

**Va richiamata l'innovativa e restrittiva disciplina prevista dal Codice del processo amministrativo, che all'articolo 30, comma terzo, esclude il risarcimento dai danni "che si sarebbero potuti evitare usando l'ordinaria diligenza, anche attraverso l'espe**

**Autore:** Lazzini Sonia

**In:** Diritto civile e commerciale

Risarcimento per equivalente art. 30, comma terzo, codice del processo amministrativo

Condotta attiva del ricorrente

Esclusione del risarcimento dei danni evitabili attraverso uso dell'ordinaria diligenza tra gli strumenti di tutela previsti "obbligo" di impugnazione fattispecie revoca di cui alla legge 241, art. 21 quinquies previsto indennizzo e non risarcimento, in caso di revoca, è dovuto un indennizzo per aspettative insorte circa l'edificabilità dell'area

**va richiamata l'innovativa e restrittiva disciplina prevista dal Codice del processo amministrativo, che all'articolo 30, comma terzo, esclude il risarcimento dai danni "che si sarebbero potuti evitare usando l'ordinaria diligenza, anche attraverso l'esperimento degli strumenti di tutela previsti".**

Orbene, nel caso che ne occupa, parte ricorrente non ha certo utilizzato tutti gli strumenti di tutela previsti, non avendo impugnato l'adozione e nemmeno la successiva approvazione della variante, non

avendo proposto osservazioni a riguardo e non avendo impugnato nemmeno il diniego di permesso a costruire.

Il risarcimento dei danni non risulta quindi possibile a norma di legge, per cui anche sotto tale aspetto l'interesse al ricorso non sussiste.

Quanto al risarcimento dei danni da ritardo, pur previsti dall'art 30 comma quarto del codice, esso non viene chiesto in ricorso né risulta che parte ricorrente si sia attivata per chiederlo in relazione al ritardo della pronuncia comunale sulla domanda di permesso a costruire, e nemmeno sulle ripetute inerzie comunali a provvedere nel corso della vicenda giuridica in esame illustrate in ricorso.

Rimane l'unica questione dell'indennizzo per la revoca di cui alla legge 241, art. 21 quinquies, che sarebbe la qualificazione esatta dell'atto qui impugnato, cioè della delibera del Consiglio comunale n. 297 del 10 novembre 2006 n. 63286/6905 notificata il 9 gennaio 2007, con cui si è annullata la delibera del Commissario ad acta n. 325 del 3 luglio 2003 che aveva provveduto alla ridisciplina urbanistica di aree sottoposte a vincoli decaduti.

Va premesso che questo giudice, ai sensi dell'articolo 32 secondo comma del Codice del processo amministrativo, può qualificare l'azione; ai sensi dell'articolo 34 del codice va poi ritenuta ammissibile anche un'azione di accertamento.

Inoltre deve ritenersi consentito nello stesso processo il cumulo delle azioni di risarcimento, sul presupposto dell'illegittimità della revoca, e di indennizzo, in via subordinata, in caso di infondatezza della domanda risarcitoria (Consiglio di Stato, sez. VI, 17 marzo 2010, n. 1554).

Su tale punto il ricorso può invero trovare accoglimento, non nel senso dell'annullamento dell'atto

gravato, che sarebbe come visto inutiliter dato, ma nel senso dell'accertamento della qualificazione dell'atto impugnato quale revoca e del conseguente diritto di parte ricorrente all'indennizzo previsto dall'art. 21 quinquies della legge 241 del 1990, si cui come noto sussiste la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, confermata dall'articolo 133, comma primo, punto 4 del Codice del processo amministrativo.

Il provvedimento qui impugnato può invero considerarsi, al di là del nomen, come una vera e propria revoca, con effetti ex nunc, in quanto non si evidenziano illegittimità originarie della delibera commissariale, legittimamente adottata invero sulla base di una sentenza del TAR e di un'adeguata istruttoria. La stessa relazione tecnica accompagnatoria alla gravata delibera consiliare e la sua adozione contestualmente alla variante generale evidenziano non già un'illegittimità originaria della delibera commissariale, ma una sua successiva inopportunità nel pubblico interesse, per cui la delibera in questa sede gravata va senz'altro qualificata, per il suo contenuto sostanziale, come una revoca per sopravvenuta opportunità.

Trattandosi peraltro di una revoca, alle parti è dovuto un indennizzo, in relazione alle aspettative insorte circa l'edificabilità dell'area.

Orbene, come noto, l'indennizzo non implica un ristoro totale della lesione economica dell'interessato, ma comunque deve risultare sostanzioso e adeguato, per cui il Comune dovrà provvedere in tal senso.

A tale proposito va ricordato che - come noto - attraverso una sorta di progressiva neutralizzazione di ogni profilo colposo e di tendenziale oggettivizzazione della rilevanza del danno, il modello indennitario tratteggiato dall'art. 21 quinquies, della legge n. 241 del 1990 delinea una fattispecie riconducibile al modello dogmatico della responsabilità da atto lecito dannoso in cui l'atto di revoca rileva di per sé quale fattore cui conseguono risvolti patrimoniali a carico dell'amministrazione in relazione agli eventuali pregiudizi che dovessero verificarsi a carico degli amministrati (T.A.R. Campania Napoli, sez. I, 03 luglio 2008, n. 6817).

Nel caso in esame, l'ammontare dell'indennizzo, che dovrà essere determinato dal Comune ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 34 comma quarto del Codice del processo amministrativo, dovrà prevedere un serio ristoro della diminuzione patrimoniale derivante dalla revoca della delibera commissariale e dalla conseguente diminuita capacità edificatoria dei terreni de qua.

Nella quantificazione dell'indennizzo, bisognerà tenere in debito conto che parte ricorrente, a far tempo dalla sentenza favorevole del TAR, aveva acquisito il diritto ad edificare nei limiti di cui alla delibera commissariale, diritto che viene sostanzialmente conculcato dalla sua revoca. Il calcolo pertanto dovrà fare riferimento al valore di mercato dell'area edificabile secondo i parametri stabiliti dal commissario ad acta raffrontati al valore successivo alla revoca stessa.

In conclusione, il ricorso in epigrafe risulta:

riportiamo qui di seguito la sentenza numero 48 del 12 gennaio 2011 pronunciata dal Tar Abruzzo, Pescara

**N. 00048/2011 REG.SEN.**

**N. 00104/2007 REG.RIC.**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per l' Abruzzo**

**sezione staccata di Pescara (Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 104 del 2007, proposto da\*\*\*

**contro\*\*\***

**per l'annullamento\*\*\***

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 dicembre 2010 il presidente \*\*\*\*\* e uditi l'avv. \*\*\*\*\* , su delega dell'avv. \*\*\*\*\* per i ricorrenti e l'avv. \*\*\*\*\* , su delega degli avv.ti \*\*\*\*\* e \*\*\*\*\* , per il Comune resistente;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

I ricorrenti, proprietari di un terreno, fanno presente di essersi attivati con apposito ricorso al TAR in seguito allo spirare dei vincoli e dell'inerzia comunale; a seguito della sentenza favorevole venne nominato un commissario ad acta che stabiliva l'edificabilità dell'area.

Medio tempore il Comune approvava la delibera qui gravata che annulla la decisione del commissario.

A sostegno illustrano i seguenti motivi di gravame:

1. Carezza di potere nell'annullamento delle delibere consiliari, Violazione della legge 380 del 2001 e della lr 18 del 1983, della legge 241 del 1990, della legge 80 del 2005, della lr 11 del 1999, eccesso di potere sotto vari profili.

2. Violazione dell'art. 21 nonies della legge 241 del 1990 sviamento.

3. Violazione del principio di buon andamento, illogicità, ingiustizia e arbitrarietà.

Resiste in giudizio il Comune il quale eccepisce l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse essendo medio tempore intervenuto il piano dei servizi, non impugnato; contesta anche nel merito il gravame.

Con memoria depositata il 13 novembre 2010 e con una replica depositata il 25 novembre, i ricorrenti hanno ulteriormente ribadito le proprie argomentazioni, contestando le eccezioni avversarie.

Infine nel corso della pubblica udienza del 16 dicembre 2010 la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

La causa ha ad oggetto la delibera del Consiglio comunale n. 297 del 10 novembre 2006 n. 63286/6905 notificata il 9 gennaio 2007, con cui si è annullata in autotutela la delibera del Commissario ad acta n. 325 del 3 luglio 2003 che aveva provveduto alla disciplina urbanistica di aree sottoposte a vincoli decaduti.

Per un esame delle censure e delle eccezioni appare in dispensabile, in via preliminare, ricostruire i momenti salienti della vicenda.

Le aree di proprietà di parte ricorrente erano originariamente destinate dal Piano regolatore generale di Chieti a zona d'interesse pubblico, soggette quindi all'esproprio; peraltro le aree medesime non sono state mai utilizzate dal Comune, né sulle stesse si è prevista e ancor meno realizzata alcuna opera pubblica.

Scaduto il vincolo quinquennale, parte ricorrente si attivava per chiedere una ridisciplina della zona; a fronte dell'inerzia comunale, veniva adito il TAR che pronunciava una sentenza favorevole, la quale obbligava il Comune a ridisciplinare la zonizzazione; nel perdurare dell'inerzia comunale, venne nominato dalla Provincia un commissario ad acta il quale adottava un'apposita delibera che classificava i terreni prevedendone una limitata edificabilità.

Parte ricorrente provvedeva quindi a chiedere il rilascio di un permesso a costruire il quale, dopo ripetuti solleciti, veniva negato dal Comune con provvedimento comunale del 17 ottobre 2006, atto questo non impugnato.

In precedenza il Consiglio comunale, con delibera n. 25 del 17 giugno 2005, decideva di procedere alla redazione di un piano di servizi riordinando l'intera edificazione.

Anche tale delibera non risulta impugnata.

In data 10 novembre 2006 il Consiglio comunale decideva, con la delibera n 305, di adottare la variante generale al PRG (cosiddetto Piano dei servizi) per la rideterminazione urbanistica di tutte le aree interessate dai vincoli decaduti, tra cui quella di parte ricorrente.

Infine, nella medesima seduta del 10 novembre 2006 venne adottata dal Consiglio comunale l'impugnata delibera n. 297 n. 63286/6905 notificata il 9 gennaio 2007, con cui si è annullata la delibera del Commissario ad acta n. 325 del 3 luglio 2003 che aveva provveduto alla ridisciplina urbanistica di aree sottoposte a vincoli decaduti.

Successivamente alla proposizione del presente ricorso il Piano dei servizi - Variante generale al PRG venne approvato dal Consiglio comunale con delibera n. 586 del 14 luglio 2008; nemmeno tale delibera



risulta impugnata.

Vengono in rilievo alcune questioni giuridiche che risultano sottese al presente ricorso: la prima è se il Comune una volta insediato il commissario ad acta nominato dalla Provincia potesse o meno intervenire, o in altri termini se conservasse un potere di intervento urbanistico.

Invero, nel caso il Comune si era trovato in presenza non di uno solo ma di numerosi interventi dei Commissari ad acta nominati dalla Provincia al fine di riclassificare i terreni a destinazione pubblica e i cui vincoli erano ormai decaduti. Era evidente l'interesse pubblico a procedere non già in ordine sparso, ma con un piano organico, perché la natura della pianificazione urbanistica consiste appunto nella considerazione globale del territorio e delle sue esigenze. Ed è appunto quanto ha fatto il Comune con il piano dei servizi; la valutazione dell'operato del Comune non può quindi che essere globale, in una visione unitaria.

Confliggono nella presente controversia varie esigenze: innanzi tutto quella di rispettare i diritti dei privati a vedersi riclassificare le aree di proprietà, come sancito ripetutamente da questo TAR. L'interesse privato ovviamente risiede nella maggiore edificabilità e quindi potenzialità economica delle zone.

Altra esigenza è quella di salvaguardare il potere pianificatorio comunale, non sostituibile dagli interventi dei commissari ad acta, per loro natura frammentari e limitati alle zone interessate dai ricorsi dei vari proprietari.

In generale l'amministrazione può continuare nell'esercizio delle proprie potestà nonostante la nomina del commissario ad acta, ovvero l'adozione da parte di questi di alcuni atti; infatti, la nomina del commissario ad acta non priva in assoluto l'amministrazione del potere di provvedere, la cui attività, peraltro, non deve avere lo scopo di ritardare o eludere l'esecuzione del giudicato (Consiglio di Stato, sez. VI, 17 ottobre 2008, n. 5055).

Ad avviso di questo Collegio, nel peculiare caso in esame, il contemperamento delle varie esigenze non può che sostanzarsi nell'ammissibilità di una pianificazione globale che tenga conto delle esigenze pubbliche ma anche di quelle private. Certamente, nel predisporre, adottare e infine approvare il piano dei servizi il Comune ha sacrificato le aspettative di parte ricorrente, riappropriandosi dei poteri di pianificazione urbanistica, ma in concreto, al termine dell'iter approvativo della variante stessa (delibera del Consiglio comunale n. 586 del 14 luglio 2008 avente ad oggetto la Variante generale al PRG in tema delle aree a servizi e standard urbanistici), ha ripristinato in parte l'edificabilità dei terreni in questione, sia pure tramite la previsione di comparti.

Alla luce delle vicende giuridiche, a questo punto va esaminata in via prioritaria la sussistenza o meno di un interesse attuale al ricorso; se evidentemente l'interesse di parte ricorrente è quello di esercitare il potere edificatorio sui terreni di proprietà, nella misura consentita dalla delibera del Commissario ad acta annullata dal provvedimento qui impugnato, tale interesse è venuto certamente meno, in quanto la successiva variante adottata contestualmente al provvedimento qui gravato e successivamente approvata, con atto non impugnato, inibisce l'edificabilità almeno nei limiti e alle condizioni previste dalla delibera commissariale.

Nella memoria di replica invero parte ricorrente sostiene che il suo interesse permarrebbe, in quanto a seguito dell'annullamento in sede giurisdizionale della gravata delibera si verificherebbe il ripristino della ripetuta delibera commissariale e di conseguenza la sua posizione sarebbe tale che il Comune non potrebbe non tenerne conto anche in sede di scelte pianificatorie. Tale assunto di parte ricorrente non può essere condiviso da questo Collegio, in quanto il Comune adottando nella stessa seduta sia le varie delibere di annullamento delle delibere commissariali sia la variante dimostra di avere effettuato una valutazione unitaria della vicenda e di aver già tenuto conto della valenza di dette delibere commissariali. Inoltre, la variante adottata e approvata e non impugnata risulta pienamente efficace e regola in ogni sua parte la disciplina urbanistica dei terreni di proprietà di parte ricorrente.

In sostanza, un eventuale accoglimento del ricorso e l'annullamento della delibera qui impugnata non modificherebbe in alcun modo la disciplina urbanistica dei terreni de quibus né tutelerebbe l'interesse edificatorio di parte ricorrente, cioè il bene della vita che mira a tutelare.

Di un tanto risulta consapevole parte ricorrente che nella memoria di replica depositata il 25 novembre 2010 afferma sia il suo interesse morale sia il rilievo che l'annullamento dell'impugnata delibera avrebbe ai fini risarcitori.

Quanto all'aspetto morale, esso non appare apprezzabile in una vicenda in cui i soli reali interessi appaiono di tipo edificatorio - edilizio e quindi economico.

Quanto poi al rilievo della domanda in vista del risarcimento dei danni, va richiamata l'innovativa e restrittiva disciplina prevista dal Codice del processo amministrativo, che all'articolo 30, comma terzo, esclude il risarcimento dai danni "che si sarebbero potuti evitare usando l'ordinaria diligenza, anche attraverso l'esperimento degli strumenti di tutela previsti".

Orbene, nel caso che ne occupa, parte ricorrente non ha certo utilizzato tutti gli strumenti di tutela previsti, non avendo impugnato l'adozione e nemmeno la successiva approvazione della variante, non avendo proposto osservazioni a riguardo e non avendo impugnato nemmeno il diniego di permesso a costruire.

Il risarcimento dei danni non risulta quindi possibile a norma di legge, per cui anche sotto tale aspetto l'interesse al ricorso non sussiste.

Quanto al risarcimento dei danni da ritardo, pur previsti dall'art 30 comma quarto del codice, esso non viene chiesto in ricorso né risulta che parte ricorrente si sia attivata per chiederlo in relazione al ritardo della pronuncia comunale sulla domanda di permesso a costruire, e nemmeno sulle ripetute inerzie comunali a provvedere nel corso della vicenda giuridica in esame illustrate in ricorso.

Rimane l'unica questione dell'indennizzo per la revoca di cui alla legge 241, art. 21 quinquies, che

sarebbe la qualificazione esatta dell'atto qui impugnato, cioè della delibera del Consiglio comunale n. 297 del 10 novembre 2006 n. 63286/6905 notificata il 9 gennaio 2007, con cui si è annullata la delibera del Commissario ad acta n. 325 del 3 luglio 2003 che aveva provveduto alla ridisciplina urbanistica di aree sottoposte a vincoli decaduti.

Va premesso che questo giudice, ai sensi dell'articolo 32 secondo comma del Codice del processo amministrativo, può qualificare l'azione; ai sensi dell'articolo 34 del codice va poi ritenuta ammissibile anche un'azione di accertamento.

Inoltre deve ritenersi consentito nello stesso processo il cumulo delle azioni di risarcimento, sul presupposto dell'illegittimità della revoca, e di indennizzo, in via subordinata, in caso di infondatezza della domanda risarcitoria (Consiglio di Stato, sez. VI, 17 marzo 2010, n. 1554).

Su tale punto il ricorso può invero trovare accoglimento, non nel senso dell'annullamento dell'atto gravato, che sarebbe come visto inutiliter dato, ma nel senso dell'accertamento della qualificazione dell'atto impugnato quale revoca e del conseguente diritto di parte ricorrente all'indennizzo previsto dall'art. 21 quinquies della legge 241 del 1990, si cui come noto sussiste la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, confermata dall'articolo 133, comma primo, punto 4 del Codice del processo amministrativo.

Il provvedimento qui impugnato può invero considerarsi, al di là del nomen, come una vera e propria revoca, con effetti ex nunc, in quanto non si evidenziano illegittimità originarie della delibera commissariale, legittimamente adottata invero sulla base di una sentenza del TAR e di un'adeguata istruttoria. La stessa relazione tecnica accompagnatoria alla gravata delibera consiliare e la sua adozione contestualmente alla variante generale evidenziano non già un'illegittimità originaria della delibera commissariale, ma una sua successiva inopportunità nel pubblico interesse, per cui la delibera in questa sede gravata va senz'altro qualificata, per il suo contenuto sostanziale, come una revoca per sopravvenuta opportunità.

Trattandosi peraltro di una revoca, alle parti è dovuto un indennizzo, in relazione alle aspettative insorte circa l'edificabilità dell'area.

Orbene, come noto, l'indennizzo non implica un ristoro totale della lesione economica dell'interessato, ma comunque deve risultare sostanzioso e adeguato, per cui il Comune dovrà provvedere in tal senso.

A tale proposito va ricordato che - come noto - attraverso una sorta di progressiva neutralizzazione di ogni profilo colposo e di tendenziale oggettivizzazione della rilevanza del danno, il modello indennitario tratteggiato dall'art. 21 quinquies, della legge n. 241 del 1990 delinea una fattispecie riconducibile al modello dogmatico della responsabilità da atto lecito dannoso in cui l'atto di revoca rileva di per sé quale fattore cui conseguono risvolti patrimoniali a carico dell'amministrazione in relazione agli eventuali pregiudizi che dovessero verificarsi a carico degli amministrati (T.A.R. Campania Napoli, sez. I, 03 luglio 2008, n. 6817).

Nel caso in esame, l'ammontare dell'indennizzo, che dovrà essere determinato dal Comune ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 34 comma quarto del Codice del processo amministrativo, dovrà prevedere un serio ristoro della diminuzione patrimoniale derivante dalla revoca della delibera commissariale e dalla conseguente diminuita capacità edificatoria dei terreni de qua.

Nella quantificazione dell'indennizzo, bisognerà tenere in debito conto che parte ricorrente, a far tempo dalla sentenza favorevole del TAR, aveva acquisito il diritto ad edificare nei limiti di cui alla delibera commissariale, diritto che viene sostanzialmente conculcato dalla sua revoca. Il calcolo pertanto dovrà fare riferimento al valore di mercato dell'area edificabile secondo i parametri stabiliti dal commissario ad acta raffrontati al valore successivo alla revoca stessa.

In conclusione, il ricorso in epigrafe risulta:

improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse per quanto concerne la domanda di annullamento dell'impugnata delibera commissariale;

inammissibile per il risarcimento dei danni, per il quale non sussistono i presupposti;

fondato per quanto riguarda la domanda di qualificazione del provvedimento gravato;

di conseguenza fondato per quanto concerne il diritto all'indennizzo ex art. 21 quinquies della legge 241 del 1990, con condanna dell'amministrazione alla liquidazione del dovuto, con le modalità di cui all'art. 34 comma quarto del Codice del processo amministrativo.

L'accoglimento solo parziale del ricorso e la complessità delle vicende giuridiche e della normativa applicabile inducono tuttavia il Collegio a compensare le spese di giudizio tra le parti in causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l' Abruzzo sezione staccata di Pescara (Sezione Prima)

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, in parte lo dichiara improcedibile, in parte inammissibile e in parte lo accoglie, come da motivazione.

Compensa le spese.

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

Così deciso in Pescara nella camera di consiglio del giorno 16 dicembre 2010 con l'intervento dei magistrati:

\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*, Presidente, Estensore

\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*, Consigliere

\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*, Consigliere

**IL PRESIDENTE**

**ESTENSORE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 12/01/2011

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)

Risarcimento per equivalente\_art. 30, comma terzo, codice del processo amministrativo\_condotta attiva del ricorrente\_esclusione del risarcimento dei danni evitabili attraverso uso dell'ordinaria diligenza\_tra gli strumenti di tutela previsti "obbligo" di impugnazione\_fattispecie revoca di cui alla legge 241, art. 21 quinquies\_previsto indennizzo e non risarcimento\_, in caso di revoca, è dovuto un indennizzo per aspettative insorte circa l'edificabilità dell'area

**va richiamata l'innovativa e restrittiva disciplina prevista dal Codice del processo amministrativo, che all'articolo 30, comma terzo, esclude il risarcimento dai danni "che si sarebbero potuti evitare usando l'ordinaria diligenza, anche attraverso l'esperimento degli strumenti di tutela previsti".**

Orbene, nel caso che ne occupa, parte ricorrente non ha certo utilizzato tutti gli strumenti di tutela previsti, non avendo impugnato l'adozione e nemmeno la successiva approvazione della variante, non avendo proposto osservazioni a riguardo e non avendo impugnato nemmeno il diniego di permesso a costruire.



Il risarcimento dei danni non risulta quindi possibile a norma di legge, per cui anche sotto tale aspetto l'interesse al ricorso non sussiste.

Quanto al risarcimento dei danni da ritardo, pur previsti dall'art 30 comma quarto del codice, esso non viene chiesto in ricorso né risulta che parte ricorrente si sia attivata per chiederlo in relazione al ritardo della pronuncia comunale sulla domanda di permesso a costruire, e nemmeno sulle ripetute inerzie comunali a provvedere nel corso della vicenda giuridica in esame illustrate in ricorso.

Rimane l'unica questione dell'indennizzo per la revoca di cui alla legge 241, art. 21 quinquies, che sarebbe la qualificazione esatta dell'atto qui impugnato, cioè della delibera del Consiglio comunale n. 297 del 10 novembre 2006 n. 63286/6905 notificata il 9 gennaio 2007, con cui si è annullata la delibera del Commissario ad acta n. 325 del 3 luglio 2003 che aveva provveduto alla ridisciplina urbanistica di aree sottoposte a vincoli decaduti.

Va premesso che questo giudice, ai sensi dell'articolo 32 secondo comma del Codice del processo amministrativo, può qualificare l'azione; ai sensi dell'articolo 34 del codice va poi ritenuta ammissibile anche un'azione di accertamento.

Inoltre deve ritenersi consentito nello stesso processo il cumulo delle azioni di risarcimento, sul presupposto dell'illegittimità della revoca, e di indennizzo, in via subordinata, in caso di infondatezza della domanda risarcitoria (Consiglio di Stato, sez. VI, 17 marzo 2010, n. 1554).

Su tale punto il ricorso può invero trovare accoglimento, non nel senso dell'annullamento dell'atto gravato, che sarebbe come visto inutiliter dato, ma nel senso dell'accertamento della qualificazione dell'atto impugnato quale revoca e del conseguente diritto di parte ricorrente all'indennizzo previsto dall'art. 21 quinquies della legge 241 del 1990, si cui come noto sussiste la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, confermata dall'articolo 133, comma primo, punto 4 del Codice del processo amministrativo.

Il provvedimento qui impugnato può invero considerarsi, al di là del nomen, come una vera e propria revoca, con effetti ex nunc, in quanto non si evidenziano illegittimità originarie della delibera commissariale, legittimamente adottata invero sulla base di una sentenza del TAR e di un'adeguata istruttoria. La stessa relazione tecnica accompagnatoria alla gravata delibera consiliare e la sua adozione contestualmente alla variante generale evidenziano non già un'illegittimità originaria della delibera commissariale, ma una sua successiva inopportunità nel pubblico interesse, per cui la delibera in questa sede gravata va senz'altro qualificata, per il suo contenuto sostanziale, come una revoca per sopravvenuta opportunità.

Trattandosi peraltro di una revoca, alle parti è dovuto un indennizzo, in relazione alle aspettative insorte circa l'edificabilità dell'area.

Orbene, come noto, l'indennizzo non implica un ristoro totale della lesione economica dell'interessato, ma comunque deve risultare sostanzioso e adeguato, per cui il Comune dovrà provvedere in tal senso.

A tale proposito va ricordato che - come noto - attraverso una sorta di progressiva neutralizzazione di ogni profilo colposo e di tendenziale oggettivizzazione della rilevanza del danno, il modello indennitario tratteggiato dall'art. 21 quinquies, della legge n. 241 del 1990 delinea una fattispecie riconducibile al modello dogmatico della responsabilità da atto lecito dannoso in cui l'atto di revoca rileva di per sé quale fattore cui conseguono risvolti patrimoniali a carico dell'amministrazione in relazione agli eventuali pregiudizi che dovessero verificarsi a carico degli amministrati (T.A.R. Campania Napoli, sez. I, 03 luglio 2008, n. 6817).

Nel caso in esame, l'ammontare dell'indennizzo, che dovrà essere determinato dal Comune ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 34 comma quarto del Codice del processo amministrativo, dovrà prevedere un serio ristoro della diminuzione patrimoniale derivante dalla revoca della delibera commissariale e dalla conseguente diminuita capacità edificatoria dei terreni de qua.

Nella quantificazione dell'indennizzo, bisognerà tenere in debito conto che parte ricorrente, a far tempo dalla sentenza favorevole del TAR, aveva acquisito il diritto ad edificare nei limiti di cui alla delibera commissariale, diritto che viene sostanzialmente conculcato dalla sua revoca. Il calcolo pertanto dovrà fare riferimento al valore di mercato dell'area edificabile secondo i parametri stabiliti dal commissario ad acta raffrontati al valore successivo alla revoca stessa.

In conclusione, il ricorso in epigrafe risulta:

a cura di \*\*\*\*\*

riportiamo qui di seguito la sentenza numero 48 del 12 gennaio 2011 pronunciata dal Tar Abruzzo, Pescara

**N. 00048/2011 REG.SEN.**

**N. 00104/2007 REG.RIC.**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per l' Abruzzo**

**sezione staccata di Pescara (Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 104 del 2007, proposto da:

Ricorrentei \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\* e \*\*\*\*\*, quest'ultimo in proprio e quale legale rappresentante della "Ricorrenti Costruzioni srl", rappresentati e difesi dagli avv.ti \*\*\*\*\* e \*\*\*\*\* , con domicilio eletto presso \*\*\*\*\* in Pescara, via T. Da Celano 30;

**contro**

Il Comune di Chieti, rappresentato e difeso dagli avv.ti \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* e \*\*\*\*\* , con domicilio eletto presso la Segreteria del Tar;

**per l'annullamento**

della delibera del Consiglio comunale n. 297 del 10 novembre 2006 n. 63286/6905 notificata il 9 gennaio 2007, con cui si è annullata la delibera del Commissario ad acta n. 325 del 3 luglio 2003 che aveva provveduto alla ridisciplina urbanistica di aree sottoposte a vincoli decaduti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 dicembre 2010 il presidente \*\*\*\*\* e uditi l'avv. \*\*\*\*\* , su delega dell'avv. \*\*\*\*\* per i ricorrenti e l'avv. \*\*\*\*\* , su delega degli avv.ti \*\*\*\*\* e \*\*\*\*\* , per il Comune resistente;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

I ricorrenti, proprietari di un terreno, fanno presente di essersi attivati con apposito ricorso al TAR in seguito allo spirare dei vincoli e dell'inerzia comunale; a seguito della sentenza favorevole venne nominato un commissario ad acta che stabiliva l'edificabilità dell'area.

Medio tempore il Comune approvava la delibera qui gravata che annulla la decisione del commissario.

A sostegno illustrano i seguenti motivi di gravame:

1. Carezza di potere nell'annullamento delle delibere consiliari, Violazione della legge 380 del 2001 e della lr 18 del 1983, della legge 241 del 1990, della legge 80 del 2005, della lr 11 del 1999, eccesso di potere sotto vari profili.
2. Violazione dell'art. 21 nonies della legge 241 del 1990 sviamento.
3. Violazione del principio di buon andamento, illogicità, ingiustizia e arbitrarietà.

Resiste in giudizio il Comune il quale eccepisce l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carezza di interesse essendo medio tempore intervenuto il piano dei servizi, non impugnato; contesta anche nel merito il gravame.

Con memoria depositata il 13 novembre 2010 e con una replica depositata il 25 novembre, i ricorrenti hanno ulteriormente ribadito le proprie argomentazioni, contestando le eccezioni avversarie.

Infine nel corso della pubblica udienza del 16 dicembre 2010 la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

La causa ha ad oggetto la delibera del Consiglio comunale n. 297 del 10 novembre 2006 n. 63286/6905 notificata il 9 gennaio 2007, con cui si è annullata in autotutela la delibera del Commissario ad acta n. 325 del 3 luglio 2003 che aveva provveduto alla ridisciplina urbanistica di aree sottoposte a vincoli decaduti.

Per un esame delle censure e delle eccezioni appare in dispensabile, in via preliminare, ricostruire i momenti salienti della vicenda.

Le aree di proprietà di parte ricorrente erano originariamente destinate dal Piano regolatore generale di Chieti a zona d'interesse pubblico, soggette quindi all'esproprio; peraltro le aree medesime non sono state mai utilizzate dal Comune, né sulle stesse si è prevista e ancor meno realizzata alcuna opera pubblica.

Scaduto il vincolo quinquennale, parte ricorrente si attivava per chiedere una ridisciplina della zona; a fronte dell'inerzia comunale, veniva adito il TAR che pronunciava una sentenza favorevole, la quale obbligava il Comune a ridisciplinare la zonizzazione; nel perdurare dell'inerzia comunale, venne nominato dalla Provincia un commissario ad acta il quale adottava un'apposita delibera che classificava i terreni

prevedendone una limitata edificabilità.

Parte ricorrente provvedeva quindi a chiedere il rilascio di un permesso a costruire il quale, dopo ripetuti solleciti, veniva negato dal Comune con provvedimento comunale del 17 ottobre 2006, atto questo non impugnato.

In precedenza il Consiglio comunale, con delibera n. 25 del 17 giugno 2005, decideva di procedere alla redazione di un piano di servizi riordinando l'intera edificazione.

Anche tale delibera non risulta impugnata.

In data 10 novembre 2006 il Consiglio comunale decideva, con la delibera n. 305, di adottare la variante generale al PRG (cosiddetto Piano dei servizi) per la rideterminazione urbanistica di tutte le aree interessate dai vincoli decaduti, tra cui quella di parte ricorrente.

Infine, nella medesima seduta del 10 novembre 2006 venne adottata dal Consiglio comunale l'impugnata delibera n. 297 n. 63286/6905 notificata il 9 gennaio 2007, con cui si è annullata la delibera del Commissario ad acta n. 325 del 3 luglio 2003 che aveva provveduto alla ridisciplina urbanistica di aree sottoposte a vincoli decaduti.

Successivamente alla proposizione del presente ricorso il Piano dei servizi - Variante generale al PRG venne approvato dal Consiglio comunale con delibera n. 586 del 14 luglio 2008; nemmeno tale delibera



risulta impugnata.

Vengono in rilievo alcune questioni giuridiche che risultano sottese al presente ricorso: la prima è se il Comune una volta insediato il commissario ad acta nominato dalla Provincia potesse o meno intervenire, o in altri termini se conservasse un potere di intervento urbanistico.

Invero, nel caso il Comune si era trovato in presenza non di uno solo ma di numerosi interventi dei Commissari ad acta nominati dalla Provincia al fine di riclassificare i terreni a destinazione pubblica e i cui vincoli erano ormai decaduti. Era evidente l'interesse pubblico a procedere non già in ordine sparso, ma con un piano organico, perché la natura della pianificazione urbanistica consiste appunto nella considerazione globale del territorio e delle sue esigenze. Ed è appunto quanto ha fatto il Comune con il piano dei servizi; la valutazione dell'operato del Comune non può quindi che essere globale, in una visione unitaria.

Confliggono nella presente controversia varie esigenze: innanzi tutto quella di rispettare i diritti dei privati a vedersi riclassificare le aree di proprietà, come sancito ripetutamente da questo TAR. L'interesse privato ovviamente risiede nella maggiore edificabilità e quindi potenzialità economica delle zone.

Altra esigenza è quella di salvaguardare il potere pianificatorio comunale, non sostituibile dagli interventi dei commissari ad acta, per loro natura frammentari e limitati alle zone interessate dai ricorsi dei vari proprietari.

In generale l'amministrazione può continuare nell'esercizio delle proprie potestà nonostante la nomina del commissario ad acta, ovvero l'adozione da parte di questi di alcuni atti; infatti, la nomina del commissario ad acta non priva in assoluto l'amministrazione del potere di provvedere, la cui attività, peraltro, non deve avere lo scopo di ritardare o eludere l'esecuzione del giudicato (Consiglio di Stato, sez. VI, 17 ottobre 2008, n. 5055).

Ad avviso di questo Collegio, nel peculiare caso in esame, il contemperamento delle varie esigenze non può che sostanziarsi nell'ammissibilità di una pianificazione globale che tenga conto delle esigenze pubbliche ma anche di quelle private. Certamente, nel predisporre, adottare e infine approvare il piano dei servizi il Comune ha sacrificato le aspettative di parte ricorrente, riappropriandosi dei poteri di pianificazione urbanistica, ma in concreto, al termine dell'iter approvativo della variante stessa (delibera del Consiglio comunale n. 586 del 14 luglio 2008 avente ad oggetto la Variante generale al PRG in tema delle aree a servizi e standard urbanistici), ha ripristinato in parte l'edificabilità dei terreni in questione, sia pure tramite la previsione di comparti.

Alla luce delle vicende giuridiche, a questo punto va esaminata in via prioritaria la sussistenza o meno di un interesse attuale al ricorso; se evidentemente l'interesse di parte ricorrente è quello di esercitare il potere edificatorio sui terreni di proprietà, nella misura consentita dalla delibera del Commissario ad acta annullata dal provvedimento qui impugnato, tale interesse è venuto certamente meno, in quanto la successiva variante adottata contestualmente al provvedimento qui gravato e successivamente approvata, con atto non impugnato, inibisce l'edificabilità almeno nei limiti e alle condizioni previste dalla delibera commissariale.

Nella memoria di replica invero parte ricorrente sostiene che il suo interesse permarrebbe, in quanto a seguito dell'annullamento in sede giurisdizionale della gravata delibera si verificherebbe il ripristino della ripetuta delibera commissariale e di conseguenza la sua posizione sarebbe tale che il Comune non potrebbe non tenerne conto anche in sede di scelte pianificatorie. Tale assunto di parte ricorrente non può essere condiviso da questo Collegio, in quanto il Comune adottando nella stessa seduta sia le varie delibere di annullamento delle delibere commissariali sia la variante dimostra di avere effettuato una valutazione unitaria della vicenda e di aver già tenuto conto della valenza di dette delibere commissariali. Inoltre, la variante adottata e approvata e non impugnata risulta pienamente efficace e regola in ogni sua parte la disciplina urbanistica dei terreni di proprietà di parte ricorrente.

In sostanza, un eventuale accoglimento del ricorso e l'annullamento della delibera qui impugnata non modificherebbe in alcun modo la disciplina urbanistica dei terreni de quibus né tutelerebbe l'interesse edificatorio di parte ricorrente, cioè il bene della vita che mira a tutelare.

Di un tanto risulta consapevole parte ricorrente che nella memoria di replica depositata il 25 novembre 2010 afferma sia il suo interesse morale sia il rilievo che l'annullamento dell'impugnata delibera avrebbe ai fini risarcitori.

Quanto all'aspetto morale, esso non appare apprezzabile in una vicenda in cui i soli reali interessi appaiono di tipo edificatorio - edilizio e quindi economico.

Quanto poi al rilievo della domanda in vista del risarcimento dei danni, va richiamata l'innovativa e

restrittiva disciplina prevista dal Codice del processo amministrativo, che all'articolo 30, comma terzo, esclude il risarcimento dai danni "che si sarebbero potuti evitare usando l'ordinaria diligenza, anche attraverso l'esperimento degli strumenti di tutela previsti".

Orbene, nel caso che ne occupa, parte ricorrente non ha certo utilizzato tutti gli strumenti di tutela previsti, non avendo impugnato l'adozione e nemmeno la successiva approvazione della variante, non avendo proposto osservazioni a riguardo e non avendo impugnato nemmeno il diniego di permesso a costruire.

Il risarcimento dei danni non risulta quindi possibile a norma di legge, per cui anche sotto tale aspetto l'interesse al ricorso non sussiste.

Quanto al risarcimento dei danni da ritardo, pur previsti dall'art 30 comma quarto del codice, esso non viene chiesto in ricorso né risulta che parte ricorrente si sia attivata per chiederlo in relazione al ritardo della pronuncia comunale sulla domanda di permesso a costruire, e nemmeno sulle ripetute inerzie comunali a provvedere nel corso della vicenda giuridica in esame illustrate in ricorso.

Rimane l'unica questione dell'indennizzo per la revoca di cui alla legge 241, art. 21 quinquies, che sarebbe la qualificazione esatta dell'atto qui impugnato, cioè della delibera del Consiglio comunale n. 297 del 10 novembre 2006 n. 63286/6905 notificata il 9 gennaio 2007, con cui si è annullata la delibera del Commissario ad acta n. 325 del 3 luglio 2003 che aveva provveduto alla ridisciplina urbanistica di aree sottoposte a vincoli decaduti.

Va premesso che questo giudice, ai sensi dell'articolo 32 secondo comma del Codice del processo amministrativo, può qualificare l'azione; ai sensi dell'articolo 34 del codice va poi ritenuta ammissibile anche un'azione di accertamento.

Inoltre deve ritenersi consentito nello stesso processo il cumulo delle azioni di risarcimento, sul presupposto dell'illegittimità della revoca, e di indennizzo, in via subordinata, in caso di infondatezza della domanda risarcitoria (Consiglio di Stato, sez. VI, 17 marzo 2010, n. 1554).

Su tale punto il ricorso può invero trovare accoglimento, non nel senso dell'annullamento dell'atto gravato, che sarebbe come visto inutiliter dato, ma nel senso dell'accertamento della qualificazione dell'atto impugnato quale revoca e del conseguente diritto di parte ricorrente all'indennizzo previsto dall'art. 21 quinquies della legge 241 del 1990, si cui come noto sussiste la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, confermata dall'articolo 133, comma primo, punto 4 del Codice del processo amministrativo.

Il provvedimento qui impugnato può invero considerarsi, al di là del nomen, come una vera e propria revoca, con effetti ex nunc, in quanto non si evidenziano illegittimità originarie della delibera commissariale, legittimamente adottata invero sulla base di una sentenza del TAR e di un'adeguata istruttoria. La stessa relazione tecnica accompagnatoria alla gravata delibera consiliare e la sua adozione contestualmente alla variante generale evidenziano non già un'illegittimità originaria della delibera commissariale, ma una sua successiva inopportunità nel pubblico interesse, per cui la delibera in questa sede gravata va senz'altro qualificata, per il suo contenuto sostanziale, come una revoca per sopravvenuta

opportunità.

Trattandosi peraltro di una revoca, alle parti è dovuto un indennizzo, in relazione alle aspettative insorte circa l'edificabilità dell'area.

Orbene, come noto, l'indennizzo non implica un ristoro totale della lesione economica dell'interessato, ma comunque deve risultare sostanzioso e adeguato, per cui il Comune dovrà provvedere in tal senso.

A tale proposito va ricordato che - come noto - attraverso una sorta di progressiva neutralizzazione di ogni profilo colposo e di tendenziale oggettivizzazione della rilevanza del danno, il modello indennitario tratteggiato dall'art. 21 quinquies, della legge n. 241 del 1990 delinea una fattispecie riconducibile al modello dogmatico della responsabilità da atto lecito dannoso in cui l'atto di revoca rileva di per sé quale fattore cui conseguono risvolti patrimoniali a carico dell'amministrazione in relazione agli eventuali pregiudizi che dovessero verificarsi a carico degli amministrati (T.A.R. Campania Napoli, sez. I, 03 luglio 2008, n. 6817).

Nel caso in esame, l'ammontare dell'indennizzo, che dovrà essere determinato dal Comune ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 34 comma quarto del Codice del processo amministrativo, dovrà prevedere un serio ristoro della diminuzione patrimoniale derivante dalla revoca della delibera commissariale e dalla conseguente diminuita capacità edificatoria dei terreni de qua.

Nella quantificazione dell'indennizzo, bisognerà tenere in debito conto che parte ricorrente, a far tempo

dalla sentenza favorevole del TAR, aveva acquisito il diritto ad edificare nei limiti di cui alla delibera commissariale, diritto che viene sostanzialmente conculcato dalla sua revoca. Il calcolo pertanto dovrà fare riferimento al valore di mercato dell'area edificabile secondo i parametri stabiliti dal commissario ad acta raffrontati al valore successivo alla revoca stessa.

In conclusione, il ricorso in epigrafe risulta:

improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse per quanto concerne la domanda di annullamento dell'impugnata delibera commissariale;

inammissibile per il risarcimento dei danni, per il quale non sussistono i presupposti;

fondato per quanto riguarda la domanda di qualificazione del provvedimento gravato;

di conseguenza fondato per quanto concerne il diritto all'indennizzo ex art. 21 quinquies della legge 241 del 1990, con condanna dell'amministrazione alla liquidazione del dovuto, con le modalità di cui all'art. 34 comma quarto del Codice del processo amministrativo.

L'accoglimento solo parziale del ricorso e la complessità delle vicende giuridiche e della normativa applicabile inducono tuttavia il Collegio a compensare le spese di giudizio tra le parti in causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l' Abruzzo sezione staccata di Pescara (Sezione Prima)

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, in parte lo dichiara improcedibile, in parte inammissibile e in parte lo accoglie, come da motivazione.

Compensa le spese.

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

Così deciso in Pescara nella camera di consiglio del giorno 16 dicembre 2010 con l'intervento dei magistrati:

\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*, Presidente, Estensore

\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*, Consigliere

\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*, Consigliere

**IL PRESIDENTE, ESTENSORE**



DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 12/01/2011

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)

<https://www.diritto.it/va-richiamata-l-innovativa-e-restrittiva-disciplina-prevista-dal-codice-del-processo-amministrativo-che-all-articolo-30-comma-terzo-esclude-il-risarcimento-dai-danni-che-si-sarebbero-potut/>