

Publicato il 04/05/2023

N. 00239/2023 REG.PROV.COLL.
N. 00068/2021 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l' Umbria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 68 del 2021, proposto da B.I.G. Bartolini Immobiliari Gestioni S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Umberto Segarelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Anas S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Gianluca Como, Caterina De Felice e Alessandro Tabarini, con domicilio eletto presso la Struttura territoriale Umbria di Anas S.p.A. in Perugia, via XX Settembre n. 33, e domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'accertamento

e la dichiarazione della colposa e grave responsabilità di Anas S.p.A. nell'aver cagionato il danno ingiusto subito dalla B.I.G. S.p.A. in conseguenza della generale condotta di Anas e, in particolare, in conseguenza dell'illegittimità dei seguenti atti:

- nota compartimentale 4.04.2008, prot. CPG-0007064-p, di trasmissione della circolare Anas n. 3/2008, con specificazione della diretta applicabilità della suddetta “*alle pratiche in itinere fino alla emanazione*”;
 - nota compartimentale del 24.05.2008, prot. CPG 0008848-P, recante giudizio di non conformità del progetto di B.I.G. alle prescrizioni della circolare Anas n. 3/2008;
 - atto di significazione del 2.05.2008, prot. CPG-0009127-P, del Capo Compartimento Anas dell’Umbria, con cui si preannunzia la conclusione del procedimento dichiarando la già affermata non conformità e il conseguente diniego dell’istanza presentata;
- con condanna di Anas a risarcire i danni subiti dalla ricorrente quantificati in € 11.537.458,82, maggiorati dagli interessi e rivalutazione, o nella somma maggiore o minore che risulterà nel corso del giudizio, anche all’esito di una C.T.U., ovvero, in via subordinata, a risarcire i danni quantificati in maniera equitativa ai sensi dell’art. 1226 c.c.;
- il tutto con il favore dei compensi professionali e delle spese di giudizio, oltre al rimborso del contributo unificato.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l’atto di costituzione in giudizio di Anas S.p.A.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 21 marzo 2023 il dott. Davide De Grazia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. – Bartolini Immobiliari Gestioni S.p.A. (di seguito solo “BIG”) si è rivolto a questo Tribunale amministrativo regionale per ottenere la condanna dell’Anas al risarcimento del danno da lesione di interesse legittimo in relazione alla mancata realizzazione, messa in esercizio e vendita di un impianto di distribuzione di carburanti, con annessi punto di ristoro ed

officina, nel Comune di Corciano in fregio al raccordo autostradale Bettolle-Perugia.

2. – Ai fini della decisione del ricorso è necessario riassumere le circostanze che hanno condotto alla proposizione della domanda di BIG.

2.1. – Nell'anno 2000, BIG inoltrava all'Anas la richiesta di nulla osta per l'apertura di una stazione di servizio in fregio al raccordo autostradale Bettolle-Perugia al Km 44+620, lato sinistro, nel territorio del comune di Corciano, in area catastalmente distinta al fg. 28, part. 134.

2.2. – Il diniego di nulla osta opposto dall'Anas veniva impugnato da BIG dinnanzi a questo Tribunale, che lo annullava con sentenza n. 603 del 26 novembre 2001.

2.3. – Con diffida del 23-30.07.2003, BIG sollecitava l'Anas a dare esecuzione al giudicato e ad emettere il nulla osta.

Con nota del 15.02.2005 la Direzione centrale Affari legali dell'Anas chiedeva al Compartimento per l'Umbria *«di provvedere in merito all'istanza che, ove non siano intervenuti fatti nuovi, meriterebbe accoglimento in virtù della favorevole sentenza»*. Con nota del 4.05.2005, la Struttura decentrata Toscana-Umbria del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti riteneva non sussistenti elementi ostativi a che la Direzione generale della Motorizzazione e della sicurezza del trasporto terrestre valutasse l'opportunità di accogliere l'istanza inoltrata da BIG.

Quindi l'Anas, con atto del 8.07.2005, n. 13609, rilasciava alla richiedente il nulla osta di massima all'apertura degli accessi all'impianto di distribuzione carburanti ai soli fini della viabilità, subordinando il rilascio del disciplinare ai provvedimenti di competenza del Comune di Corciano e/o della Regione Umbria.

2.4. – Con atto del 21.06.2006, secondo quanto si legge nel ricorso, BIG acquistava l'area interessata dal realizzando impianto di distribuzione carburanti.

2.5. – Seguivano, in data 19.07.2006, il rilascio del permesso di costruire da parte del Comune di Corciano e, in data 1.08.2007, il rilascio

dell'autorizzazione all'installazione e all'esercizio dell'impianto di distribuzione carburanti da parte della Regione Umbria.

2.6. – Con atto del 24.10.2006, l'Anas comunicava a BIG l'inefficacia del nulla osta del 8.07.2005 *«alla luce delle procedure adottate nei riguardi delle aree di servizio ricadenti lungo arterie classificate quali Autostrade o Raccordi Autostradali»*.

Anche questo atto veniva impugnato da BIG dinnanzi a questo Tribunale, che lo annullava con sentenza n. 549 del 5 luglio 2007.

2.7. – Con nota del 24.09.2007 *****, BIG, richiamando il nulla osta del 8.07.2005, chiedeva all'Anas il rilascio del disciplinare definitivo relativo agli accessi all'area della stazione di rifornimento.

2.8. – Stante il perdurare dell'inerzia dell'Anas, BIG proponeva ricorso *ex art. 21-bis* della legge n. 1034/1971.

Con sentenza n. 83 del 22 febbraio 2008, questo Tribunale amministrativo regionale accoglieva il ricorso e assegnava all'Anas il termine di trenta giorni per la conclusione del procedimento di rilascio del disciplinare, nominando per il caso di inottemperanza, quale commissario *ad acta*, il Capo Compartimento Umbria affinché provvedesse entro i successivi trenta giorni.

2.9. – Con nota del 25.03.2008, l'Anas comunicava a BIG l'avvio del procedimento.

2.10. – Con atto del 5.03.2008, la Direzione generale dell'Anas emetteva la circolare n. 3/2008 avente ad oggetto *“Norme tecniche per la caratterizzazione funzionale e geometrica delle aree di servizio lungo le Autostrade ed i Raccordi Autostradali in gestione diretta da parte dell'ANAS”*.

Con il suddetto atto si specificava che la nuova circolare dovesse trovare applicazione anche ai procedimenti autorizzatori ancora *in itinere*.

2.11. – La circolare n. 3/2008 dell'Anas veniva impugnata da BIG dinnanzi al TAR Lazio, che con sentenza del 24 luglio 2017, n. 8918, respinta l'eccezione di improcedibilità del ricorso formulata dall'Anas, la annullava nella parte in cui prevedeva l'applicazione delle norme tecniche a tutte le *“pratiche in itinere”*, anche ove i titoli autorizzatori fossero stati conseguiti prima dell'entrata in

vigore della circolare stessa, anziché solo a quelle relative alle “*variazioni delle progettazioni già approvate ed in corso di realizzazione*”.

2.12. – Nel frattempo:

a) Con nota prot. CPG 0008848-P del 24.04.2008, il Compartimento Anas rilevava la non conformità del progetto alle norme tecniche espresso in fase istruttoria dalla compartimentale Area tecnica ed invitava BIG a integrare gli elaborati progettuali entro l'ulteriore termine di trenta giorni.

Il giorno 28.04.2008, antecedente il recapito della raccomandata prot. CPG 0008848-P del 24.04.2008, BIG, essendo scaduto il termine assegnato all'Anas con la citata sentenza n. 83 del 2008 di questo Tribunale e vistasi recapitare l'improprio avviso di avvio del procedimento n. CPG-0005946-P in data 25.03.2008, diffidava il commissario *ad acta* a provvedere entro il 2.05.2008.

Alla diffida faceva seguito l'atto di significazione prot. CPG-0009127-P del 2.05.2008, con il quale il Capo Compartimento Anas dell'Umbria implicitamente affermava che non era infruttuosamente scaduto il termine di giorni trenta assegnato all'Anas con la sentenza n. 83 del 2008, declinava la propria competenza in ordine alle funzioni demandategli quale commissario *ad acta* e ribadiva il termine di trenta giorni assegnato a BIG con la raccomandata prot. CPG 0008848-P del 24.04.2008, preannunciando che, in assenza di osservazioni si sarebbe proceduto alla conclusione del procedimento dichiarando la già rilevata non conformità e il conseguente diniego dell'istanza presentata.

Contro i suddetti atti BIG proponeva ricorso dinnanzi a questo Tribunale amministrativo regionale (n. 254/2008).

b) Con delibere del 28.02.2008 e del 29.01.2009, il Consiglio di amministrazione dell'Anas stabiliva prescrizioni e statuizioni sui disciplinari.

In data 28.05.2008, BIG presentava ulteriori elaborati progettuali, precisando che detta produzione non era da intendersi quale acquiescenza alla compartimentale del 24.04.2008, n. CPG-0008848-P e reiterando l'invito a rilasciare il disciplinare di concessione, con richiesta solo in via subordinata

del sollecito rilascio del disciplinare di concessione alla realizzazione degli accessi come progettati, unitamente all'impianto, nelle tavole allegate.

Seguiva, con atto del 10.02.2009, prot. CDG 001945-P, il rilascio, da parte dell'Anas, dell'autorizzazione e dell'allegato "disciplinare".

Contro i suddetti atti BIG proponeva dinnanzi a questo Tribunale amministrativo regionale il ricorso n. 176/2009.

c) Infine, con ricorso n. 61/2011, BIG chiedeva a questo Tribunale la condanna dell'Anas al risarcimento dei danni derivati da inerzie, omissioni, inadempimenti e tardivi adempimenti in relazione all'emanazione di atti e provvedimenti di sua competenza.

2.13. – Con sentenza del 5 aprile 2012, n. 112, questo Tribunale amministrativo regionale, riuniti i giudizi di cui al punto che precede, respingeva e dichiarava inammissibile ed improcedibile il ricorso n. 254/2008 e respingeva i ricorsi nn. 176/2009 e 61/2011.

2.14. – BIG appellava la sentenza da ultimo citata dinnanzi al Consiglio di Stato, il quale, con sentenza della II sezione n. 5602 del 24 settembre 2020, respinte le eccezioni preliminari dell'Anas,

a) in parziale riforma della sentenza impugnata, accoglieva in parte i ricorsi di primo grado, annullando gli atti impugnati, avendo ritenuto *tranchant* la circostanza che il TAR Lazio, con la già citata sentenza n. 8918 del 2017, aveva annullato la circolare Anas n. 3, del 5 marzo 2008 «*nella parte in cui estendeva alle stazioni di servizio, antecedentemente progettate ed assentite (come nella fattispecie), l'applicazione delle prescrizioni tecniche portate dalla circolare stessa*», con conseguente privazione di legittimità, con effetto caducante, degli atti impugnati, tutti applicativi della parte della circolare dichiarata illegittima, ovvero:

- la nota ANAS 4.04.2008 prot. CPG-0007046;

- la nota ANAS 24/28.04.2008 n. 0008848 (recante rilievo di non rispondenza del progetto BIG alla circolare n. 3/2008);

- l'atto ANAS di significazione 2.05.2008 prot. CPG 0009127-P, recante il giudizio di non conformità del progetto alla citata circolare, con correlata assegnazione di termine e comminato rigetto dell'istanza in caso di mancata conformazione nel termine assegnato.

b) respingeva il ricorso per il risarcimento del danno, avendo ritenuto la relativa domanda generica ed insuscettibile di liquidazione specifica, oltre che sfornita di prova in ordine al grado di avanzamento delle trattative tra la ricorrente e l'Anas, alla quantificazione del pregiudizio relativo alla mancata redditività dell'impianto dal 1.07.2008 al 31.12.2010 ed agli introiti del settore *oil* e del settore autogrill e market (non potendosi ritenere decisiva una mera perizia contabile-finanziaria di parte al quale si richiamava in poche righe l'appello), al nesso di causalità tra il comportamento dell'Anas e la stipulazione di un contratto di *leasing*, alle spese e agli oneri sostenuti per l'acquisto dell'area e per progettazioni ed opere edili eseguite e, infine, alla prospettata perdita di *chance* per mancata vendita dell'impianto.

3. – Con il ricorso oggi in esame, notificato il 22.01.2021 e depositato il 6.02.2021, BIG si è rivolta a questo Tribunale amministrativo regionale per ottenere la condanna dell'Anas al risarcimento dei danni subiti a causa della condotta della medesima Azienda in relazione alla vicenda sopra sinteticamente descritta e, in particolare, in conseguenza dell'illegittimità degli atti dichiarati caducati dal Consiglio di Stato, ovvero la nota Anas 4.04.2008 prot. CPG-0007046, la nota Anas 24/28.04.2008 n. 0008848 e l'atto Anas di significazione 2.05.2008 prot. CPG 0009127-P.

Ai fini della determinazione dell'entità dei danni da perdita potenziale netta presunta e da perdita dell'avviamento riferite agli esercizi dal 2011 al 2020, la ricorrente ha depositato una relazione peritale di stima nella quale detti danni sono quantificati in complessivi € 11.537.458,82 (di cui € 4.475.008,82 per perdita di redditività potenziale netta ed € 7.062.450,00 per frustrazione della possibilità di conseguire, dietro cessione dell'impianto a una compagnia

petrolifera, il valore potenziale dell'avviamento), oltre interessi e rivalutazione monetaria.

In via istruttoria, BIG ha chiesto che sia disposta una consulenza tecnica d'ufficio ai fini della corretta determinazione dell'entità dei danni.

4. – L'Anas si è costituita in giudizio per resistere al ricorso e, con successiva memoria, ne ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità per violazione della regola del *ne bis in idem*, perché la ricorrente avrebbe proposto la stessa domanda già formulata con il ricorso n. 61/2011 e rigettata da questo Tribunale con la sentenza n. 112 del 2012, confermata *in parte qua* dal Consiglio di Stato con sentenza n. 5602 del 2020, e inoltre per inosservanza del termine di cui all'art. 30, c. 5, cod. proc. amm., per essere stata la domanda risarcitoria oggi all'esame proposta prima del passaggio in giudicato della sentenza del Consiglio di Stato da ultimo ricordata.

Inoltre, considerato che la notifica del ricorso introduttivo del presente giudizio è stata effettuata solo in data 25.01.2021, l'Azienda resistente ha eccepito la prescrizione quinquennale con riguardo alle pretese risarcitorie relative ai periodi antecedenti al 25.01.2016.

Nel merito delle pretese di parte ricorrente, l'Anas ha poi evidenziato che, successivamente al rilascio dell'autorizzazione del 10.02.2009 per la realizzazione dell'area di servizio *ex art. 24, c. 5-bis*, del codice della strada e del relativo disciplinare, BIG, in data 28.04.2009, chiedeva al Comune di Corciano un permesso in variante in corso d'opera, che l'Amministrazione comunale rilasciava con atto del 21.06.2011, realizzandosi così i presupposti per l'applicazione della circolare n. 3 del 2008 (applicabile, secondo il Consiglio di Stato, qualora il privato avesse attivato una fase procedimentale di variante), con la conseguenza che solo nel giugno 2011 la ricorrente sarebbe venuta in possesso delle autorizzazioni necessarie per la realizzazione dell'impianto.

L'Azienda resistente ha poi dedotto che, in data 13.08.2013, la stessa BIG aveva scritto all'Anas che, avviati i lavori a seguito del rilascio

dell'autorizzazione del 10.02.2009 e del relativo disciplinare, la società si era astenuta dal proseguirli e dal realizzare ed attivare l'impianto in ragione della soverchia onerosità dell'opera e della sua gestione, stante il depresso mercato del settore in rapporto alla gravosità del regime delle *royalties* introdotto anche per le stazioni di servizio collocate sulla viabilità ordinaria.

Ciò dimostrerebbe, secondo l'Anas, che il progetto, la cui realizzazione fu concretamente avviata, come testualmente dichiarato da BIG nella nota appena citata, fu dalla stessa accantonato non a causa di atti impeditivi dell'Azienda resistente, ma di una valutazione discrezionale della stessa ricorrente in merito alla sopravvenuta mancanza di redditività dell'investimento.

L'Anas deduce, infine, che la società ricorrente non avrebbe assolto l'onere probatorio sulla medesima gravante in punto di elemento psicologico dell'autore del danno e di quantificazione dello stesso in relazione ai suoi diversi elementi costitutivi (il calcolo dei volumi determinato tramite il riferimento al traffico giornaliero medio, la quantificazione dei corrispettivi dovuti all'Anas, il valore potenziale dell'avviamento, la perdita di *chance* di vendita), tenuto anche conto del fatto che l'autorizzazione è scaduta il 10.02.2019 senza che BIG ne abbia domandato il rinnovo.

5. – In vista della discussione della causa, la società ricorrente ha depositato memoria di replica.

6. – All'udienza pubblica del 21 marzo 2023, il collegio ha sentito le parti ed ha trattenuto la causa in decisione.

DIRITTO

7. – L'eccezione preliminare di inammissibilità del ricorso per violazione del principio del *ne bis in idem*, sollevata dall'Azienda resistente, non è fondata.

Con il ricorso oggi all'esame, BIG chiede la condanna al risarcimento del danno maturato tra il 31.12.2010 e il 31.12.2020, mentre con il precedente ricorso n. 61/2011 (rigettato da questo Tribunale con la sentenza n. 112 del 2012, confermata *in parte qua* dal Consiglio di Stato con sentenza n. 5602 del

2020) aveva chiesto il risarcimento dei danni subiti in relazione al periodo tra il 1.07.2008 e il 31.12.2010.

Non vi è dunque violazione del principio del *ne bis in idem*.

8. – Quanto alle eccezioni formulate dalla resistente in relazione al tempo dell'esercizio del diritto – ovvero all'eccezione di decadenza dell'azione per inosservanza del termine di cui all'art. 30, c. 3, cod. proc. amm. ed all'eccezione di estinzione del diritto al risarcimento per maturazione della prescrizione quinquennale – devono farsi le seguenti considerazioni.

8.1. – L'Azienda resistente eccepisce la decadenza dell'azione di risarcimento del danno per inosservanza del termine di cui al comma 3 dell'art. 30 cod. proc. amm. rispetto alla sopra citata sentenza del Consiglio di Stato del 24 settembre 2020, n. 5602.

8.2. – A ben vedere, però, i provvedimenti dei quali quest'ultima sentenza ha “certificato” la caducazione (per effetto del parziale annullamento della circolare n. 3/2008 da parte del TAR Lazio) e che costituiscono nella prospettazione di parte ricorrente la causa del danno ingiusto di cui è chiesto ristoro – e cioè la nota dell'Anas prot. CPG-0007046 del 4.04.2008, la nota dell'Anas n. 0008848 del 24/28.04.2008 e l'atto di significazione dell'Anas prot. CPG 0009127-P del 2.05.2008 – sono tutti anteriori all'entrata in vigore del codice del processo amministrativo.

Da tale anteriorità consegue l'inapplicabilità della disciplina della decadenza dettata dall'art. 30 cod. proc. amm. (cfr. TAR Umbria, 3 gennaio 2023, n. 3).

8.3. – È invece applicabile il regime della prescrizione *ex art.* 2947 cod. civ. (cfr. Cons. Stato, sez. III, 26 febbraio 2020, n. 1419, e i precedenti ivi citati; v. anche TAR Umbria, 3 gennaio 2023, n. 3), la quale non può che decorrere dal momento in cui il danno ingiusto si è per la prima volta manifestato e reso conoscibile al danneggiato (cfr. Cass. civ., sez. III, 11 febbraio 2020, n. 3314; Id., SS.UU., 24 novembre 2011, n. 23763);

8.4. – Avuto riguardo alle caratteristiche del pregiudizio sofferto dal ricorrente, anche a voler ritenere che si sia in presenza di un illecito istantaneo

con effetti permanenti, il suddetto momento va individuato in una data comunque non successiva al 13.08.2013, data in cui, come documentato dall'Anas, BIG ebbe a comunicare che, pur avendo già avviato i lavori di realizzazione dell'impianto, aveva successivamente deciso di non proseguirli e di non realizzare ed attivare l'impianto (non a causa del *“travagliato iter amministrativo e giudiziale”*, bensì) *«in ragione della soverchia onerosità dell'opera e della sua gestione, stante il depresso mercato del settore (carburanti e non oil) in rapporto alla gravosità delle royalties»*, chiedendo un incontro per verificare le eventuali prospettive di riconsiderazione della vicenda e delle rispettive posizioni, anche in correlazione alla tendenza alla rideterminazione delle *royalties*.

8.5. – Non essendovi prova di atti interruttivi della prescrizione con riguardo ai danni relativi al periodo oggi in considerazione ed essendo stato il ricorso notificato solo il 22.01.2021, il diritto al risarcimento del danno di cui qui si controverte deve ritenersi estinto per prescrizione.

9. – In conclusione, il ricorso di BIG deve essere respinto.

10. – Tenuto conto delle peculiarità delle vicende fattuali che hanno determinato la mancata realizzazione dell'investimento, le spese del presente giudizio possono essere compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Perugia nella camera di consiglio del giorno 21 marzo 2023 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Potenza, Presidente

Enrico Mattei, Consigliere

Davide De Grazia, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Davide De Grazia

IL PRESIDENTE
Raffaele Potenza

IL SEGRETARIO