



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 278 del 2010, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Viva s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Luigi Garofalo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e con domicilio eletto presso il suo studio in Venezia, Piazzale Roma, 468/B;

contro

Comune di Zero Branco, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Primo Michielan e Andrea Michielan, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Bcc Npls 2019 s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Lorenzo Sternini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Commissione consiliare d'indagine "Villaggio Alpini" sulla vicenda inerente

all'accordo sottoscritto ai sensi dell'art. 6 della legge l.r. 23 aprile 2004, n. 11 tra il Comune di Zero Branco e la società Viva s.r.l., non costituita in giudizio;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Cassa Rurale ed Artigiana di Treviso - Credito Cooperativo a r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Aurelio Bianchini, Antonio Manildo e Giovanni Manildo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e con domicilio eletto presso lo studio Aurelio Bianchini in Venezia, S. Croce, 269 - Ponte Squartai;

per l'annullamento

quanto al ricorso principale:

della delibera della Giunta del Comune di Zero Branco n. 221 del 27.10.2009; della delibera della Giunta del Comune di Zero Branco n. 79 del 10.11.2009; della delibera della Giunta del Comune di Zero Branco n. 78 del 10.11.2009; della delibera della Giunta del Comune di Zero Branco n. 58 del 23.7.2009; della relazione finale dei lavori del 6.11.2009 redatta dalla Commissione Consiliare; della delibera della Giunta del Comune di Zero Branco n. 256 del 9.12.2009; della delibera della Giunta del Comune di Zero Branco n. 257 del 9.12.2009; della delibera della Giunta del Comune di Zero Branco n. 2 del 5.1.2010;

quanto ai motivi aggiunti depositati il 17.3.2010:

della delibera della Giunta del Comune di Zero Branco n. 5 dell'8.2.2010;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Zero Branco e di Bcc Npls 2019 S.r.l., nonché l'atto di intervento di Cassa Rurale ed Artigiana di Treviso - Credito Cooperativo a r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-*bis*, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 4 aprile

2023 il dott. Nicola Bardino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La società Viva s.r.l. impugna gli atti indicati in epigrafe, relativi al procedimento all'esito del quale il Comune di Zero Branco è receduto, ai sensi dell'art. 11, comma 4, l. n. 241 del 1990, dall'accordo di cui all'art. 6 della l.r. n. 11 del 2004, stipulato con la ricorrente.

Detto accordo, stipulato il 3 settembre 2008, era diretto a permettere al Comune l'acquisto di un immobile, sito nel centro storico (individuato a fini espropriativi tramite l'approvazione di una Variante semplificata), acquisito dalla medesima ricorrente, che (prestando adesione alla Variante) si obbligava a riadattarlo e cederlo a titolo oneroso all'Amministrazione, per essere da questa adibito a scopi di pubblico interesse. In base all'accordo, avrebbe dovuto essere assegnato al privato cedente, in luogo del prezzo (stimato in €2.410.000,00), un corrispondente credito edilizio - pari ad una volumetria con destinazione residenziale di mc 14.011 - attraverso lo strumento della compensazione urbanistica. Veniva inoltre individuata un'area urbanizzata di proprietà comunale, su cui trasferire la volumetria residenziale oggetto della compensazione, con obbligo di recepire l'accordo nel PAT.

Qualora il PAT-PI avesse riconosciuto alla ricorrente a titolo di credito edilizio una volumetria inferiore, le parti avrebbero dovuto concordare, *“a titolo di ristoro della volumetria, una idonea soluzione alternativa, secondo la disciplina [...] all'art. 37 L.R. 11/2004”*.

Infine, nell'ipotesi in cui gli strumenti urbanistici generali non fossero entrati in vigore entro tre anni dal perfezionamento della procedura espropriativa, il Comune avrebbe dovuto *“concordare con la società [...] altra idonea soluzione alternativa a titolo risarcitorio, quale indennità di esproprio”*.

2. Tramite il ricorso introduttivo, la ricorrente ha censurato il sostanziale diniego opposto alla richiesta di proroga del permesso di costruire (relativo agli interventi da eseguire nell'immobile oggetto di cessione, che proprio la condotta omissiva del Comune avrebbe contribuito a ritardare), la sospensione dell'accordo finalizzata al riesame dello stesso (deliberazioni G.C. n. 221 del 2009 e n. 79 del 2009), l'istituzione di una Commissione d'indagine sull'intera vicenda e la sfavorevole relazione finale approvata da quest'ultima, nonché l'approvazione da parte del Consiglio comunale della relazione (C.C. n. 78 del 2009). Viva s.r.l. insorgeva avverso la deliberazione della Giunta comunale con la quale veniva espresso l'*"indirizzo ad avvalersi della risoluzione contrattuale per inadempimento e, in particolare, della clausola risolutiva espressa di cui all'art. 2 dell'accordo"*, riservandosi comunque *"la facoltà di rinegoziare con la ditta interessata l'accordo precedentemente concluso, sulla base di nuovi contenuti economici e diverse conseguenze edilizie della proposta di compensazione urbanistica sulle aree urbanizzate e cedute con destinazione pubblica"*.

3. A fondamento dell'impugnazione, la ricorrente - nei pur articolati profili di censura - lamenta essenzialmente l'illegittimità delle deliberazioni della Giunta comunale per incompetenza, la mancata instaurazione del contraddittorio procedimentale e la carenza di presupposto, oltreché di adeguata motivazione, dei provvedimenti adottati.

4. Con i motivi aggiunti, Viva s.r.l. ha impugnato la deliberazione del Consiglio comunale, con la quale l'Amministrazione si è determinata ad avvalersi della clausola risolutiva espressa, *"riservandosi la facoltà di rinegoziare con la ditta l'accordo precedentemente concluso"*.

La ricorrente innanzitutto censura (1° motivo) il deliberato per illegittimità derivata (richiamandosi ai motivi esposti nel ricorso introduttivo), nonché per vizi propri. Per quanto attiene a questi ultimi, con il secondo profilo di doglianza, Viva s.r.l. lamenta la violazione delle garanzie partecipative (nel periodo di sospensione della convenzione non vi sarebbero stati spazi utili per poter interloquire con il

Comune); con il terzo motivo aggiunto, si duole del fatto che il Consiglio si sarebbe limitato a recepire l'indirizzo elaborato dalla Giunta, nonostante sia proprio il Consiglio, e non invece la giunta, l'organo deputato ad elaborare e imprimere gli indirizzi dell'Amministrazione comunale; con il quarto motivo aggiunto, contesta i presupposti della deliberazione gravata, rilevando che l'inosservanza del termine stabilito per il completamento dei lavori nell'immobile oggetto di cessione (120 giorni) sarebbe imputabile alla condotta del Comune. Con il quinto motivo aggiunto, la società contesta l'applicazione della clausola risolutiva espressa dell'accordo, in relazione alla mancata liberazione dell'immobile dall'ipoteca iscritta sullo stesso (nel termine pattuito di 45 giorni), osservando che in tal caso sarebbe insorta una mera causa di decadenza che avrebbe a sua volta abilitato il Comune a revocare la variante preordinata all'esproprio. Con il sesto motivo aggiunto, la ricorrente osserva nuovamente che, ove fosse venuto meno l'interesse alla realizzazione dell'intervento a causa del ritardo nella sua attuazione, detto ritardo sarebbe imputabile esclusivamente al Comune e non all'affermato (e insussistente) inadempimento della società. Venendo inoltre all'affermata incongruità del prezzo di cessione (convertito nel volume residenziale ceduto in compensazione) e, conseguentemente, del beneficio pubblico ottenuto dall'operazione, la ricorrente contesta la stima operata dall'Amministrazione, ribadendo che l'immobile avrebbe dovuto essere trasferito a prezzo di mercato e l'affermazione secondo cui ciò determinerebbe una sperequazione tra l'onere sostenuto e la copertura necessaria per provvedere alla dotazione di servizi essenziali a favore dei nuovi residenti.

5. In via subordinata, la ricorrente richiede la liquidazione dell'indennizzo di cui agli art. 11 e 21 *quinquies*, comma 1, l. n. 241 del 1990, nel caso in cui il recesso dall'accordo possa essere ritenuto giustificato da una rinnovata valutazione del pubblico interesse sotteso alla pregressa stipulazione.

Da ultimo, Viva s.r.l. domanda (evidentemente in continuità con i motivi posti a

sostegno dell'azione di annullamento) la condanna del Comune all'adempimento della convenzione sottoscritta il 3 settembre 2008, oltre al risarcimento del danno.

6. Si è costituito in giudizio il Comune di Zero Branco che ha svolto eccezioni in rito e resistito nel merito.

7. Ha poi proposto intervento adesivo la Cassa Rurale ed Artigiana di Treviso (soggetto finanziatore della ricorrente), che ha chiesto l'accoglimento del gravame e svolto un'autonoma azione risarcitoria a tutela delle proprie ragioni di credito.

8. Chiamata all'udienza del 4 aprile 2023, fissata per lo smaltimento dell'arretrato, la causa è stata quindi trattenuta in decisione.

9. Preliminarmente – in accoglimento dell'eccezione del Comune – deve essere dichiarata l'inammissibilità della domanda risarcitoria formulata in via autonoma dalla Cassa Rurale ed Artigiana di Treviso, alla quale è da ritenere precluso qualsiasi ampliamento del *thema decidendum*, rivestendo essa la qualità di soggetto intervenuto, obbligato, come tale (trattasi, infatti, di intervento adesivo dipendente), ad accettare il processo nello stato e nel grado in cui si trova (l'intervenuta non risulta neppure titolare di un interesse diretto, lamentando, infatti, i soli effetti pregiudizievoli riflessi che le potrebbero derivare dagli atti impugnati, nell'incerta misura in cui essi potrebbero influenzare la situazione patrimoniale della società ricorrente).

10. Venendo al merito del gravame - complessivamente polarizzato attorno alle motivazioni che avrebbero indotto l'Amministrazione a determinarsi a recedere dall'accordo -, si deve osservare che la deliberazione consiliare n. 5 del 2010 appare fondata sui seguenti presupposti:

a) la mancata liberazione dell'immobile, oggetto di trasferimento, dall'ipoteca sullo stesso gravante entro il termine di 45 giorni dalla data di approvazione della Variante (la ricorrente si sarebbe obbligata ad acquisire la piena e libera proprietà del suddetto immobile entro tale termine; condizione che non si sarebbe verificata, permanendo l'ipoteca, così da consentire al Comune di revocare la stessa Variante, con conseguente decadenza della convenzione);

b) il termine perentorio di 120 giorni, convenzionalmente stabilito per l'ultimazione dei lavori a carico dell'immobile e decorrente dal rilascio del titolo edilizio, risulta inutilmente scaduto;

c) tali inadempimenti hanno fatto venire meno i presupposti di urgenza e di indifferibilità che giustificavano l'intrapresa procedura di esproprio, diretta ad acquisire l'immobile menzionato per adibirlo a finalità di pubblico interesse;

d) il beneficio pubblico si è dimostrato assai inferiore a quanto preventivato, atteso l'accertato squilibrio dei valori economici sottesi alla quantificazione del credito edilizio accordato alla ricorrente;

e) detto squilibrio contribuisce ad erodere la copertura necessaria a fronteggiare gli oneri per la realizzazione dei servizi essenziali a favore dei nuovi residenti.

Appare subito evidente come, al di là delle ipotesi interpretative formulate dalle parti, l'oggetto della deliberazione sia essenzialmente costituito dalla rivalutazione dell'interesse pubblico sotteso alla stipulazione dell'accordo, il cui perseguimento risulta compromesso – come traspare dalla piana lettura del testo del provvedimento – tanto dagli inadempimenti e dai ritardi emersi tra l'altro in sede di esecuzione dei lavori sull'immobile oggetto di trasferimento, quanto dalla manifestazione postuma di una situazione di disequilibrio economico (disvelata dalle approfondite valutazioni peritali acquisite dall'Amministrazione, invero scevre da evidenti vizi logici), così da determinare il recesso dall'accordo (impropriamente classificato come risoluzione contrattuale), la cui qualificazione appare confermata dall'esplicita riserva della *“facoltà di rinegoziare con la ditta interessata l'accordo precedentemente concluso, sulla base di nuovi contenuti economici e diverse conseguenze edilizie della proposta di compensazione urbanistica sulle aree urbanizzate e cedute con destinazione pubblica”*. Facoltà che, del resto, si dimostrerebbe del tutto incompatibile con una determinazione ad effetti risolutivi – ossia diretta a sanzionare l'inadempimento agli obblighi assunti con la convenzione -, essendo piuttosto da congiungere alla prospettata eventualità di

rivalutare, con il medesimo soggetto economico, una diversa formulazione dell'accordo capace di meglio assecondare il perseguimento dell'interesse pubblico. Si configura, pertanto, l'esercizio del potere di recesso dall'accordo stipulato con il privato, come disciplinato dall'art. 11, comma 4, l. n. 241 del 1990 (con le conseguenze indennitarie di cui si dirà tra breve); recesso esercitato dall'Amministrazione sulla base del plausibile esito della rivalutazione – operata dal Consiglio comunale - dell'interesse pubblico (non più soddisfatto dall'accordo anche - ma non solo – in ragione degli oggettivi ritardi registratisi, indipendentemente dalla loro imputabilità alla ricorrente, nell'esecuzione e del forte squilibrio evidenziato economicamente dal consulente), le cui motivazioni, sostenute da riscontri istruttori non efficacemente contraddetti - nella prospettiva del recesso pubblicistico - dalle tesi esposte dalla ricorrente, non appaiono irragionevoli o manifestamente illogiche (con conseguente reiezione meritale dei motivi aggiunti 4°, 5° e 6°) .

11. In questo quadro, si dimostrano perciò inammissibili i motivi di gravame diretti a censurare gli atti prodromici (complessivamente introdotti con il ricorso introduttivo e, nella prospettiva dell'illegittimità derivata, nel 1° motivo aggiunto). Tali atti non esplicano un'autonoma valenza lesiva (la stessa ricorrente, peraltro, si limita a prospettare l'illegittimità e la conseguente lesività soltanto in funzione della contestata risoluzione della convenzione edilizia, senza però dedurre – quanto meno ai fini risarcitori - alcun pregiudizio diretto) né costituiscono, a ben guardare, un antecedente procedimentale della deliberazione approvata dal Consiglio comunale. Quest'ultima rappresenta, infatti, espressione autosufficiente delle attribuzioni assegnate a tale organo in materia di pianificazione urbanistica e di acquisti immobiliari (art. 42, 2° comma, lett. *b* ed *i* del TUEL), e, come tale, essa appare fondata su un apprezzamento essenzialmente autonomo della vicenda e, in special modo, sulla percezione (condivisa dalla stragrande maggioranza dei consiglieri comunali) dell'essere venuto meno l'originario interesse pubblico sottostante alla stipulazione dell'accordo con il privato (dovendo perciò essere

respinto il 3° motivo aggiunto, con il quale la ricorrente contesta che il Consiglio comunale avrebbe assecondato l'indirizzo approvato dalla Giunta).

12. Né si ravvisa alcuna effettiva violazione delle garanzie di partecipazione al procedimento, perpetrate ai danni della società ricorrente (2° motivo aggiunto), sia perché non si vede come eventuali ulteriori deduzioni avrebbero potuto influire sulla valutazione (come visto, di per sé autosufficiente e autonoma) che ha condotto l'Amministrazione a ritenere venuto meno l'interesse pubblico a conseguire l'adempimento della convenzione; sia perché è comunque residuo lo spazio – aperto proprio dalla deliberazione impugnata - per ulteriori interlocuzioni procedurali attraverso cui rivisitare il contenuto del precedente accordo.

13. Da quanto precede discende la reiezione complessiva della domanda di annullamento e, in via strettamente consequenziale, della richiesta di condanna all'adempimento della convenzione (dalla quale il Comune è legittimamente receduto) e di risarcimento del danno (infondata nell'*an*, difettando ogni profilo di anti giuridicità della condotta dell'Amministrazione, e nel *quantum*, non essendo stati efficacemente declinati i pregiudizi oggetto di ristoro).

14. Fondata, nei termini che seguono, è la richiesta di indennizzo dovuto nel caso – qui inverato – di recesso ai sensi dell'art. 11, 4° comma, l.n. 241 del 1990.

Quanto alla spettanza dell'indennizzo, deve essere richiamato il prevalente indirizzo giurisprudenziale: *“l'art. 11 della L. n. 241 del 1990 si inserisce nel solco della regola generale valida per l'esercizio dell'autotutela amministrativa, che ammette il ripensamento dell'Ente pubblico per mutate evenienze in fatto ovvero per una rinnovata valutazione dell'interesse pubblico, con relativa permeabilità ai principi (e anche alle specificazioni) contenute nel successivo e più ampio e dettagliato disposto di cui all'art. 21-quinquies, con la conseguenza che la domanda di indennizzo (presuppone e) trova fondamento nell'avvenuto riconoscimento della legittimità del provvedimento di revoca, dal quale scaturisce comunque un'obbligazione indennitaria da atto lecito a carico*

dell'Amministrazione, che dovrà provvedere all'indennizzo dei pregiudizi in danno sofferti dai soggetti direttamente interessati dal provvedimento, senza che al fine del sorgere dell'obbligazione indennitaria occorra la dimostrazione della sua colpevolezza, assistendosi così a una sorta di progressiva neutralizzazione di ogni profilo colposo e di tendenziale oggettivizzazione della rilevanza del danno, per cui il revirement genera un'obbligazione indennitaria (riconducibile al modello dogmatico della responsabilità da atto lecito dannoso) a carico dell'Ente in relazione agli eventuali pregiudizi che dovessero verificarsi a carico degli amministrati, al di fuori non solo di qualsivoglia profilo di illegittimità intrinseca del provvedimento, ma anche indipendentemente da ogni concreto profilo dei canoni comportamentali di correttezza, buona fede e di tutela dell'affidamento, sicché l'indennizzo spettante al soggetto direttamente pregiudicato andrà di conseguenza circoscritto al danno emergente, che dovrà comunque essere dimostrato caso per caso” (T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, Sez. II, 6 luglio 2020, n. 459).

Con riferimento al *quantum* dell'indennizzo, il Collegio ribadisce che la liquidazione dovrà avvenire da parte del Comune intimato in favore della ricorrente, rapportandolo al danno emergente da questi subito, da determinarsi nel contraddittorio delle parti entro il termine che sarà indicato nel prosieguo.

Deve poi essere applicato, nella fattispecie, l'art. 34, comma 4, cod. proc. amm., ai sensi del quale *“in caso di condanna pecuniaria, il giudice può, in mancanza di opposizione delle parti, stabilire i criteri in base ai quali il debitore deve proporre a favore del creditore il pagamento di una somma entro un congruo termine”*.

L'indennizzo in questione dovrà pertanto essere quantificato tenendo conto di tutte le spese - adeguatamente documentate - affrontate dalla ricorrente dalla data di stipulazione dell'accordo e fino alla sospensione dell'accordo. Potranno essere valutati, ai fini della commisurazione dell'indennizzo (e fatta salva l'applicazione, ricorrendone i presupposti, della *compensatio lucri cum damno*), tra l'altro, gli oneri relativi alle progettazioni e alle programmazioni eseguite, comprensive degli

studi preliminari, dei lavori effettuati e di ogni altra spesa sostenuta in tale lasso temporale, purché inerente all'adempimento degli obblighi assunti con la convenzione.

15. Per le considerazioni che precedono, il ricorso deve essere respinto quanto alla domanda caducatoria, alla richiesta di adempimento e di risarcimento del danno, e accolto in relazione alla domanda di accertamento dell'obbligo alla corresponsione dell'indennizzo, ai sensi dell'art. 11, comma 4, l.n. 241 del 1990. Ai fini della determinazione e liquidazione di quest'ultimo, il Comune di Zero Branco dovrà attivare il relativo procedimento entro 60 giorni dal deposito della presente sentenza, e concluderlo con l'emanazione di un provvedimento espresso entro i successivi 90 giorni.

Va dichiarato inoltre inammissibile la domanda risarcitoria introdotta da Cassa Rurale ed Artigiana di Treviso – Credito Cooperativo a r.l.

Devono essere infine disattese le istanze istruttorie formulate dalla ricorrente e dall'intervenuta, in quanto manifestamente superflue o comunque connesse a domande dichiarate infondate ovvero inammissibili.

16. Le spese di lite possono essere compensate, considerata la particolare complessità della vicenda esaminata.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti:

- respinge la domanda caducatoria, nonché la richiesta di condanna all'adempimento dell'accordo stipulato il 3 settembre 2008 e al risarcimento del danno, formulate dalla ricorrente;
- dichiara inammissibile la domanda risarcitoria introdotta dalla parte intervenuta;
- respinge le istanze istruttorie formulate dalla ricorrente e dalla parte intervenuta;
- accoglie la domanda di riconoscimento dell'indennizzo proposta dalla ricorrente,

ai sensi dell'art. 11, comma 4, l. n. 241 del 1990, da liquidarsi da parte del Comune di Zero Branco ai sensi dell'art. 34, comma 4, cod. proc. amm., sulla base dei criteri ed entro i termini stabiliti in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 4 aprile 2023, tenutasi da remoto, con l'intervento dei magistrati:

Paolo Amovilli, Presidente

Marco Rinaldi, Consigliere

Nicola Bardino, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Nicola Bardino

IL PRESIDENTE
Paolo Amovilli

IL SEGRETARIO