

Publicato il 22/04/2024

N. 07947/2024 REG.PROV.COLL.
N. 09395/2021 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 il Lazio

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9395 del 2021, proposto da P&P s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Francesco Castiello e Giuseppe Tiripicchio, con domicilio digitale in atti e domicilio eletto presso il loro studio in Roma, via G. Cerbara, n. 64;

contro

Città di Guidonia Montecelio, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Antonella Auciello, con domicilio digitale in atti;
Rete Ferroviaria Italiana s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Federico Bucci, con domicilio digitale in atti;

per la condanna

della Città di Guidonia Montecelio, eventualmente anche in solido con R.F.I. s.p.a., al risarcimento dei danni conseguenti all'approvazione con delibera C.C. n. 36/2015 del Comune di Guidonia Montecelio del progetto di Rete Ferroviaria Italiana R.F.I. s.p.a. avente ad oggetto "Linea ferroviaria Roma-

Pescara. Raddoppio tratta Lunghezza-Guidonia. Viabilità sostitutiva del passaggio a livello di Via Moris: nuovo sottovia sul prolungamento di Via Moris. Approvazione progetto definitivo in variazione urbanistica 2 ai sensi dell'art. 19 del D.P.R. 327/2001", con il quale veniva, altresì, apposto il vincolo preordinato all'esproprio su un immobile di proprietà della società ricorrente, già annullata con sentenza del T.A.R. Lazio, sezione Roma, n. 3492 del 22 marzo 2021, passata in giudicato.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Città di Guidonia Montecelio e di Rete Ferroviaria Italiana s.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 marzo 2024 la dott.ssa Eleonora Monica e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con il presente gravame, P&P s.r.l. (nel prosieguo "P&P") - proprietaria di un edificio a destinazione residenziale su tre livelli fuori terra oltre ad un piano interrato ad uso autorimessa comune, giusto permesso di costruire n. 145/2010 sito in Guidonia Montecelio, alla via dei Consoli, n. 19 - agisce affinché la Città di Guidonia Montecelio venga condannata "*eventualmente anche in solido con R.F.I. s.p.a.*" al risarcimento in suo favore del danno da costei asseritamente subito per effetto della delibera del Consiglio Comunale di Guidonia Montecelio n. 36 del 24 giugno 2015 di "*Approvazione progetto definitivo in variazione urbanistica ai sensi dell'art. 19 del D.P.R. 327/2001*" presentato da Rete Ferroviaria Italiana s.p.a. (nel prosieguo "RFI") relativo alla "*Linea ferroviaria Roma-Pescara. Raddoppio tratta Lunghezza-Guidonia. Viabilità sostitutiva del passaggio a livello di Via Moris: nuovo sottovia sul prolungamento di Via Moris*" e recante l'apposizione di un vincolo preordinato all'esproprio, peraltro dichiarato immediatamente efficace, sull'immobile di proprietà della società, infatti insistente sul tracciato del sottovia da realizzare, già annullata da questo

Tribunale con sentenza n. 3492 pubblicata in data 22 marzo 2021 e passata in giudicato per mancata impugnazione nei termini.

In particolare, la Sezione accoglieva il ricorso proposto da P&P, ritenendo *“fondata la doglianza, prospettata con il primo motivo (che in epigrafe richiama la “violazione del principio di adeguatezza dell’istruttoria” ed “eccesso di potere per carente istruttoria”; si veda, altresì, pag. 21 dell’atto introduttivo ove si prospetta un’“istruttoria inadeguata”) ed, altresì, sostanzialmente con la quarta, quinta, sesta e settima censura con cui parte ricorrente lamenta l’inadeguatezza dell’istruttoria espletata prima dell’approvazione del progetto definitivo in relazione ad una serie di aspetti tra cui la pericolosità della soluzione progettuale prospettata, il rispetto degli spazi da destinare a parcheggi, il rispetto del codice della strada, la salvaguardia della sicurezza strutturale dell’edificio della ricorrente e la tutela dell’ambiente”*, nella considerazione che *“nella fattispecie la scelta progettuale dell’amministrazione risulta connotata da profili d’illogicità ed irrazionalità desumibili con evidenza dalla documentazione acquisita e, quindi, la scelta in esame può essere sindacata in sede giurisdizionale”*, atteso che *“Con la nota prot. n. 12783 del 09/02/16 ... lo stesso Comune di Guidonia riconosce l’esistenza di significative problematiche per la realizzazione del sottopasso come progettato da RFI che viene espressamente definito di “dubbia realizzabilità” (pag. 6) e ne disconosce sostanzialmente l’effettiva utilità allorché prospetta esplicitamente l’estrema problematicità della realizzazione dell’innesto tra la viabilità di quartiere e la rampa del sottopasso in conseguenza della presenza del fabbricato della ricorrente”*.

Parte ricorrente lamenta, dunque, *“la lesione, non iure e contra ius, di fondamentali beni della vita vantati dalla ricorrente, il cui ius aedificandi e la libera attività economica, entrambi costituzionalmente tutelati, sono stati per oltre sei anni iniquamente compromessi pur a fronte dell’accertata inesistenza di un interesse pubblico “antagonista” e giustificativo delle limitazioni arbitrariamente imposte”*, evidenziando di aver subito i danni patrimoniali e non patrimoniali dettagliatamente descritti nella perizia estimativa versata in atti contestualmente al ricorso.

Segnatamente, la società, atteso la delibera in questione è intervenuta *“quando il fabbricato era ... in fase di ultimazione”*, prevedendo *“che il tratto terminale di*

innesto del sottopasso con la viabilità ordinaria di Via dei Consoli, avvenisse utilizzando parte del piano interrato del fabbricato in corso di costruzione e la rampa di accesso al piano interrato dalla sede stradale di Via dei Consoli”, evidenzia di aver subito un evidente danno patrimoniale determinato da “il “blocco” totale delle vendite, protrattosi sino al 2021, data di pubblicazione della sentenza del T.A.R. di annullamento della Deliberazione del Consiglio Comunale di Guidonia Montecelio” e dal fatto che “Anche le poche prenotazioni/proposte di acquisto “condizionate” pervenute alla P & P S.r.l. relativamente agli appartamenti individuati con il numero di interno 1, 2 e 3, sono state successivamente annullate, su richiesta dei proponenti (allegati n. 11, 12 e 13), stante l'impossibilità di determinare, in concreto, non solo l'esito ma anche una ragionevole durata del contenzioso amministrativo, all'epoca in corso, in tutti i suoi gradi di giudizio”.

Chiede, dunque, il ristoro del relativo danno patrimoniale *“costituito dalla differenza tra il valore di vendita dell'immobile nel 1° semestre 2016 (€ 2.509.540), periodo nel quale l'immobile sarebbe stato posto in vendita ove non fosse intervenuto l'atto illegittimo, e quello attuale (€ 2.251.205), ammonta ad € 258.335 (duecentocinquantottomilatrecentotrentacinque/00)”, oltre interessi e rivalutazione monetaria.*

Domanda, altresì, P&P il ristoro del danno all'immagine, in quanto *“fatta oggetto di una campagna denigratoria a mezzo stampa”, “valutato nella misura di € 100.000 (centomila)”.*

Sia RFI che la Città di Guidonia Montecelio si costituivano in giudizio, entrambe evidenziando la loro carenza di legittimazione passiva, sull'assunto che nessun nesso causale sarebbe rinvenibile tra i danni lamentati dalla ricorrente e la loro rispettiva condotta, nonché la maturata decadenza dall'azione, attesa la sua proposizione solo oltre il termine stabilito all'art. 30, comma 5, c.p.a. di *“centoventi giorni dal passaggio in giudicato della relativa sentenza”*, posto che *“Dal 21 maggio al 19 settembre 2021 sono intercorsi 121 giorni, non potendo computarsi il mese di agosto, non trattandosi di un termine processuale, ma stragiudiziale (in quanto termine per un adempimento antecedente alla instaurazione del giudizio)”* e, in

ogni caso, l'infondatezza nel merito dell'avversaria pretesa risarcitoria sia sotto il profilo dell'*an* che del *quantum*.

Seguiva il deposito di relative memorie di replica di P&P e di RFI.

All'udienza pubblica del 13 marzo 2024, la causa veniva, dunque, trattata e trattenuta in decisione.

Deve essere innanzi tutto disattesa l'eccezione in rito, formulata in atti da entrambe le resistenti, *“per il maturare del termine di decadenza ... di cui all'art. 30 c.p.a.”* comma 5, sull'assunto che non si tratti di un termine processuale, bensì stragiudiziale *“in quanto termine per un adempimento antecedente alla instaurazione del giudizio”*.

Osserva, infatti, il Collegio come il termine di centoventi giorni di cui al comma 5 dell'art. 30 c.p.a. - a differenza di quello stabilito al precedente comma 3 del medesimo articolo (*“decorrente dal giorno in cui il fatto si è verificato ovvero dalla conoscenza del provvedimento se il danno deriva direttamente da questo”*, o ancora, nel caso di inerzia, dalla scadenza del termine per provvedere) - non rappresenti, come invece prospettato sia da RFI che dall'amministrazione comunale di Guidonia Montecelio, un termine di decadenza con valenza sostanziale e pre-processuale, che, in quanto tale, non segue la relativa disciplina giuridica, ivi inclusa quella relativa al periodo di sospensione feriale.

Il termine decadenziale di centoventi giorni dal passaggio in giudicato della sentenza di annullamento del provvedimento in relazione al quale si lamenta il danno di cui si chiede il ristoro non opera, infatti, sul piano sostanziale bensì segue ad una presupposta azione caducatoria, risentendo, dunque, delle relative dinamiche processuali e soggiacendo per l'effetto alla sospensione feriale dei termini, avendo lo scopo di delimitare l'ambito di esperibilità di una determinata azione giudiziaria al pari dell'ordinario termine decadenziale per la proposizione del ricorso innanzi al giudice amministrativo.

Ciò posto, la domanda avanzata da P&P di risarcimento per equivalente del danno subito per effetto dell'illegittima apposizione di un vincolo preordinato all'esproprio sull'edificio di sua proprietà giusta delibera del Consiglio

Comunale di Guidonia Montecelio n. 36 del 24 giugno 2015 deve essere accolta - nei limiti di seguito specificati - nei confronti della sola Città di Guidonia Montecelio, attesa la manifesta negligenza e imperizia di tale amministrazione nell'adozione della delibera in questione, come resa evidente, oltre che dalle allegazioni di parte ricorrente, prima ancora dal contenuto della motivazione della sentenza di questa Sezione n. 3492/2021 di annullamento di tale atto, così da doversi senz'altro concludere per un'affermazione di responsabilità dell'ente comunale.

Diversamente è a dirsi, invece, per quel che riguarda la posizione di RFI - a ben vedere convenuta in giudizio per mero tuziorismo difensivo, nell'eventualità in cui fosse ritenuta responsabile in solido con l'amministrazione comunale - atteso che nei suoi confronti non risulta alcuna allegazione relativa all'elemento oggettivo della condotta illecita così come all'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave, nemmeno rinvenibile nelle motivazioni della citata pronuncia di questo Tribunale.

Nella condotta tenuta dalla Città di Guidonia Montecelio è, invece, possibile rinvenire tutti gli elementi costitutivi della responsabilità aquiliana di cui all'art. 2043 c.c. per *“danno ingiusto derivante dall'illegittimo esercizio dell'attività amministrativa o dal mancato esercizio di quella obbligatoria”*, conformemente alla previsione dell'art. 30 c.p.a..

E' stato, infatti, a tal proposito condivisibilmente affermato in tema di responsabilità della pubblica amministrazione come l'ingiustizia del danno non possa considerarsi sussistente *in re ipsa*, quale conseguenza della illegittimità dell'esercizio della funzione amministrativa, dovendo in realtà il giudice procedere ad accertare che: i) sussista un evento dannoso; ii) il danno sia qualificabile come ingiusto, in relazione alla sua incidenza su un interesse rilevante per l'ordinamento; iii) l'evento dannoso sia riferibile, sotto il profilo causale, ad una condotta della pubblica amministrazione; iv) il medesimo evento dannoso sia imputabile alla responsabilità della pubblica amministrazione anche sotto il profilo oggettivo del dolo o della colpa (in tal

senso, *ex multis*, Consiglio di Stato, Sezione V, sentenza del 2 maggio 2013, n. 2388).

Ebbene, il Collegio è dell'avviso che non vi siano dubbi in ordine alla sussistenza, nel caso di specie, innanzi tutto dell'elemento oggettivo dell'illecito foriero di danno, atteso che risulta in atti:

- l'evento dannoso, individuabile nel blocco delle vendite delle unità immobiliari ricomprese nell'immobile interessato dall'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio, protrattosi fino alla pubblicazione della sentenza di annullamento della delibera, avvenuta nel 2021 (in tal senso, la documentazione versata in allegato alla perizia di parte ricorrente, attestante anche l'annullamento delle (poche) prenotazioni/proposte di acquisto "*condizionate*"), blocco, invero, solo genericamente contestato dal Comune;
- l'ingiustizia del danno conseguentemente patito da P&P, in relazione ad una delibera di apposizione di tale vincolo manifestamente illegittima, come accertato con la citata sentenza di questa Sezione II, n. 3492/2021;
- la riferibilità dell'evento dannoso (vale dire il richiamato pregiudizio, in termini economici, derivante dall'apposizione del vincolo) alla condotta dell'amministrazione comunale, consistente nell'aver adottato illegittimamente la delibera in questione, infatti connotata (come accertato da questo Tribunale nella citata pronuncia n. 3492/2021) "*da profili d'illogicità ed irrazionalità desumibili con evidenza dalla documentazione acquisita*" (nesso causale).

Quanto alla ricorrenza, poi, dell'elemento soggettivo della colpa dell'amministrazione comunale resistente, deve farsi applicazione di quel consolidato orientamento secondo cui al privato, che assuma di essere stato danneggiato da un provvedimento illegittimo dell'amministrazione, non sia richiesto un particolare impegno per dimostrare la colpa della stessa, potendo egli limitarsi ad allegare l'illegittimità del provvedimento medesimo e per il resto farsi applicazione, al fine della prova dell'elemento soggettivo, delle regole di comune esperienza e della presunzione semplice di cui all'art. 2727 c.c., con la conseguenza che spetterebbe all'amministrazione dimostrare, se del

caso, che si è verificato un errore scusabile, configurabile per contrasti giurisprudenziali sull'interpretazione di una norma, formulazione incerta di norme da poco entrate in vigore, rilevante complessità del fatto, influenza determinante di comportamenti di altri soggetti o illegittimità derivante da una successiva dichiarazione d'incostituzionalità della norma applicata (in tal senso, *ex multis*, Consiglio di Stato, Sezione V, sentenza del 12 febbraio 2013, n. 798 e del 19 novembre 2012, n. 5846).

Accedendo, dunque, ad una nozione (tendenzialmente oggettiva) di colpa, che esclude che detto requisito sia configurabile solo nell'ipotesi in cui la violazione sia l'effetto di un errore scusabile dell'amministrazione procedente, il Collegio è, quindi, dell'avviso che sia, nel caso di specie, rinvenibile anche l'elemento psicologico della colpa della Città di Guidonia Montecelio - oltre che sulla scorta dei parametri al riguardo individuati a livello comunitario, quale il carattere grave e manifesto della violazione (Consiglio di Stato, Sezione IV, sentenza del 31 gennaio 2012, n. 482) - per non aver l'amministrazione resistente fornito alcuna prova contraria idonea a ricondurre l'illegittimità riscontrata all'esistenza di contrasti giudiziari o ad un'incertezza del quadro normativo di riferimento o, ancora, alla complessità della specifica situazione di fatto (Consiglio di Stato, Sezione III, n. 3903/2020), invero emergendo dalla citata pronuncia resa in merito da questo T.A.R., come, invece, l'amministrazione fosse ben consapevole dell'esistenza di significative problematiche per la realizzazione del sottopasso progettato da RFI, infatti espressamente definito dalla stessa amministrazione, nella nota prot. n. 12783 del 9 febbraio 2016, di "*dubbia realizzabilità*", in ragione dell'estrema problematicità della realizzazione dell'innesto tra la viabilità di quartiere e la rampa del sottopasso, in conseguenza della presenza del fabbricato della società ricorrente.

Il Collegio è, poi, dell'avviso che vada riconosciuto il solo danno patrimoniale, consistente nella differenza tra il valore dell'edificio nel momento in cui esso sarebbe stato disponibile per la vendita, o per ricavarne una qualsiasi utilità

economica, ove non fosse intervenuto l'impedimento costituito dall'apposizione dell'illegittimo vincolo preordinato all'esproprio, ovvero l'inizio dell'anno 2016, ed il momento in cui tale vincolo è venuto meno con il passaggio in giudicato della sentenza del T.A.R. che ha annullato l'atto amministrativo, con il quale l'illegittimo vincolo era stato apposto, ovvero la metà, circa, dell'anno 2021.

Per quanto riguarda, invece, al preteso danno all'immagine, osserva il Collegio come nel caso di specie, il ricorrente non abbia, invero, fornito alcuna valida prova della “*campagna denigratoria a mezzo stampa*” di cui sarebbe stata vittima, limitandosi gli articoli di stampa versati in atti a notiziare degli eventi, senza esprimere alcun giudizio denigratorio nei confronti dell'incolpevole società proprietaria dell'edificio.

Un siffatto pregiudizio - non costituendo un mero danno-evento e cioè *in re ipsa* - deve anch'esso essere oggetto di allegazione e di prova, anche tramite presunzioni semplici (in tal senso, *ex multis*, Consiglio di Stato, Sezione IV, n. 1835/2017), con la conseguenza che la relativa pretesa di parte ricorrente deve essere disattesa non sollevando la possibilità di una sua liquidazione la parte interessata dall'onere di fornire quanto meno un principio di prova della sussistenza stessa del danno, bensì consentendo solo di sopperire all'incertezza sul *quantum* del danno asseritamente subito (in tal senso, *ex multis*, Consiglio di Stato, Sezione III, n. 4651/2012).

Ebbene, con riferimento, dunque, al solo pregiudizio patrimoniale connesso alla perdita di valore dell'immobile, osserva il Collegio come, ai fini della relativa liquidazione, possa tenersi conto della quantificazione proposta nella perizia di parte ricorrente – invero nemmeno efficacemente contestata dal Comune (confr. in tal senso, le generiche affermazioni riportate a pagina 6 della memoria del 12 febbraio 2024) - condividendo, invero, il Collegio la metodologia ivi utilizzata per calcolare la differenza tra il valore dell'edificio nel momento in cui esso sarebbe stato disponibile per la vendita /o trarne una qualsiasi utilità economica (l'inizio del 2016) ed il momento in cui tale vincolo

è venuto meno (la metà dell'anno 2021), consistente nel moltiplicare la relativa superficie commerciale per il valore medio/mq. risultante dalle tabelle OMI (Osservatorio Mercato Immobiliare) elaborate dall'Agenzia delle Entrate.

Ne discende, dunque, come il Collegio ritenga congruo liquidare in favore di P&P la somma di euro 258.335 (duecentocinquantottomilatrecentotrentacinque/00), a titolo di ristoro del danno patrimoniale subito per effetto dell'illegittima delibera C.C. n. 36/2015 del Comune di Guidonia Montecelio.

Sulla somma anzidetta, che costituisce debito di valore (in tal senso, Consiglio di Stato, Sezione VI, sentenza del 25 settembre 2009, n. 5776), dovranno essere corrisposti la rivalutazione monetaria e gli interessi nella misura legale.

Per le ragioni sin qui esposte, il ricorso in epigrafe deve, quindi, essere accolto in parte, con conseguente condanna della Città di Guidonia Montecelio a corrispondere a P&P l'importo risarcitorio dinanzi definito.

Sussistono, comunque, giusti motivi - considerato l'accoglimento parziale delle pretese avanzate così come la peculiarità della vicenda - per compensare integralmente tra le parti le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie in parte, nei sensi di cui in motivazione, per l'effetto condannando la Città di Guidonia Montecelio a corrispondere alla società ricorrente l'importo risarcitorio definito in parte motiva.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 marzo 2024 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Riccio, Presidente

Eleonora Monica, Consigliere, Estensore

Igor Nobile, Referendario

L'ESTENSORE
Eleonora Monica

IL PRESIDENTE
Francesco Riccio

IL SEGRETARIO