N. 05850/2013REG.PROV.COLL.

N. 05604/2009 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5604 del 2009, proposto da:
Erich Perathoner, rappresentato e difeso dagli avv. Claudio Rossano, Gerhard Brandstatter, con domicilio eletto presso Claudio Rossano in Roma, via Nizza 59;

contro

Comune di Laives, rappresentato e difeso dagli avv. Peter Platter, Michele Menestrina, Luigi Manzi, con domicilio eletto presso Luigi Manzi in Roma, via Federico Confalonieri, 5;

per la riforma

della sentenza del T.R.G.A. - SEZIONE AUTONOMA DELLA PROVINCIA DI BOLZANO n. 00127/2009, resa tra le parti, concernente risarcimento danni in seguito a sospensione lavori edili;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 ottobre 2013 il Cons. Raffaele Prosperi e uditi per le parti gli avvocati Rossano e L.Manzi;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso proposto davanti al Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa, Sezione Autonoma per la Provincia di Bolzano, Erich Perathoner agiva in giudizio ex art. 35, comma 1 d.lgs. 80/1998, per il risarcimento dei danni pretesamente subiti in seguito ad un'ordinanza del Commissario straordinario del Comune di Laives in data 27.11.1998 di sospensione di lavori edili per decadenza della concessione edilizia n. 127/91 del 19.08.1996 ("rinnovo concessione edilizia"), con la quale era stato autorizzato a ristrutturare un edificio di sua proprietà, insistente sulla p.ed. 40/4 c.c. Laives, sito in zona residenziale A – centro storico, soggetta a piano di recupero.

In data 31.05.1997 il Perathoner aveva comunicato al Comune la data di inizio dei lavori per il giorno 2.06.1997.

Sennonché, nel lasso di tempo intercorso tra la data di rilascio della concessione (19.08.1996) e l'avvio dell'esecuzione dei lavori (2.06.1997), è stato approvato, con deliberazione della Giunta provinciale n. 5210 del 28.10.1996, il piano di recupero del centro storico di Laives, recante disposizioni urbanistiche in contrasto con il progetto presentato dal Perathoner.

Sicchè il Commissario straordinario, con la citata ordinanza 27.11.1998, aderendo al parere espresso dalla locale Commissione edilizia, aveva ordinato l'immediata sospensione dei lavori, in ragione della pretesa decadenza della concessione per effetto del disposto dell'art. 72, comma 6 della legge urbanistica provinciale.

L'interessato aveva proposto ricorso avverso tale provvedimento al T.R.G.A Sezione di Bolzano il quale, con sentenza n. 170 del 5.06.2000, aveva respinto il ricorso, ma la relativa sentenza era stata riformata dal Consiglio di Stato con decisione n. 6831 del 20.10.2004, recante annullamento dell'ordinanza del Commissario straordinario del 21.11.1998.

Vista quindi la dichiarata illegittimità del provvedimento del Comune, il Perathoner chiedeva allora la condanna dello stesso al risarcimento dei danni patrimoniali (segnatamente del danno coincidente con la mancata ultimazione del fabbricato, con il maggior costo attuale dei lavori per detta ultimazione e con il mancato godimento dell'immobile per circa 6 anni – dalla data dell'ordinanza impugnata fino al deposito della sentenza del Consiglio di Stato) e non patrimoniali (nella duplice accezione biologica ed esistenziale) pretesamente discendenti dall'illegittima sospensione dei lavori afferenti alla concessione edilizia n. 127/91, quantificati nella somma complessiva di Euro 906.596,91, con gli interessi e la rivalutazione, previa declaratoria della responsabilità civile del Comune di Laives e previa ammissione di consulenza medico-legale e contabile.

Con sentenza n. 127 del 2 aprile 2009 il T.R.G.A di Bolzano respingeva il ricorso, affermando in sintesi che l'annullamento dell'ordinanza di da parte del Consiglio di Stato era dovuto alla violazione dei diritti partecipativi dell'amministrato ed inoltre alla violazione delle norme che richiedono per gli atti amministrativi una motivazione sufficiente ed univoca; non sussisteva quindi quella violazione del "bene della vita", ossia nel diritto alla realizzazione delle opere di ristrutturazione progettate, in quanto lo stesso progetto appariva pacificamente in contrasto con il sopravvenuto piano di recupero o comunque la conformità del progetto non era stata provata dal Perathoner.

Inoltre non si poteva ritenere esistente un affidamento del concessionario circa la realizzabilità del progetto complessivo, visto che emergeva dai colloqui tra il Perathoner ed il Comune la piena

conoscenza da parte del primo delle difformità emergenti nelle sue opere rispetto ai contenuti del piano di recupero e la mancanza da parte dell'interessato di una sua attivazione per presentare un diverso progetto onde rispettare le nuove prescrizioni urbanistiche.

Con appello in Consiglio di Stato notificato il 23 giugno 2009 Erich Perathoner impugnava la sentenza n. 127/2009 del T.R.G.A di Bolzano, sollevando in diritto una lunga serie di complesse questioni attinenti in primo luogo il carattere di violazione di norme generali per il caso, così come avvenuto, dell'omissione della comunicazione di avvio del procedimento e il conseguente maturarsi di una colpa soggettiva in capo all'amministrazione derivante da un'invalidità che si fa sostanziale ed inoltre aggravata dal lungo lasso di tempo trascorso dall'approvazione del piano di recupero fino all'ordinanza di sospensione dei lavori e dall'assenza, nelle more, di un provvedimento autonomo di decadenza dell'originaria concessione edilizia. In ogni caso il provvedimento amministrativo annullato ha direttamente inciso su una posizione giuridica di vantaggio collegata ad un bene della vita già maturato, ancor meglio alla piena espansione di un diritto di proprietà.

In secondo luogo, qualora si dovesse far rientrare la responsabilità della P.A. nel sistema dell'illecito aquiliano, essa sarebbe assimilabile alla responsabilità precontrattuale da "contatto sociale", in cui l'accertata illegittimità dell'atto rappresenta indice presuntivo della colpa della P.A., alla quale incombe l'onere di provare la sussistenza di un errore scusabile, soprattutto allorché l'atto sia stato emanato in violazione delle regole proprie dell'azione amministrativa, desumibili sia dai principi costituzionali in punto di imparzialità e buon andamento, sia dei principi generali in tema di trasparenza, ragionevolezza e proporzionalità della stessa azione amministrativa.

In terzo luogo il Consiglio di Stato aveva sottolineato il vizio di omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione dell'ordinanza di sospensione dei lavori, evidenziando come fosse dovere degli uffici coinvolgere il cittadino interessato nell'attività istruttoria, al fine di giungere all'accertamento di fatto sulle difformità di progetto rispetto alle nuove prescrizioni.

In quarto luogo la sentenza impugnata ha omesso di considerare che l'appellante fosse già stato destinatario di una prima ordinanza di sospensione dei lavori in cui si faceva questione di opere difformi dalla concessione edilizia e non dalle norme urbanistiche, ma che anche anteriormente il Perathoner era stato raggiunto da richiesta di integrazione di oneri di urbanizzazione, il che non poteva far certo immaginare l'emergere di norme di piano con le quali il titolo edilizio contrastasse.

In quinto luogo l'appellante svolgeva un'articolata serie di considerazioni dogmatiche sulla consistenza dei danni subiti ed in particolare nel campo del danno non patrimoniale, così come è delineato dalle norme di diritto internazionale, dai principi costituzionali e dall'ampio riconoscimento trattone dai più noti arresti giurisprudenziali in materia dell'ultimo decennio. Quanto al danno patrimoniale il medesimo illustrava gli accordi presi in vista del compimento dei lavori e le conseguenze derivate dall'ottenimento di giustizia solo con la sentenza del Consiglio di Stato 20 ottobre 2004.

Il Perathoner concludeva per l'accoglimento del ricorso, chiedendo la riforma della sentenza impugnata e la conseguente condanna del Comune di Laives al pagamento di complessivi €. 906.596,91 oltre a rivalutazione monetaria e interessi nella misura legale a decorrere dal 28 novembre 1998, data di notifica del provvedimento di sospensione dei lavori e sino al saldo effettivo, il tutto comprensivo dei danni sia patrimoniali, sia non patrimoniali e chiedendo inoltre in via istruttoria l'ammissione di due consulenze tecniche d'ufficio, l'una medico - legale diretta ad accertare la gravità dell'incidenza negativa sulla sua salute psicofisica derivata dal lungo contenzioso, l'altra di tipo contabile diretta ad accertare l'ammontare complessivo del danno patrimoniale effettivamente subito.

Il Comune di Laives si è costituito in giudizio, sostenendo l'inammissibilità e l'infondatezza dell'impugnazione e chiedendo l'ammissione di una serie di prove testimoniali inerenti la decadenza della concessione edilizia originaria per incompatibilità con il piano di recupero e la difformità del progetto rispetto a tale piano ed inoltre consulenza tecnica d'ufficio volta all'accertamento dell'edificabilità del terreno dell'appellante prima e dopo l'entrata in vigore del nuovo piano di recupero ed inoltre per la quantificazione dei vantaggi lucrati dall'interessato a seguito della mancata tempestiva comunicazione della decadenza della concessione edilizia stessa.

Alla odierna udienza pubblica la causa è passata in decisione.

DIRITTO

Si può prescindere dall'eccezione di inammissibilità dell'appello in quanto semplice esposizione delle censure svolte in primo grado senza specifiche impugnative di parti della sentenza di primo grado, dato che lo stesso appello si rivela infondato nei suoi contenuti.

Oggetto della controversia è il danno patrimoniale e non, sofferto da Erich Perathoner, a causa del ritardo con il quale sono stati ultimati i lavori di ristrutturazione di un fabbricato sito in Laives su suolo del quale il suddetto è nudo proprietario dal 1980.

Il 31 maggio 1997 l'interessato aveva comunicato agli uffici comunali nel 2 giugno successivo la data di inizio dei lavori in attuazione della concessione edilizia rilasciatagli il 19.08.1996 per la ristrutturazione parziale dell'edificio posto nel centro urbano all'incrocio tra la via Kennedy e la via Pietralba – in realtà frutto di rinnovo di precedente concessione emessa il 9 maggio 1995 e rimasta inattuata per trattative in ordine all'utilizzo di parte del fabbricato; di tali lavori il commissario straordinario reggente il Comune aveva il 27.11.1998 ordinato la sospensione per decadenza della concessione stessa, causa la sopravvenuta difformità del progetto con il piano di recupero del centro storico di Laives, approvato con deliberazione della Giunta provinciale n. 5210 del 28.10.1996.

L'ingiunzione del commissario straordinario 27 novembre 1998 è stata annullata dalla Sezione V con sentenza n. 6831 del 20 ottobre 2004, sul rilievo che l'art. 72 co. legge Prov. Bolzano 11 agosto 1997 n. 13, pur riconoscendo natura dichiarativa alla decadenza di una concessione edilizia, permette che tale effetto si produca soltanto tramite un atto formale della P.A., atto che deve sopraggiungere prima dell'inizio dei lavori e comunque deve essere tempestivamente preceduto da relativo avvio di procedimento, avvio che nella specie era del tutto mancato.

La Sezione ritiene che l'appello sia infondato, alla luce anche della prevalente giurisprudenza del giudice amministrativo formatasi in materia di risarcimento del danno sulla scorta dei principi enunciati dalle Sezioni Unite con la nota sentenza n. 500/99.

La ricostruzione degli eventi che hanno scandito l'intera vicenda è fondamentale per giustificare le conclusioni che vengono tratte con la presente pronuncia.

Uno dei punti fondamentali per la risoluzione della controversia risiede nell'esame dettagliato della corrispondenza intercorsa tra il Perathoner e gli uffici comunali, puntualmente descritta nelle difese del Comune di Laives, provata nell'ampio deposito di allegati e comunque vagliata e riconosciuta dal giudice di primo grado.

Anteriormente al 19 agosto 1996, precisamente il 15 luglio 1996, l'appellante aveva presentato un progetto di variante in cui si recepiva il piano di recupero ormai in stato di avanzata formazione, ma tale domanda non veniva esaminata, stante la non ancora avvenuta approvazione del piano; con

lettera 22 novembre 1996 - quindi a concessione già rilasciata - il Perathoner sollecitava nuovamente l'esame del nuovo progetto ed infine la domanda veniva respinta il 3 gennaio 1997 e nuovamente il successivo 27 febbraio per il superamento del limite di cubatura consentita dal piano di recupero.

Dunque la presenza di tale documentazione sta a dimostrare come l'intervento di ristrutturazione progettato e rinviato sino alla soglia dell'approvazione del piano di recupero si fosse posto in innegabile difformità con questo; ed ancor più che il Perathoner fosse del tutto consapevole della situazione determinatasi, visti oltre tutto gli incontri tenutisi nello stesso periodo sul tema tra il Sindaco di Laives, il segretario generale del comune, il geometra comunale Carlo Valenti e lo stesso Perathoner, così come documentati dalla sentenza del giudice penale di Bolzano del 18 ottobre 2001, sentenza che ha visto il proscioglimento del Sindaco dalle accuse di abuso d'ufficio nella relativa vicenda.

Ora l'appellante non ha impugnato alcun atto ostativo, così come potevano essere intesi i predetti rigetti del 3 gennaio e il 27 febbraio 1997.

In ogni caso l'ultimazione della costruzione che interessava l'appellante è stata infine sancita in forza di concessione in sanatoria del 30 dicembre 2005.

Tali considerazioni appaiono in ogni caso fondamentali alla luce della giurisprudenza formatasi sull'accertamento della responsabilità della Pubblica Amministrazione.

Sulla scorta dei principi contenuti nell'art.2043 cod. civ. si deve verificare se l'evento dannoso sia imputabile a dolo o colpa della P.A. ed ai fini dell'accertamento della colpa non è invocabile l'assunto secondo il quale questa sarebbe in *re ipsa* nell'emanazione e nell'esecuzione di un provvedimento amministrativo illegittimo; si deve invece verificare se l'azione dell'intero apparato amministrativo si sia svolta in violazione delle regole di imparzialità, di correttezza e di buona amministrazione che presiedono all'esercizio della funzione pubblica: ciò può sì essere automaticamente dimostrato mediante l'illegittimità di un atto amministrativo, ma tale ipotesi non può portare alla generalizzazione che qualsiasi illegittimità dell'azione amministrativa è fonte di responsabilità ai sensi dell'art.2043 cod. civ.

Quindi il giudizio deve essere espresso sulla base di una rivisitazione globale dell'intero comportamento di una P.A. relativamente ad un determinato oggetto della sua azione e ciò soprattutto ove l'illegittimità rilevata abbia carattere procedimentale oppure marcatamente formale.

Nel caso di specie il Comune di Laives ha sì tardivamente ordinato la sospensione dei lavori in questione, dando per implicita la decadenza dalla concessione edilizia rilasciata in luogo di un necessario provvedimento espresso ed omettendo il coinvolgimento del concessionario nell'avvio del procedimento, ma, alla luce della rivisitazione dei fatti, appare evidente che le illegittimità commesse dal Comune sono state una mera violazione di garanzie in questo caso del tutto formali, visto che il Perathoner ha virtualmente seguito ai fini dei suoi interessi l'intero iter di approvazione dello strumento urbanistico ed era quindi del tutto conscio di quanto sarebbe accaduto.

Infine il "bene della vita" evocato nell'atto di appello è maturato con ritardo di anni rispetto ai progetti iniziali, ma è infine consistito in un'opera difforme da uno strumento urbanistico vigente già al momento dell'avvio dei lavori.

Per le suesposte considerazioni il ricorso deve quindi essere respinto.

Sussistono comunque le ragioni per compensare tra le parti le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto,

lo respinge e, per l'effetto, conferma la sentenza impugnata.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 ottobre 2013 con l'intervento dei magistrati:

Stefano Baccarini, Presidente

Maurizio Meschino, Consigliere

Roberta Vigotti, Consigliere

Bernhard Lageder, Consigliere

Raffaele Prosperi, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 06/12/2013

IL SEGRETARIO

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