

N. 00598/2014 REG.PROV.COLL.

N. 00838/2011 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

sezione staccata di Brescia (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 838 del 2011, proposto da:
CARBOFER SRL, CARBOFER TECNOLOGIE SPA, rappresentate e difese dagli avv. Giancarlo Tanzarella, Elena Tanzarella, Massimo Compagnino e Cesare Trebeschi, con domicilio eletto presso quest'ultimo in Brescia, via Battaglie 50;

contro

COMUNE DI PIAN CAMUNO, rappresentato e difeso dall'avv. Giampaolo Cassio, con domicilio eletto presso il medesimo legale in Brescia, via Solferino 55;

per la condanna

- al risarcimento del danno sofferto dalle società ricorrenti per effetto del piano di lottizzazione d'ufficio adottato e approvato nel 1997;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Pian Camuno;

Viste le memorie difensive;

Visti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 marzo 2014 il dott. Mauro Pedron;

Uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Considerato quanto segue:

FATTO e DIRITTO

1. La società ricorrente Carbofer Tecnologie spa, sulla base di un contratto di affitto di azienda stipulato l'11 aprile 1997

con l'altra ricorrente Carbofer srl, gestisce uno stabilimento per la lavorazione del carbone e della vergella nel Comune di Pian Camuno, in via delle Sorti. Attraverso atti successivi il contratto è stato prorogato fino al 31 dicembre 2015.

2. Le aree che compongono lo stabilimento e le sue pertinenze sono di proprietà delle ricorrenti. In particolare, Carbofer srl è proprietaria delle aree contrassegnate con i mappali n. 256/2 - 242 - 246 - 3786/42 - 3786/43, mentre Carbofer Tecnologie spa è proprietaria delle aree contrassegnate con i mappali n. 256/4 - 256/12 - 256/13 - 247-3787 - 3786/13 - 3786/37 - 3786/34 - 3786/39 - 3786/40 - 3786/41 - 3786/12.

3. Come risulta principalmente dalla documentazione prodotta dal Comune (v. relazione tecnica - doc. 2), la disponibilità e la proprietà delle predette aree è stata acquisita da Carbofer srl e da Carbofer Tecnologie spa solo per gradi. In data 3 giugno 1996 Leasimpresa spa ha acquistato da Metallurgica Camuna srl e da Sometal spa la proprietà del 57,08% della superficie (edifici e piazzale), cedendola contestualmente in locazione finanziaria a Carbofer srl. Quest'ultima in data 29 settembre 1997 ha acquistato da Sometal spa il 2,86% della superficie (edifici). In data 24 novembre 1998 Intesa Leasing spa ha acquistato da Metallurgica Camuna srl e da Sometal spa il 27,89% della superficie (edifici e piazzale), cedendola contestualmente in locazione finanziaria a Carbofer Tecnologie spa. In data 11 giugno 2001 Intesa Leasing spa ha acquistato da Metallurgica Camuna srl e da Sometal spa il 4,61% della superficie (edifici e piazzale), cedendola contestualmente in locazione finanziaria a Carbofer Tecnologie spa. Quest'ultima in data 11 giugno 2001 e in data 15 giugno 2001 ha acquistato rispettivamente da Sometal spa e da Metallurgica Camuna srl il restante 7,56% della superficie (edifici e piazzale). Carbofer srl ha quindi acquistato in data 12 novembre 2004 da Leasimpresa spa la superficie di proprietà di quest'ultima (57,08%), e Carbofer Tecnologie spa ha fatto lo stesso in data 4 novembre 2005 con una parte della superficie di proprietà di Intesa Leasing spa (17,89%).

4. In sintesi, con riguardo al periodo che interessa il presente giudizio, prima del 12 novembre 2004 le ricorrenti erano proprietarie solo del 10,42% della superficie dello stabilimento produttivo e delle aree pertinenziali, mentre alla data del 4 novembre 2005 la quota di proprietà era salita all'85,39%.

5. Con nota trasmessa il 24 ottobre 1996 Carbofer srl ha comunicato agli uffici comunali l'intenzione di riprendere l'attività produttiva, che era stata interrotta sotto la precedente gestione. Sulla pratica si è formato il silenzio-assenso. In data 3 luglio 1998 Carbofer Tecnologie spa è stata iscritta con procedura semplificata nell'elenco provinciale dei soggetti che effettuano il recupero di rifiuti di carbone e ferro. Il 26 giugno 2005 vi è stata l'iscrizione con procedura ordinaria.

6. Le aree individuate dal mappale n. 3786, inedificate, erano classificate dal PRG del 1989 in zona D3 (*industriale/artigianale di ampliamento*). Nel medesimo PRG le altre aree, che ospitano le strutture dello stabilimento produttivo, erano classificate in zona D1 (*industriale esistente di completamento*). In zona D1 era ammessa l'edificazione diretta, in zona D3 l'edificazione era consentita con piano attuativo.

7. Per quanto interessa il presente giudizio, la situazione è cambiata nel 1997.

8. Il Comune, infatti, con deliberazioni consiliari n. 24 del 5 agosto 1997 e n. 34 del 6 novembre 1997, ha rispettivamente adottato e approvato una variante urbanistica semplificata che assoggettava a piano di lottizzazione d'ufficio tutto il comparto produttivo di via delle Sorti (comprese quindi le aree originariamente in zona D1, dove era possibile l'edificazione diretta), per conseguire l'obiettivo di una rinnovata zona artigianale con esclusione delle industrie inquinanti. Contestualmente è stato adottato e approvato il vero e proprio piano di lottizzazione, con le relative norme tecniche, l'individuazione dei lotti e delle aree a standard, l'elenco delle urbanizzazioni, e lo schema della convenzione urbanistica. Oltre ad aree di terzi, il perimetro della lottizzazione comprendeva la superficie dello stabilimento produttivo e le aree pertinenziali inedificate. La motivazione di questa scelta urbanistica era indicata nell'esigenza di rimediare allo stato di abbandono in cui si trovavano, secondo il Comune, tanto le strutture produttive già insediate quanto le aree libere utilizzate in precedenza come deposito industriale.

9. Contro la nuova disciplina urbanistica hanno presentato separati ricorsi Carbofer srl e altri proprietari. Il TAR Brescia con sentenze n. 1592 e 1593 del 19 dicembre 2001, e poi ancora con sentenza n. 132 del 10 febbraio 2003 (quest'ultima su ricorso di Carbofer srl), ha annullato l'intero piano di lottizzazione. In queste pronunce si afferma da un lato che non sussistevano i presupposti della procedura di variante semplificata, e dall'altro che lo strumento del piano di lottizzazione d'ufficio era stato arbitrariamente applicato ad aree già urbanizzate al fine di riconvertire le attività produttive site sul territorio comunale.

10. La presenza del piano di lottizzazione d'ufficio ha condizionato anche lo sviluppo dell'attività nello stabilimento produttivo. Più precisamente, il Comune con provvedimento del responsabile dell'Ufficio Tecnico n. 978 del 1 marzo 2000, ha negato a Carbofer Tecnologie spa la concessione edilizia per la ristrutturazione di un capannone finalizzata allo svolgimento di nuove lavorazioni, motivando tale decisione con il fatto che la nuova disciplina urbanistica consentiva soltanto l'artigianato e l'industria leggera, e dunque non ammetteva più la lavorazione e lo stoccaggio di rifiuti siderurgici. Carbofer Tecnologie spa ha impugnato il diniego, e il TAR Brescia con sentenza n. 133 del 10 febbraio 2003 ne ha disposto l'annullamento richiamando l'annullamento della lottizzazione deciso nel frattempo dalle pronunce sopra indicate.

11. Tutte queste sentenze sono state appellate. È però mancata una decisione di merito, in quanto il Consiglio di Stato Sez. IV, preso atto del PGT *medio tempore* approvato, ha dichiarato i giudizi improcedibili per sopravvenuta carenza di interesse, annullando senza rinvio le pronunce del TAR Brescia (v. rispettivamente sentenze n. 3534-3533-3538-3537, tutte del 3 giugno 2010).

12. In esecuzione del vincolo espropriativo derivante dal piano di lottizzazione d'ufficio, il Comune, con decreto dirigenziale del 31 agosto 2000, ha disposto l'occupazione d'urgenza di una piccola porzione (6% circa) della superficie di proprietà di Leasimpresa spa, utilizzata da Carbofer srl. Queste società hanno proposto impugnazione, e il TAR Brescia con la citata sentenza n. 132 del 10 febbraio 2003, preso atto dell'annullamento in sede giudiziale della lottizzazione d'ufficio, ha disposto l'annullamento anche del decreto di occupazione d'urgenza. La decisione è analoga a quella pronunciata dal TAR Brescia con sentenza n. 849 del 14 maggio 2002 su ricorso di un diverso proprietario colpito da decreto di occupazione d'urgenza.

13. Il Comune ha comunque effettuato l'occupazione d'urgenza e realizzato integralmente le opere di urbanizzazione previste per il nuovo comparto, tra cui le fognature, le strade e i marciapiedi.

14. Mentre erano pendenti, in primo grado o in appello, i giudizi sulla lottizzazione d'ufficio e sugli atti consequenziali, il Comune, dapprima con deliberazioni consiliari n. 12-14-15 del 14 maggio 2002, poi con deliberazioni consiliari n. 34-35 del 15 luglio 2002, e infine con deliberazioni consiliari n. 48-49 del 25 settembre 2002, preso atto dell'annullamento in primo grado del piano di lottizzazione d'ufficio e dell'intervenuta realizzazione delle opere di urbanizzazione, ha modificato la zonizzazione ampliando la zona D3 e riducendo la zona D1, dove (una volta caduto il piano di lottizzazione d'ufficio) era tornata possibile l'edificazione diretta. Nella zona D1 sono state inoltre localizzate alcune aree a standard destinate a verde pubblico e parcheggio. Tali aree corrispondono, in parte, come evidenziato da Carbofer Tecnologie spa nell'osservazione presentata il 20 luglio 2002, alle porzioni di superficie che erano state occupate sulla base del piano di lottizzazione d'ufficio. Il vincolo a verde pubblico è stato inoltre posto su un'area di Carbofer Tecnologie spa che risultava già edificata e occupata da capannoni dello stabilimento produttivo. La Regione ha approvato la variante con DGR n. 7/13683 del 14 luglio 2003.

15. Contro la predetta variante Carbofer srl e Carbofer Tecnologie spa, e in modo indipendente anche altri proprietari, hanno presentato impugnazione. Il TAR Brescia, riuniti i ricorsi, con sentenza n. 404 del 6 aprile 2004 ha ritenuto complessivamente legittime le scelte urbanistiche del Comune, ma ha annullato la variante nella parte in cui aveva previsto il vincolo di verde pubblico su un'area già edificata.

16. La medesima previsione urbanistica oggetto della variante (ossia la localizzazione di parcheggi e verde pubblico su parte delle aree delle ricorrenti) è stata inserite nel PGT adottato con deliberazione consiliare n. 49 del 26 settembre 2007 e approvato con deliberazione consiliare n. 13 del 15 marzo 2008. Contro la reiterazione dei vincoli disposta dal PGT Carbofer srl ha proposto davanti al TAR Brescia il ricorso n. 800/2008 (non ancora definito).

17. Con il presente ricorso, notificato il 30 maggio 2011 e depositato il 15 giugno 2011, Carbofer srl e Carbofer Tecnologie spa chiedono la condanna del Comune al risarcimento dei danni causati dalla pianificazione urbanistica del periodo 1997-2007 (ossia dall'adozione del piano di lottizzazione d'ufficio all'adozione del PGT). Per il periodo successivo una domanda di risarcimento è stata formulata nel ricorso n. 800/2008.

18. A sostegno della propria richiesta le ricorrenti espongono in sintesi i seguenti argomenti: (i) le sentenze del TAR Brescia sopra richiamate hanno accertato il cattivo uso della potestà pianificatoria; (ii) la tipologia dell'illegittimità accertata non consente di ritenere che l'amministrazione sia incorsa in errori scusabili; (iii) il danno derivante dalla lottizzazione d'ufficio consiste da un lato nella diminuzione del valore degli immobili nel periodo considerato, e dall'altro nel blocco dell'espansione dell'attività industriale.

19. La quantificazione del danno è affidata alla perizia dell'ing. Claudio Tottoli, nella quale sono esposti i seguenti passaggi:

(i) il valore di acquisto degli immobili di Carbofer srl sulla base degli atti notarili è pari complessivamente a € 1.977.968, ma diventa € 2.356.631 applicando un coefficiente di rivalutazione pari al 75% dell'indice ISTAT per tenere conto dell'incremento di valore determinato dalla manutenzione regolare nel periodo considerato;

(ii) a sua volta, il valore di acquisto degli immobili di Carbofer Tecnologie spa era originariamente pari a € 894.464, e con la rivalutazione diventa € 1.000.458;

(iii) per quanto riguarda gli immobili di Carbofer srl, tenendo conto dell'intera SLP insediata e insediabile in base alle potenzialità edificatorie anteriori al piano di lottizzazione d'ufficio (0,6 mq/mq) e applicando alla stessa il prezzo medio del 2007 desumibile dalla Borsa Immobiliare della Camera di Commercio di Brescia depurato del costo di costruzione (212,5 €/mq), si ottiene un valore netto pari a € 4.994.940, dal quale deve essere detratto il valore di acquisto rivalutato

indicato sopra, con un danno complessivo pari a € 2.638.309;

(iv) la medesima operazione contabile effettuata nei confronti degli immobili di Carbofer Tecnologie spa rivela un danno complessivo pari a € 439.017;

(v) per quanto riguarda il danno subito da Carbofer Tecnologie spa per il mancato sviluppo degli impianti, la perizia ha accertato sulla base dei bilanci aziendali l'incremento di redditività dal 1998 al 2007 rispettivamente per il settore carbone (da 141,8 €/t a 169 €/t) e per il settore dell'acciaio (da 247,6 €/t a 482 €/t), quindi ha individuato quattro date intermedie, corrispondenti alle ipotetiche installazioni di tre nuovi impianti di essiccazione del carbone e di un nuovo impianto di laminazione dell'acciaio, e a ciascuna ha applicato un indice di produttività secondo una progressione lineare;

(vi) su questa base, dopo aver ipotizzato una produzione pari a 60.000 t/anno per ciascun impianto relativo al carbone e una produzione pari a 11.000 t/anno per l'impianto di laminazione dell'acciaio, e dopo aver calcolato sulla base degli indici di redditività i corrispettivi della vendita dei prodotti per gli anni di ipotetica attività, la perizia ha applicato un margine dell'8% per il carbone e del 10% per l'acciaio, stimando un mancato guadagno nel decennio pari a € 14.103.868 per il carbone e a € 3.703.700 per l'acciaio (importi al netto del costo di costruzione degli impianti);

(vii) complessivamente Carbofer srl chiede un risarcimento di € 2.638.309,00 (danno da zonizzazione) e Carbofer Tecnologie spa un risarcimento di € 18.246.585,00 (danno da zonizzazione e da mancata produzione).

20. Il Comune si è costituito in giudizio chiedendo la reiezione del ricorso e contestandone la ricevibilità e l'ammissibilità.

21. Sulle questioni rilevanti ai fini della decisione si possono svolgere le seguenti considerazioni.

Sulla legittimazione ad agire

22. Le ricorrenti sono divenute proprietarie solo progressivamente nel periodo 1997-2007, e non completamente, delle aree dello stabilimento produttivo, come si è visto sopra. Secondo il Comune questo fatto evidenzerebbe la mancanza di legittimazione delle ricorrenti in relazione alle domande di risarcimento.

23. La tesi non appare condivisibile. Per quanto riguarda il danno da mancata produzione, è evidente che l'utilizzazione dello stabilimento produttivo in forza di una locazione finanziaria costituisce una posizione giuridica perfettamente idonea a giustificare la richiesta di risarcimento, in quanto la lesione lamentata incide proprio sullo sviluppo dell'attività aziendale.

24. Per quanto riguarda il danno da zonizzazione, ossia l'attribuzione di una classificazione meno vantaggiosa con perdita di facoltà edificatorie, la legittimazione sussiste certamente in capo al proprietario, ma sussiste anche in capo al titolare di diritti derivanti dal contratto di locazione finanziaria. Questo perché la locazione finanziaria è normalmente finalizzata all'acquisto differito della piena proprietà, di cui passano immediatamente alcuni contenuti (quelli legati all'utilizzazione del bene), mentre altri sono destinati a transitare in una fase successiva, come in effetti è avvenuto nel caso in esame. Chi utilizza un bene immobile sulla base di questo titolo può quindi subire, a causa della zonizzazione, la svalutazione sia del suo patrimonio attuale sia della prospettiva programmata di ampliamento dello stesso.

Sull'acquiescenza

25. Gli argomenti utilizzati dal Comune per dimostrare l'acquiescenza delle ricorrenti sono vari. Innanzitutto, le sentenze del Consiglio di Stato n. 3538-3537 del 3 giugno 2010, nell'annullare senza rinvio per sopravvenuta carenza di interesse le sentenze del TAR Brescia n. 132-133 del 10 febbraio 2003, aggiungono alcune considerazioni che, nella lettura del Comune, sembrano dare atto del ristoro in forma specifica conseguito dalle ricorrenti per effetto della disciplina urbanistica sopravvenuta. Inoltre le ricorrenti non hanno appellato la sentenza del TAR Brescia n. 404 del 6 aprile 2004, che ha riconosciuto la legittimità della variante del 2002 nella parte in cui ha sanato, e quindi consolidato, le aree a standard individuate dal piano di lottizzazione d'ufficio.

26. Viene poi evidenziato nelle difese comunali che, tra gli atti di acquisto delle superfici dello stabilimento produttivo, quelli successivi al 1999 contengono riferimenti al piano di lottizzazione d'ufficio, al quale la dante causa Metallurgica Camuna srl aveva prestato adesione ancora il 20 aprile 1999.

27. Il Comune sottolinea infine che le ricorrenti hanno effettuato gli allacciamenti alla nuova fognatura realizzata sulla base del piano di lottizzazione d'ufficio, e utilizzano la nuova viabilità, mostrando così di apprezzare il lavoro dell'amministrazione.

28. Nessuna di queste circostanze giustifica la conclusione che le ricorrenti abbiano fatto acquiescenza e abbandonato

di conseguenza ogni pretesa risarcitoria.

29. Le citate sentenze del Consiglio di Stato hanno dovuto esaminare una specifica richiesta del Comune diretta a ottenere una pronuncia di merito, nonostante la sopravvenienza del nuovo strumento urbanistico, al fine di prevenire possibili richieste risarcitorie delle parti private. In relazione a tale richiesta le sentenze hanno precisato (i) che la responsabilità risarcitoria non costituiva oggetto di indagine, (ii) che le parti private avevano dichiarato di avere conseguito in forma specifica quanto preteso, (iii) che una pronuncia sul merito si sarebbe tradotta in un inammissibile accertamento preventivo nei confronti di soggetti non costituiti. Le affermazioni più importanti sono evidentemente la prima e la terza, che definiscono i limiti della controversia. La seconda è altrettanto evidentemente un semplice rafforzativo, perché se la domanda risarcitoria non è dedotta in giudizio non vi è neppure spazio per l'accertamento della cessata materia sulla stessa domanda. La descrizione delle dichiarazioni delle ricorrenti fatta dal Consiglio di Stato non è quindi vincolante nel presente giudizio.

30. La mancata impugnazione della sentenza del TAR Brescia n. 404 del 6 aprile 2004 non implica l'abbandono della domanda risarcitoria, in quanto la suddetta pronuncia, nella parte in cui non ha accolto la tesi delle ricorrenti, si è limitata a riconoscere la legittimità della localizzazione delle aree a standard. Per il resto, è stato invece ancora una volta accertato un uso non corretto del potere di pianificazione. Ne consegue che la richiesta di risarcimento rimane integra per quest'ultimo aspetto, ma la somma che eventualmente fosse riconosciuta dovrebbe essere compensata con l'utilità che le ricorrenti ricevono dalle opere collocate sulle aree a standard, le quali non possono più essere contestate.

31. L'adesione prestata dalla dante causa Metallurgica Camuna srl al piano di lottizzazione d'ufficio sarebbe un ostacolo alla domanda di risarcimento, nei limiti delle aree interessate, se le ricorrenti non avessero impugnato il suddetto piano. Avendolo impugnato e avendone ottenuto l'annullamento, le ricorrenti possono ora trarre tutte le conseguenze da tale esito processuale, compresa la richiesta di risarcimento.

Sulla prescrizione del diritto al risarcimento

32. Il Comune eccepisce che sarebbe ormai ampiamente decorso qualsiasi termine di prescrizione applicabile al danno lamentato dalle ricorrenti. Rispetto al piano di lottizzazione d'ufficio (adottato in data 5 agosto 1997) e rispetto alle sentenze di annullamento del TAR Brescia sui ricorsi delle ricorrenti (10 febbraio 2003), è infatti decorso sia il termine speciale di 120 giorni ex art. 30 commi 3-5 cpa sia quello ordinario quinquennale.

33. La tesi non appare condivisibile. La norma speciale ex art. 30 commi 3-5 cpa, risolvendosi in una compressione del diritto al risarcimento o comunque in una disciplina che ne rende più difficile il conseguimento rispetto alle regole ordinarie, non può trovare applicazione retroattiva, in quanto diversamente si realizzerebbe la violazione del principio di certezza del diritto. Tale principio esige che tutti i soggetti coinvolti abbiano conoscenza fin dall'inizio, ossia nel momento in cui il fatto fonte di responsabilità si è verificato, delle relative conseguenze, compreso il periodo entro cui è possibile chiedere il risarcimento.

34. Poiché in pendenza dei giudizi sulla legittimità degli atti amministrativi non è possibile svolgere in un diverso giudizio, con valore di giudicato, le medesime valutazioni di legittimità, le quali a loro volta costituiscono un passaggio logico indispensabile per poter individuare un danno ingiusto, può dirsi realizzata la condizione ex art. 2935 del codice civile che differisce il *dies a quo* dell'azione di risarcimento al giorno in cui il diritto può essere fatto valere. Pertanto il termine ordinario quinquennale può decorrere nel caso in esame solo dalla data delle sentenze del Consiglio di Stato che hanno concluso il lungo contenzioso sulla legittimità del piano di lottizzazione d'ufficio.

35. È vero che il contenzioso si è concluso con annullamento senza rinvio delle sentenze del TAR Brescia nelle quali era stato accertato il cattivo uso del potere pianificatorio, ma la decisione ha il preciso significato tecnico di eliminare pronunce ormai inutili nella nuova situazione urbanistica. In altri termini, viene eliminato il dispositivo, sostituito con la dichiarazione di improcedibilità. L'accertamento contenuto nella motivazione delle sentenze del TAR Brescia non viene invece travolto, ma semplicemente non raggiunge la stabilità del giudicato. Dunque è possibile, e doveroso, in mancanza di elementi nuovi, fare riferimento alle sentenze di primo grado, che in questi limiti conservano ultrattività, quando il fatto oggetto di accertamento sia invocato a fini risarcitori in altri giudizi.

Sul danno da mancata produzione

36. Le ricorrenti sostengono che la nuova disciplina urbanistica introdotta con il piano di lottizzazione d'ufficio avrebbe impedito un rilevante sviluppo dell'attività produttiva, e chiedono quindi il risarcimento del mancato guadagno, come sopra quantificato.

37. La tesi non appare condivisibile. Manca infatti la prova che con la precedente destinazione urbanistica lo stabilimento produttivo si sarebbe potenziato nella progressione descritta dalle ricorrenti. La sussistenza e la quantificazione del danno si basano su una serie di ipotesi non dimostrate e non articolate negli elementi essenziali (dall'elaborazione di piani industriali all'analisi delle condizioni di mercato). Nella realtà vi sono invece segnali che indicano uno sviluppo molto

più graduale e contenuto (l'autorizzazione con procedura ordinaria al recupero di rifiuti di carbone e ferro è del 26 giugno 2005, e come riferito dal Comune l'impianto è stato messo in esercizio solo nel 2008).

38. Per quanto riguarda poi lo specifico episodio del diniego di concessione edilizia affrontato dal TAR Brescia nella sentenza n. 133 del 10 febbraio 2003, si osserva che in tale ricorso era stata proposta anche una domanda di risarcimento, su cui peraltro non vi è stata pronuncia. La mancata pronuncia deve essere censurata in sede di appello, e non autorizza la riproposizione della medesima domanda in ricorsi successivi. Se dunque l'impossibilità di ristrutturare il capannone oggetto della richiesta di titolo edilizio ha impedito o rallentato lo svolgimento di nuove lavorazioni, e determinato così una minore produzione, questa parte del danno non può essere trattata nella presente sentenza per non incorrere nel divieto di *ne bis in idem*.

Sul danno da zonizzazione

39. Occorre precisare che l'occupazione d'urgenza subita nel 2000 dall'area all'epoca utilizzata da Carbofer srl non rientra nella materia del presente giudizio, se non per definire, assieme agli altri elementi descritti, il quadro generale dei rapporti tra le ricorrenti e l'amministrazione. La questione della sussistenza di un diritto all'indennità di occupazione e la relativa quantificazione dovranno essere definite in un apposito giudizio davanti al giudice ordinario.

40. Il quadro generale che emerge dai fatti sopra esposti rivela che il piano di lottizzazione d'ufficio ha creato una situazione di incertezza pregiudizievole per le ricorrenti. Come evidenziato dal TAR Brescia nelle sentenze n. 1592 e 1593 del 19 dicembre 2001, a cui fa rinvio la sentenza n. 132 del 10 febbraio 2003, la nuova zonizzazione non era illegittima solo per aspetti formali (limiti di impiego della procedura di variante semplificata) ma per ragioni sostanziali, ossia per la scelta di intervenire con un piano attuativo d'ufficio su un'area già urbanizzata, e soprattutto per la scelta di utilizzare il suddetto piano con finalità espulsive, allo scopo di favorire l'insediamento di nuove tipologie di imprese. Il diniego di concessione edilizia annullato dal TAR Brescia con la sentenza n. 133 del 10 febbraio 2003 è sintomatico, perché dimostra che la volontà dell'amministrazione era effettivamente quella di non consentire il potenziamento delle industrie esistenti, ritenute troppo inquinanti. A sua volta, l'occupazione d'urgenza di alcune aree dimostra che nella visione del Comune il piano di lottizzazione d'ufficio implicava non solo effetti conformativi ma anche veri e propri vincoli espropriativi. Del resto, anche gli effetti apparentemente conformativi, quando perseguono finalità espulsive, devono essere considerati sostanzialmente espropriativi.

41. La condizione di incertezza in cui si sono trovate le ricorrenti a causa di un piano attuativo con finalità espulsive ha inciso negativamente sul loro patrimonio. Come si è visto, non vi sono elementi sufficienti per collegare a questa incertezza secondo un preciso schema causale il mancato sviluppo dell'attività, e la perdita dei relativi guadagni, tuttavia è possibile individuare una lesione del diritto alla sicurezza dei rapporti giuridici, che è il presupposto del normale utilizzo dei beni da parte di chi ne ha la proprietà o la disponibilità. Anche quando tali beni non vengano minimamente toccati, o vengano incisi solo marginalmente, da atti ablativi, l'incertezza giuridica in attesa delle iniziative dell'amministrazione impedisce al titolare di averne il pieno godimento, il che si traduce in un danno. La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo censura questo genere di incertezza derivante dalla pianificazione urbanistica, e, pur escludendo che si tratti di espropriazione di fatto, non ritiene giustificabili i disagi connessi ai divieti di edificazione o alla diminuzione delle opportunità di commercializzazione (v. CEDU Sez. I 15 luglio 2004, *Scordino*, punti 71, 94-99).

42. Il disagio provocato dal piano di lottizzazione d'ufficio nel decennio che ha preceduto l'adozione del PGT è quindi fonte di danno risarcibile. La pendenza degli appelli contro le sentenze del TAR Brescia che avevano annullato il suddetto piano ha contribuito a mantenere per tutto questo periodo le ricorrenti in una situazione di incertezza, nel senso chiarito sopra.

43. L'obbligazione risarcitoria non può essere cancellata facendo leva sull'elemento soggettivo, ossia invocando l'errore scusabile. In realtà, anche se il disegno urbanistico può essere improntato a criteri ragionevoli (come l'allontanamento dal centro abitato delle industrie insalubri), l'uso del potere di pianificazione con finalità espulsive è sempre vietato, in quanto contrario ai principi generali della materia. Sono ammesse solo misure incentivanti, attraverso le quali la delocalizzazione è perseguita individuando soluzioni alternative praticabili, previo coinvolgimento degli interessati.

44. La quantificazione del danno subito dalle ricorrenti presenta alcune criticità, perché, se appare corretto individuare nella perdita di valore commerciale del bene la base di calcolo, occorre poi considerare (i) che il danno non si è concretizzato in una vendita a condizioni svantaggiose, e (ii) che le ricorrenti per la maggior parte del periodo erano utilizzatrici e non proprietarie delle aree.

45. Sotto il primo profilo, non è possibile considerare l'intera differenza di valore come danno, perché in questo modo verrebbe corrisposto un risarcimento sproporzionato, non essendo il bene uscito dal patrimonio delle ricorrenti. È invece necessario individuare un importo annuo attraverso un parametro che sia collegato, almeno indicativamente, alla lunga durata dei beni immobili produttivi. In via equitativa, tale durata può essere stabilita in 50 anni. Il danno lamentato dalle ricorrenti, seppure calcolato come differenza di valore tra il 2007 e il 1997 (o tra il 2007 e le date intermedie di acquisto delle singole aree e dei diritti di locazione finanziaria), viene così assimilato a una capitalizzazione pari a 50 anni, e poiché il periodo di incertezza è di 10 anni, quest'ultima sarà la parte effettivamente risarcibile. Per Carbofer srl si passa

quindi da € 2.638.309 a € 527.661,80 e per Carbofer Tecnologie spa da € 439.017 a € 87.803,40.

46. Gli importi appena indicati devono essere ridotti per tenere conto da un lato delle utilità che le ricorrenti ricevono grazie alle urbanizzazioni effettuate dal Comune, e dall'altro della circostanza che i beni in gran parte non erano detenuti a titolo di proprietà ma sulla base di contratti di locazione finanziaria. In via equitativa, la riduzione può essere quantificata nella misura del 50%. Per Carbofer srl l'importo finale del risarcimento è quindi pari a € 263.830,90, mentre per Carbofer Tecnologie spa è pari a € 43.901,70.

Sugli interessi legali

47. Sulle somme come sopra specificate spettano gli interessi legali, che possono essere fatti decorrere dall'ultimo giorno del periodo preso in considerazione nella presente sentenza, ossia dal 26 settembre 2007, data di adozione del PGT. È infatti a tale momento che deve essere riferita la possibilità di liquidazione del danno, trattandosi del termine finale del periodo di incertezza giuridica provocato dal piano di lottizzazione d'ufficio.

Conclusioni

48. Il ricorso deve quindi essere parzialmente accolto, con la condanna del Comune a corrispondere a Carbofer srl l'importo di € 263.830,90 e a Carbofer Tecnologie spa l'importo di € 43.901,70, con gli interessi legali dal 26 settembre 2007 al saldo.

49. La complessità della vicenda e il carattere parziale dell'accoglimento giustificano l'integrale compensazione delle spese di giudizio. Il contributo unificato è a carico dell'amministrazione ai sensi dell'art. 13 comma 6-bis.1 del DPR 30 maggio 2002 n. 115.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Prima)

definitivamente pronunciando:

(a) accoglie parzialmente il ricorso come precisato in motivazione, e conseguentemente condanna il Comune a corrispondere alla ricorrente Carbofer srl l'importo di € 263.830,90, e alla ricorrente Carbofer Tecnologie spa l'importo di € 43.901,70, in entrambi i casi con interessi legali dal 26 settembre 2007 al saldo;

(b) compensa integralmente le spese di giudizio;

(c) pone il contributo unificato a carico del Comune.

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

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 5 marzo 2014 con l'intervento dei magistrati:

Mario Mosconi, Presidente

Mauro Pedron, Consigliere, Estensore

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

II 04/06/2014

IL SEGRETARIO

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