

Pubblicato il 25/09/2026

N. 07120/2026REG.PROV.COLL.
N. 05490/2024 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 Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5490 del 2024, proposto dalla Città di Guidonia Montecelio, nella persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Antonella Auciello, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia.

contro

la società P&P S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Andrea Abbamonte, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio fisico eletto presso lo studio del difensore, in Roma, via degli Avignonesi 5.

nei confronti

della società RFI-Rete Ferroviaria Italiana S.p.a. (già Ferrovie dello Stato Società di trasporti e servizi p.A.), in persona del

legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Federico Bucci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia.

per la riforma

della sentenza T.a.r. Lazio, sede di Roma, sez. II 22 aprile 2024 n.7947, che ha accolto il ricorso n. 9395/2021 R.G. proposto per la condanna:

del Comune intimato, eventualmente in solido con RFI- Rete Ferroviaria Italiana S.p.a., al risarcimento del danno conseguente all'approvazione con delibera 24 giugno 2015 n.36 del Consiglio comunale del Comune di Guidonia Montecelio del progetto di RFI- 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, sito a Guidonia Montecelio, via dei Consoli 19, delibera già annullata con sentenza T.a.r. Lazio, sede di Roma, sez. II *ter*, 22 marzo 2021, n.3492 passata in giudicato.

visto il ricorso con i relativi allegati;

visti gli atti tutti di causa;

udito il relatore dott. Maurizio Santise alla pubblica udienza del giorno 16 luglio 2026;

uditi, altresì, i difensori delle parti;

ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La P&P s.r.l. è proprietaria di un'area sita nel Comune di Guidonia Montecelio, alla Via dei Consoli, n. 19, distinta al catasto al foglio 32, sez. C, p.lle 735-696-697-698, sulla quale insiste un immobile a destinazione residenziale, di quattro piani fuori terra ed un piano interrato ad uso rimessa, regolarmente realizzato giusto P.D.C. n. 145/2010.

Nel 2015 il Consiglio Comunale di Guidonia Montecelio, con delibera n. 36/2015, approvava il progetto definitivo proposto dalla RFI per la realizzazione della *“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 ai sensi dell’art. 19 del D.P.R. 327/2001”*.

Detto progetto prevedeva la realizzazione di un sottopasso in corrispondenza dell'immobile della P&P s.r.l. e, per tale ragione, il Comune di Guidonia Montecelio apponeva il vincolo preordinato all'esproprio su un immobile di proprietà della società appellata insistente nel tracciato del sottovia da realizzare, considerando il collegamento tra il nuovo “sottovia sul prolungamento di Via Moris” al raddoppio della linea ferroviaria “Lunghezza-Guidonia” “strettamente connesso” e, in quanto tale, di pubblica utilità.

2. Avverso la citata delibera consiliare, la P&P s.r.l. proponeva il ricorso innanzi al T.a.r. per il Lazio che, con sentenza n. 3492

del 2021, lo accoglieva.

3. P&P s.r.l. ha adito, quindi, il T.a.r. per il Lazio, affinché la Città di Guidonia Montecelio venisse condannata “eventualmente anche in solido con RFI 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 RFI e 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 dal TAR, con sentenza n. 3492 pubblicata in data 22 marzo 2021 e passata in giudicato per mancata impugnazione nei termini.

4. Il T.a.r., con sentenza n. 7947 del 2024, ha accolto la richiesta di risarcimento del danno nei confronti della sola Città di Guidonia Montecelio e l’ha respinta nei confronti di RFI.

5. Il Comune di Guidonia Montecelio ha, quindi, impugnato la predetta sentenza, deducendo i seguenti motivi di appello:

I. ERROR IN PROCEDENDO. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI CORRISPONDENZA TRA IL CHIESTO ED IL PRONUNCIATO. OMESSA PRONUNCIA. VIOLAZIONE DELL’ART. 112 CPC. VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 1, 3, 88 CPA. VIOLAZIONE ART. 24 COSTITUZIONE. NULLITÀ. MANIFESTO TRAVISAMENTO DEGLI

ATTI E DEI FATTI DI CAUSA. VIOLAZIONE DEI CANONI DI DILIGENZA NELL'ESERCIZIO DELLA FUNZIONE GIURISDIZIONALE.

Il Comune contesta la condanna al risarcimento del danno disposta dal T.a.r. nei suoi confronti e non, invece, nei confronti di RFI che è ente delegato all'espropriazione ed era l'unico soggetto competente a modificare il progetto.

Inoltre, il progetto era stato predisposto da RFI e da questa trasmesso al Comune ai fini dell'approvazione.

La sentenza impugnata è, altresì, illegittima, per aver omesso di pronunciarsi sulla eccezione di inammissibilità sollevata da entrambe le resistenti, derivante dal fatto che, con un primo ricorso al T.a.r. per il Lazio, notificato il 20 ottobre 2011, la società appellata aveva richiesto l'annullamento di tre ordinanze dirigenziali del Comune di Guidonia Montecelio (con le quali era stata sospesa l'efficacia del permesso a costruire n 145/10 ad essa precedentemente accordato), nonché il risarcimento dei danni e di essere tenuta indenne da quanto la stessa P&P s.r.l. dovesse essere chiamata a versare a terzi, a titolo di penale, in forza di contratti di varia natura stipulati con i ridetti terzi.

II. ERROR IN IUDICANDO. VIOLAZIONE DELL'ART. 2043 C.C. ERRONEA VALUTAZIONE E TRAVISAMENTO DEGLI ATTI DI CAUSA. INGIUSTIZIA MANIFESTA. ABNORMITÀ. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ. DINIEGO DI GIUSTIZIA. MOTIVAZIONE ERRONEA ED IRRAGIONEVOLE.

La sentenza è illegittima perché ha riconosciuto la sussistenza dei presupposti per il risarcimento del danno in realtà inesistenti.

In particolare, la società appellata non avrebbe provato la colpa del Comune, né la sussistenza del danno ingiusto e del nesso di causalità sussistente tra quest'ultimo e la condotta del Comune. La società appellata nel periodo 2016-2021 non aveva completato i lavori degli immobili, i quali, anzi, a tutt'oggi ancora sono incompleti e non commerciabili, come risulta dalla visura catastale contenuta nella stessa perizia di parte, che classifica come F3 gli immobili in esame, ossia come fabbricato in corso di costruzione. Infatti, nonostante la società appellata non avesse mai perso il possesso degli immobili e sebbene il procedimento espropriativo non fosse mai stato perfezionato, come risulta anche dalla sentenza del T.a.r. per il Lazio, n. 3492 del 2021, la società non completava i lavori edilizi necessari, risultando, quindi, ancora oggi, gli immobili non commerciabili.

6. Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. e P&P S.r.l. si sono costituite regolarmente in giudizio, contestando l'avverso appello e chiedendone il rigetto.

7. Alla pubblica udienza del 16 luglio 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

8. Tanto premesso in punto di fatto, l'appello è fondato nei limiti di seguito specificati.

9. La società appellata P&P S.r.l. ha chiesto, con ricorso proposto innanzi al T.a.r. per il Lazio, il risarcimento del danno patito a causa della illegittima delibera n. 36/2015, con cui il Comune ha proceduto all'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio sull'area di sua proprietà: il T.a.r. ha ritenuto, in particolare, di condannare il Comune appellante al risarcimento del danno pari alla 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 è discesa una condanna del Comune al risarcimento del danno pari ad € 258.335,00.

10. Il Comune appellante con due distinti motivi di appello ha dapprima contestato la propria legittimazione passiva, in quanto responsabile della condotta illecita sarebbe esclusivamente R.F.I., soggetto delegato all'espropriazione, e poi ha contestato nel merito la sentenza di primo grado, in quanto non sussisterebbero, comunque, i presupposti per la configurazione del risarcimento del danno da provvedimento illegittimo.

11. Ritiene il Collegio che il secondo motivo di appello sia fondato e, pertanto, si può prescindere dal primo motivo di appello con cui parte appellante deduce questioni preliminari relative alla inammissibilità del ricorso di primo grado e di difetto di legittimazione passiva.

12. La giurisprudenza amministrativa consolidata ha evidenziato che l'annullamento giurisdizionale del provvedimento non determina automaticamente il diritto al risarcimento, essendo necessaria un'autonoma verifica di tutti gli elementi costitutivi dell'illecito e, in particolare, la verifica della lesione del bene della vita, del nesso causale tra l'illecito e il danno, della colpa dell'amministrazione e della sussistenza del danno ingiusto.

L'illegittimità del provvedimento costituisce, quindi, soltanto un indice presuntivo della colpevolezza e non consente di configurare una responsabilità oggettiva o paraoggettiva dell'amministrazione pubblica (ex plurimis, Cons. Stato, sezione IV, sentenza del 30 dicembre 2024 n. 10452).

13. Quanto al danno ingiusto che deve essere causalmente collegato alla condotta antigiuridica tenuta dall'amministrazione, rileva il Collegio che nell'azione di responsabilità per danni nei confronti della pubblica amministrazione, il principio dispositivo opera con pienezza e spetta al danneggiato offrire la prova del danno subito, non trovando applicazione il metodo acquisitivo proprio dell'azione di annullamento. La valutazione equitativa, prevista dall'art. 1226 c.c. nei casi di impossibilità o estrema difficoltà di una prova precisa, è riferita unicamente alla quantificazione dell'ammontare del danno (*quantum debeatur*) e non esonera il ricorrente dall'onere di provare la sussistenza del danno stesso (*an debeatur*)» (cfr., Cons. Stato, sez. III, sent. n. 2017/2025).

14. Alla luce delle coordinate ermeneutiche appena delineate, ritiene il Collegio che sia fondato il secondo motivo di appello, perché la società appellata non ha dimostrato l'esistenza del danno patrimoniale né il nesso di causalità sussistente tra condotta antigiuridica e pregiudizio paventato.

Secondo la società appellata il danno da ristorare coinciderebbe con la lesione dello *ius aedificandi* nonché nella lesione della libera attività economica: in particolare, il danno andrebbe individuato nel "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.

15. Parte appellata poi nel ricorso di primo grado fa rinvio integrale alla relazione peritale che, in realtà, nel quantificare il danno patrimoniale si fonda sul differente valore che aveva l'immobile nel momento in cui era disponibile per la vendita ove non fosse intervenuto l'impedimento rappresentato dal vincolo preordinato all'esproprio (ovvero inizio del 2016) ed il momento in cui tale vincolo è venuto meno, ovvero il 2021, anno in cui è passata in giudicato la sentenza del T.a.r.

Ritiene il Collegio che ai fini della risarcibilità di siffatta tipologia di danno non basta dedurre, peraltro genericamente, che ci sia stato il totale blocco delle vendite perché ciò, comunque, non esclude che la proprietà di parte appellata, venuto meno il vincolo preordinato all'esproprio, si sarebbe potuta vendere comunque ad un valore adeguato senza risentire del tempo trascorso, anche considerando che, comunque, incidono su questa voce di danno i tempi necessari alla costruzione degli immobili e i tempi di vendita degli stessi, dati del tutto ipotetici,

e che non consentono di ritenere provato il nesso di causalità sussistente tra la condotta del Comune e il danno richiesto.

16. Dirimente, peraltro, ai fini dell'esclusione del risarcimento del danno è che parte appellata,

nonostante siano trascorsi più di 5 anni da quando il vincolo è venuto meno (2021), non ha proceduto a completare i lavori.

Sul punto la giurisprudenza amministrativa consolidata ha evidenziato che in sede di azione risarcitoria nei confronti della P.A., ai sensi dell'art. 30, comma 3, c.p.a. e dell'art. 1227 c.c., è precluso il risarcimento dei danni che il danneggiato avrebbe potuto evitare usando l'ordinaria diligenza; occorre valutare il comportamento complessivo delle parti e l'eventuale omessa attivazione degli strumenti di tutela, inclusi i rimedi volti a dare esecuzione a una precedente sentenza di annullamento (Cons. Stato, sezione VI, sentenza 29 gennaio 2025 n. 685).

Analogamente, il dovere di cooperazione ex art. 1227, comma 2, c.c. impone al creditore di adottare, secondo ordinaria diligenza, le condotte esigibili, utili e possibili per evitare o ridurre il danno; la sua violazione interrompe il nesso causale (C.g.a., sez, giur., sezione I, sentenza 27 settembre 2023 n. 618).

Peraltro, lo stesso C.g.a. ha già evidenziato che la mancata ripresa dei lavori da parte del soggetto interessato, nonostante la sospensione degli effetti del provvedimento amministrativo e il successivo annullamento dello stesso, integra una condotta idonea a elidere i danni lamentati ai sensi dell'art. 1227 c.c. (C.g.a., sezione I, sentenza 20 febbraio 2023 n. 147).

17. Il danno da lesione della proprietà non può, infatti, essere considerato, come si legge nella perizia di parte appellata, *in re ipsa*, in quanto, nel caso di specie, si chiede il risarcimento del danno per mancata vendita del bene e non la possibilità di locare il bene, locazione che non è percorribile perché l'immobile non è stato ancora ultimato.

Peraltro, sul danno da mancata vendita del bene, come evidenziato, incide in modo dirimente la circostanza che l'immobile allo stato non è stato ancora completato, nonostante siano trascorsi ben 5 anni dall'annullamento della delibera di apposizione del vincolo preordinato all'esproprio.

18. Ne consegue, dunque, che, in accoglimento del secondo motivo di appello, la sentenza di primo grado va riformata e, per l'effetto, il ricorso di primo grado va respinto, in quanto ai sensi dell'art. 1227 c.c., il comportamento della P&P s.r.l., che, comunque, non ha completato i lavori a distanza di cinque anni dall'annullamento della delibera, conduce alla esclusione del risarcimento del danno.

Le ragioni che hanno condotto alla presente decisione giustificano la compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza del T.a.r., respinge il ricorso di primo grado.

Spese dei due gradi di giudizio compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16
luglio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Gambato Spisani, Presidente FF

Silvia Martino, Consigliere

Luca Monteferrante, Consigliere

Eugenio Tagliasacchi, Consigliere

Maurizio Santise, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Maurizio Santise

IL PRESIDENTE

Francesco Gambato Spisani

IL SEGRETARIO