

REPUBBLICA ITALIANA

N. 493/04 REG.DEC.

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

N. 1198 REG.RIC.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quinta
ha pronunciato la seguente

ANNO 2003

DECISIONE

sul ricorso in appello n. 1198 del 2003 proposto dal
Comune di Joppolo (VV), in persona del sindaco pro tempore,
rappresentato e difeso dall'avv. Francesco Lombardi Comite, con
domicilio eletto in Roma, via Marcello Prestinari n. 13;

CONTRO

Grillea Domenico, rappresentato e difeso dagli avv.ti
Alberto Perelli e Nicola Minasi, con domicilio eletto presso
l'Avv. Peppino Mariano in Roma, via Lancellotti n. 18;

Arruzzolo Alba, rappresentato e difeso dagli Avv. Alfredo
Gualtieri e Demetrio Verbaro, con domicilio eletto presso la
dott.ssa Anna Bei (studio Rosati) in Roma, via Ovidio n. 10
(appellante incidentale);

per l'annullamento

della sentenza del TAR Calabria, sezione seconda di
Catanzaro, 6 novembre 2002, n. 2796;

Visto il ricorso in appello con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della parte appellata;

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

Visti tutti gli atti di causa;

Relatore alla pubblica udienza del 2 dicembre 2003 il
Consigliere Aldo Fera;

Uditi per le parti gli avv.ti Lombardi Comite, Minasi e
Gualtieri;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

In data 22.7.2000, l'amministrazione comunale di Joppolo rilasciava alla signora Arruzzolo Alba una concessione edilizia per l'edificazione di un fabbricato nella fascia costiera di m. 300 dalla battigia (zona classificata C/3); fabbricato che, una volta realizzato, si sarebbe venuto ad interporre tra quello del signor Grillea Domenico e la zona marina. Su ricorso di quest'ultimo, il tribunale regionale amministrativo della Calabria ha annullato la concessione edilizia, ritenendola inficiata dal vizio di violazione delle misure di salvaguardia stabilite dagli artt. 6 e 7 L.R. 12.4.1990 n. 23, confermate dall'art. 5 L.R. 17.3.1997 n. 6, ed inoltre ha condannato il Comune di Joppolo a risarcire il danno cagionato al ricorrente, stimato nell'eventuale differenza tra la somma di £. 91.600.000 (prezzo di alienazione del fabbricato) e quella che avrebbe avuto l'immobile del Grillea se non fosse stato edificato il fabbricato dell'Arruzzolo.

Il Comune di Joppolo ha proposto appello contro la sentenza, prospettando i seguenti

Motivi di appello:

- a) sopravvenuto difetto di interesse del ricorrente. Il Grillea, infatti, aveva alienato l'immobile nel corso del giudizio di primo grado, perdendo così il titolo che lo legittimava all'impugnativa della concessione edilizia rilasciata all'Arruzzolo.
- b) Falsa applicazione dell'articolo 7, secondo e terzo comma, della legge 21 luglio 2000, n. 205. Violazione e falsa applicazione degli artt. 1223 e 1225 del codice civile.
- c) Violazione e falsa applicazione dell'articolo 35, secondo comma, del decreto legislativo n. 80 del 1998 e dell'articolo 7, terzo comma, della legge 21 luglio 2005.
- d) Violazione e falsa applicazione dell'articolo 7 parte prima, comma terzo lettere b) e c) della legge 21 luglio 2000 n. 205; nonché dell'articolo 4 della legge 28 gennaio 1977 n. 10 e dell'articolo 11 del d.p.r. 6 giugno 2001 n. 80. Omessa ed insufficiente motivazione.

L'appellante conclude chiedendo, in riforma della sentenza di cui all'epigrafe, il rigetto del ricorso di primo grado.

Ha proposto appello incidentale la signora Arruzzolo Alba, che contesta il merito della decisione sostenendo:

- a) inapplicabilità delle misure di salvaguardia al Comune di Joppolo, in quanto l'articolo 6, comma 3, della legge regionale n. 23 del 1990 stabilisce che, per i comuni dotati di piano regolatore generale, le norme di salvaguardia in questione non si applicano oltre la data del 31 luglio 1991. Mentre, per i comuni obbligati all'adeguamento dei piani regolatori esistenti, "le norme

di salvaguardia previste dalla presente legge continueranno ad applicarsi sino alla definitiva approvazione del piano adeguato". Per il Comune di Joppolo l'obbligo dell'adeguamento è stato imposto solo dopo la scadenza del 31 luglio 1991, cioè nel dicembre del 1999 per effetto del decreto del presidente regione 439 del 22 novembre 1999.

b) presenza nella zona "C3" di tutte le opere di urbanizzazione primaria. In base all'articolo 5 legge regionale 17 marzo 1997 n. 6, le misure di salvaguardia in questione non si applicano "qualora esistano all'interno della stessa zona tutte le opere di urbanizzazione primaria e risultino legittimamente edificate per almeno 80% della superficie". Ora, sarebbe documentalmente provato, attraverso l'esibizione di certificati rilasciati dal responsabile dell'area tecnica del comune e da apposita perizia giurata rilasciata da un professionista incaricato, che tali opere esistevano.

c) circa la condanna al risarcimento del danno, non sarebbe stata fornita la prova dell'asserita perdita di chance nella commercializzazione del fabbricato del ricorrente. Da ultimo non può essere preso in seria considerazione il prezzo dichiarato nell'atto notarile.

d) inammissibilità del ricorso in primo grado per sopravvenuta carenza di interesse. Il Grillea aveva perso il titolo che lo legittimava all'impugnativa della concessione edilizia rilasciata alla Arruzzolo.

L'appellante incidentale conclude quindi chiedendo, in riforma della sentenza appellata, il rigetto del ricorso di primo grado.

Resiste all'appello il signor Grillea, che contesta la fondatezza delle tesi avversarie e conclude per la conferma dell'impugnata sentenza ed il rigetto dell'appello principale e di quello incidentale.

Le parti hanno ulteriormente scambiato scritti difensivi.

DIRITTO

La sentenza di primo grado, oggetto del presente giudizio di appello, ha annullato una concessione edilizia, rilasciata alla signora Arruzzolo per l'edificazione di un fabbricato nella fascia costiera di m. 300 dalla battigia (zona classificata C/3), ed ha condannato il Comune di Joppolo a risarcire il danno cagionato al ricorrente, stimato nell'eventuale differenza tra la somma di £. 91.600.000 (prezzo di alienazione del fabbricato) e quella che avrebbe avuto l'immobile se non fosse stato edificato il fabbricato dell'Arruzzolo.

Contro la sentenza sono stati proposti l'appello principale, presentato dal Comune di Joppolo, ed un cosiddetto appello incidentale proposto dalla contro interessata di primo grado, rimasta soccombente. Entrambi i gravami, comunque, prospettano le medesime questioni di diritto.

In primo luogo, gli appellanti sostengono che il ricorso di primo grado avrebbe dovuto essere dichiarato improcedibile, in

quanto nelle more del giudizio il ricorrente signor Grillea aveva alienato il titolo (proprietà del fabbricato posto alle spalle di quello assentito) che lo legittimava all'impugnativa della concessione edilizia.

L'eccezione non ha pregio, in quanto, secondo un indirizzo giurisprudenziale formatosi già prima dell'entrata in vigore della legge 21 luglio 2000, n. 205, l'alienazione del fondo interessato all'edificazione non determina, di per sé solo, il venir meno dell'interesse alla coltivazione del ricorso ma occorre considerare gli "innegabili riflessi tra le parti, che hanno concluso la compravendita." (Consiglio Stato, sez. V, 15 marzo 1991, n. 262). Tale indirizzo è ancor più condivisibile ora con l'entrata in vigore della legge 21 luglio 2000, n. 205, il cui articolo 7, comma 1, lettera c, ha sostituito il terzo comma dell'articolo 7 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, ha generalizzato il risarcimento del danno estendendolo anche alle lesioni recate all'interesse legittimo dall'atto amministrativo adottando *contra jus*. Nel caso di specie, quindi, l'interesse all'annullamento della concessione edilizia permane, in quanto il ricorrente ha chiesto il risarcimento del danno da lui subito a causa del rilascio della concessione medesima, che si è concretizzato nella diminuzione di valore del bene da lui alienato e quindi nel minore introito che gli sarebbe derivato dall'alienazione. In questa ottica, pertanto, l'annullamento dell'atto asseritamente illegittimo rappresenta il

punto di passaggio obbligato per l'esame della domanda risarcimento del danno.

Entrando nel merito della controversia, le argomentazioni prospettate dai due appellanti per sostenere la legittimità del provvedimento si dimostrano inconsistenti.

Il Tar ha annullato la concessione edilizia in questione, ritenendo fondato il vizio di violazione delle misure di salvaguardia stabilite dagli artt. 6 e 7 L.R. 12.4.1990 n. 23, confermate dall'art. 5 L.R. 17.3.1997 n. 6.

Secondo gli appellanti, le misure di salvaguardia in questione non riguarderebbero il Comune di Joppolo perché l'articolo 6, comma 3, della richiamata legge regionale n. 23 del 1990 stabilisce che, "per i comuni dotati di piano regolatore generale, le norme di salvaguardia previste dalla presente legge non si applicano oltre la data del 31 luglio 1991." Inoltre, il precedente comma 2 dell'articolo 6, alla lettera b, prevede che non sono soggette a misure minime di salvaguardia di cui all'articolo 7 "le aree incluse dagli strumenti urbanistici generali comunali in zone C, D, F, ai sensi del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, purché comprese in programmi pluriennali di attuazione di cui all'articolo 13 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, ovvero qualora esistano all'interno della stessa zona tutte le opere di urbanizzazione primaria e risultino legittimamente edificate per almeno l'80 per cento della superficie."

Quanto al primo argomento, gli appellanti non danno il necessario risalto al successivo ultimo comma, secondo il quale "per i Comuni che, pur dotati di piano regolatore generale siano obbligati all'adeguamento degli stessi le norme di salvaguardia previste dalla presente legge continueranno ad applicarsi sino alla definitiva approvazione del piano adeguato. "Ciò vuol dire che il legislatore regionale ha inteso, comunque, garantire una protezione degli interessi pubblici qui considerati (ragioni ambientali, paesaggistiche, naturalistiche, geomorfologiche, paleontologiche, storico archeologiche, storico artistiche, storico testimoniali ed etnologiche), affermando il principio che ove gli strumenti urbanistici siano del tutto inadeguati rispetto alle ragioni di protezione degli interessi medesimi di misure di salvaguardia avrebbero dovuto essere rispettate fino alla definitiva approvazione di un " piano adeguato".

Venendo al caso di specie, risulta dagli atti depositati in giudizio che, "alla data del 22 settembre 2000 di rilascio della concessione edilizia, il territorio comunale di Joppolo era sottoposto alla normativa prevista da un regolamento edilizio con annesso programma di fabbricazione e relativa tabella dei tipi edilizi." (Relazione del consulente tecnico ufficio, nel procedimento penale presso il tribunale di Vibo Valentia, in data 21 giugno 2001). Cioè di uno strumento urbanistico, che, ai sensi dell'articolo 34 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, si limita alla "indicazione dei limiti di ciascuna zona, secondo le delimitazioni

in atto o da adottarsi, nonché con la precisazione dei tipi edilizi propri di ciascuna zona".

Ora, che lo strumento urbanistico del comune fosse inadeguato si ricava, non solo dalla sua natura, che, come si è detto, non prende in alcuna considerazione gli interessi pubblici qui assoggettati a tutela, ma anche dalla circostanza che, sia pur tardivamente ma comunque prima dell'adozione del provvedimento impugnato, il comune è stato assoggettato all'obbligo di adeguamento come da decreto del presidente della giunta regione n. 439 del 22 novembre 1999.

Quanto poi all'ulteriore profilo concernente l'esistenza, all'interno della zona interessata dall'edificazione, di "tutte le opere di urbanizzazione primaria" e che congiuntamente "risultino legittimamente edificate per almeno l'80 per cento della superficie", a parte le argomentazioni svolte dall'appellato, che ha ricordato come mancassero nella zona o fossero largamente deficitari elementi essenziali quali "l'illuminazione pubblica, la rete del gas, spazi di sosta, i parcheggi, il verde attrezzato e le strade residenziali", sta per certo che, come accertato nella relazione del consulente tecnico ufficio più avanti richiamata (pag. 17) la zona non era stata "legittimamente edificata". Cioè difettava uno dei requisiti essenziali stabiliti dalla legge regionale.

Da ultimo, occorre esaminare le censure dirette a contestare i criteri stabiliti dal Tar, ai sensi dell'articolo 35,

comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80, come modificato dall'articolo 7 della legge 21 luglio 2000, n. 205. Il primo giudice, come si è detto, ha condannato il Comune di Joppolo a risarcire il danno cagionato al ricorrente, stimato nell'eventuale differenza tra la somma di £. 91.600.000 (prezzo dichiarato nell'atto di alienazione del fabbricato) e quella che avrebbe avuto l'immobile se non fosse stato edificato il fabbricato dell'Arruzzolo. Il ragionamento seguito dal Tar è che la perdita di valore del bene, conseguente alla rilascio della concessione di poi annullata, abbia inciso negativamente sulla vendita di esso, intervenuta come si è visto prima della conclusione del giudizio di primo grado, per cui il ricorrente avrebbe subito un danno ingiusto, concretizzabile nella proporzionale riduzione del prezzo di vendita. Un danno non ristorabile con il solo annullamento della concessione.

L'assunto non convince. Se pur è vero che, in materia di risarcimento del danno per la lesione di un interesse legittimo, occorre considerare come l'eliminazione dell'atto impugnato, che costituisce la reintegrazione in forma specifica della situazione giuridica tutelata, può lasciare un'area scoperta ascrivibile alla nozione di danno ingiusto, ai sensi dell'articolo 2043 c.c., è altrettanto vero che nella liquidazione del risarcimento del danno va applicato il principio sancito dall'art. 1223 c.c. ", in virtù del quale sono risarcibili i danni che siano conseguenza immediata e diretta della condotta illecita... per cui, affinché il pregiudizio

che la vittima dell'illecito allega possa essere addebitato a titolo risarcitorio al suo autore, è necessario che, secondo il principio della regolarità causale, esso rientri nelle conseguenze normali del fatto, le quali consistono e si esauriscono nella diminuzione patrimoniale corrispondente al valore della cosa sottratta al proprietario e nella misura in cui maggiore possa rivelarsi il danno per la qualità del fondo che venga meno a seguito di quell'evento, restando escluso da tale situazione (connotata dai caratteri della "realtà") l'uso personale che il proprietario fa della cosa." (Cassazione civile, se. un., 26 gennaio 1998, n. 762).

Ora, nel caso di specie, non v'è dubbio che l'adozione delle misure cautelari, prima, e l'annullamento, poi, abbiano ricondotto il pregiudizio che è derivato dal rilascio della concessione edilizia ad una temporanea incertezza circa l'effettivo valore del fabbricato. Ed è altrettanto evidente che il prezzo spuntato con l'alienazione del fabbricato stesso, durante tale periodo, non è di per sé solo ascrivibile a tale incertezza, potendo incidere su di esso un'ampia gamma di fattori soggettivi ed oggettivi difficilmente apprezzabili aprioristicamente. In tale contesto, quindi, occorre che l'attore fornisca la prova che le trattative intercorse tra le parti siano state influenzate dalla vicenda in questione ed in che misura ad essa vada fatta risalire la concreta diminuzione del prezzo. Ma di tale prova non vi è traccia nella documentazione acquisita agli atti del giudizio.

Per questi motivi i ricorsi in appello devono essere accolti, limitatamente alla parte in cui viene contestato il capo della sentenza concernente la condanna al risarcimento del danno.

Appare tuttavia equo compensare tra le parti le spese del grado.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione quinta, accoglie gli appelli, e per l'effetto riforma la sentenza di primo grado annullando il capo della sentenza che condanna il Comune di Joppolo al risarcimento del danno.

Compensa tra le parti le spese del giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 2 dicembre 2003, con l'intervento dei signori:

Agostino Elefante	Presidente
Corrado Allegretta	Consigliere
Aldo Fera	Consigliere estensore
Francesco D'Ottavi	Consigliere
Marzio Branca	Consigliere

L'ESTENSORE

f.to Aldo Fera

IL PRESIDENTE

f.to Agostino Elefante

IL SEGRETARIO

f.to Antonietta Fancello

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 10 febbraio 2004

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL DIRIGENTE

f.to Antonio Natale