

Il danno da inadempimento e le condizioni di riducibilità per inerzia processuale

di Daniela Dell'Oro

Data di pubblicazione: 22-12-2016

L'intervenuta approvazione dei progetti definitivi e la stipula dell'atto di concessione del diritto di superficie consolida in capo all'impresa aggiudicataria un'aspettativa tutelata all'adozione, da parte dell'Amministrazione, di tutte le misure necessarie a consentirle l'inizio dei lavori ed è risarcibile il danno da inadempimento a seguito rifiuto, opposto dal Comune, di consegnare le aree necessarie alla costruzione dei parcheggi, per non averne più interesse.

Non risulta colpevole - e non è, quindi, suscettibile di ridurre il danno risarcibile ai sensi dell'art. 30, comma 3, c.p.a. - l'inerzia dell'impresa che, a fronte di atti e comportamenti dell'Amministrazione che hanno ridimensionato l'intervento programmato ed abbandonato il progetto, non avrebbe comunque potuto adottare alcuna iniziativa processuale seriamente idonea ad impedire tale esito.

Guida alla lettura

Il Consiglio di Stato, nella sentenza che si annota, si è occupato del profilo della risarcibilità del danno da inadempimento, da parte dell'amministrazione comunale, di una convenzione per la realizzazione di parcheggi sotterranei nel centro storico della città, in attuazione del Piano Parcheggi che ha recepito le disposizioni normative in materia (art. 9 comma 4, della legge n. 122/1989, cd. Legge Tognoli), convenzione stipulata – all'esito di apposita gara - con l'impresa aggiudicataria.

La controversia trae origine dal rifiuto, opposto dal Comune, di consegnare le aree necessarie alla costruzione dei parcheggi, per non averne più interesse.

Il giudice di prime cure ha ravvisato in capo all'impresa la legittima aspettativa alla realizzazione dei parcheggi dedotti in convenzione, sottolineando come l'intervenuta approvazione dei progetti definitivi e la stipula dell'atto di concessione del diritto di superficie avesse consolidato un'aspettativa tutelata all'adozione, da parte dell'Amministrazione, di tutte le misure necessarie a consentirle l'inizio dei lavori.

Quindi, riconosciuta l'astratta risarcibilità della posizione dedotta dall'impresa, il Tar ha affrontato la questione relativa all'effettiva specificazione ed alla liquidazione del danno, disponendo una duplice verifica per verificare l'entità del danno emergente, del lucro

cessante e del danno curriculare, all'esito della quale ha ridotto del 70% l'importo dovuto, ritenendo sussistenti le condizioni per applicare l'art. 30, comma 3, c.p.a. (laddove esclude il risarcimento dei danni che si sarebbero potuti evitare usando l'ordinaria diligenza, anche attraverso l'esperimento degli strumenti di tutela previsti), ed escluso sia il danno da lucro cessante (per non essere i costi di costruzione compensati dai valori commerciali ricavabili dalla loro vendita) sia il danno curriculare (per genericità delle deduzioni dell'impresa).

Il Consiglio di Stato - dopo aver ribadito l'impossibilità di eludere l'accertamento contenuto nella sentenza parziale del Tar, divenuta cosa giudicata sull'esercizio del potere di revoca, e la necessità di applicare il criterio della certezza della prova emergente dalla documentazione - ha concluso che non sussiste nessun potere di revoca della concessione e, più esattamente, nessun diritto di recesso in capo al Comune, tale da consentire il rigetto delle domande di risoluzione e di risarcimento del danno per grave inadempimento avanzate dall'impresa.

La V Sezione, tuttavia, si discosta da quanto ritenuto dal giudice di primo grado e rileva che, in concreto, l'impresa, a fronte di atti e comportamenti dell'Amministrazione che hanno ridimensionato l'intervento programmato ed abbandonato il progetto di realizzare i parcheggi interrati pertinenziali, non avrebbe potuto adottare alcuna iniziativa processuale seriamente idonea ad impedire tale esito.

In particolare, il Collegio riconosce sussistente l'aspettativa tutelata dell'impresa non in relazione all'intero piano dei parcheggi, ma solo per quelli in relazione ai quali è stata stipulata la concessione del diritto di superficie, aspettativa collegata all'avvenuta approvazione del progetto definitivo e di quello esecutivo.

Inoltre, la realizzazione di alcuni parcheggi era stata sospesa in attesa della conclusione dei lavori di realizzazione di un parcheggio pilota, per la dimostrazione dell'effettivo impatto ai fini dell'attuazione dell'intero Piano, che stava incontrando oggettive difficoltà per l'opposizione della popolazione residente nel centro storico e per il rinvenimento di reperti archeologici nelle aree individuate come sede dei parcheggi.

Il Consiglio di Stato, quindi, non ravvisa il fondamento dell'addebito d'aver tenuto un comportamento inerte mosso nei confronti dell'impresa.

Infatti, la condotta dell'impresa, piuttosto che essere considerata come colpevole inerzia, deve essere ritenuta espressione di legittima e ragionevole scelta imprenditoriale, dal momento che se si fosse realizzato il parcheggio "pilota", si sarebbe potuto attivare anche la procedura relativa agli altri due parcheggi che presentavano progetti (definitivi ed esecutivi) già approvati, con la possibilità di recuperare con le vendite quanto meno parte dei costi già sostenuti, oltre che aprire la prospettiva di eseguire gli altri parcheggi che non erano stati definitivamente esclusi dal Piano.

Il Consiglio di Stato osserva, in merito, che l'impresa ha correttamente promosso il ricorso di primo grado ancor prima della scadenza del termine previsto per la realizzazione del parcheggio "pilota", vale a dire nel momento in cui era divenuto evidente che neppure tale parcheggio, pur avendo un valore strategico, sarebbe stato realizzato, non essendo stata a

quella data consegnata dal Comune neppure l'area.

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 10469 del 2015, proposto da:
Parma Park S.r.l, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avvocati Nicola Marcone, Alessandro Tanzi, con domicilio eletto presso Nicola Marcone in Roma, piazza dell'Orologio, 7

contro

Comune di Parma, in persona del sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Adriano Rossi, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, viale delle Milizie n. 1; appellante incidentale

-per la riforma della sentenza del T.A.R. EMILIA-ROMAGNA - SEZ. STACCATA DI PARMA: SEZIONE I n. 00223/2015, resa tra le parti, concernente risarcimento danni per mancata realizzazione di parcheggi sotterranei nel centro storico.

- per la riforma della sentenza parziale T.A.R. EMILIA-ROMAGNA - SEZ. STACCATA DI PARMA: SEZIONE I n. 00456/2014 resa tra le parti, concernente risarcimento danni per mancata realizzazione di parcheggi sotterranei nel centro storico.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio e l'appello incidentale di Comune di Parma;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 settembre 2016 il Cons. Sandro Aureli e uditi per le parti gli avvocati Nicola Marcone, Adriano Rossi,;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Le sentenze in epigrafe attengono entrambe alla controversia originata dal ricorso con il quale la Società Park s.r.l. ha adito il T.A.R. dell'Emilia Romagna, sezione staccata di Parma, per chiedere;

la risoluzione dell'atto n.40113 il 17 novembre 2010 sottoscritto con il Comune di Parma , della Convenzione n.39932 del 28 luglio 2009 sottoscritta tra le stesse parti ,e delle conseguenti convenzioni attuative nn.40058 e 400087, rispettivamente del 4 giugno 2010, e del 4 agosto 2010 nonché dell'atto n.40086 anch'esso del 4 agosto 2010;

il risarcimento dei danni conseguenti all'illegittimo inadempimento agli obblighi assunti dal Comune di Parma.

Tale iniziativa della Parma Park s.r.l. si colloca nel quadro della delibera di Consiglio Comunale di Parma n. 151/25 del 28 novembre 2008, con la quale , in conformità con gli indirizzi formalizzati con il Piano urbano della mobilità (P.U.M.) approvato con delibera di Giunta n. 46 del 27 marzo 2007, veniva approvato il "Piano Parcheggi di pertinenza di unità immobiliari all'interno del Centro storico" .

Il Piano detto recepiva le disposizioni di cui all'art. 9 comma 4, della L. n. 122/1989 (cd. Legge Tognoli) con la conseguente possibilità di realizzare parcheggi da destinare a pertinenza di immobili privati su aree comunali o nel sottosuolo delle stesse, previa stipula di una convenzione avente ad oggetto, tra l'altro, la concessione del diritto di superficie per un periodo non superiore a novanta anni nonché la progettazione esecutiva , la messa a disposizione delle aree necessarie e la esecuzione dei lavori.

Nel Piano veniva in origine prevista la realizzazione di quattordici parcheggi con le caratteristiche anzidette.

Con delibera consiliare n. 13/5 del 3 febbraio 2009, l'Amministrazione approvava lo "Schema di convenzione per la concessione del diritto di superficie su area comunale del centro storico per la realizzazione nel sottosuolo dei nominati parcheggi pertinenziali.

Con delibera di Giunta n. 150/11 del 26 febbraio 2009, l'Amministrazione approvava il Bando per la selezione del concessionario del diritto di superficie cui affidare la realizzazione dei parcheggi, con relativi Disciplinare di gara e Disciplinare Quadro da sottoscrivere a procedura ultimata, precedentemente alla stipula delle convenzioni riferite ai singoli progetti.

All'esito della procedura concorsuale, la gara veniva aggiudicata provvisoriamente all'unica partecipante, la costituenda A.T.I. Parcheggi S.p.A. - Trevi S.p.A. (costituitasi , poi, il 13 luglio 2009).

Con delibera di Giunta n. 748/36 dell'11 giugno 2009, venivano contestualmente stralciate dal Piano 6 delle 14 aree inizialmente individuate come sede dei parcheggi ed approvati quindi i progetti di massima relativi alle residue 8 (tra le quali quella di via Bodoni, piazzale Salvo D'Acquisto, piazzale Picelli,)

Il 28 luglio 2009, il Comune e l'ATI stipulavano l'atto di "Concessione del diritto di superficie su area comunale del centro storico avente ad oggetto "la disciplina di tutti i rapporti col Concessionario fino alla stipula delle varie convenzioni per la cessione della proprietà superficiataria.

Con sentenza parziale del 15.05.2014, n.162, la Sezione di Parma del T.a.r. Emilia Romagna, respinte le controdeduzioni del Comune resistente, ha accolto il ricorso della Parma Park s.r.l. recante la domanda di risoluzione dell'impegno contrattuale esistente tra le parti, avendo ritenuto grave l'inadempimento dell'Ente intimato rispetto alla mancata consegna delle aree occorrenti per la realizzazione dei parcheggi di P.le Salvo D'Acquisto, P.le Picelli e via Bodoni., e tenendo conto della volontà espressa nel corso del giudizio dall'Ente stesso di non aver più interesse alla realizzazione del Piano parcheggi nel centro storico della città.

Quanto alla domanda risarcitoria proposta da Parma Park il primo giudice ne ha rimesso la valutazione ad una successiva fase del giudizio, imponendo a tal fine all'Amministrazione comunale di produrre una dettagliata relazione controdeduttiva sui costi esposti dalla ricorrente nel gravame introduttivo.

La decisione parziale detta è stata impugnata dal Comune di Parma con un primo separato atto d'appello (ric.n.5980/2014) la cui discussione è stata fissata nella stessa odierna udienza nella quale sono stati esaminati gli ulteriori atti d'appello indicati in epigrafe, tutti facenti parte del ricorso n.469/2015, riguardanti le sentenze che sono state successivamente adottate dallo stesso primo giudice nella stessa vicenda.

Nella camera di consiglio odierna esaminate le censure dedotte con il primo dei detti atti d'appello (ric.n.5980/2014) la sentenza parziale n.162 del 2014 è stata integralmente confermata.

Venendo ora, all'esame degli altri appelli proposti è utile premettere, per maggiore comprensione di quanto segue, che essi investono le sentenze che lo stesso primo giudice della sentenza n.162/2014 ha successivamente adottato ai fini dell'esame e della definizione della domanda risarcitoria avanzata già con il primo ricorso da Parma Park. s.r.l. accolto (parzialmente) con quest'ultima decisione nei limiti della domanda di risoluzione.

Il giudice della sentenza n.456/2014, esaminata la documentazione prodotta dalle parti, sulla premessa che la ricorrente Parma Park s.r.l. " poteva coltivare una legittima aspettativa alla realizzazione dei soli parcheggi in relazione ai quali si fosse pervenuti alla stipula della convenzione per la concessione del diritto di superficie, ovvero, i soli parcheggi di piazzale Salvo d'Acquisto, di piazzale Picelli ai quali si aggiunge quello di piazzale Bodoni in ragione dell'intervenuta approvazione dei progetti definitivo ed esecutivo", è giunto all'affermazione che "L'intervenuta approvazione dei progetti definitivi (per tutti e tre i parcheggi) e la stipula

dell'atto di concessione del diritto di superficie (in relazione a quelli di piazzale Salvo D'Acquisto e di piazzale Picelli) consolidava,..... , in capo alla ricorrente una aspettativa tutelata all'adozione, da parte dell'Amministrazione, di tutte le misure necessarie a consentirle l'inizio dei lavori”.

Di conseguenza “ Riconosciuta la astratta risarcibilità della posizione della ricorrente in relazione alle vicende riferite alla realizzazione di detti 3 parcheggi,” ha preso atto che residuava “ la questione relativa alla effettiva specificazione ed eventuale liquidazione del danno effettivamente patito”.

A tal fine il primo giudice ha emesso la sentenza parziale n.456/2016, con la quale ai fini della verifica dell'entità del danno emergente, del lucro cessante e del danno curriculare prospettato da Parma Park srl ha ritenuto di disporre una duplice verifica, affidandola al Dirigente del Provveditorato Interregionale Opere Pubbliche Emilia Romagna e Marche ed al Dirigente della Direzione Provinciale di Parma dell'Agenzia delle Entrate.

In particolare, al primo (in seguito Provveditorato) è stato assegnato il compito di verificare, in contraddittorio con le parti, le varie tipologie di spese documentate e i costi sopportati dalla ricorrente per i lavori effettuati in relazione ai tre detti parcheggi, tenendo anche conto dell'incidenza, espressa in percentuale, del rischio archeologico.

Al secondo (in seguito Agenzia delle Entrate) , è stato assegnato il compito di stabilire la stima del potenziale valore commerciale di un parcheggio dello stesso tipo di quello oggetto di gara, se realizzato nelle aree anzidette, nonché del valore di un box o area di parcheggio ad uso esclusivo realizzato nelle tre dette aree.

Acquisite le due verificazioni, il primo giudice con la sentenza definitiva n.223 del 17 settembre 2015, accogliendo in parte le critiche che l'Amministrazione comunale ha rivolto alla quantificazione del danno emergente effettuata dal primo verificatore, ha stabilito in euro 587.274,37 (oltre alle spese di partecipazione alla gara pari ad euro 5.289,96, per ciascuno dei tre parcheggi detti) l'importo a tale titolo dovuto.

Tuttavia lo stesso giudice ha assoggettato detto importo all'ulteriore riduzione del 70%, rideterminandolo in euro 176.182,31 (per un totale quindi di euro 192.052,19) avendo ritenuto che nel comportamento di Parma Park s.r.l. fossero ravvisabili le condizioni per procedere all'applicazione dell'art.30 comma 3° c.p.a.

Ha escluso inoltre il danno da lucro cessante, essendo emerso dalla verifica che i costi di costruzione dei parcheggi detti (in media di euro 44.000,00) non sarebbero stati compensati dai valori commerciali ricavabili dalla loro vendita essendo quest'ultimi, per quanto emerso dalla verifica effettuata dall'Agenzia delle Entrate, risultati del 26% inferiori ai costi di costruzione stimati.

Ha escluso il danno curriculare per genericità della deduzione esposta a supporto della richiesta.

Il ricorso di Parma Park srl è stato quindi accolto solo in parte, vale a dire nei limiti della domanda di risarcimento del danno emergente e nella sola misura di euro 192.052,31.

Venendo ora alle impugnazioni proposte avverso le sentenze in epigrafe (ric.n. 10469/2015) deve essere riferito che il Comune di Parma con un unico scritto, dallo stesso definito appello incidentale, ha impugnato, esponendo separati argomenti, sia la sentenza parziale n.456 del 2016, che la sentenza definitiva n.223 del 2015.

Quest'ultima è stata, a sua volta, oggetto dell'antecedente appello principale proposto da Parma Park srl. al quale il Comune di Parma ha replicato con lo stesso scritto difensivo recante i propri appelli incidentali.

Con il primo di quest'ultimi il Comune ha criticato la sentenza parziale n.456/2016 ravvisando in essa una contraddizione con l'antecedente sentenza parziale n.162 del 2014 dello stesso giudice, avendo riconosciuto con la prima, diversamente che con la seconda, un ampio potere di revoca in capo al Comune in forza dell'atto concessorio sottoscritto con la Parma Park srl, del quale tuttavia immotivatamente ed infondatamente è stata affermata la neutralizzazione per effetto dell'approvazione dei tre progetti "residui" (P.le Salvo D'Acquisto, P.le Picelli, e via Bodoni) e della sottoscrizione dei successivi atti di concessione della proprietà superficiataria (peraltro soltanto per due e non per tutti e tre).

Della sentenza definitiva n.223 del 205 viene chiesta la riforma dalla Parma Park srl,, sia in relazione agli esiti delle verificazioni, nella parte in cui disconoscono, da un lato i costi sopportati, e dall'altro l'assenza dei ricavi, sia e soprattutto in relazione al "taglio" del 70 % dal primo giudice autonomamente deciso ex art.30, comma 3° c.p.a. sull'importo del danno emergente di euro 587.274,37, così quantificato dopo aver analizzato la verifica e le controdeduzioni ad essa esposte dalle parti.

Al tempo stesso ha contestato sia il diniego del risarcimento del lucro cessante che il diniego del danno curricolare, nonché la mancata liquidazione degli accessori, seppur richiesti.

Ha chiesto infine la riforma della sentenza impugnata per omesso esame della pronuncia sui crediti accessori chiedendo quindi il riconoscimento della rivalutazione monetaria e degli interessi di mora dalla data delle previste ultimazioni dei parcheggi al saldo effettivo

Il Comune di Parma ha proposto appello incidentale alla detta sentenza definitiva deducendo nuovamente il profilo della facoltà di revoca (ovvero di recesso) ad libitum della concessione e delle convenzioni sottoscritte, che anche il primo giudice della sentenza definitiva impugnata avrebbe nuovamente riconosciuto, senza tuttavia escludere la responsabilità del Comune stesso per i danni pretesi da parte appellante adducendo illegittimamente a motivo di tale disconoscimento l'assenza di un atto formale di esercizio di tale facoltà.

Al tempo stesso, ha contestato la sentenza n.223 del 2015 per non aver condiviso l'argomento che le fatture esibite dall'appellante Parma Park srl , salvo quattro di esse il cui importo complessivo è di euro 65.664,48, non essendo state quietanzate, esibivano importi il cui avvenuto pagamento non è stato provato e pertanto non documentavano costi

effettivamente sostenuti.

Ha inoltre dedotto l'inammissibilità dell'appello di Parma Park srl quale conseguenza dell'accoglimento sia dell'appello proposto avverso la prima sentenza parziale n.162 del 2014 sia dell'appello incidentale avverso la sentenza n.223 del 2015.

Il Comune di Parma ha proposto domanda cautelare di sospensione di quest'ultima sentenza, con l'accordo dei difensori delle parti, alla camera di consiglio del 28 aprile 2016 è stata abbinata al merito.

Nel corso del giudizio entrambe le parti hanno depositato memorie illustrative e di replica .

In vista dell'udienza di discussione hanno inoltre depositato nuovamente memorie per illustrare ulteriormente i rispettivi argomenti di replica e per precisare le rispettive richieste conclusive.

All'udienza del 29 settembre 2016 la causa è stata trattenuta in decisione.

Potendo avere effetti dirimenti sull'appello proposto da Parma Park srl vanno esaminati per primi e congiuntamente i due appelli incidentali che il Comune di Parma ha introdotto in giudizio (ric.n. 10469/2015) con l'atto difensivo depositato il 25 gennaio 2016.

Entrambi i suddetti mezzi sono inammissibili.

Assume parte appellante con il primo dei due mezzi sussiste difformità di contenuto tra la prima sentenza parziale (n.162/2014) e la seconda sentenza parziale (n.456/2014) dello stesso giudice; assume anche, con il secondo mezzo, che la sentenza definitiva (n.223/2015) del primo giudice, recante condanna al risarcimento del danno, merita d'essere riformata in via pregiudiziale per aver ritenuto colpevole l'Amministrazione comunale sulla base di un motivo privo di valenza giuridica, la cui valorizzazione avrebbe messo in luce un vizio logico che inficerebbe la seconda sentenza parziale detta.

In particolare, nel primo appello incidentale, parte deducente assume che pur essendo stato riconosciuto dalla seconda sentenza parziale, ridimensionando con ciò gli effetti della risoluzione dichiarata con la prima sentenza parziale, che il Comune, in base agli accordi sottoscritti con Parma Park srl, godeva di un'ampia facoltà di revoca, tuttavia ha affermato immotivatamente che tale facoltà sarebbe venuta meno rispetto agli interventi da eseguire in P.le Salvo D'Acquisto, P.le Picelli, e via Bodoni, e ciò per il solo fatto che erano stati già approvati i progetti definitivi e esecutivi del parcheggio da realizzare in tale aree e sottoscritta (peraltro solo per le prime due aree) la concessione del diritto di proprietà superficiaria.

Con secondo appello incidentale viene contestata la sentenza definitiva n.223/2015 per aver individuato il fondamento della pronuncia di responsabilità per danno del Comune nella mancanza di adozione, pur avendone diritto, di un formale atto di revoca (ovvero di recesso) degli accordi intervenuti con Parma Park srl, e di aver ritenuto comunque necessario tale atto per evitare l'addebito della colpa, ponendosi tuttavia in tal modo non in linea con quanto

ricavabile al riguardo dalla seconda sentenza parziale.

Alla luce delle esposte argomentazioni del Comune appellante , la Sezione non esita a ritenere che essa mirano ad eludere l'accertamento contenuto nella sentenza parziale del primo giudice n.162/2014, divenuta cosa giudicata sul punto dell'esercizio del potere di revoca messo in discussione negli appelli incidentali, essendo respinto l'antecedente appello autonomo avverso di essa proposto dallo stesso Comune (ricorso n. 5980/2014) , con sentenza adottata dalla Sezione in questa stessa camera di consiglio,

Deve essere chiarito in proposito che il primo giudice con la prima sentenza parziale qui contestata ha accolto la domanda di risoluzione avanzata da Parma Park srl. e disposto accertamenti in ordine alle richieste risarcitorie connesse agli "importi esposti dalla ricorrente", riguardanti i costi sostenuti per i parcheggi di piazzale Salvo D'Acquisto, di via Bodoni, e di Piazzale Picelli. e degli altri parcheggi soltanto programmati .

Conclusione quella esposta da porre in relazione con la parte della motivazione nella quale il primo giudice ha valutato il rilievo dell'Amministrazione comunale resistente con il quale essa "ha (da ultimo anche in sede di discussione) affermato il venir meno del proprio interesse alla realizzazione del Piano programmato richiamando i già illustrati artt. 2 del Capitolato Attuativo , 4 e 5 dell'atto concessorio (28 luglio 2009) in base ai quali l'affidamento non consolidava alcuna posizione in capo all'aggiudicataria residuando in capo all'Amministrazione il potere di variare la scansione temporale degli interventi e revocare l'individuazione del parcheggi programmati" .

Nessun potere di revoca della concessione e , più esattamente, nessun diritto di recesso, avuto riguardo alle singole convenzioni attuative sottoscritte dalle parti, è stato quindi riconosciuto dal primo giudice in capo all'Amministrazione comunale resistente, tanto meno se neppure formalizzato essendo stato esercitato solo "in sede di discussione", che valesse a rigettare la risoluzione ed il conseguente risarcimento per "grave inadempimento" domandati da Parma Park s.r.l., non avendo la stessa resistente, come pur convenuto, consegnato le aree necessarie ad eseguire le opere.

Tanto consente utilmente di ribadire che gli esposti argomenti degli appelli incidentali non sono stati in alcun modo dedotti, come pur si sarebbe dovuto, nell'appello che il Comune di Parma ha proposto nei confronti della sentenza parziale di primo grado in esame (n.162/2014).

Per tale decisiva ragione non resta alla Sezione che confermare l'inammissibilità degli appelli incidentali proposti dal Comune di Parma nel giudizio n.10469/2015.

Quanto precede consente di procedere all'esame dell'appello principale proposto da Parma Park srl per ottenere la condanna del Comune di Parma al risarcimento del danno per inadempimento.

In tale ambito non è inutile sottolineare che parte appellante non ha in alcun modo contestato la sentenza parziale n.456 del 2014, pur comportando una riduzione dei danni richiesti con il ricorso introduttivo definito con la prima sentenza parziale n.162/2014, nella parte in cui la

verificazione finalizzata alla liquidazione dell'entità del dovuto a titolo di risarcimento dal Comune è stata disposta sulla premessa che la ricorrente (cioè Parma Park srl) “poteva coltivare una legittima aspettativa alla realizzazione dei soli parcheggi in relazione ai quali si fosse pervenuti alla stipula della convenzione per la concessione del diritto di superficie, ovvero, i soli parcheggi di piazzale Salvo d'Acquisto, di piazzale Picelli ai quali si aggiunge quello di piazzale Bodoni in ragione dell'intervenuta approvazione dei progetti definitivo ed esecutivo”; “L'intervenuta approvazione dei progetti definitivi (per tutti e tre i parcheggi) e la stipula dell'atto di concessione del diritto di superficie (in relazione a quelli di piazzale Salvo D'Acquisto e di piazzale Picelli) consolidava, pertanto, in capo alla ricorrente una aspettativa tutelata all'adozione, da parte dell'Amministrazione, di tutte le misure necessarie a consentirle l'inizio dei lavori”.

Come già riferito nella narrativa che precede, il primo giudice, poste le riportate premesse, con la sentenza n.456 del 2014, ha ordinato una doppia verifica, incaricando, da un lato, il Provveditorato per la determinazione del danno emergente, e dall'altro, l'Agenzia delle Entrate, per la determinazione del lucro cessante.

Dalla sentenza in esame si ricava, in merito alla quantificazione del primo tipo di danno, che il criterio guida al quale la verifica avrebbe dovuto attenersi, era quello, che la Sezione condivide senza riserve, dell'assoluta certezza della prova dei costi sostenuti da Parma Park srl., ricavabili dalla documentazione da essa prodotta dalle parti o reperita dallo stesso verificatore.

In forza di tale criterio, all'esito dell'avvenuta verifica, nella successiva sentenza definitiva n.223 del 2015, il primo giudice nel procedere al suo esame ha; respinto i rilievi dell'Amministrazione comunale volti ad escludere la maggior parte dei costi pretesi da Parma Park srl ed in parte riconosciuti nella verifica; ha corretto al ribasso alcuni costi riconosciuti nella verifica; ha escluso i maggiori costi da detta società pretesi rispetto a quelli individuati nella verifica.

Complessivamente il primo giudice, “sulla base delle suesposte esposte considerazioni “ è giunto a riconoscere “un pregiudizio complessivo quantificabile in euro 587.274,37”, oltre le spese di partecipazione alla gara sostenute per ciascuno dei tre anzidetti parcheggi pari ad euro 5,289,96.

Venendo all'esame delle deduzioni che nei rispettivi scritti difensivi sia l'Amministrazione comunale che la società appellante hanno proposto per far valere le rispettive ragioni in relazione alla misura di tale importo e dunque rispetto a questa parte della sentenza n.223 del 2015, la Sezione ritiene che esse siano tutte infondate.

Sono stati invero esposti al riguardo argomenti che nella sostanza non introducono elementi di valutazione critica nuovi rispetto a quelli già esaminati e respinti dal primo giudice giungendo per tal via a conclusioni che la Sezione quindi condivide e fa proprie e debbono pertanto intendersi qui richiamate, essendo coerentemente incentrate sul ricordato e già condiviso criterio della certezza della prova emergente dalla documentazione.

Fermo quanto precede, la Sezione deve ora esaminare la parte della sentenza n.223 del 2015

nella quale detto importo di euro 587.274,37 del danno emergente è stato ridotto del 70%; riduzione alla quale il primo giudice ha ritenuto di procedere ex art.30 comma 3° cod.proc.amm. e della quale parte appellante ha contestato ampiamente che esistessero le condizioni per la sua applicazione.

Passando in rassegna le specifiche iniziative valorizzate dal primo giudice, ha opposto invero parte appellante che a fronte di atti e comportamenti inerti dell'Amministrazione che hanno determinato il ridimensionamento dell'intervento programmato e successivamente l'abbandono del progetto di realizzare nel centro storico della città i parcheggi interrati pertinenziali, non avrebbe potuto assumere alcuna iniziativa processuale seriamente idonea ad impedire tale esito,

Il rilievo di parte appellante è fondato.

Nella sentenza di primo grado in esame sull'aspetto in esame emerge, ad avviso della Sezione, un errore d'impostazione che trae origine dal ritenere che il danno da quantificare fosse correlabile a tutti i 14 parcheggi pertinenziali inizialmente previsti nel Piano.

Senonchè , e non potrebbe essere diversamente non essendovi stata contestazione alcuna al riguardo, dalla sentenza parziale n.456 del 2014, emessa dello stesso primo giudice, tale danno (o l'eventuale ricavo commerciale) è circoscritto come già rilevato "alla realizzazione dei soli tre parcheggi in relazione ai quali si fosse pervenuti alla stipula della convenzione per la concessione del diritto di superficie , ovvero, i soli parcheggi di piazzale Salvo D'Acquisto , di piazzale Picelli, ai quali si aggiunge quello di piazzale Bodoni, in ragione dell'intervenuta approvazione dei progetti definitivo ed esecutivo" .

Soltanto per i detti parcheggi è stata riconosciuta "una aspettativa tutelata all'adozione da parte dell'Amministrazione , di tutte le misure necessarie a consentirle l'inizio dei lavori, prima tra tutte, come evidenziato nella prima sentenza parziali n.162/2014, la consegna delle aree."

Se si aggiunge, come affermato dalla stessa sentenza in esame, che la realizzazione dei parcheggi di P.le Salvo D'Acquisto e di P.le Picelli , era stata sospesa " in attesa della conclusione (entro il 31.12.2011; enfasi di questo giudice) dei lavori di realizzazione del parcheggio di via Bodoni al fine di " valutare strategicamente la necessità e l'opportunità di individuare " in esso " il riferimento pilota per la dimostrazione dell'effettivo impatto ai fini dell'attuazione dell'intero Piano" che stava incontrando oggettive difficoltà per l'opposizione della popolazione residente nel centro storico e per il rinvenimento di reperti archeologici nelle aree individuate come sede dei detti parcheggi, non si vede il fondamento dell'addebito mosso dal primo giudice nei confronti di parte appellante d'aver tenuto un comportamento inerte

Ad avviso della Sezione, piuttosto che essere considerato come colpevole inerzia, il comportamento di parte appellante, nel contesto sopra descritto, deve essere ritenuto espressione di legittima e ragionevole scelta imprenditoriale, dal momento che se si fosse realizzato il parcheggio "pilota" di via Bodoni, si sarebbe potuto attivare anche la procedura relativa al parcheggio Salvo D'Acquisto ed avviare il cantiere in P.le Picelli, con la possibilità di

recuperare con le vendite (crisi edilizia a parte di cui non si poteva all'epoca certo immaginare quanto duratura e quanto profonda sarebbe stata) quanto meno parte dei costi già sostenuti, oltre che aprire la prospettiva di eseguire gli altri parcheggi che non erano stati definitivamente esclusi dal Piano.

Tenendo presente quanto precede rimane allora da sottolineare che Parma Park srl ha promosso il ricorso di primo grado nel novembre del 2011, ovvero ancor prima della scadenza del termine previsto (31.12.2011) per la realizzazione del parcheggio "pilota" di via Bodoni, vale a dire nel momento in cui era divenuto evidente che neppure tale parcheggio, pur avendo un valore strategico, sarebbe stato realizzato, non essendo stata a quella data consegnata dal Comune neppure l'area.

La sentenza n.223 del 2015, nella parte in cui riduce del 70% l'importo del danno emergente deve dunque essere riformata, con la conseguenza che tale danno viene qui accertato nella misura di euro 587.274,37 (oltre spese di partecipazione alla gara per ciascun parcheggio pari ad euro 5.869,88).

Diversamente, meritano condivisione le conclusioni alle quali è giunto il primo giudice sul lucro cessante e sul danno curricolare.

Sull'esclusione del primo, fondata sull'assenza di valori commerciali che non avrebbero potuto coprire i costi di realizzazione, va sottolineato che parte appellante neppure contesta, quanto meno adeguatamente, l'inoppugnabile argomento esposto nella sentenza impugnata secondo il quale non si sarebbero potuti coprire i detti costi anche si fosse tenuto conto dell'incremento dei valori commerciali del 25% preteso da Parma Park srl e conseguente alla retrodatazione dell'inizio delle vendite all'anno 2010, quando cioè non era ancora iniziata la gravissima crisi di tutto il settore edilizio.

Ad avviso della Sezione sul punto in esame deve aggiungersi che la possibilità di iniziare le vendite già nel 2010 , appare del tutto irrealistica, attesa la indiscussa contrarietà che la realizzazione dei parcheggi in questione ha incontrato presso i residenti del centro storico.

Nel descritto contesto cittadino, ad avvio della Sezione, non è invero errato assumere che le vendite avrebbe potuto iniziare non prima dell'effettivo inizio dei lavori, vale a dire non prima della metà (circa) del 2011, periodo corrispondente a quello dell'inizio dei lavori del parcheggio di via Bodoni, della cui rilevanza strategica s'è detto, e dunque in un periodo in cui , per ammissione della stessa parte appellante la crisi del settore era ormai conclamata, con conseguente possibilità di ottenere valori maggiorati del 25%.

La domanda di riconoscimento del lucro cessante deve quindi essere respinta.

Procedendo all'esame della domanda di liquidazione del danno curricolare la Sezione esprime piena adesione al rilievo, sottolineato dal primo giudice, di genericità della richiesta

avanzata da parte appellante.

Genericità che emerge anche dai motivi dedotti nell'appello in esame dove si insiste ad assumere a riferimento il danno collegato a mancata aggiudicazione di un appalto di lavori pubblici, che certo non è possibile assumere a riferimento nella fattispecie in lite, dove peraltro nessuna prova viene data sull' accrescimento professionale avrebbe potuto generarsi con la realizzazione dei soli tre parcheggi di P.le Salvo D'Acquisto, p.le Picelli, e di via Bodoni.

Deve , infine essere accolta la domanda, non esaminata dal primo giudice, relativa alla condanna del Comune di Parma al pagamento dei crediti accessori.

In quanto accessori del credito principale va disposta necessariamente la loro liquidazione.

Deve, quindi, essere liquidata alla parte appellante sulla somma dovuta a titolo di danno anche la rivalutazione monetaria e/o gli interessi legali sulle somme rivalutate anno per anno a partire dal 1.1. 2012 fino al saldo.

Considerata la complessità della controversia sussistono giusti motivi per compensare integralmente le spese della lite.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie in parte e per l'effetto condanna il Comune di Parma al pagamento della somma complessiva di euro 587.274,37 (oltre spese di partecipazione alla gara) con rivalutazione monetaria ed interessi calcolati anno per anno dal 1.1.2012 fino al saldo. Dichiara inammissibili gli appelli incidentali del Comune di Parma.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 29 settembre 2016 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Sandro Aureli, Consigliere, Estensore

Fabio Franconiero, Consigliere

Raffaele Prosperi, Consigliere

Alessandro Maggio, Consigliere

