



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 Lazio  
(Sezione Seconda Bis)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

Sul ricorso numero di registro generale 4878 del 2002, proposto da:

Soc Ilcesa – Impresa Laziale Costruzioni Edili Appalti a r.l., in persona del legale rappresentante p.t. signor Giovanni Bernardi, rappresentata e difesa dagli Avv. ti Federico Mannucci e Valerio Valeri, con domicilio eletto presso lo studio degli stessi in Roma, via G. D. Romagnosi, 20 (ora in viale Mazzini, 11 Sc.H Int.3),

**contro**

Comune di Nemi, in persona del Sindaco p.t., costituitosi in giudizio, rappresentato e difeso dall'Avv. Maria Athena Lorizio, con domicilio eletto presso lo studio della stessa in Roma, via Dora, 1,

**per l'accertamento**

del diritto al risarcimento dei danni derivanti da una serie di atti di programmazione edilizia limitativi dell'utilizzazione edificatoria dell'area di proprietà della ricorrente.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 luglio 2009 il dott. Francesco Arzillo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

### FATTO e DIRITTO

1. Con il presente ricorso, ritualmente notificato e depositato, la società in epigrafe, proprietaria di un terreno sito nel Comune di Nemi, località Monte Canino, della superficie catastale di mq. 35.540, distinto nel N.C.T. al foglio 9, particelle 9-10-110-32-39-67 e 116, ha chiesto:

a) l'accertamento del diritto al risarcimento dei danni derivanti da una serie di atti di programmazione edilizia e connessi comportamenti che di fatto avrebbero impedito l'utilizzazione edificatoria dell'area in questione;

b) la conseguente condanna del Comune di Nemi a pagare alla ricorrente, a titolo risarcitorio, la somma di Euro 2.471.866,01, o la diversa somma che risulterà di giustizia sulla base delle risultanze istruttorie, ovvero anche in via equitativa, con rivalutazione e interessi;

c) in subordine, la fissazione dei criteri in base ai quali il Comune di Nemi dovrà proporre a favore della ricorrente il pagamento di una somma entro un congruo termine.

Si è costituito in giudizio il Comune di Nemi, resistendo alla pretesa risarcitoria azionata con il ricorso.

Con sentenza istruttoria n. 3919/2009, depositata il 16 aprile 2009, il Tribunale ha disposto incombenti istruttori.

La causa è stata infine chiamata per la discussione all'udienza pubblica del 9 luglio 2009, e quindi trattenuta in decisione.

2. La pretesa risarcitoria azionata dalla ricorrente in questa sede si fonda sull'allegazione dei seguenti fatti (in sintesi):

a) il terreno riveste destinazione edificatoria, ricadendo nel comprensorio residenziale E1 disciplinato dal Piano Particolareggiato a iniziativa pubblica, adottato con delibera di C.C. n. 36 del 21.3.1984 e approvato con delibera di C.C. n. 129 del 22.12.1987;

b) nel 1989 la ricorrente richiedeva l'approvazione del progetto di attuazione del comparto e del progetto esecutivo delle opere di urbanizzazione primaria interne al comparto, unitamente alla stipulazione della relativa convenzione per l'esecuzione delle stesse, ai sensi dell'art. 2.2 delle N.T.A. del Piano Particolareggiato;

c) con deliberazione di C.C. n. 25 del 6.3.1991 il Comune di Nemi revocava in autotutela la delibera di approvazione del P.P., a motivo del rilievo dell'omessa richiesta del parere della Soprintendenza competente, che aveva comunicato la sussistenza di un vincolo archeologico risalente al 1932;

d) il TAR del Lazio dapprima sospendeva (con ordinanza in data 8.7.1992), e infine annullava (con sentenza n. 138/93) la deliberazione di cui al punto c), ritenendo insussistente il vincolo archeologico in questione;

- e) il Comune di Nemi, con deliberazione di C.C. n. 66 del 29.7.1992, adottava una variante al P.R.G. nella quale all'area in questione veniva attribuita la destinazione "agricola di salvaguardia" che eliminava sostanzialmente l'edificabilità del comprensorio;
- f) il TAR del Lazio, con la sentenza n. 1714/1993, poi confermata in appello con la sentenza n. 198/1995 del Consiglio di Stato, annullava anche la deliberazione di cui al punto e), ritenendo ingiustificata la riduzione delle possibilità edificatorie dei privati, titolari di un affidamento, a fronte del mantenimento delle quote di cubatura assegnate all'edilizia residenziale pubblica;
- g) il Comune di Nemi, con la delibera di C.C. n. 10 del 16 febbraio 1995, adottava nuovamente una variante di P.R.G., con la quale, nel tenere fermi gli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, si imprimeva all'area della ricorrente la destinazione di "Zona C1 residenziale e di conservazione dei valori ambientali del paesaggio" (art. 16 delle N.T.A.);
- h) con istanza del 3.5.1995, l'odierna ricorrente chiedeva il riesame del progetto relativo al Comparto Edificatorio E2 del P.P. E/1;
- i) il Comune, nel provvedere su detta istanza, dapprima applicava in data 19.6.1995 le misure di salvaguardia e poi, con provvedimento del 21.7.1995, si pronunciava in senso negativo sulla stessa;
- l) la delibera di cui al punto g) e i provvedimenti di cui al punto i) venivano annullati dal TAR del Lazio con la sentenza n. 2235/96, successivamente confermata in appello dal Consiglio di Stato con

la sentenza n. 5698/2002; ciò sulla base del rilievo dell'illegittimità del reiterato sostanziale azzeramento delle possibilità edificatorie dei privati, a fronte di un'intatta edificabilità nell'edilizia residenziale pubblica;

m) con delibera di C.C. n. 87/1998, il Comune di Nemi adottava una variante di P.R.G. volta a recepire il vincolo archeologico imposto dal Ministero per i Beni Culturali e Ambientali, con D.M. n. 112376 del 22.2.1994, in via diretta (per circa 425 mq.) e indiretta (per circa 2100 mq.) sulla particella 10;

n) con la sentenza n. 1763/2000 il TAR del Lazio, nel pronunciarsi sui due ricorsi proposti avverso il provvedimento di vincolo, rigettava l'impugnativa rivolta avverso il vincolo diretto, mentre disponeva accertamenti istruttori circa il vincolo indiretto, riservandosi le ulteriori decisioni nel merito;

o) la Regione Lazio, con deliberazione di G.R. n. 1380/2001, valutava come non meritevole di approvazione la variante di cui al punto m);

p) il Comune di Nemi, con la delibera di C.C. n. 67 del 28.12.2001 (poi approvata con la deliberazione di G.R. n. 457 del 1 aprile 2005, ha infine adottato un'ulteriore variante che destina l'area in questione a edilizia convenzionata economica e popolare da sottoporre a preventivo P.E.E.P. , con indice territoriale 0,14 mc/mq.

2.1 Sulla base di questi fatti, la ricorrente lamenta l'illiceità del comportamento dell'Amministrazione comunale, in quanto ostruzionistico e persecutorio, e diretto a impedire con ogni mezzo la legittima utilizzazione edificatoria dell'area in

questione, in violazione dei principi che impongono il rispetto delle sentenze del giudice amministrativo, nonché dei principi di imparzialità, correttezza e buona amministrazione.

Conseguentemente, la medesima chiede il risarcimento del danno conseguente all'impossibilità di realizzazione delle residenze "ab origine" previste, per effetto del comportamento dell'Amministrazione resistente.

3. La difesa dell'Amministrazione si fonda sui seguenti argomenti (in sintesi):

- la successione degli atti pianificatori che hanno interessato la zona di Monte Canino riflette sia l'inadeguatezza delle previsioni demografiche originarie, rivelatesi erronee per eccesso, sia la necessità di adeguarsi ai vincoli archeologici e alle prescrizioni del Parco dei Castelli Romani;

- la situazione derivante dalla variante generale al P.R.G. adottata con deliberazione di C.C. n. 67 del 28 dicembre 2001 e approvata dalla Regione Lazio con delibera di G.R. n. 457 del 1 aprile 2005, per i terreni di proprietà I.L.C.E.S.A. distinti al foglio 9 la destinazione urbanistica è la seguente:

- a) particelle 10-110 e 9/p: Zona "C" di espansione edilizia, sottozona "C2" - villini a schiera, località Monte Canino;

- b) particella 9/p - 39 - 67 e 116: Zona "L" - attività agroforestali;

- c) part. 32 non presente nella mappa catastale in possesso dell'Amministrazione;

- nel caso in esame il danno lamentato in relazione alla mancata utilizzazione edificatoria dell'area di sua proprietà non è stato adeguatamente dimostrato e qualificato dalla ricorrente;

- non è rinvenibile alcun nesso di causalità tra il lamentato evento dannoso e il comportamento dell'amministrazione;
- nella specie quest'ultima si è mossa nel pieno rispetto dei criteri di prudenza, imparzialità, correttezza e buona amministrazione, tenuto conto anche dei vincoli imposti dal competente Ministero; il che rileva anche sotto il profilo dell'insussistenza dell'elemento soggettivo dell'illecito;
- in particolare, va rilevata la ragionevolezza del comportamento dell'Amministrazione nel procedere a una progressiva riduzione sia delle cubature previste per l'edilizia residenziale pubblica, sia di quelle previste per l'edilizia residenziale privata, senza che ciò abbia comportato la illegittima violazione di alcuna legittima aspettativa dei privati, ingenerata dalla condotta del Comune e meritevole di tutela, avuto riguardo anche alla mancata stipula della convenzione;
- comunque, alla stregua del criterio della prognosi postuma, il danno non si sarebbe verificato, perché la rinnovata adozione dei provvedimenti pianificatori in esito al contenzioso giurisdizionale non avrebbe avuto esiti favorevoli per il privato, alla stregua del principio di ragionevolezza.

4. Il Collegio ritiene che la vicenda in esame vada ricostruita a partire da un'esatta qualificazione della posizione giuridica originaria di cui la ricorrente va riconosciuta titolare.

Il Collegio ritiene che detta posizione sia meritevole di tutela risarcitoria, in quanto fondata sull'avvenuta approvazione del piano particolareggiato, rispetto al quale la convenzione

successiva – poi non stipulata – aveva natura puramente esecutiva.

Ci si trova di fronte – nel caso di specie – non tanto a un interesse pretensivo, quanto a un vero e proprio interesse oppositivo, azionato dapprima in sede impugnatoria, con esito favorevole, avverso una serie di atti di pianificazione tendenti a ridurre in misura assai consistente l'edificabilità della zona; e successivamente nella presente sede, per ottenere il risarcimento dei conseguenti danni patrimoniali.

Al riguardo, è bene ricordare che, secondo l'insegnamento della Suprema Corte, la posizione del proprietario, traducibile nell'interesse alla conservazione della qualità edificatoria del suolo conseguita per effetto di una lottizzazione convenzionata, costituisce un interesse legittimo oppositivo, la cui lesione, determinata dalla successiva adozione di un piano regolatore che non tenga conto di essa, senza darne specifica e puntuale motivazione, costituisce di per sé danno ingiusto risarcibile, non richiedendosi ulteriormente né la prognosi sull'effettiva realizzabilità dello "ius aedificandi", né specifici riscontri basati sulla successiva esplicazione dell'attività amministrativa, dato che l'interesse a eseguire le opere edilizie era già entrato nel patrimonio del titolare. Infatti “nel caso nella fattispecie di ius variandi nella pianificazione, esercitato senza adeguata ponderazione dei contrapposti interessi in presenza di (ed in contrasto con) qualificate posizioni di vantaggio determinate dalla pianificazione preesistente... è consequenziale disattendere la considerazione secondo cui il potere, pur scorrettamente



esercitato dall'amministrazione, rappresenta un rischio che nell'ottica del nesso causale, non consentirebbe di riscontrare un collegamento tra il danno e la condotta illegittima” in quanto “la proposizione appare formulata nella logica... di una proiezione prognostica negativa dell'interesse del lottizzante, di cui il giudice di merito sembra obliterare una dimensione statica e semplicemente conservativa della posizione di vantaggio” (Cass. Civ., sez. I, 10 gennaio 2003, n. 157).

Va quindi ribadito, con riferimento al caso in esame, che alla conformazione proprietaria derivante dalla convenzione di lottizzazione deve equipararsi – secondo una classica nozione del diritto urbanistico – quella scaturente dal piano particolareggiato a iniziativa pubblica regolarmente approvato: il che consente di applicare alla vicenda in questione gli stessi principi delineati dalla Corte di cassazione nella menzionata pronuncia.

Non vi è dubbio che nella specie i successivi atti pianificatori, poi annullati dal Tribunale, abbiano impedito la realizzazione dell'originario progetto edilizio ed abbiano comportato una vera e propria ablazione della posizione giuridica legittimamente acquisita dalla società ricorrente. Posizione la quale va risarcita “ora per allora”, a prescindere dalla vicenda pianificatoria ultima (ossia dalla variante adottata nel 2001 e approvata nel 2005), la quale ovviamente non può sanare retroattivamente un danno avente la propria causa in atti precedenti.

Gli atti pianificatori annullati dal giudice amministrativo ledevano quindi il ragionevole affidamento dell'odierna ricorrente; la loro illegittimità, accertata in giudizio, si colora – nella presente sede

risarcitoria – quale vera e propria illiceità, risarcibile – trattandosi di una fase anteriore alla stipulazione della convenzione – secondo i tradizionali principi della responsabilità extracontrattuale.

In particolare, va rilevata la sussistenza dei relativi presupposti.

In primo luogo, le precedenti considerazioni consentono di rilevare la presenza di una serie reiterata di comportamenti concretantisi nell'adozione di una serie di atti non conformi a diritto e lesivi di una situazione qualificabile come interesse legittimo oppositivo.

In secondo luogo, è evidente che questi atti hanno causato un danno all'odierna ricorrente: ciò risulta "in re ipsa" dalla conseguente evidente impossibilità di realizzare l'intervento edificatorio secondo le volumetrie originariamente assentibili.

Circa l'elemento soggettivo, poi, è noto che in presenza di reiterati annullamenti di provvedimenti amministrativi illegittimi non è necessario, secondo la giurisprudenza, un particolare sforzo probatorio. Infatti, pur non essendo configurabile – in mancanza di un'espressa previsione normativa – una generalizzata presunzione (relativa) di colpa dell'Amministrazione per i danni conseguenti ad un atto illegittimo o comunque ad una violazione delle regole, possono comunque operare le regole di comune esperienza e la presunzione semplice, di cui all'art. 2727 c.c., desunta dalla singola fattispecie. Il privato danneggiato può, quindi, invocare l'illegittimità del provvedimento quale indice presuntivo della colpa o anche allegare circostanze ulteriori, idonee a dimostrare che si è trattato di un errore non scusabile.

Spetterà, di contro, all'Amministrazione dimostrare che si è trattato di un errore scusabile, configurabile, ad esempio, in caso di contrasti giurisprudenziali sull'interpretazione di una norma, di formulazione incerta di norme da poco entrate in vigore, di rilevante complessità del fatto, di influenza determinante di comportamenti di altri soggetti, di illegittimità derivante da una successiva dichiarazione di incostituzionalità della norma applicata (Consiglio di Stato, sez. VI, 23 marzo 2009, n. 1732).

Nella specie, parte ricorrente ha allegato l'illegittimità dei provvedimenti reiteratamente annullati dal giudice amministrativo quale sufficiente indice di colpevolezza dell'Amministrazione, rimarcando il carattere prolungato e reiterato della compressione dell'aspettativa edificatoria.

Il Collegio riconosce, con riguardo al primo annullamento in autotutela, una causa scusante - sotto il profilo della colpevolezza - in relazione alla connessa questione della sussistenza del vincolo, atteso il fatto che il Comune di Nemi ha tenuto conto di una comunicazione della competente Soprintendenza archeologica.

Nel contempo, deve tuttavia osservarsi che la successiva reiterata adozione di provvedimenti dichiarati illegittimi in giudizio (o non approvati) non è giustificabile sulla base delle considerazioni di merito proposte dalla difesa dell'Amministrazione, in ordine alle modalità del bilanciamento tra la quantificazione della riduzione applicabile rispettivamente all'edilizia residenziale e a quella non residenziale: argomenti che comportano il sostanziale disconoscimento dei profili di illegittimità accertati con sentenze

passate in giudicato; mentre, con riferimento alla questione del vincolo archeologico, va rilevato che lo stesso riguardava solo una parte della proprietà dell'odierna ricorrente.

Da tutti questi elementi risulta, in conclusione, che la domanda risarcitoria è fondata.

4.1 Con riferimento alla quantificazione del risarcimento, è sempre possibile la determinazione generica del danno risarcibile, con l'indicazione all'Amministrazione dei criteri cui attenersi nel formulare la proposta a favore del danneggiato di quantificazione della somma dovuta. Ciò rientra nei poteri d'ufficio del giudice amministrativo sulla base della normativa processuale vigente (art. 35, comma 2 del D. lgs. n. 80/98 come sostituito dall'art. 7 della L. n. 205/2000), la quale consente una procedura che si conclude, in caso di mancanza di accordo, con il ricorso previsto per l'esecuzione del giudicato ai fini della concreta determinazione della somma dovuta (Consiglio di Stato, sez. V, 2 ottobre 2002, n. 5174).

Pertanto, entro il termine di novanta giorni dalla notificazione o dalla comunicazione in via amministrativa della presente sentenza, il Comune di Nemi dovrà proporre a favore della società ricorrente – previa adeguata istruttoria in contraddittorio con la medesima – il pagamento di una somma, da quantificarsi al valore attuale, sulla base:

a) dell'effettiva perdita di capacità edificatoria del terreno in questione, risultante dalla differenza tra le originarie previsioni del Piano Particolareggiato E 1 e le previsioni di cui alla variante generale approvata con delibera di G.R. n. 457 del 1.4.2005;

- b) del prezzo pagato per la vendita all'asta del terreno medesimo in data 15.9.2005 in sede di esecuzione immobiliare (ove non emergano, in sede istruttoria, elementi di fatto che consentano di discostarsi motivatamente dallo stesso);
- c) della durata dell'illecita compressione dell'aspettativa edificatoria e del tempo trascorso;
- d) della circostanza che la particella 10 del terreno in questione è stata sottoposta con D.M. n. 112376 del 22 febbraio 1994 a vincolo archeologico.

Sulla somma complessiva così determinata sono poi dovuti gli interessi legali dalla data dell'effettiva liquidazione del danno fino al soddisfo.

5. Conclusivamente il ricorso va accolto, con la conseguente condanna dell'Amministrazione al risarcimento dei danni secondo i suindicati criteri.

6. Attesa la peculiare natura della controversia, sussistono giusti motivi per compensare le spese di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sez. II-bis, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo accoglie e, per l'effetto, condanna il Comune di Nemi al risarcimento dei danni in favore della società ricorrente, come da motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 luglio 2009 con l'intervento dei Magistrati:

Eduardo Pugliese, Presidente  
Solveig Cogliani, Consigliere  
Francesco Arzillo, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

**DEPOSITATA IN SEGRETERIA**

**II 07/01/2010**

**(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)**

**IL SEGRETARIO**