sentenze nn. 1295 e 1306/2010, accoglieva i ricorsi proposti dalla Pr.Ve. s.r.l. e dal Comune di Torino; con sentenza n. 1344/13 del Consiglio di Stato le statuizioni di primo grado venivano riformate, con conferma dell'annullamento in autotutela della variante parziale.

Parte ricorrente reclama in questa sede danni derivanti "dall'aver il Comune di Torino dettato la disciplina urbanistico-edilizia dell'area di proprietà posta tra la strada comunale di (...) e la strada (...) per mezzo di provvedimenti poi accertati illegittimi".

La variante è stata tuttavia ritenuta illegittima per ragioni procedurali, in quanto la modifica di piano regolatore adottata avrebbe richiesto di seguire il procedimento di variante strutturale e non di variante parziale.

Il terreno di proprietà di parte ricorrente, in esito all'annullamento della variante parziale, sarebbe così, secondo parte ricorrente, tornato inedificabile.

Ai fini della quantificazione del danno viene evidenziato che, in seguito alla variante n. 144, il terreno aveva un valore commerciale di € 10.060.000,00 mentre, allo stato attuale, presenta un valore di € 30.000,00 con una perdita pari ad € 10.030.000,00, rivendicata a titolo di danno.

Inoltre la ricorrente allega di aver sostenuto costi di predisposizione di un piano esecutivo convenzionato per € 620.000,00, con un danno complessivo pari ad € 10.650.000,00.

La realizzazione degli edifici avrebbe poi ingenerato un utile di € 5.070.000,00, anch'esso reclamato a titolo di danno.

Si costituiva l'amministrazione resistente rilevando che la variante parziale adottata con deliberazione n. 144/2008 aveva interessato da un lato l'area di piazza Modena, già individuata dal PRG come zona urbana di trasformazione "ZUT Modena nord", sopprimendone l'esistente destinazione urbanistica, e dall'altro l'area di strada (...) - di interesse della ricorrente - in cui veniva individuata la nuova ZUT (...).

La ZUT nel piano regolatore non è zona dotata di propri indici di edificabilità ma area individuata come idonea "all'atterraggio" di diritti edificatori generati dalla cessione al Comune di altre aree inserite in "aree a parco naturale della collina".

La variante n. 144 veniva tuttavia annullata dalla Regione in esito alla presentazione di due ricorsi gerarchici impropri; all'esito del complessivo contenzioso l'annullamento veniva confermato.

Evidenzia il comune come l'area oggetto di causa sia stata acquistata dalla società ricorrente sin dal 1989, quindi antecedentemente allo stesso piano regolatore; i terreni, prima della variante, ricadevano in area "parco naturale della collina" con indice di edificabilità 00,1; successivamente all'approvazione del PRG del 1995 la società Pr.Ve. ha acquistato molte aree della collina con destinazione "parco naturale", la cui cessione, secondo il piano regolatore, genera SLP da utilizzare su aree di atterraggio. I diritti edificatori in questione possono essere utilizzati tanto in ZUT di proprietà comunale che in quelle di proprietà privata e nelle zone qualificate dal piano ATS, aree da trasformare per servizi. Inoltre la ricorrente aveva presentato istanza di approvazione del PEC per la zona interessata dalla variante dopo che quest'ultima era già stata annullata in autotutela; infine l'annullamento della variante non ha inciso sulla potenzialità edificatoria vantata dalla ricorrente, che potrà utilizzarla nella varie aree compatibili previste dal PRG vigente.

Così ricostruito il quadro fattuale l'amministrazione ha contestato le pretese di parte ricorrente.

All'udienza del 10.5.2017 la causa veniva discussa e decisa nel merito.

DIRITTO

Ritiene il collegio necessaria una breve premessa per individuare la posizione giuridica soggettiva lesa di cui parte ricorrente chiede tutela risarcitoria.

L'amministrazione ha adottato una variante favorevole a parte ricorrente annullata dalla Regione in autotutela; l'annullamento, impugnato sia dal Comune che dalla

società, è stato confermato in sede giurisdizionale. Parte ricorrente pertanto non può vantare un interesse oppositivo rispetto al provvedimento di autotutela, in quanto trattasi di provvedimento legittimo.

La società non pare al collegio neppure vantare un interesse pretensivo. Ciò in quanto, da un lato, la pianificazione urbanistica è attività altamente discrezionale, rispetto alla quale i privati possono al più vantare aspettative di mero fatto ad una più favorevole qualificazione delle aree di proprietà (è infatti indubbio che, nonostante la non linearissima esposizione di cui al ricorso, l'area di via (...)- di interesse di parte ricorrente - non era né edificabile né suscettibile di "atterraggio" di diritti edificatori maturati altrove sino alla adozione della variante poi annullata), dall'altro la variante è anche risultata illegittima.

Non è condivisibile l'impostazione di parte ricorrente là dove ascrive la illegittimità della variante - per la quale è stata impropriamente seguita la procedura della variante parziale anziché quella della variante strutturale - ad un vizio di mera forma o procedura, quasi sussistesse comunque un interesse pretensivo fondato nel merito.

L'alternativa tra variante parziale e variante strutturale infatti non è ascrivibile a questione di mera forma o procedura, visto che diversi sono i poteri decisori spettanti ai più attori pubblici coinvolti in un atto complesso nelle due tipologie di varianti e che la variante parziale illegittimamente ha emarginato la Regione la quale - legittimamente - è intervenuta in autotutela.

A ciò si aggiunga, come già evidenziato, che, a fronte dell'attività di pianificazione urbanistica, non si può sostenere in linea generale che il privato vanti un interesse pretensivo in senso stretto ad una più favorevole qualificazione di aree di sua proprietà.

In definitiva non sembra che la posizione giuridica soggettiva spesa dalla ricorrente possa ascriversi all'(insussistente) interesse pretensivo ad una variante strutturale a sé favorevole.

La posizione giuridica soggettiva, come detto, neppure è facilmente qualificabile interesse oppositivo; vero è, infatti, che con l'adozione della variante la parte ha consolidato una posizione di vantaggio, senonché il legittimo annullamento del provvedimento favorevole non può che far concludere che quella posizione di vantaggio non era legittima, e quindi non sarebbe tutelabile in sé.

Parte ricorrente pare piuttosto dolersi di una sorta di violazione del proprio affidamento ingenerato in sede procedimentale.

Ritiene il collegio, in astratto, che sia configurabile nei rapporti tra amministrazione e cittadino un affidamento tutelabile nell'ambito del procedimento amministrativo, quale che sia il non semplice inquadramento dogmatico della posizione giuridica soggettiva lesa.

L'affidamento è ascrivibile alle categorie generali del diritto e non costituisce autonoma posizione giuridica soggettiva; esso tuttavia pacificamente può qualificare la posizione del privato nel rapporto procedimentale, nel caso di specie, nella fase tra l'adozione della variante favorevole ed il suo annullamento.

In sostanza è teoricamente possibile che, ferma la acclarata non spettanza di alcun bene della vita, la condotta dell'amministrazione nella fase strettamente procedimentale di esercizio del potere abbia ingenerato un legittimo affidamento tutelabile in capo al privato, di cui si reclama in questa sede tutela. D'altro canto si legge in Cass. SU 8057/2016 che: "l'azione amministrativa illegittima - composta da una sequela di atti intrinsecamente connessi - non può essere scissa in differenti posizioni da tutelare. E' l'agire provvedimento nel suo complesso che è messo in discussione, mentre l'affidamento - nella legittimità di tali atti - non è altro che un profilo riflesso senza alcuna

incidenza ai fini dell'affermazione della giurisdizione".

In definitiva quindi l'affidamento ingenerato dall'azione amministrativa è un riflesso tutelabile di detta azione, non idoneo ad incidere sul riparto di giurisdizione là dove l'attività contestata, come nel caso di specie, costituisca indubbiamente un esercizio di potere.

La domanda di parte ricorrente viene dunque vagliata al fine di verificare se l'agire procedimentale dell'amministrazione abbia effettivamente ingenerato un legittimo affidamento in capo alla ricorrente.

Il principio dell'affidamento, di derivazione germanica, si qualifica nell'ordinamento comunitario come principio comune alle tradizioni degli stati membri; in ambito privatistico è stato codificato all'art. 1.8. dei principi UNIDROIT che afferma il principio del "nemo venire contra factum proprium" e considera tutelabile l'affidamento "ragionevole".

Esso trova anche spazio nel diritto pubblico ed è principio oggi accettato quello secondo cui il procedimento amministrativo possa anche essere valutato alla luce dell'affidamento che ingenera o consolida nei destinatari dell'azione amministrativa.

Tuttavia, mentre risulta più semplice configurare un affidamento là dove l'amministrazione eventualmente muti le proprie scelte per ragioni di opportunità o superiore interesse pubblico - magari tenendo condotte astrattamente incoerenti, pur nell'ambito di più possibili scelte legittime - e così "travolgendo" eventuali posizioni consolidate dei privati, più complesso è configurare un affidamento tutelabile a fronte di attività amministrativa illegittima.

La casistica annovera l'apparenza legittima o la presenza di ulteriori condotte dell'amministrazione che, al di là dell'attività illegittima, abbiano ingenerato nel privato un legittimo affidamento; ancora la stessa legge n. 241/90 individua il decorso di un significativo lasso di tempo quale presupposto per ingenerare un "ragionevole" affidamento.

Nel caso di specie non può non rilevarsi che l'attività amministrativa da cui la ricorrente aveva tratto vantaggio era, pacificamente, illegittima. La variante, approvata a dicembre 2008, già ad aprile 2009 veniva annullata in autotutela sicché certamente manca qualsivoglia presupposto di lungo decorso del tempo che, al limite, potrebbe giustificare il maturare di un affidamento.

E' pur vero che il provvedimento in autotutela è stato oggetto di impugnativa ma l'amministrazione ha legittimamente scelto di difendere il proprio operato, sicché la pendenza di un contenzioso non qualifica certo in termini di acquiescenza l'atteggiamento dell'amministrazione che difende il proprio atto.

In sostanza nella vicenda mancano i presupposti di fatto perché potesse configurarsi un legittimo e ragionevole affidamento tutelabile.

D'altro canto, come correttamente osservato dall'amministrazione, la ricorrente ha acquisito terreni collinari ben prima della variante, sicché la scelta non può certo essere stata condizionata da un atto rispetto al quale, al più, poteva vantare una aspettativa di fatto; inoltre la società non ha perso i diritti edificatori che le derivano dalla disciplina di piano regolatore delle aree collinari. Per contro non vi può essere

alcuna legittima pretesa (o affidamento) della società a che detti diritti edificatori possano atterrare in aree già di sua proprietà o in specifiche aree non in tal senso deputate dal piano regolatore.

La modifica di piano ha avuto brevissima durata ed è stata posta in discussione da una delle autorità preposte al potere pianificatorio sicchè, nella complessiva azione amministrativa, non vi erano certo i presupposti per un tutelabile "ragionevole" affidamento o, peggio, per una apparente legittimità dell'azione amministrativa.

La ricorrente, nella memoria depositata per l'udienza di merito, ricostruisce l'intera vicenda a partire dalla propria originaria scelta di acquisire aree "collinari" per "guadagnare" capacità edificatoria da far "atterrare" altrove: la ricostruzione non pare al collegio poter essere presa in considerazione. La domanda risarcitoria si focalizza in ricorso sul danno presuntivamente derivante dall'annullamento della variante, quindi su un singolo episodio della pianificazione urbanistica; la restante e pregressa vicenda è frutto di scelte libere della ricorrente che, liberamente, ha percorso soluzioni dall'esito non garantito così assumendosi il rischio di non riuscire a portare a termine una vantaggiosissima speculazione edilizia, ove la pianificazione fosse evoluta nella direzione auspicata.

La domanda risarcitoria non può quindi trovare accoglimento.

La complessità e novità della questione giustifica la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

Sezione Seconda

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto,

respinge il ricorso;

compensa le spese di lite.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 10 maggio 2017 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Testori - Presidente

Savio Picone - Consigliere

Paola Malanetto - Consigliere, Estensore