Pubblicato il 17/11/2023

N. 09879/2023REG.PROV.COLL.
N. 00278/2021 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 278 del 2021, proposto da
Paride Randi, Gabriella Foschini nonché Autovogue Service s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato Gianluca Spigolon, con domicilio digitale di pec come da registri di giustizia;

contro

Comune di Ravenna, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Marco Aleandri, con domicilio digitale di pec come da registri di giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna (Sezione Seconda) n. 00689/2020, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;
Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Ravenna;
Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 ottobre 2023 il Cons. Alessandro Maggio e uditi per le parti gli avvocati Gianluca Spigolon e Raffaele Sperati per delega dell'avvocato Marco Aleandri;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

I sig.ri Paride Randi e Gabriella Foschini hanno ottenuto dal Comune di Ravenna, il permesso di costruire 16/11/2012, n. 356, col quale è stata, tra l'altro, assentita l'installazione di un manufatto in legno su un'area confinante con un tratto autostradale.

Successivamente, però il comune ha adottato il provvedimento del 13/6/2014, n. 72650, col quale, vista la nota 15/4/2013, con cui la Autostrade per l'Italia s.p.a. aveva comunicato il proprio contrario avviso in ordine all'installazione del manufatto, in quanto ubicato all'interno della fascia di rispetto autostradale, ha disposto l'annullamento del titolo edilizio in precedenza accordato, limitatamente al medesimo manufatto e ne ha contestualmente ingiunto la demolizione.

Ritenendo l'atto illegittimo, i sig.ri Randi e Foschini, nonché la Autovogue Service di Shehu Erjon & C. s.a.s, (poi Autovogue Service s.r.l.), lo hanno impugnato con ricorso al T.A.R. Emilia Romagna – Bologna, al quale hanno, altresì, domandato, in via subordinata, la condanna del comune al risarcimento dei danni subiti.

L'adito Tribunale, con sentenza 29/10/2020, n. 689, in parte ha dichiarato il ricorso inammissibile e in parte lo ha respinto.

In particolare non ha accolto la domanda risarcitoria in quanto: "*La corresponsabilità dei ricorrenti – con un'esposizione parziale e incompleta della situazione di fatto – nel rilascio del titolo abilitativo privo di un parere obbligatorio depotenzia la pretesa avanzata, impedendo la configurazione del danno ingiusto*".

E invero, nel delibare la domanda impugnatoria il giudice di prime cure aveva, precedentemente, rilevato che: <<*Se il Comune non ha provveduto ad*

acquisire il prescritto parere dell'Ente gestore della strada, tuttavia la redazione della domanda del titolo edilizio è risultata fuorviante, non avendo il progettista dato conto dell'esistenza del vincolo. Certamente le planimetrie prodotte "fotografavano" l'esatto stato dei luoghi, come evidenziato dai ricorrenti, ma il progettista ha attestato la conformità dell'intervento alla normativa edilizia, urbanistica e di sicurezza vigenti … La rappresentazione grafica è sfuggita per un'obiettiva negligenza degli uffici, ma la disattenzione avrebbe potuto essere rimediata con la puntuale indicazione dell'esistenza del vincolo, per cui il privato ha "contribuito" al deficit istruttorio in violazione del principio di leale collaborazione>>.

Avverso la sentenza hanno proposto appello i sig.ri Randi e Foschini e la Autovogue Service, i quali hanno espressamente limitato l'impugnazione al capo di sentenza con cui è stata respinta la domanda risarcitoria.

Per resistere al ricorso si è costituita in giudizio l'amministrazione appellata.

Con successive memorie le parti hanno ulteriormente argomentato le rispettive tesi difensive.

Alla pubblica udienza del 26/10/2023 la causa è passata in decisione.

In via preliminare occorre rilevare che l'appello può essere esaminato nel merito esclusivamente con riguardo ai sig.ri Randi e Foschini.

Infatti, solo costoro, in quanto unici titolari del permesso di costruire annullato in autotutela, erano legittimati ad agire in via risarcitoria per far valere un affidamento asseritamente pregiudicato dal ritiro del provvedimento favorevole precedentemente ottenuto.

Con unica censura i sig.ri Randi e Foschini lamentano che il Tribunale avrebbe errato a respingere la domanda risarcitoria sul presupposto di una concorrente responsabilità di costoro nel provocare l'errore che avrebbe determinato il rilascio del permesso di costruire poi ritirato.

A essi, infatti, non potrebbe muoversi alcun addebito, atteso che la richiesta di permesso di costruire sarebbe stata predisposta e presentata dal loro tecnico di fiducia.

Costoro, quindi, privi di specifica competenza nel settore e in perfetta buona fede, avrebbero fatto affidamento sul permesso di costruire rilasciato.

Al contrario, la condotta comunale sarebbe stata colposamente negligente e non conforme al canone della buona amministrazione sotto più profili, e infatti:

a) in tutti gli strumenti urbanistici succedutisi dal 1983 il tratto autostradale in discorso risulterebbe classificato quale "*strada extraurbana principale di Tipo B*" (come tale non soggetta ad alcuna fascia di rispetto all'interno del centro abitato);

b) la classificazione di quel tratto di strada come "autostrada", sarebbe avvenuta quantomeno a decorrere dal D. Lgs. 29/10/1999, n. 461;

c) il comune, con delibera di Giunta 21/12/2010, n. 649, avrebbe stabilito di modificare gli elaborati allegati al PGTU nella parte in cui, per mero errore materiale, classificano il tratto autostradale in questione, come strada "Extraurbana principale" di tipo "B", anziché come "Autostrada", di tipo "A", ma tale correzione sarebbe stata apportata solo nel nuovo PGTU del 2014;

d) gli strumenti urbanistici vigenti al momento della presentazione della richiesta di permesso di costruire avrebbero consentito di posizionare il manufatto a 5 metri dal confine.

Il mancato adeguamento della cartografia allegata agli strumenti urbanistici rappresenterebbe un evidente caso di negligenza e cattiva amministrazione che fonderebbe la colpa dell'amministrazione e il suo obbligo risarcitorio.

L'oggettiva trascuratezza del comune emergerebbe, altresì, dalla circostanza che quest'ultimo si sarebbe limitato alla verifica del progetto, senza tener conto della citata delibera di Giunta n. 649/2010 e senza considerare l'effettiva natura del tratto di strada confinante con il lotto d'intervento.

In ordine alla quantificazione dei danni subiti, indicati in complessivi € 99.959,80, gli appellanti fanno riferimento ai costi sostenuti per la costruzione del manufatto e alle spese per la sua demolizione, rinviando, per la specificazione delle varie voci di spesa, alla relazione tecnica depositata in primo grado e alle fatture a essa allegate.

La domanda così sinteticamente ricostruita merita parziale accoglimento.

Va premesso che, diversamente da quanto i sig.ri Randi e Foschini deducono, non può attribuirsi alcun rilievo alla circostanza che la richiesta del titolo edilizio non sia stata predisposta e presentata dagli stessi, ma dal loro tecnico di fiducia.

Al riguardo è sufficiente rilevare che: i) la detta istanza risulta espressamente presentata a nome del sig. Paride Randi; ii) il permesso di costruire è stato rilasciato in favore dei sig.ri Randi e Foschini; iii) ai sensi dell'art. 29 del D.P.R. 6/6/2001, n. 380, "*Il titolare del permesso di costruire, il committente e il costruttore sono responsabili, ai fini e per gli effetti delle norme contenute nel presente capo, della conformità delle opere alla normativa urbanistica, alle previsioni di piano nonché, unitamente al direttore dei lavori, a quelle del permesso e alle modalità esecutive stabilite dal medesimo*".

Alla luce di quanto sopra esposto, deve ritenersi che il Tribunale, dopo aver rilevato "*un'obiettiva negligenza degli uffici*", nel non avvedersi del vincolo autostradale gravante sull'area degli appellanti, abbia, correttamente, ravvisato una corresponsabilità di costoro nell'indurre in errore il comune circa l'esistenza del detto vincolo.

E invero, da una parte il comune non poteva ignorare l'esistenza del vincolo, e anzi sicuramente non la ignorava, tenuto conto che con delibera n. 649/2010 aveva stabilito di procedere alla correzione degli elaborati grafici allegati allo strumento urbanistico che, per l'appunto, classificavano erroneamente il tratto autostradale confinante con il lotto d'intervento, per cui è indubbio il grave difetto di istruttoria sulla base del quale è stato

rilasciato il permesso di costruire n. 356/2012, circostanza, questa, che, tenuto conto dell'inescusabilità dell'errore commesso, induce il Collegio a ritenere integrato l'elemento psicologico della colpa (Cons. Stato, Sez. VI, 8/9/2020, n. 5409; Sez. IV, 4/2/2020, n. 909).

Dall'altra parte, la richiesta di permesso di costruire reca l'asseverazione del progettista incaricato in ordine alla conformità del manufatto alla normativa edilizia urbanistica in vigore, comprendente, nello specifico, anche la dichiarazione di assenza di vincoli impeditivi dell'edificazione, il che, per l'appunto, determina il rilevato concorso di responsabilità nel provocare l'errore che ha portato al rilascio del titolo edilizio.

Il giudice di prime cure, tuttavia, non ha tratto dalle proprie affermazioni le dovute conseguenze sul piano giuridico.

Nel descritto contesto, infatti, avrebbe dovuto trovare applicazione l'art. 1227, comma 1, del cod. civ., in base al quale: "*Se il fatto colposo del creditore ha concorso a cagionare il danno, il risarcimento è diminuito secondo la gravità della colpa e l'entità delle conseguenze che ne sono derivate*".

Alla luce di quanto più sopra esposto in punto di fatto, e in considerazione del principio espresso dalla trascritta norma del codice civile (che è ripresa e sviluppata dall'art. 30, comma 3, c.p.a., in particolare attraverso la precisazione secondo cui "Nel determinare il risarcimento il giudice valuta tutte le circostanze di fatto e il comportamento complessivo delle parti"), deve ritenersi che la condotta della parte privata e quella del comune abbiano avuto la medesima incidenza causale nel determinare il rilascio del titolo edilizio illegittimo successivamente annullato.

Conseguentemente il comune dev'essere condannato, *ex* art. 1227, comma 1, cod. civ., a risarcire la metà del danno subito dai sig.ri Randi e Foschini.

Costoro, in linea con la natura precontrattuale della responsabilità configurabile nella fattispecie, hanno chiesto la liquidazione delle spese sostenute per costruire il manufatto e di quelle necessarie per la sua

demolizione e per la rimessione in pristino (c.d. interesse negativo).

In proposito, quale base di valutazione occorre fare riferimento, in linea tendenziale, alla documentazione dai medesimi prodotta nel giudizio di primo grado e in particolare alle fatture riferibili, in maniera certa, all'attività di costruzione del manufatto, così come autorizzato, escluse quelle che riguardano l'attività edilizia posta in essere successivamente al giorno 13/3/2013, data da cui risulta che i sig.ri Randi e Foschini conoscessero l'esistenza del vincolo autostradale gravante sull'area occupata dal manufatto assentito col permesso di costruire n. 356/2012, come si ricava dal fatto che, con nota del medesimo giorno, costoro avevano chiesto, alla società Autostrade per l'Italia, un parere a sanatoria per il posizionamento del detto manufatto (documenti 3 e 4 prodotti dal Comune di Ravenna nel giudizio di primo grado).

Le spese sostenute successivamente a tale data non possono, infatti, essere rimborsate ai sensi dell'art. 1227, comma 2, del cod. civ. secondo cui "*Il risarcimento non è dovuto per i danni che il creditore avrebbe potuto evitare usando l'ordinaria diligenza*".

E', altresì, da escludere la rimborsabilità delle somme indicate nelle fatture emesse nei confronti della Autovogue Service s.a.s e della Ravenna Auto s.r.l., non vantando queste ultime, non titolari del permesso di costruire n. 356/2012, alcun affidamento pregiudicato dal ritiro del medesimo e non risultando provato che le stesse abbiano agito nell'interesse dei sig.ri Randi e Foschini e che nei confronti di questi ultimi abbiano riversato le spese di costruzione sostenute.

Ugualmente non possono essere riconosciute le spese di demolizione, atteso che, dalle non smentite affermazioni dell'amministrazione comunale (si veda memoria depositata in data 17/8/2023), la struttura è, tuttora, esistente, non essendo stata demolita.

E', infine, da risarcire quanto speso per oneri di urbanizzazione e costo di

costruzione.

Ai fini di quantificare il danno da risarcire il Collegio ritiene di doversi avvalere dell'istituto di cui all'art. 34, comma 4, c.p.a.

Per l'effetto va ordinato all'amministrazione appellata di proporre agli appellanti, entro 90 giorni dalla pubblicazione della presente sentenza, il pagamento di una somma, a titolo di risarcimento da danno emergente, secondo i criteri sopra specificati, importo che dovrà essere decurtato della metà, ai sensi dell'art. 1227 c.c.

L'appello va, pertanto, parzialmente accolto secondo quanto più sopra specificato.

Restano assorbiti tutti gli argomenti di doglianza, motivi o eccezioni non espressamente esaminati che il Collegio ha ritenuto non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

Sussistono eccezionali ragioni per disporre la parziale compensazione di spese e onorari di giudizio nei rapporti tra gli appellanti Randi e Foschini e il Comune di Ravenna.

Tra quest'ultimo e la Autovogue Service spese e onorari sopraddetti vanno, invece, integralmente compensati.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie in parte e, per l'effetto, in riforma della gravata sentenza, accoglie parzialmente la domanda risarcitoria, secondo quanto specificato in motivazione.

Condanna il Comune di Ravenna al pagamento di metà delle spese processuali in favore dei sig.ri Randi e Foschini, liquidandole, forfettariamente, in complessivi € 2,500/00 (duemilacinquecento), oltre accessori di legge.

Compensa, fra le parti, le suddette spese per la restante metà.

Compensa integralmente le spese processuali nei confronti della Autovogue Service. s.r.l.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 26 ottobre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Hadrian Simonetti, Presidente

Alessandro Maggio, Consigliere, Estensore

Giordano Lamberti, Consigliere

Davide Ponte, Consigliere

Lorenzo Cordi', Consigliere

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Alessandro Maggio	**Hadrian Simonetti**

IL SEGRETARIO