



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 5335 del 2005, proposto da:
Immobiliare Carraia di Gori Fiora Anna Maria&C.Sas, rappresentato e difeso
dall'avv. Mauro Giovannelli, con domicilio eletto presso Gian Marco Grez in
Roma, corso Vittorio Emanuele II, 18;

contro

Comune di Prato, rappresentato e difeso dagli avv. Giuseppe Stancanelli,
Alessandro Cecchi, con domicilio eletto presso Gian Marco Grez in Roma, corso
Vittorio Emanuele II, 18;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. TOSCANA - FIRENZE: SEZIONE III n. 02285/2004,
resa tra le parti, concernente REVOCA AUTORIZZAZIONE
ALL'OCCUPAZIONE DI UN SUOLO PUBBLICO-RIS. DANNO

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 31 gennaio 2012 il Cons. Giuseppe Castiglia e uditi per le parti gli avvocati Giuseppe Fimiani in sostituzione di Mauro Giovannelli e Piero Narese in sostituzione di Alessandro Cecchi;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con sentenza 22 giugno 2004, n. 2285, il T.A.R. per la Toscana, Sez. III, respingeva il ricorso presentato dalla Società Immobiliare Carraia s.a.s. per ottenere l'annullamento del provvedimento con cui l'Amministrazione del Comune di Prato aveva revocato l'autorizzazione all'occupazione di suolo pubblico per l'installazione di un cantiere edile, funzionale all'esecuzione di lavori di manutenzione straordinaria e consolidamento statico di un edificio di proprietà della ricorrente, nonché la condanna del Comune al risarcimento del danno asseritamente sofferto, comprensivo del danno emergente e del lucro cessante.

La Società proponeva appello deducendo, con unico complesso motivo, la violazione di legge (in relazione agli artt. 112 e 115 c.p.c.; all'art. 27, quinto comma, del codice della strada; all'art. 20 del regolamento comunale per le occupazioni di spazi e aree pubbliche; ai principi generali della revoca degli atti amministrativi); l'omessa o errata valutazione dei documenti prodotti agli atti di causa come pure l'omessa valutazione delle motivazioni poste a fondamento del provvedimento impugnato; la lesione del legittimo affidamento. In particolare l'appellante sosteneva che, diversamente da quanto ritiene la sentenza di primo grado, l'Amministrazione comunale avrebbe potuto accertare la consistenza e l'impatto sulla visibilità del cantiere prima della completa installazione; cedendo alle proteste e alle pressioni di alcuni commercianti l'Amministrazione - senza comparare adeguatamente gli interessi in gioco né valutare con l'appellante, prima della

revoca, la possibilità di soluzione alternative, e inoltre operando in contrasto con i comportamenti tenuti, sia precedentemente che successivamente, in relazione ad analoghe richieste provenienti dallo stesso e da altri soggetti - avrebbe disposto la revoca impugnata pur nella insussistenza di effettive ragioni di pubblico interesse in tal senso. L'appellante insisteva anche sulla domanda di risarcimento del danno, rappresentato dalla lievitazione dei costi e dal ritardo nella ultimazione dei lavori di ristrutturazione.

Il Comune di Prato si costituiva in giudizio per resistere all'appello. Oltre a contrastarne le ragioni nel merito, formulava una eccezione di inammissibilità. Contestava infine l'effettiva sussistenza in capo all'appellante di un danno, del quale comunque mancherebbe del tutto la prova.

Seguivano note di replica delle parti. Oltre a ribadire gli argomenti già proposti, la società appellante si doleva della mancata previsione di un indennizzo contestuale al provvedimento impugnato (memoria del 22 dicembre 2011) e della mancata comunicazione dell'avvio del procedimento di revoca (memoria del 5 gennaio 2012). La difesa del Comune riteneva tali censure inammissibili, in quanto non dedotte in primo grado.

All'udienza pubblica del 31 dicembre 2012 l'appello veniva chiamato e trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. L'appello è infondato e va perciò respinto.
2. Occorre darsi carico, in via pregiudiziale, della eccezione di inammissibilità formulata dal Comune di Prato.

In quanto l'autorizzazione all'occupazione di suolo pubblico e la successiva revoca sono stata disposte nei confronti della I.C.R.E. s.r.l. (impresa esecutrice dei lavori per conto della Immobiliare Carraia) e dunque di un soggetto diverso dalla Società appellante, quest'ultima, nella fattispecie, sarebbe titolare di un interesse di puro

fatto. Ciò la legittimerebbe semmai a intervenire nell'eventuale giudizio promosso dalla stessa I.C.R.E. e non a proporre autonomamente il ricorso, che sarebbe inammissibile perché proveniente da un soggetto privo della relativa legittimazione attiva.

In questi termini l'eccezione è essa stessa inammissibile, perché avanzata per la prima volta in questo grado di appello. In disparte la questione se l'art. 104 c.p.a. sia applicabile, in quanto tale, anche agli appelli proposti anteriormente all'entrata in vigore del nuovo codice di rito, è insuperabile la considerazione che tale disposizione non fa altro che esplicitare il principio generale del divieto di nuove domande ed eccezioni in appello; principio che, anche in forza dell'art. 345 c.p.c., doveva ritenersi valere nel processo amministrativo indipendentemente dal sopravvenire dello specifico codice di rito.

Peraltro, nella misura in cui l'eccezione si risolve nella questione del se, nella concreta vicenda, sussista in capo alla Società appellante un interesse meritevole di tutela, essa si converte in una questione di merito, alla quale sono dedicate le note che seguono.

3. Nel merito, la disposizione legislativa cui si deve fare riferimento è quella dell'art. 27, comma 5, del codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), secondo cui l'autorità competente può revocare o modificare in qualunque momento i provvedimenti di autorizzazione o concessione relativi alle strade e alle aree pubbliche per sopravvenuti motivi di pubblico interesse o di sicurezza stradale. Dal canto suo, l'art. 20 del regolamento del Comune di Prato, vigente all'epoca dei fatti, disponeva che "la concessione o l'autorizzazione di occupazione di suolo pubblico è sempre revocabile per comprovati motivi di pubblico interesse". Il provvedimento amministrativo impugnato in primo grado ne prevedeva la revocabilità della concessione "su semplice notifica per esigenze di pubblico interesse".

Il quesito preliminare che allora si pone è se - in relazione al quadro normativo allora in vigore - la revoca di un provvedimento di autorizzazione o concessione del suolo pubblico fosse legittima solo a fronte di un mutamento nell'interesse pubblico o anche a seguito di una diversa valutazione dell'interesse pubblico esistente al momento del rilascio.

La correttezza della seconda opzione deriva dalla natura stessa della discrezionalità amministrativa, intesa come ponderazione ragionevole del complesso degli interessi complessivi - pubblici e privati - compresenti in una determinata situazione (Cons. Stato, V Sez., 11 luglio 2001, n. 3853 – citato anche dalla sentenza appellata – richiama opportunamente il principio costituzionale del buon andamento della P.A.).

Davvero non sarebbe comprensibile – e apparirebbe anzi contrario alla esigenza di cura dell'interesse pubblico – ritenere che l'Amministrazione, una volta concesso o autorizzato un determinato uso del suolo pubblico, rimanga rigidamente vincolata al proprio provvedimento senza poter poi procedere ad una nuova valutazione degli interessi in gioco, tale da convincerla a modificare o revocare il provvedimento già adottato (salva la possibilità di una eventuale compensazione per il destinatario degli atti). Sotto tale profilo l'art. 21 quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241 – di per sé non applicabile alla vicenda, in quanto introdotto nel 2005 – nella misura in cui consente la revoca anche a seguito di una nuova valutazione dell'interesse pubblico originario, non innova la disciplina precedente, ma si limita a esplicitare una regola che doveva supporre già esistente sulla scorta di una interpretazione razionale della normativa in vigore.

4. E' ovvio, peraltro, che la legittimità della revoca in ragione di un diverso apprezzamento dell'interesse pubblico preesistente è condizionata alla congruenza della motivazione addotta dall'Amministrazione a base del nuovo provvedimento. E a ben vedere proprio nei riguardi della motivazione – del provvedimento di

revoca prima, e della sentenza di primo grado poi – si rivolgono particolarmente le censure della parte privata.

Riassunta in questi termini, la questione è piuttosto semplice. Una volta avviata l'installazione del cantiere, l'Amministrazione ha constatato - a seguito di un sopralluogo della Polizia municipale - che l'impatto che ne derivava sul transito di mezzi di soccorso ingombranti e sull'assetto dei luoghi nel centro storico della città era di lunga maggiore di quanto poteva prevedersi al momento del rilascio del titolo, sulla base della sommaria piantina allegata alla domanda. Per tale motivo ha revocato l'autorizzazione, adottando una determinazione non lesiva dell'affidamento del privato in quanto tempestiva (l'autorizzazione è del 22 giugno 1999; la revoca del 9 luglio successivo) ed evidentemente sollecita dell'interesse pubblico.

Sotto il profilo della legittimità, non ha rilievo l'esistenza nella medesima via di altri cantieri - su cui insiste la Società appellante - perché non è dimostrato che essi avessero il medesimo impatto sui luoghi di quello di cui è causa. La circostanza poi che alcune delle relative autorizzazioni fossero state accordate proprio in favore della stessa Immobiliare Carraia, lungi dal rappresentare un elemento significativo per le ragioni dell'impugnazione, dimostra semmai solo l'inesistenza, in capo all'Amministrazione comunale, di qualunque discriminazione preconcepita ai danni della medesima Società.

Del pari è irrilevante che la revoca sia stata adottata anche sulla scorta della segnalazione dei commercianti della zona perché, pure a prescindere dal fatto che esiste un interesse pubblico al normale svolgimento del commercio, la circostanza segnalata non è di per sé indice di un uso sviato del potere pubblico da parte del Comune; il quale peraltro si è adoperato, seppure con modalità le cui scansioni temporali sono controverse, per trovare con la parte privata un accomodamento soddisfacente.

6. La censura di omessa comunicazione dell'avvio del procedimento, ex art. 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241, è inammissibile in quanto tardiva. Nel merito, peraltro, il provvedimento impugnato in primo grado motiva correttamente in relazione alla esigenza di procedere quanto prima alla rimozione della struttura.

7. Egualmente è inammissibile in questa sede la richiesta di un indennizzo a favore della Società appellante. In linea generale, la possibilità di un indennizzo a seguito di revoca, in vicende come quelle di cui è causa, è esclusa dall'art. 27 del codice della strada, riconosciuta dall'art. 21 quinquies della citata legge n. 241 del 1990, peraltro sopravvenuta. E' in ogni caso assorbente la considerazione che la domanda relativa non è stata proposta in primo grado ed è dunque nuova. Né può valere in contrario la considerazione che la Società appellante aveva avanzato in origine domanda di risarcimento del danno: risarcimento del danno e indennizzo sono infatti istituti giuridici diversi, essendo correlato l'uno a un fatto illecito (la sussistenza del quale qui si deve escludere, attesa la legittimità del comportamento dell'Amministrazione), l'altro a un c.d. fatto lecito dannoso. E' dunque escluso che la domanda di risarcimento implichi in sé quella di indennizzo; ne segue che la domanda di indennizzo, formulata per la prima volta in appello, è inammissibile.

8. Dalle considerazioni che precedono discende che l'appello non è fondato e che la sentenza impugnata merita conferma.

Sussistono peraltro giustificate ragioni per compensare tra le parti le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta) definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e, per l'effetto, conferma l'impugnata sentenza.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 31 gennaio 2012 con l'intervento dei magistrati:

Giorgio Giaccardi, Presidente

Sergio De Felice, Consigliere

Raffaele Potenza, Consigliere

Andrea Migliozzi, Consigliere

Giuseppe Castiglia, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 28/02/2012

IL SEGRETARIO

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