

Sulla dimostrazione dell'elemento psicologico della colpa di un Comune nell'adozione di un p.i.p.

Autore: Lazzini Sonia

In: Diritto civile e commerciale

La mera violazione delle norme interne dell'azione amministrativa (illegittimità dell'atto) non è però sufficiente a rendere l'evento dannoso imputabile a titolo di colpa. L'imputabilità a colpa presuppone che l'Amministrazione, nell'emanare ed eseguire l'atto illegittimo, abbia violato le regole esterne di imparzialità, correttezza e di buona amministrazione (sent. cit. Corte di Cass. n. 500/1999).

Merita di essere segnalato il seguente passaggio tratto dalla decisione numero 1465 del 7 aprile 2008, inviata per la pubblicazione in data 100 aprile 2008, emessa dal Consiglio di Stato

< Di questo è consapevole la stessa appellante, la quale intravede l'elemento della colpa nella condotta "irrazionale ed avventata" del Comune di ALFA, che, sebbene non fossero stati identificati imprenditori interessati, ha proceduto alla adozione del p.i.p., rivelatosi poi illegittimo.

Non pare, però, che la condotta della Amministrazione comunale possa essere qualificata come “irrazionale ed avventata”, e tale quindi da integrare la colpa della stessa. Il p.i.p. è infatti uno strumento di politica economica, e la sua adozione è affidata alla discrezionalità del Comune, che, con questo atto pianificatorio, intende promuovere lo sviluppo industriale mediante l’offerta di aree ad un “prezzo politico”, quali che siano le richieste preventive e/o le sollecitazioni di operatori economici.>

A cura di *****

R
E
P
U
B
B
L
I
C
A

I
T
A
L
I
A
N
A

N. 1465/2008

Reg. Dec.

N. 8737 Reg. Ric.

Anno 2007

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta) ha pronunciato la seguente

DECISIONE

sul ricorso in appello proposto dalla Curatela del Fallimento Vitivinicola ALFA Soc. Coop. a r.l., rappresentata e difesa dall'avv. *****'Orco, e con lo stesso elettivamente domiciliata in Roma presso lo studio dell'avv. *****, Piazza dei ***** di ***** n. 2,

contro

il Comune di ALFA, rappresentato e difeso dall'avv. *****, e con lo stesso elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. ***** in Roma, via Paisiello n. 55,

per l'annullamento

della sentenza n. 1538/2007 del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, sez. III, resa inter partes.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

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

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Alla pubblica udienza del 19 febbraio 2008, relatore il Consigliere *****, uditi l'avv. dell'Orco e l'avv. *****.

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con la sentenza impugnata, il TAR Bari ha respinto il ricorso della Curatela (odierna appellante) per la declaratoria del diritto al risarcimento del danno in conseguenza del comportamento del Comune di ALFA relativo all'approvazione del p.i.p. (delibera n. 34/1997, successivamente annullata dal medesimo TAR per vizi di legittimità), oltre interessi e rivalutazione monetaria dalla data dell'illegittima adozione del P.I.P. e fino all'effettivo soddisfo.

In particolare, il TAR ha richiamato la sentenza n. 3269/2002 di annullamento del p.i.p. a motivo della mancata inclusione della società ricorrente (dichiarata fallita nel 1994) nell'elenco delle ditte interessate, del riscontrato difetto di istruttoria e di motivazione in ordine al dimensionamento dello stesso p.i.p., e conclude per "la palese infondatezza" del ricorso (il che ha consentito di non esaminare l'eccezione di inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione del giudice adito), atteso che "difetta anzitutto la prova del danno subito e, soprattutto, la prova del nesso causale". Non può assumersi quale parametro di riferimento la "ottimistica" valutazione peritale di stima del 1994, anche perché dal 1994 al 1997 (anno di approvazione del p.i.p.) non vi è stata alcuna offerta di acquisto. Inoltre, il giudicato di annullamento del p.i.p. si è formato nel 2002 e la nuova perizia di stima del C.T.U. è del 2003 (valore stimato E 790.000.000), per cui, sebbene si discuta di valori meramente stimati, non sussiste "il nesso causale sulla valutazione del bene" (oltre tutto la perizia del 2003 evidenziava "vandalismi, furti, deterioramento, dovuti a variazioni temporali, mancanza di manutenzione e di cura, stato di abbandono totale", "deficienze strutturali e logistiche, che sono state rilevate nell'offerta di acquisto formulata nel 1999 dal *****).

2. Appella la Curatela, la quale lamenta l'assorbimento della eccezione di difetto di giurisdizione, formulata in primo grado dal Comune di ALFA, e riafferma (Adunanza Plenaria del C.d.S. n. 2/2006) la giurisdizione del giudice amministrativo, per l'ipotesi che il Comune eccipisca ancora il difetto di giurisdizione.

Nel merito, la Curatela avversa la conclusione del TAR, in quanto sarebbe stata offerta la prova del danno (che indubbiamente esiste), sarebbe stato quantificato il danno ingiusto (è stata chiesta in subordine la sua liquidazione in via equitativa, oppure l'applicazione dell'art. 35 comma 2 del d.lgvo n. 80/1998), non potrebbe revocarsi in dubbio il nesso causale tra la condotta colposa del Comune e il danno provocato dalla illegittima approvazione del p.i.p. (in proposito la offerta ***** del 1999 sarebbe stata parzialmente richiamata dal TAR, omettendo la parte che si riferisce alla adozione del p.i.p. su una superficie di 20.000 mq di proprietà della società Vitivinicola ALFA, con compromissione delle "potenzialità future"), e, da ultimo, il comportamento "irrazionale ed avventato" del Comune di ALFA integrerebbe l'ulteriore requisito (richiesto dall'art. 2043 c.c.) dell'elemento soggettivo.

3. Si è costituito il Comune di ALFA, chiedendo la reiezione del ricorso, siccome infondato.

4. Il ricorso è stato trattenuto in decisione all'udienza del 19 febbraio 2008.

5. L'appellante critica la sentenza impugnata e ne chiede la riforma, perché:

- ha violato l'obbligo di motivazione, dal momento che erroneamente ha assorbito (vista l'infondatezza del ricorso) l'eccezione di difetto di giurisdizione, formulata dal Comune di ALFA;
- non è vero che non sia stata fornita la prova del danno subito a motivo della illegittima approvazione del p.i.p., e che vi sia l'assenza del nesso causale tra atto illegittimo (a suo tempo annullato dallo stesso TAR) e il danno patito dalla ricorrente;
- la condotta "irrazionale ed avventata" del Comune di ALFA è prova sufficiente dell'elemento soggettivo.

Secondo l'istante non potrebbe, quindi, essere denegata la declaratoria del diritto al risarcimento reclamato, giacché nella vicenda in esame sarebbero presenti tutti gli elementi voluti dalla giurisprudenza (sentenza n. 500/1999 delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione) per l'applicazione dell'art. 2043 c.c.: il danno subito dalla illegittima adozione del p.i.p, della cui esistenza è stata offerta una prova valida, proponendo in via gradata tre criteri di liquidazione; il nesso causale tra la illegittimità (ormai acclarata) e il danno subito, la cui dimostrazione è particolarmente agevole "nel caso di interesse oppositivo"; la colpa del Comune di ALFA, che ha approvato in maniera "avventata" il p.i.p. (poi annullato) per "avere avuto notizia che alcuni imprenditori, non meglio identificati, erano interessati ad investire sul posto".

6. La critica che l'appellante muove al primo giudice per non avere deliberato in via preliminare l'eccezione di difetto di giurisdizione, formulata dallo stesso Comune e dichiarata assorbita a motivo dell'infondatezza del ricorso, coglie nel segno.

È proprio l'esame del merito del ricorso (la cui dichiarata infondatezza è stata ritenuta sufficiente dal TAR per assorbire l'eccezione di difetto di giurisdizione) che necessitava di una previa dichiarazione della propria competenza giurisdizionale. Diversamente opinando, si finisce per definire il merito del ricorso, sebbene il giudice, in ipotesi, sia carente di giurisdizione.

Ma, la critica dell'appellante è inutile, perché nessuna delle parti contesta in questa sede la giurisdizione del giudice amministrativo nella vicenda in esame, e, quindi, può passarsi all'esame del ricorso, che va dichiarato infondato.

Gli elementi di ambiguità che la sentenza impugnata presenta in relazione alla mancanza di prova del danno subito, a motivo della inidoneità del parametro di riferimento proposto dalla istante, cioè la stima del 1994, e alla dichiarazione di insussistenza del nesso causale tra illegittimità del p.i.p. e danno subito (l'istante ha offerto tre criteri di valutazione del danno, di cui due prescindono dal parametro di riferimento della stima peritale del 1994, e non può essere messo in dubbio il diminuito valore del bene a motivo della sua inclusione nel p.i.p., dichiarato illegittimo, sebbene non nei limiti voluti dalla stessa istante a motivo dello "stato di abbandono totale"), non possono valere a riconoscere il reclamato diritto al risarcimento del danno.

Difetta, infatti, nella specie l'elemento soggettivo per l'imputabilità del danno al Comune di ALFA. Sebbene l'istante sia convinta che nella specie abbia dimostrato l'elemento essenziale della colpa, la cui provata sussistenza è necessaria per giustificare la responsabilità aquiliana della Amministrazione comunale, essa evoca solo i vizi procedurali che a suo tempo hanno indotto il TAR Bari ad annullare il p.i.p. impugnato (sentenza n. 3269/2002), tant'è che viene richiamato un indirizzo giurisprudenziale, secondo il quale l'accertata illegittimità dell'atto lesivo "può rappresentare nella normalità dei casi l'indice (grave, preciso e concordante) della colpa dell'Amministrazione" (C.S. n. 4239/2001).

La mera violazione delle norme interne dell'azione amministrativa (illegittimità dell'atto) non è però sufficiente a rendere l'evento dannoso imputabile a titolo di colpa. L'imputabilità a colpa presuppone che l'Amministrazione, nell'emanare ed eseguire l'atto illegittimo, abbia violato le regole esterne di imparzialità, correttezza e di buona amministrazione (sent. cit. Corte di Cass. n. 500/1999).

Di questo è consapevole la stessa appellante, la quale intravede l'elemento della colpa nella condotta "irrazionale ed avventata" del Comune di ALFA, che, sebbene non fossero stati identificati imprenditori interessati, ha proceduto alla adozione del p.i.p., rivelatosi poi illegittimo.

Non pare, però, che la condotta della Amministrazione comunale possa essere qualificata come “irrazionale ed avventata”, e tale quindi da integrare la colpa della stessa. Il p.i.p. è infatti uno strumento di politica economica, e la sua adozione è affidata alla discrezionalità del Comune, che, con questo atto pianificatorio, intende promuovere lo sviluppo industriale mediante l’offerta di aree ad un “prezzo politico”, quali che siano le richieste preventive e/o le sollecitazioni di operatori economici.

L’appello va, pertanto, respinto.

Le spese e gli onorari di giudizio possono essere compensati.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quarta, respinge l’appello in epigrafe. Compensa le spese.

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

Così deciso in Roma, il 19 febbraio 2008 dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)
nella Camera di Consiglio con l'intervento dei Signori:

Presidente

Consigliere

est.

Consigliere

Consigliere

Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

IL SEGRETARIO

Rosario Giogio Carnabuci

Depositata in Segreteria

Il 07/04/2008

(Art. 55, L. 27.4.1982, n. 186)

Il Dirigente

Dott *****

<https://www.diritto.it/sulla-dimostrazione-dell-elemento-psicologico-della-colpa-di-un-comune-nell-adozione-di-un-p-i-p/>