



N. 3472/04 Reg. Sent.

REPUBBLICA ITALIANA

N. 156/02 Reg. Ric.

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia - Sezione Terza

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n. 156 del 2002 proposto da Castellano Pasquale, residente in Palo del Colle alla C.da Cozzillo, rappresentato e difeso dall'avv. Libera Valla ed elettivamente domiciliato presso la stessa in Bari alla via Marchese di Montrone, 11,

CONTRO

il Comune di Bitonto, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dal prof. avv. Vincenzo Caputi Jambrenghi ed elettivamente domiciliato presso lo stesso in Bari alla via Abate Eustasio, 5,

per il risarcimento del danno ingiusto

causato al ricorrente dal provvedimento del 14.1.1992, nr. 987, con cui era stata respinta la domanda di condono edilizio presentata nel 1986 dal ricorrente per la realizzazione di una unità immobiliare destinata a civile abitazione, annullato con sentenza del Consiglio di Stato, Sez. IV, nr. 858 del 20.5.1999.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione dell'Amministrazione intimata;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore, all'udienza del 24.6.2004, il Referendario, dott. Raffaele Greco;

Udito l'avv. Valla per il ricorrente;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

F A T T O

Con ricorso notificato il 23 gennaio 2002, depositato il 31 gennaio 2002, il sig. Pasquale Castellano, premesso di essere proprietario di un suolo sito in Bitonto, distinto in catasto al foglio di mappa nr. 50 p.lle nn. 740, 760, 796 (ora 2113, 2114, 2115), 984 (ora 2116 e 3117) e 716 (ora 2111 e 2112), ha anzi tutto richiamato la vicenda relativa all'immobile abusivo da lui realizzato su detto suolo, costituito da un piano seminterrato di circa mq. 493 e da un piano rialzato di circa mq. 470.

In particolare, ha rappresentato di aver presentato in data 22.3.1986 istanza di condono ai sensi della legge nr. 47/85, che veniva respinta dal Comune di Bitonto con provvedimento dell'Assessore all'Urbanistica nr. 987 del 14.1.1992.

Avverso tale provvedimento, egli proponeva ricorso innanzi a questo Tribunale (nr. 559/92), che veniva respinto con sentenza nr. 512 del 21.6.1995, sull'assunto che il manufatto sarebbe stato realizzato in epoca posteriore al 1.10.1983, termine ultimativo per poter beneficiare della sanatoria.

A seguito di appello proposto dal Castellano, il Consiglio di Stato, con sentenza nr. 858 del 20.5.1999 della Sezione IV, accoglieva il ricorso e per l'effetto annullava il suindicato provvedimento di diniego, rilevando che quest'ultimo risultava adottato dopo quasi sei anni dalla relativa istanza, allorché si era ormai consolidato il silenzio-accoglimento ex art. 35 L. nr.

47/85, per il quale non era necessario che le opere abusive fossero state compiute prima del 1.10.1983.

In conseguenza di ciò, l'Amministrazione comunale rilasciava il provvedimento espresso di condono edilizio.

Tanto premesso, il ricorrente evidenziava il danno derivatogli dal ritardo di circa tredici anni nel rilascio del provvedimento di condono da parte dell'Amministrazione; sottolineava altresì come il grave ritardo con cui l'Amministrazione aveva emesso il provvedimento di diniego, in un momento in cui il proprio potere statutario si era ormai consumato, rendesse evidente non solo l'illegittimità dell'atto, ma anche l'atteggiamento colpevole dell'Amministrazione stessa.

Chiedeva pertanto il ricorrente condannarsi il Comune di Bitonto al risarcimento del danno ingiusto cagionatogli, per effetto della mancata utilizzazione dell'immobile protrattasi per circa tredici anni nonché dei maggior costi sostenuti per l'ultimazione dell'immobile dopo tale arco di tempo, ed in via istruttoria disporsi C.T.U. per l'esatta quantificazione del danno.

In data 27 aprile 2002, l'Amministrazione intimata ha depositato atto di costituzione, chiedendo genericamente dichiararsi il ricorso inammissibile ed infondato.

Fissata l'udienza di discussione, il ricorrente ha depositato in data 26 maggio 2004 memoria nella quale ha ribadito le proprie conclusioni, ulteriormente argomentando in ordine ai criteri per la liquidazione del danno.

All'udienza del 24 giugno 2004, la causa è stata ritenuta per la decisione.

DIRITTO

Il ricorso è fondato e merita accoglimento, per le ragioni appresso indicate.

Il Collegio, invero, è investito di domanda risarcitoria in relazione ad una vicenda che ha già trovato definizione giudiziale con la precitata sentenza del Consiglio di Stato nr. 858 del 1999: in tale sede, è stata dichiarata l'illegittimità del provvedimento di diniego di condono emesso dall'Amministrazione comunale di Bitonto nei confronti del ricorrente, per essere lo stesso intervenuto in un momento in cui si era ormai formato silenzio-accoglimento sull'istanza ai sensi dell'art. 35 L. nr. 47/85, e si era pertanto consumato il potere decisorio della stessa Amministrazione.

In conseguenza di tale pronuncia, l'Amministrazione ha sostanzialmente preso atto di quanto sopra, rilasciando al ricorrente concessione in sanatoria nr. 173 del 24.12.1999.

La questione oggi all'esame attiene al danno che il ricorrente assume di aver patito per effetto della suindicata condotta dell'Amministrazione: trattasi pacificamente, per usare la terminologia adottata dalla giurisprudenza dopo la nota sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione nr. 500/99, di danno da affermata lesione di interesse legittimo pretensivo, ossia afferente al riconoscimento della spettanza all'odierno ricorrente del bene della vita (concessione in sanatoria) che il procedimento amministrativo da lui stesso promosso mirava ad ottenere.

In altri termini, assume il ricorrente che, alla luce del principio fissato dal Consiglio di Stato con la sentenza sopra richiamata, il condono era da riconoscergli già fin dal 22.3.1988 (data della scadenza del termine biennale per la formazione del silenzio-assenso ex art. 35 co. XII L. nr. 47/85), e che

sarebbe pertanto ingiusto il pregiudizio derivatogli dall'intempestivo provvedimento di diniego in seguito adottato dalla stessa Amministrazione, con la conseguente necessità di avviare contenzioso giudiziale per il riconoscimento delle proprie ragioni, fino all'ottenimento di un provvedimento espresso in tal senso soltanto nel dicembre del 1999.

Tanto premesso – e ribadito che non va approfondito il profilo dell'illegittimità del provvedimento, su cui si è già formato giudicato -, vanno anzi tutto richiamati i principi giurisprudenziali, cui il Collegio ritiene di conformarsi, in materia di risarcimento di danno da lesione di interesse pretensivo, con particolare riguardo ai problemi di accertamento della relativa responsabilità.

Si è osservato, in particolare, che i problemi posti dal mancato conseguimento del bene della vita su cui insiste siffatto interesse, per effetto di illegittimo esercizio del potere da parte della P.A., vadano risolti con riguardo a principi e regole più vicini alla responsabilità contrattuale che a quella extracontrattuale: nel senso che il contatto che s'instaura tra privato ed Amministrazione, allorché il primo sia titolare di un interesse legittimo di natura pretensiva, ha i tratti di un rapporto giuridico di tipo relativo, nel cui ambito il diritto al risarcimento del danno ingiusto conseguente all'adozione di provvedimenti illegittimi presenta una fisionomia *sui generis*, non riducibile al modello aquiliano dell'art. 2043 c.c., in quanto – al contrario – caratterizzata da alcuni tratti della responsabilità precontrattuale e di quella per inadempimento delle obbligazioni (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 6.8.2001, nr. 4239).

Tale peculiarità riverbera i propri effetti anche sul terreno dell'accertamento dell'elemento soggettivo, assistendosi, sul piano processuale, ad un'inversione dell'onere della prova analoga a quella che caratterizza quei tipi di responsabilità, e quindi spettando al debitore il dovere di fornire la prova negativa dell'elemento soggettivo (p. es. per errore scusabile), e non al creditore quella della sua esistenza (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 20.1.2003, nr. 204; id., Sez. IV, 14.6.2001, nr. 3169).

È a tali principi che ci si richiama quando si afferma, con eccessiva semplificazione, che in questi casi la prova dell'atteggiamento colpevole della P.A. starebbe *in re ipsa* nella stessa illegittimità del provvedimento: ciò non è esatto, giacché quest'ultima resta soltanto uno degli elementi che, unitamente agli altri connotati tipici della responsabilità da danno ingiusto, concorrono nell'accertamento giudiziale della effettiva sussistenza della responsabilità medesima; vi è però l'esigenza, discendente dalla natura stessa della relazione esistente tra Amministrazione e privato, di non accollare a quest'ultimo la *probatio* – per certi versi, diabolica – della sussistenza della colpa in capo alla prima.

Sulla scorta dei principi che precedono, il Collegio non può non rilevare che nel caso di specie l'Amministrazione alcun elemento ha prodotto per rappresentare situazioni di fatto idonee ad escludere la sussistenza della responsabilità, limitandosi ad una sola, peraltro generica, contestazione dell'ammissibilità e della fondatezza del ricorso di parte avversa.

A fronte di ciò, sussistono plurimi elementi positivi che depongono nel senso della colpa della medesima Amministrazione: ciò è a dirsi, in particolare, per il notevole ritardo con il quale il Comune riscontrò l'istanza

di sanatoria del Castellano; per la grave pretermissione dell'ormai intervenuto decorso del termine biennale cui l'art. 35 co. XII L. nr. 47/85 ricollegava il formarsi del silenzio-accoglimento sull'istanza; per la mancata attivazione di rimedi alternativi, in via di autotutela, con i quali – come sottolineato anche nella richiamata decisione del Consiglio di Stato – l'Amministrazione avrebbe potuto tempestivamente far valere le proprie ragioni, ed in particolare l'asserita posteriorità delle opere al termine legale del 1.10.1983.

In definitiva, ritiene il Collegio che nella fattispecie sussistano i presupposti per il riconoscimento del diritto del ricorrente al risarcimento del danno ingiusto cagionatogli dall'illecita condotta dell'Amministrazione intimata.

Con riguardo al *quantum* del predetto danno, il ricorrente ha richiamato ulteriori principi giurisprudenziali, in forza dei quali, stante il potere dello stesso giudicante di fornire all'Amministrazione i soli criteri per la liquidazione, è sufficiente anche al privato indicare analoghi criteri, purché ragionevolmente precisi e definiti, non incumbendogli necessariamente l'onere di una esatta quantificazione del danno risarcibile: in particolare, il ricorrente ha richiamato il pregiudizio derivante dalla perdita di utilità conseguente alla mancata utilizzazione dell'immobile *de quo*, nonché quello conseguente ai maggiori costi sostenuti per l'ultimazione dell'immobile avvenuta dopo più di undici anni.

Il Collegio ritiene che l'impostazione di parte ricorrente sia da condividere, e che pertanto vada accolta anche l'istanza proposta in via istruttoria, dovendo procedersi a C.T.U. finalizzata all'esatta liquidazione del danno sulla base di detti criteri.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia - Sezione III,

parzialmente pronunciando sul ricorso in epigrafe:

- accoglie il ricorso, nei limiti di cui in motivazione, e per l'effetto riconosce il diritto del ricorrente al risarcimento del danno cagionatogli dall'illegittimo provvedimento di diniego di condono edilizio adottato dall'Amministrazione nei suoi confronti;
- dispone C.T.U. finalizzata all'esatta liquidazione del danno da risarcirsi, sulla base dei criteri di cui in motivazione;
- nomina C.T.U. l'ing. Romanazzi Livia, residente in Bari alla via Melo, 185;
- assegna al C.T.U. il termine di 60 giorni per l'espletamento dell'incarico;
- fissa la data del 9 settembre 2005 per il conferimento dell'incarico;
- liquida al C.T.U. la somma di euro 3000,00 in acconto del compenso spettante, a carico del Comune di Bitonto.

Rinvia al definitivo ogni decisione in ordine alle spese di giudizio.

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

Così deciso in Bari, nella camera di consiglio del 24.6.2004, con l'intervento dei Magistrati:

Dott. Amedeo Urbano Presidente

Dott. Raffaele Greco Componente, est.

Dott. Roberto Bucchi Componente