

Pubblicato il 12/11/2020

N. 01050/2020 REG.PROV.COLL.
N. 01539/2012 REG.RIC.
N. 01538/2012 REG.RIC.
N. 01537/2012 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 Veneto

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1539 del 2012, proposto da Villa Rossi S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Bruno Barel e Diego Signor, con domicilio eletto presso lo studio Francesco Acerboni in Mestre-Venezia, via Torino, 125;

contro

Comune di Asiago, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Francesco Maria Curato, Vittorio Domenichelli, con domicilio eletto presso lo studio Francesco M. Curato in Venezia, Piazzale Roma, 468/B;

sul ricorso numero di registro generale 1538 del 2012, proposto da Asiago 3 Emme S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Bruno Barel e Diego Signor, con domicilio eletto presso lo studio Francesco Acerboni in Mestre-Venezia, via Torino, 125;

contro

Comune di Asiago, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Francesco Maria Curato e Vittorio Domenichelli, con domicilio eletto presso lo studio Francesco M. Curato in Venezia, Piazzale Roma, 468/B;

sul ricorso numero di registro generale 1537 del 2012, proposto da IV Novembre S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Bruno Barel e Diego Signor, con domicilio eletto presso lo studio Francesco Acerboni in Mestre-Venezia, via Torino, 125;

contro

Comune di Asiago, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Francesco Maria Curato, Vittorio Domenichelli, con domicilio eletto presso lo studio Francesco M. Curato in Venezia, Piazzale Roma, 468/B;

quanto al ricorso n. 1539 del 2012:

per la condanna del Comune di Asiago al risarcimento dei danni ingiusti che sono derivati dalla mancata approvazione della proposta di pianificazione urbanistica attuativa i) che è stata presentata all'Ente comunale (anche) dalla parte ricorrente per l'urbanizzazione e l'edificazione della c.d. "Area di trasformazione residenziale esterna all'edificato" "Ambito A - Colonie" in Asiago e ii) che non è stata approvata dal Comune di Asiago in forza della illegittima delibera consiliare n. 33 del 18 settembre 2007 (annullata dal Consiglio di Stato con sentenza n. 4368/2008) nonché in forza della successiva illegittima delibera consiliare n. 44 del 31 ottobre 2008 (annullata dal Consiglio di Stato con sentenze n. 4395/11, n. 5485/11, n. 3302/2012 e n. 3303/2012) e comunque dalle scelte di pianificazione urbanistica fatte dal Comune di Asiago relativamente agli immobili ricompresi nella c.d. "Area di

trasformazione residenziale esterna all'edificato" "Ambito A - Colonie" in Asiago;

quanto al ricorso n. 1538 del 2012:

per la condanna del Comune di Asiago al risarcimento dei danni ingiusti derivati dalla mancata approvazione della proposta di pianificazione urbanistica attuativa i) che è stata presentata all'Ente comunale (anche) dalla parte ricorrente per l'urbanizzazione e l'edificazione della c.d. "Area di trasformazione residenziale esterna all'edificato" "Ambito A - Colonie" in Asiago e ii) che non è stata approvata dal Comune di Asiago in forza della illegittima delibera consiliare n. 33 del 18 settembre 2007 (annullata dal Consiglio di Stato con sentenza n. 4368/2008) nonché in forza della successiva illegittima delibera consiliare n. 44 del 31 ottobre 2008 (annullata dal Consiglio di Stato con sentenze n. 4395/11, n. 5485/11, n. 3302/2012 e n. 3303/2012) e comunque dalle scelte di pianificazione urbanistica fatte dal Comune di Asiago relativamente agli immobili ricompresi nella c.d. "Area di trasformazione residenziale esterna all'edificato" "Ambito A - Colonie" in Asiago;

quanto al ricorso n. 1537 del 2012:

per la condanna del Comune di Asiago al risarcimento dei danni ingiusti che sono derivati dalla mancata approvazione della proposta di pianificazione urbanistica attuativa i) che è stata presentata all'Ente comunale (anche) dalla parte ricorrente per l'urbanizzazione e l'edificazione della c.d. "Area di trasformazione residenziale esterna all'edificato" "Ambito A - Colonie" in Asiago e ii) che non è stata approvata dal Comune di Asiago in forza della illegittima delibera consiliare n. 33 del 18 settembre 2007 (annullata dal Consiglio di Stato con sentenza n. 4368/2008) nonché in forza della successiva illegittima delibera consiliare n. 44 del 31 ottobre 2008 (annullata dal Consiglio di Stato con sentenze n. 4395111, n. 5485111, n. 3302/2012 e n. 3303/2012) e comunque dalle scelte di pianificazione urbanistica fatte dal Comune di Asiago relativamente agli immobili ricompresi nella c.d. "Area di

trasformazione residenziale esterna all'edificato" "Ambito A- Colonie" in Asiago.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 settembre 2020 la Dr.ssa Daria Valletta e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con i ricorsi introduttivi dei rispettivi giudizi, qui riuniti, le società in epigrafe hanno dedotto di essere titolari di alcuni immobili nel territorio del Comune di Asiago, inclusi nell'ambito denominato "Colonie", destinato dal PRG approvato nell'anno 1998 a nuova edificazione di tipo residenziale, previa approvazione di uno strumento attuativo.

Nell'anno 2004 le società presentavano un piano di lottizzazione denominato "Le Colonie", in seguito modificato per adeguarlo alle varianti nn. 7 e 8 del 2007 frattanto approvate dal Comune.

Con delibera nr. 59 del 2007 il piano veniva adottato dalla Giunta Comunale, mentre la successiva delibera consiliare nr. 33 del 2007 ne negava l'approvazione: avverso tale provvedimento veniva proposta impugnazione dinanzi a questo TAR, che con sentenza nr. 44/2008 ne disponeva l'annullamento, osservando che l'approvazione era stata negata in assenza di una motivazione di carattere urbanistico. La decisione veniva confermata dal giudice di appello con sentenza nr. 4368/2008.

A seguito dell'annullamento, il Consiglio comunale tornava a pronunciarsi sul piano di lottizzazione, negandone ancora una volta l'approvazione con la delibera nr. 44/2008: anche detto provvedimento veniva annullato, in via definitiva, con le sentenze del Consiglio di Stato aventi nr. 4395 e 5485 del 2011.

Nelle more della pendenza di tale giudizio il Comune di Asiago adottava il nuovo strumento urbanistico generale: con il PAT, approvato nel 2012, veniva integralmente stralciata la volumetria residenziale in precedenza prevista per l'ambito Colonie.

Le ricorrenti, operate tali premesse, chiedono che il Comune venga condannato a risarcire i danni cagionati dall'illegittima attività provvedimentale posta in essere, consistente nella mancata approvazione delle proposte di pianificazione attuativa presentate, allorché erano ancora vigenti le disposizioni urbanistiche anteriori al varo del nuovo PAT.

Si è costituito in giudizio il Comune di Asiago, chiedendo la reiezione del ricorso.

All'udienza pubblica in data 24.09.2020 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Con i ricorsi in disamina le società in epigrafe domandano la condanna del Comune di Asiago al risarcimento dei danni determinati dall'illegittimo rifiuto di approvazione dei piani di attuazione urbanistica dalle stesse proposti in relazione all'ambito territoriale denominato "Colonie".

Preliminarmente, occorre procedere alla riunione dei ricorsi in oggetto, attese le evidenti ragioni di connessione sul piano oggettivo, e, parzialmente, sul piano soggettivo, tra di essi esistenti.

Ciò premesso, giova in primo luogo ripercorre in maniera sintetica gli eventi che hanno caratterizzato la vicenda in commento, riprendendo i passaggi salienti delle decisioni giudiziarie che sono nel tempo intervenute; si procederà, di seguito, alla verifica della ricorrenza dei presupposti dell'illecito aquiliano, di cui all'art.2043 c.c., invocato dalle ricorrenti.

2. Le società Villa Rossi, Asiago 3 Emme e IV Novembre sono titolari di terreni inclusi nell'ambito territoriale denominato "Colonie" del Comune di Asiago, destinato, sulla base delle previsioni del PRG vigente fino al varo del nuovo PAT, approvato nel 2012, a nuova edificazione di tipo residenziale, previa approvazione di uno strumento attuativo: le ricorrenti, dunque,

presentavano un piano di lottizzazione, che veniva adottato con delibera di Giunta Comunale nr. 59/2007.

In sede di approvazione del piano, tuttavia, il Consiglio Comunale si determinava in senso negativo per le istanti, rifiutandone l'approvazione con delibera nr. 33/2007 (cfr. doc. 18 della produzione di parte ricorrente): tale delibera è stata impugnata dinanzi a questo TAR, che, con sentenza nr. 44/2008, ne ha disposto l'annullamento.

In tale decisione si afferma, in particolare, che, a seguito dell'adozione del piano, la relativa approvazione *“non poteva essere negata se non accertandosi la sua non conformità alle previsioni di PRG ovvero verificandosi la sussistenza di motivazioni, di carattere urbanistico, ostative al disegno organizzativo dell'insediamento proposto dal piano attuativo; (che) nel caso di specie, il consiglio comunale, pur dando atto in maniera esplicita della conformità del progetto di lottizzazione alla vigente strumentazione urbanistica (cfr. l'impugnata deliberazione n. 33/07, pag. 4, I riga), ed in maniera implicita della condivisione dell'impostazione data dal piano all'organizzazione urbanistica, infrastrutturale ed architettonica, ha denegato l'approvazione dello strumento attuativo per ragioni fondate esclusivamente sulla mancata concordanza con le scelte urbanistiche precedentemente adottate, e che il piano di lottizzazione mirava ad attuare; (che) per ciò stesso, l'impugnato diniego di approvazione del piano attuativo è illegittimo sotto i dedotti profili della violazione di legge per violazione degli artt. 20 della LR n. 11/04 e 39 delle NTA del PRG, nonché di eccesso di potere per illogicità e contraddittorietà della motivazione e tra atti adottati dallo stesso Ente”*.

La sentenza nr. 44/2008 del TAR Veneto è stata impugnata dinanzi al Consiglio di Stato che, con sentenza nr. 4368/2008 della IV Sezione, ha confermato la decisione del giudice di primo grado, affermando: *“Per quanto riguarda l'ambito dei poteri che gli organi comunali possono esercitare nel corso del procedimento disciplinato dall'art. 20 della legge n. 11 del 2004, ritiene la Sezione che la giunta ed il consiglio comunale non possono effettuare valutazioni che contrastino con quelle già formalizzate con il piano regolatore. Infatti, se un'area è stata da questo destinata all'edificazione, nel corso del procedimento di approvazione del piano attuativo non è*

giuridicamente possibile che la medesima area non vada considerata in concreto edificabile "per ragioni ambientali e paesaggistiche", e cioè sulla base di valutazioni diametralmente opposte a quelle già poste a base dello strumento primario che ha previsto l'edificabilità sul piano urbanistico.

Ove emergano le relative ragioni, può essere attivato il procedimento per la modifica del piano regolatore, ma – sul piano urbanistico - non può essere respinto il progetto di lottizzazione conforme allo strumento primario. La giunta e il consiglio comunale possono invece verificare se il progetto sia conforme alle previsioni dello strumento urbanistico primario e, nell'esercizio dei loro poteri tecnico-discrezionali, possono anche verificare se la prevista viabilità sia sufficiente sotto i profili della sicurezza e del razionale utilizzo del territorio. Le relative determinazioni, sulla non conformità del progetto al piano regolatore o sulla insufficienza della prevista viabilità, devono basarsi su una puntuale motivazione, per consentire l'emersione di interessi pubblici effettivamente sussistenti, nonché la tutela dell'interessato in sede di giustizia amministrativa (...). In linea di principio, vanno invece ritenute condivisibili le deduzioni del Comune appellante circa la sussistenza del potere del consiglio comunale di valutare la sufficienza della viabilità nell'area oggetto del progetto, in rapporto all'area più vasta in cui la sua realizzazione si va ad inserire. Tuttavia, tali deduzioni non hanno tenuto conto del fatto che la contestata delibera n. 33 del 2007 non contiene sul punto alcuna specifica motivazione (così come, del resto, non contiene alcun richiamo ad altre specifiche ragioni giustificative)".

In seguito a tali pronunce di annullamento, il Comune di Asiago ha nuovamente avviato il procedimento per l'approvazione del piano di lottizzazione presentato dalle ricorrenti e già adottato con la delibera di Giunta nr. 59 del 2007: all'esito, il Consiglio si è ancora una volta determinato nel senso di negare l'approvazione del piano, con delibera di Consiglio nr. 44/2008 (cfr. doc. 21 della produzione di parte ricorrente): il provvedimento è stato, principalmente, motivato in riferimento alla pretesa inidoneità della viabilità esterna all'epoca esistente, e in particolare della via Enego, a sostenere l'incremento di traffico conseguente all'approvazione del piano.

Anche tale delibera è stata fatto oggetto di gravame dinanzi a questo TAR, che si è pronunciato con le sentenze nr. 2685 e 2686 del 2009, respingendo il ricorso: impugnate tali decisioni dinanzi al giudice dell'appello, il ricorso originario ha, invece, trovato accoglimento, con conseguente annullamento della delibera consiliare nr. 44/2008 (cfr. Cons. St., IV Sez., 4395/2011 e 5485/2011: docc. 22 e 23 della produzione delle ricorrenti).

Appare opportuno riprodurre, per stralcio, parte della motivazione di tali sentenze:

“La parte appellante si duole della circostanza che la decisione di non approvare lo strumento urbanistico attuativo fosse esclusivamente fondata non su ragioni interne al piano di lottizzazione (quali potrebbero essere i temi dell’organizzazione urbanistica ed architettonica dell’intervento), ma su ragioni esterne (quale appunto l’idoneità degli accessi viari) che fondavano la loro legittimità nelle previsioni del piano regolatore generale comunale, alle quali la lottizzazione dava attuazione. Pertanto, dopo un’ampia esposizione di tale posizione, sostenuta anche facendo perno su diversi passaggi della decisione di questa Sezione n. 4368 del 2008, la difesa appellante evidenzia come il diniego opposto dal Comune debba considerarsi illegittimo in relazione all’assetto urbanistico allora vigente.

La censura è fondata e va accolta.

Ritiene la Sezione che la propria precedente decisione n. 4368 del 16 settembre 2008 abbia già sufficientemente individuato i limiti decisionali che regolamentano l’approvazione dei piani di lottizzazione, quando ha affermato che “la giunta ed il consiglio comunale non possono effettuare valutazioni che contrastino con quelle già formalizzate con il piano regolatore. Infatti, se un’area è stata da questo destinata all’edificazione, nel corso del procedimento di approvazione del piano attuativo non è giuridicamente possibile che la medesima area non vada considerata in concreto edificabile ‘per ragioni ambientali e paesaggistiche’, e cioè sulla base di valutazioni diametralmente opposte a quelle già poste a base dello strumento primario che ha previsto l’edificabilità sul piano urbanistico. Ove emergano le relative ragioni, può essere attivato il procedimento per la modifica del piano regolatore, ma – sul piano urbanistico - non può essere respinto il progetto di lottizzazione conforme allo strumento primario”.

Nel rispetto delle diverse finalità della pianificazione urbanistica, la valutazione della congruità del piano di lottizzazione deve quindi porsi in collegamento attuativo e nel rispetto funzionale delle previsioni dello strumento urbanistico di valenza generale. Tali ragioni hanno quindi spinto la Sezione ad affermare che il compito spettante alla giunta ed al consiglio comunale siano limitati all'accertamento della conformità del progetto alle previsioni dello strumento urbanistico primario, imponendo peraltro, giusta il canone ordinario di correttezza dell'azione amministrativa, che le relative determinazioni in merito all'eventuale non conformità del progetto al piano regolatore si fondino su una puntuale motivazione, tale da permettere l'emersione di interessi pubblici effettivamente sussistenti e la conseguente tutela dell'interessato in sede di giustizia amministrativa.

Se queste affermazioni, in merito al metro di giudizio, non paiono contestabili, né sono state aggredite dalle parti contendenti, una diversa valutazione va fatta in relazione alla base del giudizio, ossia agli elementi che possono essere correttamente valutati al fine della declaratoria di non conformità rispetto allo strumento pianificatorio generale ed in particolare in relazione alla supposta insufficienza della viabilità.

In questo senso, nessun aiuto può provenire dalla decisione n. 4368 del 2008, evocata a vario titolo da tutte le parti, atteso che nella detta sentenza non sono stati valutati gli aspetti della viabilità, in quanto introdotti successivamente al provvedimento allora gravato e quindi integranti una motivazione postuma dello stesso. Le affermazioni ivi contenute hanno quindi natura di obiter dictum, sebbene incidentalmente, non si possa non notare come la Sezione abbia suffragato "la sussistenza del potere del consiglio comunale di valutare la sufficienza della viabilità nell'area oggetto del progetto, in rapporto all'area più vasta in cui la sua realizzazione si va ad inserire", ossia limitando il sindacato alla viabilità interna al piano da realizzare.

In senso più generale, non si può non osservare come il tema della pianificazione viaria sia tradizionalmente oggetto di previsioni a livello di piano regolatore generale. L'art. 7 della legge urbanistica (legge 17 agosto 1942, n. 1150, indicando i contenuti del piano generale, espressamente prevede, al punto 1 del comma 1, che questo indichi "la rete delle principali vie di comunicazione stradali, ferroviarie e navigabili e dei relativi impianti". E previsioni di tal fatta si riscontrano, peraltro con terminologia normativa più corrente, in tutte le

discipline regionali che trattano il tema dell'assetto e del governo del territorio (ad esempio, nell'ambito della regione Veneto, la L.R. n. 11 del 2004, separando gli aspetti strutturali del piano regolatore da quelli operativi, prevede che siano fissati "gli obiettivi e le condizioni di sostenibilità degli interventi e delle trasformazioni ammissibili", individuando "le infrastrutture e le attrezzature di maggiore rilevanza" – art. 13 comma 1, lett. j).

Emerge quindi uno stretto collegamento tra la pianificazione generale comunale e l'individuazione della rete viaria necessaria all'attuazione delle scelte di piano. E tale collegamento opera in senso discendente, in modo che la predisposizione infrastrutturale si pone a monte delle previsioni operative attuative.

Così ricostruito il quadro dei rapporti tra i contenuti di piano, appare evidente come la valutazione dei temi della viabilità, e quindi della sufficienza dei collegamenti esterni all'area oggetto di lottizzazione, non sia un elemento da sviluppare in occasione dell'approvazione del piano di lottizzazione, che ha natura attuativa, ma debba essere contenuto, a monte, nello strumento urbanistico generale il quale, sulla base di una previsione complessiva dei temi della gestione del territorio, è il mezzo giuridico funzionalmente idoneo a dare ingresso alle tematiche della circolazione nell'ambito del territorio comunale.

Trasportando il detto schema nella questione qui in scrutinio, emerge con chiarezza come la questione dell'idoneità della viabilità d'accesso all'area di lottizzazione è certamente di pertinenza degli organi comunali, ma deve aver luogo unicamente nell'ambito della redazione dello strumento pianificatorio generale, o di altri strumenti a questo equiparati, ma non può certamente trovar spazio in altri provvedimenti che, stante il loro carattere attuativo, non possono sovrapporsi alle valutazioni generali già operate.

Conclusivamente, il tema della viabilità esterna alla lottizzazione in questione era quindi escluso dalla base di giudizio su cui doveva esprimersi il Comune di Asiago in relazione alla domanda proposta da Asiago 3 Emme s.r.l. e quindi il diniego fondato su tale argomentazione è illegittimo, e comporta l'annullamento della delibera de qua".

3. Descritti i fatti, occorre ora procedere alla verifica della sussistenza, nel caso in esame, degli elementi della fattispecie dell'illecito aquiliano invocata.

Le ricorrenti lamentano che, nonostante l'esito favorevole dei giudizi di impugnazione avverso le delibere consiliari con cui erano state bocciate le proposte di pianificazione avanzate, la possibilità di ottenerne l'approvazione è risultata, di fatto, preclusa dall'intervenuta adozione del nuovo PAT di Asiago, con cui la volumetria in precedenza accordata all'Ambito è stata integralmente stralciata.

Le ricorrenti domandano, in particolare, il risarcimento del danno patito come conseguenza dell'illegittima attività provvedimento del Comune, nelle due componenti del danno emergente (correlato alle spese di progettazione sostenute) e del lucro cessante (consistente, principalmente, nella mancata valorizzazione delle aree in discorso e nella perdita del profitto imprenditoriale).

Il Comune di Asiago oppone, in primo luogo, che nel caso di specie non sussisterebbero i presupposti della responsabilità aquiliana, con specifico riferimento all'elemento soggettivo della fattispecie di cui all'art. 2043 c.c.: si deduce, in particolare, che la colpa dell'Amministrazione dovrebbe essere esclusa alla luce delle pronunce giudiziarie, di carattere tra loro contrastante, che avrebbero interessato la vicenda in commento.

In secondo luogo, parte resistente contesta l'individuazione delle voci di danno operata dalle ricorrenti, nonché l'entità del pregiudizio che per ciascuna di esse viene indicato.

Come noto, perché sia configurabile la responsabilità della Pubblica amministrazione da provvedimento illegittimo sono necessari: a) l'elemento oggettivo; b) l'elemento soggettivo; c) il nesso di causalità materiale o strutturale; d) il danno ingiusto, inteso come lesione della posizione di interesse legittimo e, nelle materie di giurisdizione esclusiva, di diritto soggettivo. Sul piano delle conseguenze e, dunque, delle modalità di determinazione del danno, il fatto lesivo, così come sopra individuato, deve essere collegato, con un nesso di causalità giuridica o funzionale, con i

pregiudizi subiti dalla parte danneggiata (*cf.* Cons. St., sez. III, n. 732 del 23 gennaio 2020; sez. VI, n. 2792 del 29 maggio 2014).

Quanto all'elemento oggettivo, si osserva che i provvedimenti con i quali, per due volte, l'Amministrazione resistente ha negato l'approvazione del PUA "Colonie" sono illegittimi, secondo quanto è stato accertato con le sentenze definitive richiamate (per completezza, si osserva che il Comune di Asiago ha impugnato le decisioni del Consiglio di Stato nr. 4395/2011 e 5485/2011 chiedendone la revocazione: entrambi i ricorsi sono stati dichiarati inammissibili; *cf.* Cons. St. Sez. IV, nr. 3302 e 3303 del 2011, docc. 26 e 27 della produzione delle ricorrenti).

Sul piano dell'elemento soggettivo si osserva che, come noto, a un orientamento maggiormente rigoroso, secondo cui l'illegittimità del provvedimento amministrativo, ove acclarata, costituisce solo uno degli indici presuntivi della colpevolezza, da considerare unitamente ad altri, quali il grado di chiarezza della normativa applicabile, la semplicità degli elementi di fatto, il carattere vincolato della statuizione amministrativa, l'ambito più o meno ampio della discrezionalità dell'Amministrazione (*cf.* Cons. St., IV, 18 ottobre 2019 n. 7082; *id.*, 7 novembre 2019 n. 7602; *id.*, 4 febbraio 2020 n. 909), se ne affianca un altro, secondo cui, nell'ottica di un maggior "favor" per il soggetto privato danneggiato, questo può limitarsi ad invocare l'illegittimità dell'atto quale indice presuntivo della colpa, restando a carico dell'Amministrazione l'onere di dimostrare che si è trattato di un errore scusabile (da ultimo, Cons. St., sez. III, n. 7192 del 22 ottobre 2019; Cons. St., sez. VI, n. 1815 del 19 marzo 2019).

Il Collegio ritiene che, all'uno o all'altro dei due orientamenti si intenda aderire, sussista, nel caso di specie, la lamentata colpa della PA.

Come si è in precedenza osservato, il PUA "Colonie" è stato oggetto di una prima determinazione negativa da parte del Comune di Asiago, che, dopo aver adottato il piano con delibera giuntale, si è determinato in senso negativo in sede di approvazione: la delibera consiliare nr. 33/2007 è stata annullata

all'esito del primo grado di giudizio, con statuizione confermata in sede di appello.

Entrambe le sentenze in commento, in precedenza richiamate nei passaggi salienti, hanno evidenziato come la mancata approvazione del piano non fosse stata fondata su ragioni di carattere urbanistico, ma sulla sopravvenuta contrarietà da parte del Comune rispetto alle scelte di pianificazione operate con il PRG all'epoca vigente, e dunque, sul mutamento degli orientamenti politici sul punto.

A seguito di tali pronunce il Consiglio Comunale, chiamato a riconsiderare il PUA "Colonie", ne ha nuovamente negato l'approvazione con la delibera nr. 44 del 2008: deve, in proposito, osservarsi che questo TAR, con sentenze nr. 2685 e 2686 del 2009, ha rigettato il ricorso proposto avverso tale delibera, mentre detto ricorso ha trovato accoglimento in sede di giudizio di appello, all'esito del quale, come si è già detto, si è disposto l'annullamento della delibera.

Ferma essendo, dunque, l'illegittimità della delibera, occorre verificare se, come sostiene la parte resistente, il contrasto tra le pronunce giudiziarie esaminate e la complessità in fatto della vicenda, testimoniata da tale contrasto, valgano ad escludere la *culpa in agendo* del Comune.

Ritiene il Collegio che nel caso di specie debba ritenersi sussistente anche l'elemento soggettivo della fattispecie di cui all'art. 2043 c.c.

Il complesso degli elementi in disamina dimostra, infatti, che l'Amministrazione ha, dapprima, adottato una delibera consiliare dichiaratamente motivata su ragioni estranee rispetto a quelle che possono legittimamente orientare l'esercizio dei poteri propri del Consiglio Comunale in sede di approvazione degli strumenti attuativi –ragioni sostanzialmente legate a una mutata opzione di tipo politico in ordine allo sviluppo urbanistico del territorio-; in seguito, una volta annullata la prima delibera, l'Amministrazione ha nuovamente negato l'approvazione del PUA, nonostante fosse già stato chiarito dal Consiglio di Stato quale fosse l'ambito

dei poteri che gli organi comunali possono legittimamente esercitare nel corso del procedimento disciplinato dall'art. 20 della L.R.V. n. 11/2004.

Ciò ha provocato una nuova iniziativa giudiziaria, culminata nelle citate decisioni della IV Sezione del Consiglio di Stato, nr. 4395 e 5485 del 2011, con le quali è stato ribadito che le questioni su cui si era concentrato il Comune di Asiago per determinarsi nel rigetto non potevano essere valutate in sede di approvazione del piano esecutivo.

Occorre ancora osservare che non risulta condivisibile quanto le ricorrenti intendono sostenere circa il fatto che la sentenza del Consiglio di Stato nr. 4368/2008 (ovvero, la pronuncia resa in sede di appello relativamente alla prima delibera di diniego di approvazione del PUA), includendo nel perimetro delle valutazioni che il Consiglio comunale è chiamato ad effettuare anche quelle inerenti alla viabilità, avrebbe ingenerato nell'Amministrazione un errore scusabile, poi tradottosi nel suo successivo operato: ciò in quanto, come lo stesso giudice dell'appello ha chiarito nelle sentenze del 2011, l'interpretazione che il Comune ha inteso dare della decisione nr.4368/2008 non risulta coerente con quanto in essa si è affermato.

L'inciso sul quale il Comune si sofferma è quello di cui al punto 6.3 della sentenza in commento, in cui si osserva: *“In linea di principio, vanno invece ritenute condivisibili le deduzioni del Comune appellante circa la sussistenza del potere del consiglio comunale di valutare la sufficienza della viabilità nell'area oggetto del progetto, in rapporto all'area più vasta in cui la sua realizzazione si va ad inserire”*. Con tale *obiter dictum*, tuttavia, il giudice dell'appello ha inteso fare riferimento alla sola viabilità “interna” al piano, giacché la sede per ogni valutazione circa l'idoneità e la sufficienza della viabilità “esterna” non può certo essere quella dell'approvazione dei piani attuativi.

Appare sufficiente, in proposito, richiamare quanto rilevato nelle successive sentenze nr. 4665 e 5485/2011 della IV Sezione del Consiglio di Stato (ovvero, quelle relative alla seconda delibera di diniego dell'attuazione): *“ (...) appare evidente come la valutazione dei temi della viabilità, e quindi della sufficienza dei*

collegamenti esterni all'area oggetto di lottizzazione, non sia un elemento da sviluppare in occasione dell'approvazione del piano di lottizzazione, che ha natura attuativa, ma debba essere contenuto, a monte, nello strumento urbanistico generale il quale, sulla base di una previsione complessiva dei temi della gestione del territorio, è il mezzo giuridico funzionalmente idoneo a dare ingresso alle tematiche della circolazione nell'ambito del territorio comunale (...). Conclusivamente, il tema della viabilità esterna alla lottizzazione in questione era quindi escluso dalla base di giudizio su cui doveva esprimersi il Comune di Asiago in relazione alla domanda proposta da Asiago 3 Emme s.r.l. e quindi il diniego fondato su tale argomentazione è illegittimo, e comporta l'annullamento della delibera de qua".

In conclusione, a fronte di una condotta che si è concretata nell'illegittimo, duplice, rifiuto di approvazione del piano, non viene in evidenza una situazione di obiettiva incertezza, in fatto o in diritto, tale da aver indotto l'Amministrazione precedente in un errore scusabile: al contrario, il quadro fattuale e giuridico nel quale sono maturate le scelte dell'ente appare, obiettivamente, chiaro.

Per tali ragioni non risulta determinante la circostanza che questo TAR, con le sentenze nr. 2685 e 2686 del 2009, abbia rigettato il ricorso avverso la delibera consiliare nr. 44/2008 (sentenze, come rilevato, riformate in grado di appello): del resto, la decisione dell'ente è maturata in epoca anteriore alle citate pronunce, di talché neppure è possibile rintracciare, a fondamento della condotta del Comune, un quadro giurisprudenziale incerto.

Tutto ciò osservato, il Collegio ritiene, altresì, sussistente il nesso causale tra la condotta colposa della pubblica amministrazione e la lesione ("rectius", il danno ingiusto) arrecata alle ricorrenti, dal momento che il duplice, illegittimo diniego di approvazione del PUA "Colonie" ha impedito, definitivamente, l'attività di edificazione dell'area: come già evidenziato, infatti, nelle more della definizione dei giudizi di impugnazione, è stato adottato il PAT di Asiago, che ha precluso l'attività edificatoria nell'area in esame, coerentemente con il

nuovo orientamento politico in punto di sviluppo urbanistico che si rintraccia a fondamento delle delibere consiliari annullate.

Occorre, dunque, procedere alla selezione di quelle conseguenze pregiudizievoli derivanti dal fatto causativo di danno che devono porsi a carico del soggetto pubblico in base al criterio della cd. causalità giuridica (*cfr.*, nel senso che *“In tema di illecito civile, la ricostruzione del nesso di derivazione eziologica esistente tra la condotta del danneggiante e l'oggetto dell'obbligazione risarcitoria implica la scomposizione del giudizio causale in due autonomi e consecutivi segmenti: il primo è volto ad identificare il nesso di causalità materiale o "di fatto" che lega la condotta all'evento di danno; il secondo è, invece, diretto ad accertare, secondo la regola dell'art. 1223 c.c. (richiamato dall'art. 2056 c.c.), il nesso di causalità giuridica che lega tale evento alle conseguenze dannose risarcibili”*, da ultimo, Cass. sez. III, ord. 13 settembre 2019, n. 22857).

4. Secondo le ricorrenti, i danni da risarcire consisterebbero, da un lato, nei costi sostenuti per la progettazione del PUA, dall'altro, nel mancato profitto imprenditoriale e nella mancata valorizzazione immobiliare che sarebbero derivati dalla relativa approvazione: osservano, in proposito, le società predette che il progetto imprenditoriale concepito non era limitato alla sola valorizzazione immobiliare dei terreni per poi alienarli ad altri operatori che si sarebbero occupati dell'edificazione, ma includeva anche lo sviluppo edificatorio dell'area con successiva commercializzazione delle unità immobiliari realizzate.

In via subordinata, le ricorrenti domandano che venga riparato il pregiudizio determinato dalla sola mancata valorizzazione immobiliare.

Parte resistente non svolge contestazioni quanto al danno emergente consistente nelle spese di progettazione sostenute, mentre contesta la pretesa risarcitoria avanzata dalla ricorrenti con riguardo al mancato guadagno correlato al profitto imprenditoriale.

Il Collegio rileva che il danno da risarcire debba essere senz'altro individuato, in primo luogo, in riferimento agli esborsi effettuati per l'elaborazione della

proposta progettuale di PUA sottoposta all'Amministrazione e illegittimamente bocciata.

Quanto al mancato guadagno, il Collegio ritiene che non sia stata adeguatamente dimostrata in giudizio una perdita del profitto imprenditoriale nella misura prospettata dalle ricorrenti in via principale, mentre risulta provato il pregiudizio patrimoniale legato alla mancata valorizzazione immobiliare.

Dette società, difatti, affermano che il progetto imprenditoriale elaborato per le aree incluse nell'ambito Colonie, prevedeva non già l'immediata alienazione a terzi dei terreni una volta intervenuta l'approvazione del piano attuativo, ma includeva anche la fase di esecuzione delle opere di urbanizzazione ed edificazione dell'ambito, con conseguente alienazione degli edifici costruiti: si pretende, dunque, di parametrare le perdite subite al profitto che sarebbe derivato dalla complessiva operazione descritta.

Tale assunto è rimasto, tuttavia, indimostrato, in assenza di dati obiettivi e certi dai quali desumere quanto asserito: le ricorrenti si sono limitate, infatti, ad articolare sul punto prova testimoniale, senza allegare ulteriori elementi concreti –ad esempio, dimostrando la disponibilità di un'organizzazione di persone e di mezzi idonea allo scopo- che depongano nel senso voluto. In conclusione, non vi è prova che la fase di sviluppo edificatorio dell'area non sarebbe stata rimessa ad altri operatori di mercato, come pure ben possibile.

Deve, invece, essere senz'altro risarcito il danno collegato alla mancata valorizzazione fondiaria che l'approvazione del PUA avrebbe comportato, e che si collega alla perdita dell'incremento di valore di cui i fondi avrebbero goduto, rispetto al valore ad essi attribuibile sulla sola scorta delle previsioni del PRG, in caso di determinazione positiva del Comune di Asiago sul piano attuativo proposto: tale danno deve essere liquidato in via equitativa, in base ai criteri che di seguito si indicheranno.

Ed infatti il Collegio ritiene che per la liquidazione del danno, è opportuno avvalersi della tecnica offerta dall'art. 34, comma 4, c.p.a., per cui all'esito di

un giudizio amministrativo il giudice, in caso di condanna al risarcimento del danno, può stabilire i criteri in base ai quali il debitore debba proporre a favore del creditore il pagamento di una somma entro un congruo termine (*cf.* Cons. giust. amm. Sicilia, 03/09/2019, n. 783).

Pertanto, l'amministrazione resistente deve essere condannata ad offrire al ricorrente, entro il termine di 120 giorni decorrenti dalla notificazione o, se precedente, dalla comunicazione in via amministrativa della presente sentenza, una somma di denaro, a titolo di risarcimento del danno, determinata, in via equitativa, secondo i seguenti criteri:

1. la somma da proporre dovrà, in primo luogo, includere un importo corrispondente a quello degli esborsi documentati, sostenuti dalle ricorrenti per la progettazione del piano;
2. la somma dovrà, inoltre, includere un importo pari alla differenza tra il valore di mercato che le aree incluse nell'ambito avrebbero avuto al settembre 2017 –data in cui interveniva il primo, illegittimo, diniego di approvazione del piano- e il prezzo di acquisto dei terreni rivalutato alla medesima data;
3. il valore di mercato delle aree per il caso di approvazione del PUA dovrà essere determinato in riferimento al valore di mercato da riconoscere ad immobili aventi caratteristiche analoghe rispetto a quelle proprie degli immobili in considerazione, inclusi nel territorio del Comune di Asiago, o, in subordine, in quello di Comuni limitrofi;
4. la somma da offrire a ciascuna delle ricorrenti andrà determinata in ragione dell'estensione della superficie immobiliare di cui ognuna è titolare nell'ambito in oggetto;
5. poiché tale risarcimento assolve ad una funzione di reintegrazione della perdita subita dal patrimonio delle ricorrenti, sul relativo importo andrà calcolata anche la rivalutazione monetaria con riferimento al periodo intercorrente tra il 18.09.2007 –data di adozione del primo diniego di approvazione del PUA- fino alla data di deposito della presente decisione.

Sulla somma così rivalutata si computeranno gli interessi legali, calcolati dalla data di deposito della presente decisione fino all'effettivo soddisfo.

Qualora le parti non dovessero giungere ad un accordo sulla somma dovuta, ovvero non dovessero adempiere agli obblighi derivanti dall'accordo concluso, con il ricorso previsto dal Titolo I del Libro IV, potranno essere chiesti la determinazione della somma dovuta ovvero l'adempimento degli obblighi ineseguiti.

5. In conclusione, il ricorso deve essere accolto nei termini appena indicati.

Il regolamento delle spese di lite segue la soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando:

-) dispone la riunione dei ricorsi in epigrafe;
-) accoglie i ricorsi nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, condanna l'Amministrazione resistente al risarcimento del danno mediante l'offerta alle ricorrenti della somma di denaro da determinare secondo i criteri indicati nella parte motiva.

Condanna la stessa Amministrazione al rimborso delle spese processuali sostenute dalle ricorrenti, liquidate in euro 2.000,00 in favore di ciascuna, oltre accessori dovuti per legge.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 24 settembre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Alberto Pasi, Presidente

Marco Rinaldi, Primo Referendario

Daria Valletta, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Daria Valletta

IL PRESIDENTE
Alberto Pasi

IL SEGRETARIO