

L'interesse, di natura collettiva, sotteso alla realizzazione dell'infrastruttura è stato giudicato dall'amministrazione prevalente su quello, essenzialmente di natura individuale, sotteso all'erogazione dell'aiuto alla singola impresa. E' allora evidente come, in una doverosa considerazione unitaria della persona giuridica Stato, la scelta (dello Stato) di realizzare un'opera pubblica costituisca il superamento, all'esito di una rinnovata ponderazione dell'interesse pubblico, della precedente decisione (sempre riconducibile allo Stato) di ammettere il progetto al regime incentivante.

A ben vedere, la vicenda sottoposta all'esame del Collegio può essere riassunta nel senso che un imprenditore, che aveva intrapreso una serie di attività prodromiche alla realizzazione di una complessa iniziativa economica, è stato indotto a rinunciarvi in ragione della futura realizzazione di un'infrastruttura di rilevante interesse pubblico, siccome annunciata dall'approvazione degli atti prodromici alla realizzazione dell'opera (che la scelta di desistere sia riconducibile direttamente all'imprenditore risulta in modo chiaro dalla sua richiesta di "risoluzione" della convenzione di concessione delle aree comunali - all. 26 ric.-, avanzata nel marzo 2004 e prontamente accettata dall'ente locale; cfr. delib. 3.4.2004, all. 32 ric.).

Senonché - precisato come non può certo sostenersi che all'amministrazione, istituzionalmente deputata alla tutela e al perseguimento dell'interesse pubblico, fosse preclusa la realizzazione di un intervento di sì ampia portata (tale da essere inserito nel novero delle opere strategiche) per la necessità di salvaguardare gli interessi economici di un privato cittadino, che altrimenti essa verrebbe meno alle sue funzioni - non risultano dedotte circostanze che potrebbero condurre al rilievo di illegittimità del progetto preliminare e, a cascata, di illiceità dell'azione amministrativa.

Per quanto sin qui osservato, l'attività posta in essere dall'amministrazione al momento della pretesa produzione dell'illecito non risulta affetta da vizi che possano farne rilevare l'illegittimità. Ne segue che l'amministrazione non risulta aver dato corso ad attività suscettibili di qualificazione in termini di illecito nei confronti della posizione della società ricorrente, quanto meno in relazione alle ragioni della domanda enunciate nel caso di specie; ciò che esime, **infine, dalla disamina dei rimanenti elementi costitutivi della fattispecie risarcitoria (restando peraltro aperta la questione - non dedotta, e dunque non esaminata, nell'odierna controversia - della possibilità di un ristoro per l'eventuale**

lesione dell'incolpevole affidamento ingenerato dall'amministrazione nel qualificato "contatto sociale" con l'amministrato

Ne segue che, qualificando la vicenda in termini sostanzialistici (operazione ammessa in sede di giurisdizione esclusiva, occorrendo soltanto verificare, in punto di fatto, l'avvenuta configurazione dei presupposti dell'obbligazione indennitaria), e dunque indipendentemente dalla formale giustificazione adottata per la "revoca" dell'agevolazione, alla ricorrente potrebbe essere in astratto riconosciuto l'indennizzo a titolo di ristoro dei danni patiti, in conseguenza dello ius poenitendi esercitato dall'amministrazione. **Nondimeno, tale diritto in concreto non le spetta per la ragione che l'art. 21-quinquies è entrato in vigore l'8 marzo 2005 (in quanto introdotto nell'ordinamento con la l. 11 febbraio 2005, n. 15, pubblicata il 21 febbraio), e dunque in epoca successiva al perfezionamento della revoca implicita, per essere la vicenda venuta a definitivo compimento con la menzionata richiesta di "risoluzione concordata" della convenzione sull'utilizzo dei suoli comunali, formulata al Comune il 23 marzo 2004 e accettata dall'ente con deliberazione del 3 aprile 2004, comunicata all'interessato il successivo 16 aprile (cfr. all. 32 ric. Cit.).**

Ricorso contro la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero dello sviluppo economico e l'A.n.a.s. s.p.a. per la condanna delle amministrazioni resistenti, in via solidale: a) al risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali derivanti dall'illecito commesso in relazione alla violazione dell'art. 1 del 1° Prot. Addizionale alla Cedu, in misura non inferiore a euro 5.525.000,00 (di cui euro 5.500.000,00 per danni patrimoniali ed euro 25.000,00 per danni non patrimoniali), oltre interessi legali e rivalutazione monetaria, ovvero nella misura di giustizia e anche in via equitativa; b) in via subordinata, alla corresponsione dell'indennizzo dovuto ai sensi dell'art. 21-quinquies l. n. 241 del 1990 a seguito della revoca delle agevolazioni ottenute, in misura non inferiore a euro 4.600.000,00, oltre interessi legali e rivalutazione monetaria, ovvero nella misura di giustizia e anche in via equitativa. Cosa ne pensa l'adito giudice amministrativo?

Il ricorso è infondato.

2.1. Precisato in limine che non è più possibile dubitare, alla luce di un orientamento che pacificamente accolto dal Giudice della giurisdizione, dell'autonomia della domanda di risarcimento dei danni (per le ipotesi di esercizio del potere autoritativo *contra legem*) rispetto a quella di annullamento di atti amministrativi illegittimi (dove la reiezione della corrispondente eccezione di inammissibilità spiegata dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; cfr. Cass. civ., sez. un., 23 dicembre 2008, n. 30254), si deve anzitutto rilevare come la società ricorrente allegghi quale causa petendi della pretesa risarcitoria l'illecito derivante dalla violazione dell'art. 1 ("protezione della proprietà") del Protocollo n. 1 addizionale alla Cedu (in relazione agli artt. 2043 cod. civ. e 41 della Convenzione stessa), a tenore del quale: "ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale" (par. 1); "le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di porre in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende" (par. 2).

Segnatamente, sotto un primo profilo ricorrerebbero tutti gli elementi individuati dalla consolidata giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (in ordine alla nozione ampia del concetto di "beni", alla sussistenza in concreto di un "bene tutelato" e di un'"interferenza" nel relativo godimento, alla legittimità di detta interferenza e comunque all'eventuale "equo bilanciamento" tra i diritti dell'individuo colpito e quelli della collettività) per riscontrare la dedotta violazione (nella specie, il "bene" sarebbe integrato dal "possesso" consistente nel diritto di superficie concesso alla ricorrente dall'ente locale, dal diritto di credito per le agevolazioni e dalla legittima aspettativa nella realizzazione del progetto; l'"interferenza" consisterebbe nella predisposizione del menzionato tracciato autostradale,

a sua volta comportante la revoca del diritto di superficie e la perdita delle agevolazioni; tale interferenza sarebbe inoltre illegittima e comunque sproporziona rispetto ai diritti della ricorrente, stante la possibilità di collocare altrove l'opera).

Sotto altro profilo (dalla ricorrente quale violazione dell'art. 2043 cod. civ.), le resistenti avrebbero posto in essere atti illegittimi in ragione: dell'approvazione del progetto dell'infrastruttura stradale successivamente alla concessione delle agevolazioni per le aree depresse e senza espletamento di attività istruttoria; dell'omessa comunicazione di avvio del procedimento; della mancata previsione di indennizzo a favore della ricorrente; di una serie di violazioni dell'art. 3 d.lgs. n. 190 del 2002 (tra cui la mancata trasmissione del progetto nei termini previsti, la carenza documentale, l'omessa evidenziazione delle fasce di rispetto e delle caratteristiche anche finanziarie dell'opera, la mancata previsione delle necessarie opere strumentali, il difetto di v.i.a.).

Tali – pur perspicue – allegazioni non sono tuttavia idonee, ad avviso del Collegio, a ritenere integrata la fattispecie risarcitoria.

Si deve in proposito chiarire che entrambi i profili di responsabilità enunciati dalla ricorrente non possono che trovare unitaria considerazione nella consueta operazione di sussunzione della fattispecie concreta nell'art. 2043 cod. civ., spettando al giudice l'individuazione di un'eventuale responsabilità aquiliana alla stregua della normativa interna.

La particolarità dell'odierna questione risiede, ovviamente, nella peculiare natura dell'autore (e delle cause) della lesione dedotta, ciò che impone di apprezzarne il contegno anche alla stregua di disposizioni sovranazionali dotate di portata conformativa della relativa sfera d'azione; con la conseguenza che **l'asserita violazione dell'art. 1 I° Prot. addiz. Cedu, incidente sul difficile bilanciamento tra diritti singolari e interesse collettivo, può concorrere a integrare, in questa specifica sede, il parametro alla stregua del quale riscontrare l'eventuale illegittimità/illiceità di una condotta dei pubblici poteri, e dunque la perpetrazione di un *damnum iniuria datum*.**

In questa ottica - e pur volendo astrattamente ammettere che la ricorrente, ancorché non intestataria di posizioni propriamente dominicali, possa comunque vantare un titolo di collegamento col "bene" idoneo a porla in una situazione analoga a quella del proprietario - è da dire che il ridetto art. 1, pur sancendo l'esistenza di un generale "diritto al rispetto dei beni", ammette tuttavia che un'ingerenza della pubblica amministrazione possa attuarsi allorquando ricorra una causa di pubblica utilità, alla stessa stregua della regola di cui all'art. 42 Cost. (che notoriamente connette il potere ablatorio alla ricorrenza di motivi di interesse generale; cfr. Cass. civ., sez. I, 2 aprile 2007, n. 8210).

Ciò chiarito, ritiene il Collegio come nel caso di specie non siano stati dedotti elementi sufficienti per ravvisare una condotta illecita delle intimate amministrazioni alla stregua della dedotta causa petendi.

Merita di essere segnalata la sentenza numero 7544 del 24 luglio 2009, emessa dal Tar Lazio, Roma ed in particolare il seguente passaggio:

< Cominciando perciò dall'esame dei dedotti vizi di legittimità (gli unici rilevanti, giova ribadire, ai fini della cognizione sulla pretesa risarcitoria) rileva il Collegio come nella procedura per la realizzazione delle infrastrutture strategiche, già delineata dalla l. n. 443 del 2001 e dal d.lgs. n. 190 del 2002 (applicabili *ratione temporis* al caso di specie; oggi essa si rinviene negli artt. 161 ss. del c.d. Codice dei contratti pubblici), e in particolare nell'art. 3 d.lgs. n. 190 del 2002 si stabilisca che "il progetto preliminare, istruito secondo le previsioni del presente articolo, è approvato dal CIPE" (comma 5).

La deliberazione del Consiglio di amministrazione dell'Anas n. 14 del 3 marzo 2004 (cfr. doc. 24 ric.) consiste allora in un atto del soggetto individuato quale attuatore dell'intervento avente valenza meramente prodromica (e con finalità di pre-istruttoria) rispetto all'anzidetta approvazione del Cipe, non essendo suscettibile di spiegare effetti giuridici nei confronti dei proprietari interessati stante il chiaro disposto del comma 7 del citato art. 3 ("l'approvazione [del progetto preliminare] determina, ove necessario ai sensi delle vigenti norme, l'accertamento della compatibilità ambientale dell'opera e

perfeziona, ad ogni fine urbanistico ed edilizio, l'intesa Stato-regione sulla sua localizzazione, comportando l'automatica variazione degli strumenti urbanistici vigenti ed adottati; gli enti locali provvedono alle occorrenti misure di salvaguardia delle aree impegnate e delle relative eventuali fasce di rispetto”.

Di fronte ai rilievi dell'amministrazione circa la non lesività del progetto la ricorrente replica opponendo la previsione, contenuta nell'“avviso” per la selezione del promotore del 3 luglio 2007, secondo cui “il tracciato individuato nel progetto preliminare ANAS risulta vincolante ai fini della predisposizione della proposta” (punto III.1.2.; cfr. doc. 36 ric.).

Tale indicazione non può tuttavia spiegare alcuna influenza ai fini di causa, dal momento che all'epoca di verifica del preteso illecito (che la ricorrente assume risalire all'approvazione in parola) la procedura era ancora a uno stadio iniziale e non si aveva alcuna certezza circa l'immutabilità di detto “progetto preliminare”.

E del resto tale certezza non si ha tuttora, alla luce della perdurante possibilità delle competenti amministrazioni di assumere determinazioni divergenti da quelle originarie, in termini tanto di concreta realizzazione dell'intervento (che sarebbe stato finanziato, ma solo in parte, nel marzo 2009; cfr. all. 39 ric.) quanto di modificazione delle modalità esecutive.

2.1.3. Quanto appena detto consentirebbe di condividere l'eccezione della resistente circa l'assenza di lesività (e dunque di idoneità a produrre un pregiudizio patrimoniale) del “progetto Anas”.

Ritiene peraltro il Collegio che le peculiari caratteristiche del diviso intervento (tra cui l'inclusione dell'opera nel Programma delle infrastrutture strategiche e l'approvazione del “progetto” da parte dell'ente preposto alla gestione del patrimonio stradale nazionale) fossero effettivamente tali da consigliare a un accorto imprenditore di desistere dalla propria iniziativa, specie se di rilevante entità, alla luce di un'analisi costi-benefici atta a evidenziare i rischi insiti in quella che all'epoca era una vera e propria scommessa sulla futura realizzazione dell'opera.>

Ma non solo

< Rimane allora da esaminare la domanda di corresponsione di un compenso a titolo di indennizzo per l'implicita revoca delle agevolazioni determinata dalla sopravvenuta attività progettuale.

2.2.1. La ricorrente invoca sia l'art. 21-quinquies (“revoca del provvedimento”) l. n. 241 del 1990 - a mente del quale “per sopravvenuti motivi di pubblico interesse ovvero nel caso di mutamento della situazione di fatto o di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario, il provvedimento amministrativo ad efficacia durevole può essere revocato da parte dell'organo che lo ha emanato ovvero da altro organo previsto dalla legge. La revoca determina la inidoneità del provvedimento revocato a produrre ulteriori effetti. Se la revoca comporta pregiudizi in danno dei soggetti direttamente interessati, l'amministrazione ha l'obbligo di provvedere al loro indennizzo. Le controversie in materia di determinazione e corresponsione dell'indennizzo sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo” (comma 1).

Nella memoria finale essa richiama anche il più volte citato art. 1 I° Prot. add. Cedu, che a suo dire si limiterebbe a richiedere la verifica di una qualsiasi “interferenza”, ivi inclusa quella consistente nell'approvazione di un'opera strategica impeditiva della soddisfazione dell'interesse del privato, al di là di formali atti di revoca.

A tale proposito rileverebbe tanto il contegno del Ministero delle attività produttive, rimasto inerte sulle sollecitazioni della ricorrente in merito alla possibilità di rinvenire aree alternative (anche in una Regione limitrofa) per l'attuazione dell'intervento, quanto l'antioriorità della concessione del beneficio, elementi idonei a qualificare la sopravvenuta attività provvedimentale della branca di amministrazione preposta allo sviluppo delle infrastrutture alla stregua di una revoca implicita della provvigione.

La pretesa è infondata.

2.2.2. L'art. 21-quinquies costituisce espressione di un canone che ormai informa di sé la complessa dinamica di attuazione dell'interesse collettivo, venuta ad assumere via via nel tempo connotazioni parametrare alla dialettica “lealmente collaborativa” in cui si cala oggi il confronto tra i titolari di attribuzioni pubbliche e gli amministrati. Si tratta cioè di una norma che consente oggi di ravvisare un

principio generale, iscrivendosi nel paradigma della responsabilità da atto lecito dannoso ed entrando nel novero delle “garanzie del cittadino nei riguardi dell’azione amministrativa” costituzionalmente ricondotte dall’art. 117, 2° comma, lett. M), ai “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” (cfr. TAR Sicilia – Palermo 9 luglio 2007, n. 1775, secondo cui tali “garanzie”, esplicitate con riferimento alla materia dell’accesso, vanno identificate con gli anzidetti livelli essenziali a fortiori in relazione alla disciplina delle conseguenze pregiudizievoli dell’attività amministrativa autoritativa).

Con la generalizzazione della norma sull’indennizzo ha cioè preso corpo un modello generale di ristoro delle perdite patrimoniali subite dagli amministrati insensibile tanto a profili di illegittimità quanto ad aspetti comportamentali (con conseguente irrilevanza di eventuali indagini su profili di colpevolezza dell’amministrazione), occorrendo unicamente la dimostrazione, da parte dell’interessato, dell’oggettiva verifica di un pregiudizio economico e del nesso causale tra l’attività amministrativa ed il danno.

Va perciò riconosciuta la vis expansiva del principio espresso dalla norma, suscettibile di applicazione analogica anche a casi non espressamente contemplati, di guisa che l’operatività del citato art. 21-quinquies non può essere esclusa laddove, ad esempio, si configuri una revoca implicita.

2.3.3. Venendo al caso di specie, occorre rilevare come la restituzione del contributo – peraltro mai erogato (cfr. all. 34 ric.) – sia stata richiesta al beneficiario in ragion della mancata dimostrazione dell’avvenuta ultimazione dell’iniziativa. In questa ottica, l’avvenuta localizzazione (sebbene non definitiva) del tracciato autostradale potrebbe rilevare, come già osservato (cfr. sub punto 2.1.3.) quale *factum principis* integrando un mero presupposto fattuale della sopravvenuta impossibilità di realizzare il progetto imprenditoriale.

Ma questi sono solo gli aspetti esteriori della vicenda, posto che in realtà l’inerzia ascritta alla ricorrente è dipesa, come si è innanzi osservato, dalla successiva decisione, assunta da un’altra branca della medesima amministrazione statale, di destinare i terreni interessati alla realizzazione di un’infrastruttura viaria.>

Ed ancor più interessante risulta il seguente pensiero

< In altri termini, pare rinvenirsi una sostanziale differenza tra un ordinario disegno imprenditoriale, che il privato intenda intraprendere a proprio rischio (e dunque con risorse private), e un’iniziativa che al contrario gode di agevolazioni pubbliche, le cui finalità (ad es. sviluppo delle aree sottoutilizzate) si intersecano con lo scopo lucrativo avuto di mira dall’imprenditore. Né sembra dubbio che in quest’ultimo caso la sopravvenuta decisione “infrastrutturale” valga a modificare le anzidette finalità dell’intervento pubblico, impattando sull’iniziativa inizialmente incentivata.

Ne segue che, qualificando la vicenda in termini sostanzialistici (operazione ammessa in sede di giurisdizione esclusiva, occorrendo soltanto verificare, in punto di fatto, l’avvenuta configurazione dei presupposti dell’obbligazione indennitaria), e dunque indipendentemente dalla formale giustificazione addotta per la “revoca” dell’agevolazione, alla ricorrente potrebbe essere in astratto riconosciuto l’indennizzo a titolo di ristoro dei danni patiti, in conseguenza dello *ius poenitendi* esercitato dall’amministrazione.

Nondimeno, tale diritto in concreto non le spetta per la ragione che l’art. 21-quinquies è entrato in vigore l’8 marzo 2005 (in quanto introdotto nell’ordinamento con la l. 11 febbraio 2005, n. 15, pubblicata il 21 febbraio), e dunque in epoca successiva al perfezionamento della revoca implicita, per essere la vicenda venuta a definitivo compimento con la menzionata richiesta di “risoluzione concordata” della convenzione sull’utilizzo dei suoli comunali, formulata al Comune il 23 marzo 2004 e accettata dall’ente con deliberazione del 3 aprile 2004, comunicata all’interessato il successivo 16 aprile (cfr. all. 32 ric. Cit.).

Né, come già osservato da questa Sezione (cfr. sent. 9 dicembre 2008, n. 11064), l’assenza, per il periodo anteriore all’entrata in vigore della l. n. 15 del 2005, di una norma fonte di obblighi indennitari può rilevare in termini di contrasto con la Costituzione, tenuto conto della finalità propria del provvedimento di revoca, che è quella di garantire che un determinato assetto di interessi prodotto da un provvedimento durevole sia sempre rispondente alle esigenze di interesse pubblico (e avuto altresì presente che prima dell’entrata in vigore del ridetto art. 21-quinquies la giurisprudenza escludeva

l'esistenza di un principio di ordine generale di indennizzabilità del sacrificio sopportato dal concessionario a seguito del ritiro della concessione o di un atto ampliativo per sopravvenuti motivi di interesse pubblico, atteso che il diritto del concessionario nasce condizionato dall'interesse pubblico inerente alla destinazione e alla natura del bene e dell'attività oggetto della concessione).>

A cura di Sonia LAzzini

N. 07544/2009 REG.SEN.

N. 08149/2008 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 Lazio

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 8149 del 2008, proposto da:
Soc ALFA Srl, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avv. Alessandra Mari, presso il cui studio in Roma, via Monte Zebio, 30, ha eletto domicilio;

contro

la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero dello sviluppo economico e l'A.n.a.s. s.p.a., in persona dei rispettivi legali rappresentanti p.t., rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici in Roma, Via dei Portoghesi n. 12, sono domiciliati;

per la condanna

delle amministrazioni resistenti, in via solidale: a) al risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali derivanti dall'illecito commesso in relazione alla

violazione dell'art. 1 del 1° Prot. Addizionale alla Cedu, in misura non inferiore a euro 5.525.000,00 (di cui euro 5.500.000,00 per danni patrimoniali ed euro 25.000,00 per danni non patrimoniali), oltre interessi legali e rivalutazione monetaria, ovvero nella misura di giustizia e anche in via equitativa; b) in via subordinata, alla corresponsione dell'indennizzo dovuto ai sensi dell'art. 21-quinquies l. n. 241 del 1990 a seguito della revoca delle agevolazioni ottenute, in misura non inferiore a euro 4.600.000,00, oltre interessi legali e rivalutazione monetaria, ovvero nella misura di giustizia e anche in via equitativa.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

visto l'atto di costituzione in giudizio delle amministrazioni resistenti;

visti gli atti tutti di causa;

sentita alla pubblica udienza del 15 aprile 2009, relatore il dott. Mario Alberto di Nezza, l'avv Mari;

ritenuto e considerato quanto segue in

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato il 28 luglio 2008, ritualmente depositato, la società AZ, esponeva: di essere un'impresa del settore turistico, esponeva: di voler sviluppare un progetto per la realizzazione di un centro turistico e sportivo nel territorio comunale di Pettoranello del Molise e di avere a tal fine ottenuto a) dall'amministrazione comunale, nell'anno 2000, la concessione del diritto di superficie per un'ampia area a ciò destinata (la relativa convenzione, avente durata trentennale, veniva formalizzata il 26 febbraio 2002) e b) dal Ministero delle attività produttive, nel luglio 2002, un contributo in conto impianti per euro 1.522.083,00, subordinato al completamento dell'iniziativa entro 48 mesi dalla concessione del beneficio (a pena di revoca delle agevolazioni); di esser stata tuttavia informata dall'anzidetto Comune, con nota del 24 febbraio 2004 inoltrata a fronte dell'istanza

per il rilascio del permesso di costruire, dell'avvenuta trasmissione (da parte della Regione Molise agli enti locali interessati) del presumibile tracciato dell'autostrada S. Vittore-Termoli, interessante tra l'altro l'area di ubicazione del menzionato progetto turistico; di aver interpellato l'Anas al fine di ottenere lo spostamento del tracciato, non ricevendone riscontro ma acquisendo certezza dell'interferenza del progetto, approvato il 3.3.2004, con l'iniziativa turistica e di essersi pertanto immediatamente, ma infruttuosamente, attivata presso il Comune di Pettoranello del Molise (e anche presso altri enti locali) per il reperimento di suoli idonei a ospitare l'investimento; di avere infine patito la "risoluzione della convenzione di concessione del diritto di superficie", disposta con deliberazione consiliare dell'aprile 2004.

Tanto premesso, e precisato ancora che con sentenza del 30 aprile 2008 il Tribunale di Isernia aveva declinato la giurisdizione del giudice ordinario sulla domanda risarcitoria avanzata nel 2005 nei confronti dell'Anas, la società istante, dichiarando di voler riassumere il giudizio innanzi al giudice amministrativo, instava:

a) in via principale, per la condanna solidale di Anas, Presidenza del Consiglio dei ministri e Ministero delle infrastrutture e dei trasporti al risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali, derivanti dall'illecito consistente nella violazione dell'art. 1 del I° Protocollo addizionale alla Convenzione europea per i diritti dell'uomo, ratificata in Italia con l. 4 agosto 1955, n. 848 (da ora, Cedu), in misura non inferiore a 5.525.000,00 euro (di cui 25.000,00 euro per danni non patrimoniali), oltre accessori, ovvero nella maggiore o minore somma di giustizia, anche in via equitativa;

b) in via subordinata, per la condanna solidale delle anzidette resistenti e del Ministero dello sviluppo economico alla corresponsione dell'indennizzo dovuto ai sensi dell'art. 21-quinquies l. n. 241 del 1990, per la revoca delle agevolazioni già

concesse, in misura non inferiore a 4.600.000,00 euro, accessori, ovvero nella maggiore o minore somma di giustizia, anche in via equitativa.

Costituitesi in resistenza le parti intimare, con memoria depositata in vista della discussione del merito la società istante prospettava ulteriori argomentazioni a sostegno della pretesa e formulava in via di ulteriore subordinate articolate istanze istruttorie (dirette all'acquisizione di ulteriori documenti e all'espletamento di una consulenza tecnica d'ufficio anche contabile).

Alla suindicata udienza di merito la causa veniva trattenuta in decisione.

2. Il ricorso è infondato.

2.1. Precisato in limine che non è più possibile dubitare, alla luce di un orientamento che pacificamente accolto dal Giudice della giurisdizione, dell'autonomia della domanda di risarcimento dei danni (per le ipotesi di esercizio del potere autoritativo *contra legem*) rispetto a quella di annullamento di atti amministrativi illegittimi (dove la reiezione della corrispondente eccezione di inammissibilità spiegata dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; cfr. Cass. civ., sez. un., 23 dicembre 2008, n. 30254), si deve anzitutto rilevare come la società ricorrente alleghi quale causa petendi della pretesa risarcitoria l'illecito derivante dalla violazione dell'art. 1 ("protezione della proprietà") del Protocollo n. 1 addizionale alla Cedu (in relazione agli artt. 2043 cod. civ. e 41 della Convenzione stessa), a tenore del quale: "ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale" (par. 1); "le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di porre in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende" (par. 2).

Segnatamente, sotto un primo profilo ricorrerebbero tutti gli elementi individuati dalla consolidata giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (in ordine alla nozione ampia del concetto di "beni", alla sussistenza in concreto di un "bene tutelato" e di un'"interferenza" nel relativo godimento, alla legittimità di detta interferenza e comunque all'eventuale "equo bilanciamento" tra i diritti dell'individuo colpito e quelli della collettività) per riscontrare la dedotta violazione (nella specie, il "bene" sarebbe integrato dal "possesso" consistente nel diritto di superficie concesso alla ricorrente dall'ente locale, dal diritto di credito per le agevolazioni e dalla legittima aspettativa nella realizzazione del progetto; l'"interferenza" consisterebbe nella predisposizione del menzionato tracciato autostradale, a sua volta comportante la revoca del diritto di superficie e la perdita delle agevolazioni; tale interferenza sarebbe inoltre illegittima e comunque sproporzionata rispetto ai diritti della ricorrente, stante la possibilità di collocare altrove l'opera).

Sotto altro profilo (dalla ricorrente quale violazione dell'art. 2043 cod. civ.), le resistenti avrebbero posto in essere atti illegittimi in ragione: dell'approvazione del progetto dell'infrastruttura stradale successivamente alla concessione delle agevolazioni per le aree depresse e senza espletamento di attività istruttoria; dell'omessa comunicazione di avvio del procedimento; della mancata previsione di indennizzo a favore della ricorrente; di una serie di violazioni dell'art. 3 d.lgs. n. 190 del 2002 (tra cui la mancata trasmissione del progetto nei termini previsti, la carenza documentale, l'omessa evidenziazione delle fasce di rispetto e delle caratteristiche anche finanziarie dell'opera, la mancata previsione delle necessarie opere strumentali, il difetto di v.i.a.).

2.1.1. Tali – pur perspicue – allegazioni non sono tuttavia idonee, ad avviso del Collegio, a ritenere integrata la fattispecie risarcitoria.

Si deve in proposito chiarire che entrambi i profili di responsabilità enunciati dalla ricorrente non possono che trovare unitaria considerazione nella consueta operazione di sussunzione della fattispecie concreta nell'art. 2043 cod. civ., spettando al giudice l'individuazione di un'eventuale responsabilità aquiliana alla stregua della normativa interna.

La particolarità dell'odierna questione risiede, ovviamente, nella peculiare natura dell'autore (e delle cause) della lesione dedotta, ciò che impone di apprezzarne il contegno anche alla stregua di disposizioni sovranazionali dotate di portata conformativa della relativa sfera d'azione; con la conseguenza che l'asserita violazione dell'art. 1 I° Prot. addiz. Cedu, incidente sul difficile bilanciamento tra diritti singolari e interesse collettivo, può concorrere a integrare, in questa specifica sede, il parametro alla stregua del quale riscontrare l'eventuale illegittimità/illiceità di una condotta dei pubblici poteri, e dunque la perpetrazione di un *damnum iniuria datum*.

In questa ottica - e pur volendo astrattamente ammettere che la ricorrente, ancorché non intestataria di posizioni propriamente dominicali, possa comunque vantare un titolo di collegamento col "bene" idoneo a porla in una situazione analoga a quella del proprietario - è da dire che il ridetto art. 1, pur sancendo l'esistenza di un generale "diritto al rispetto dei beni", ammette tuttavia che un'ingerenza della pubblica amministrazione possa attuarsi allorquando ricorra una causa di pubblica utilità, alla stessa stregua della regola di cui all'art. 42 Cost. (che notoriamente connette il potere ablatorio alla ricorrenza di motivi di interesse generale; cfr. Cass. civ., sez. I, 2 aprile 2007, n. 8210).

Ciò chiarito, ritiene il Collegio come nel caso di specie non siano stati dedotti elementi sufficienti per ravvisare una condotta illecita delle intime amministrazioni alla stregua della dedotta causa petendi.

A ben vedere, la vicenda sottoposta all'esame del Collegio può essere riassunta nel senso che un imprenditore, che aveva intrapreso una serie di attività prodromiche alla realizzazione di una complessa iniziativa economica, è stato indotto a rinunciarvi in ragione della futura realizzazione di un'infrastruttura di rilevante interesse pubblico, siccome annunciata dall'approvazione degli atti prodromici alla realizzazione dell'opera (che la scelta di desistere sia riconducibile direttamente all'imprenditore risulta in modo chiaro dalla sua richiesta di "risoluzione" della convenzione di concessione delle aree comunali - all. 26 ric.-, avanzata nel marzo 2004 e prontamente accettata dall'ente locale; cfr. delib. 3.4.2004, all. 32 ric.).

Senonché - precisato come non può certo sostenersi che all'amministrazione, istituzionalmente deputata alla tutela e al perseguimento dell'interesse pubblico, fosse preclusa la realizzazione di un intervento di sì ampia portata (tale da essere inserito nel novero delle opere strategiche) per la necessità di salvaguardare gli interessi economici di un privato cittadino, ché altrimenti essa verrebbe meno alle sue funzioni - non risultano dedotte circostanze che potrebbero condurre al rilievo di illegittimità del progetto preliminare e, a cascata, di illiceità dell'azione amministrativa, come si vedrà di qui a poco.

Anche la ricorrente mostra di condividere quest'ordine di idee allorquando, muovendo giustamente (cfr. memorie finali) dal rilievo che il requisito della "legalità" - siccome declinato in numerose pronunce dalla Corte europea dei diritti dell'uomo - opera anche a livello di attività normativa, nel senso che le norme nazionali devono approntare un'adeguata protezione del soggetto privato dalle interferenze arbitrarie dell'amministrazione: a) riconosce che l'interferenza ai danni della ricorrente, pur essendo "prevista dalla legge" (non dubitandosi dei poteri dell'amministrazione di realizzare un'autostrada), sarebbe tuttavia "illegale" a cagione dell'illegittimità degli atti amministrativi rilevanti nella specie; b) ma assume al contempo che proprio le norme interne l'avrebbero in concreto lasciata

alla mercé della pubblica amministrazione, avendole impedito la realizzazione dell'iniziativa senza attribuirle alcun ristoro di tipo indennitario (cfr. punto I.3.2.5; si può sin d'ora anticipare come questo secondo punto verrà affrontato nel capo di decisione dedicato allo scrutinio della pretesa avanzata in via subordinata).

2.1.2. Cominciando perciò dall'esame dei dedotti vizi di legittimità (gli unici rilevanti, giova ribadire, ai fini della cognizione sulla pretesa risarcitoria) rileva il Collegio come nella procedura per la realizzazione delle infrastrutture strategiche, già delineata dalla l. n. 443 del 2001 e dal d.lgs. n. 190 del 2002 (applicabili *ratione temporis* al caso di specie; oggi essa si rinviene negli artt. 161 ss. del c.d. Codice dei contratti pubblici), e in particolare nell'art. 3 d.lgs. n. 190 del 2002 si stabilisca che “il progetto preliminare, istruito secondo le previsioni del presente articolo, è approvato dal CIPE” (comma 5).

La deliberazione del Consiglio di amministrazione dell'Anas n. 14 del 3 marzo 2004 (cfr. doc. 24 ric.) consiste allora in un atto del soggetto individuato quale attuatore dell'intervento avente valenza meramente prodromica (e con finalità di pre-istruttoria) rispetto all'anzidetta approvazione del Cipe, non essendo suscettibile di spiegare effetti giuridici nei confronti dei proprietari interessati stante il chiaro disposto del comma 7 del citato art. 3 (“l'approvazione [del progetto preliminare] determina, ove necessario ai sensi delle vigenti norme, l'accertamento della compatibilità ambientale dell'opera e perfeziona, ad ogni fine urbanistico ed edilizio, l'intesa Stato-regione sulla sua localizzazione, comportando l'automatica variazione degli strumenti urbanistici vigenti ed adottati; gli enti locali provvedono alle occorrenti misure di salvaguardia delle aree impegnate e delle relative eventuali fasce di rispetto”).

Di fronte ai rilievi dell'amministrazione circa la non lesività del progetto la ricorrente replica opponendo la previsione, contenuta nell'“avviso” per la selezione del promotore del 3 luglio 2007, secondo cui “il tracciato individuato nel progetto

preliminare ANAS risulta vincolante ai fini della predisposizione della proposta” (punto III.1.2.; cfr. doc. 36 ric.).

Tale indicazione non può tuttavia spiegare alcuna influenza ai fini di causa, dal momento che all’epoca di verifica del preteso illecito (che la ricorrente assume risalire all’approvazione in parola) la procedura era ancora a uno stadio iniziale e non si aveva alcuna certezza circa l’immutabilità di detto “progetto preliminare”.

E del resto tale certezza non si ha tuttora, alla luce della perdurante possibilità delle competenti amministrazioni di assumere determinazioni divergenti da quelle originarie, in termini tanto di concreta realizzazione dell’intervento (che sarebbe stato finanziato, ma solo in parte, nel marzo 2009; cfr. all. 39 ric.) quanto di modificazione delle modalità esecutive.

2.1.3. Quanto appena detto consentirebbe di condividere l’eccezione della resistente circa l’assenza di lesività (e dunque di idoneità a produrre un pregiudizio patrimoniale) del “progetto Anas”.

Ritiene peraltro il Collegio che le peculiari caratteristiche del divisato intervento (tra cui l’inclusione dell’opera nel Programma delle infrastrutture strategiche e l’approvazione del “progetto” da parte dell’ente preposto alla gestione del patrimonio stradale nazionale) fossero effettivamente tali da consigliare a un accorto imprenditore di desistere dalla propria iniziativa, specie se di rilevante entità, alla luce di un’analisi costi-benefici atta a evidenziare i rischi insiti in quella che all’epoca era una vera e propria scommessa sulla futura realizzazione dell’opera.

Ciò induce a esaminare anche gli specifici vizi di legittimità prospettati, in relazione ai quali si ritiene: i) che non sussista alcuna violazione del principio dell’equo bilanciamento (fair balance), posto che nessun “onere sproporzionato” può derivare dall’attuazione di un interesse di natura collettiva talmente importante da

giustificare l'ablazione del diritto dominicale (situazione soggettiva certo non vantata dalla ricorrente), indipendentemente dalle modalità di fruizione dello stesso; ii) che nemmeno sia possibile riscontrare un difetto di istruttoria per la mancata presa in considerazione delle agevolazioni concesse, sempre per la ragione che l'interesse, di natura collettiva, sotteso alla realizzazione dell'infrastruttura è stato giudicato dall'amministrazione prevalente su quello, essenzialmente di natura individuale, sotteso all'erogazione dell'aiuto alla singola impresa (naturalmente, la dimensione dell'interesse muta se la prospettiva si amplia sino ad abbracciare, in ottica macroeconomica, l'intero programma di agevolazioni), con la conseguenza che la progettata realizzazione dell'opera viaria integra, rispetto alla specifica iniziativa con cui essa interferisce, un evento qualificabile alla stregua del *factum principis* ; iii) che non si è concretata alcuna violazione né dell'art. 7 l. n. 241 del 1990, stante l'espressa esclusione di tale adempimento (art. 3, comma 3, ult. periodo, d.lgs. n. 190 del 2002, secondo cui "ai fini della approvazione del progetto preliminare non è richiesta la comunicazione agli interessati alle attività espropriative"; non può condividersi al riguardo la rivendicazione della ricorrente di un titolo poziore rispetto alla categoria degli "interessati alle attività espropriative", posto che costoro verosimilmente subiranno la ben più grave conseguenza dell'ablazione della proprietà) né delle altre disposizioni in materia di progetto preliminare (di cui all'art. 3, comma 3, prima parte, d.lgs. cit.), che si riferiscono, appunto, al progetto siccome approvato dal CIPE (dove la conseguente irrilevanza dell'attività istruttoria suggerita dalla ricorrente; cfr. punto I.3.5. mem. fin. ric.) e con l'ulteriore specificazione che i termini previsti per l'inoltro della pratica all'anzidetto Comitato interministeriale non risultano costruiti come perentori (la conseguenza prevista per il loro mancato rispetto assume infatti un mero valore organizzatorio).

2.1.4. Per quanto sin qui osservato, l'attività posta in essere dall'amministrazione al momento della pretesa produzione dell'illecito non risulta affetta da vizi che possano farne rilevare l'illegittimità. Ne segue che l'amministrazione non risulta aver dato corso ad attività suscettibili di qualificazione in termini di illecito nei confronti della posizione della società ricorrente, quanto meno in relazione alle ragioni della domanda enunciate nel caso di specie; ciò che esime, infine, dalla disamina dei rimanenti elementi costitutivi della fattispecie risarcitoria (restando peraltro aperta la questione – non dedotta, e dunque non esaminata, nell'odierna controversia – della possibilità di un ristoro per l'eventuale lesione dell'incolpevole affidamento ingenerato dall'amministrazione nel qualificato “contatto sociale” con l'amministrato).

2.2. Rimane allora da esaminare la domanda di corresponsione di un compenso a titolo di indennizzo per l'implicita revoca delle agevolazioni determinata dalla sopravvenuta attività progettuale.

2.2.1. La ricorrente invoca sia l'art. 21-quinquies (“revoca del provvedimento”) l. n. 241 del 1990 - a mente del quale “per sopravvenuti motivi di pubblico interesse ovvero nel caso di mutamento della situazione di fatto o di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario, il provvedimento amministrativo ad efficacia durevole può essere revocato da parte dell'organo che lo ha emanato ovvero da altro organo previsto dalla legge. La revoca determina la inidoneità del provvedimento revocato a produrre ulteriori effetti. Se la revoca comporta pregiudizi in danno dei soggetti direttamente interessati, l'amministrazione ha l'obbligo di provvedere al loro indennizzo. Le controversie in materia di determinazione e corresponsione dell'indennizzo sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo” (comma 1).

Nella memoria finale essa richiama anche il più volte citato art. 1 I° Prot. add. Cedu, che a suo dire si limiterebbe a richiedere la verifica di una qualsiasi

“interferenza”, ivi inclusa quella consistente nell’approvazione di un’opera strategica impeditiva della soddisfazione dell’interesse del privato, al di là di formali atti di revoca.

A tale proposito rilevarebbe tanto il contegno del Ministero delle attività produttive, rimasto inerte sulle sollecitazioni della ricorrente in merito alla possibilità di rinvenire aree alternative (anche in una Regione limitrofa) per l’attuazione dell’intervento, quanto l’anteriorità della concessione del beneficio, elementi idonei a qualificare la sopravvenuta attività provvedimentale della branca di amministrazione preposta allo sviluppo delle infrastrutture alla stregua di una revoca implicita della provvigione.

La pretesa è infondata.

2.2.2. L’art. 21-quinquies costituisce espressione di un canone che ormai informa di sé la complessa dinamica di attuazione dell’interesse collettivo, venuta ad assumere via via nel tempo connotazioni parametriche alla dialettica “lealmente collaborativa” in cui si cala oggi il confronto tra i titolari di attribuzioni pubbliche e gli amministrati. Si tratta cioè di una norma che consente oggi di ravvisare un principio generale, iscrivendosi nel paradigma della responsabilità da atto lecito dannoso ed entrando nel novero delle “garanzie del cittadino nei riguardi dell’azione amministrativa” costituzionalmente ricondotte dall’art. 117, 2° comma, lett. M), ai “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” (cfr. TAR Sicilia – Palermo 9 luglio 2007, n. 1775, secondo cui tali “garanzie”, esplicitate con riferimento alla materia dell’accesso, vanno identificate con gli anzidetti livelli essenziali a fortiori in relazione alla disciplina delle conseguenze pregiudizievoli dell’attività amministrativa autoritativa).

Con la generalizzazione della norma sull’indennizzo ha cioè preso corpo un modello generale di ristoro delle perdite patrimoniali subite dagli amministrati insensibile tanto a profili di illegittimità quanto ad aspetti comportamentali (con

conseguente irrilevanza di eventuali indagini su profili di colpevolezza dell'amministrazione), occorrendo unicamente la dimostrazione, da parte dell'interessato, dell'oggettiva verifica di un pregiudizio economico e del nesso causale tra l'attività amministrativa ed il danno.

Va perciò riconosciuta la vis expansiva del principio espresso dalla norma, suscettibile di applicazione analogica anche a casi non espressamente contemplati, di guisa che l'operatività del citato art. 21-quinquies non può essere esclusa laddove, ad esempio, si configuri una revoca implicita.

2.3.3. Venendo al caso di specie, occorre rilevare come la restituzione del contributo – peraltro mai erogato (cfr. all. 34 ric.) – sia stata richiesta al beneficiario in ragione della mancata dimostrazione dell'avvenuta ultimazione dell'iniziativa. In questa ottica, l'avvenuta localizzazione (sebbene non definitiva) del tracciato autostradale potrebbe rilevare, come già osservato (cfr. sub punto 2.1.3.) quale *factum principis* integrando un mero presupposto fattuale della sopravvenuta impossibilità di realizzare il progetto imprenditoriale.

Ma questi sono solo gli aspetti esteriori della vicenda, posto che in realtà l'inerzia ascritta alla ricorrente è dipesa, come si è innanzi osservato, dalla successiva decisione, assunta da un'altra branca della medesima amministrazione statale, di destinare i terreni interessati alla realizzazione di un'infrastruttura viaria.

E' allora evidente come, in una doverosa considerazione unitaria della persona giuridica Stato, la scelta (dello Stato) di realizzare un'opera pubblica costituisca il superamento, all'esito di una rinnovata ponderazione dell'interesse pubblico, della precedente decisione (sempre riconducibile allo Stato) di ammettere il progetto al regime incentivante.

In altri termini, pare rinvenirsi una sostanziale differenza tra un ordinario disegno imprenditoriale, che il privato intenda intraprendere a proprio rischio (e dunque con risorse private), e un'iniziativa che al contrario gode di agevolazioni pubbliche,

le cui finalità (ad es. sviluppo delle aree sottoutilizzate) si intersecano con lo scopo lucrativo avuto di mira dall'imprenditore. Né sembra dubbio che in quest'ultimo caso la sopravvenuta decisione "infrastrutturale" valga a modificare le anzidette finalità dell'intervento pubblico, impattando sull'iniziativa inizialmente incentivata.

Ne segue che, qualificando la vicenda in termini sostanzialistici (operazione ammessa in sede di giurisdizione esclusiva, occorrendo soltanto verificare, in punto di fatto, l'avvenuta configurazione dei presupposti dell'obbligazione indennitaria), e dunque indipendentemente dalla formale giustificazione adottata per la "revoca" dell'agevolazione, alla ricorrente potrebbe essere in astratto riconosciuto l'indennizzo a titolo di ristoro dei danni patiti, in conseguenza dello ius poenitendi esercitato dall'amministrazione.

Nondimeno, tale diritto in concreto non le spetta per la ragione che l'art. 21-quinquies è entrato in vigore l'8 marzo 2005 (in quanto introdotto nell'ordinamento con la l. 11 febbraio 2005, n. 15, pubblicata il 21 febbraio), e dunque in epoca successiva al perfezionamento della revoca implicita, per essere la vicenda venuta a definitivo compimento con la menzionata richiesta di "risoluzione concordata" della convenzione sull'utilizzo dei suoli comunali, formulata al Comune il 23 marzo 2004 e accettata dall'ente con deliberazione del 3 aprile 2004, comunicata all'interessato il successivo 16 aprile (cfr. all. 32 ric. Cit.).

Né, come già osservato da questa Sezione (cfr. sent. 9 dicembre 2008, n. 11064), l'assenza, per il periodo anteriore all'entrata in vigore della l. n. 15 del 2005, di una norma fonte di obblighi indenni tari può rilevare in termini di contrasto con la Costituzione, tenuto conto della finalità propria del provvedimento di revoca, che è quella di garantire che un determinato assetto di interessi prodotto da un provvedimento durevole sia sempre rispondente alle esigenze di interesse pubblico (e avuto altresì presente che prima dell'entrata in vigore del ridetto art. 21

quinquies la giurisprudenza escludeva l'esistenza di un principio di ordine generale di indennizzabilità del sacrificio sopportato dal concessionario a seguito del ritiro della concessione o di un atto ampliativo per sopravvenuti motivi di interesse pubblico, atteso che il diritto del concessionario nasce condizionato dall'interesse pubblico inerente alla destinazione e alla natura del bene e dell'attività oggetto della concessione).

3. Per quanto sin qui osservato, il ricorso è infondato e va respinto.

Sembra peraltro equo compensare integralmente le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione terza, definitivamente pronunciando, respinge il ricorso.

Spese compensate.

La presente sentenza sarà eseguita dall'Autorità amministrativa

Così deciso in Roma, nelle camere di consiglio del 15 aprile e del 17 giugno 2009.

Bruno Amoroso, Presidente

Giuseppe Sapone, Consigliere

Mario Alberto di Nezza, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 24/07/2009

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

IL SEGRETARIO

