

Pubblicato il 06/04/2020

N. 01343/2020 REG.PROV.COLL.

N. 01582/2014 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 della Campania

(Sezione Ottava)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1582 del 2014, proposto da Maria Antonietta Melorio, rappresentata e difesa dall'avvocato Luigi Adinolfi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico presso lo studio Stefano Caserta in Napoli, via del Parco Margherita n. 34;

contro

Comune di Santa Maria Capua Vetere, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Fulvio Savastano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per il risarcimento

del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Santa Maria Capua Vetere;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 febbraio 2020 la dott.ssa Viviana Lenzi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1 – Con il presente ricorso, ritualmente notificato e depositato, la ricorrente in epigrafe indicata agisce per ottenere il risarcimento del danno patito in conseguenza del ritardo con il quale il Comune di Santa Maria Capua Vetere le ha rilasciato il titolo edilizio in sanatoria di cui aveva fatto richiesta in data 10 dicembre 2004.

1.1 - La ricorrente, nello specifico, deduce di aver presentato l'istanza di condono ex d.l. n. 269/2003 in relazione ad un intervento di ampliamento di un locale con destinazione commerciale, rimasta inevasa siccome l'immobile risultava ricadere su una porzione di suolo di proprietà comunale: tale circostanza non corrispondeva tuttavia al vero, essendo pacifico che il Comune di Santa Maria (una volta espropriata porzione della particella n. 286 di proprietà della ricorrente per la realizzazione di un parcheggio) aveva erroneamente redatto il tipo di frazionamento approvato il 14/12/1982 al n. 36, risultando “la dividente traslata ad ovest nella proprietà Melorio”, in danno di quest'ultima.

1.1.1 - Stante la perdurante inerzia del Comune, con ricorso n. 5075/2010 la ricorrente adiva questo Tribunale, che con sentenza n. 571/2011 dichiarava illegittima l'inerzia dello stesso, al quale ordinava di pronunciarsi sull'istanza di rettifica del frazionamento e su quella di condono nel termine di giorni novanta.

Il TAR respingeva, invece, la domanda risarcitoria in mancanza di prova della spettanza del bene della vita anelato.

1.1.2 - Insediatosi il Commissario ad acta, soltanto in data 6/3/2014 veniva rilasciato alla ricorrente il permesso in sanatoria n. 890/2014.

1.2 - La Melorio, ripercorso il complesso iter procedimentale attraverso il quale ha ottenuto il titolo richiesto (dopo quasi quattro anni dalla pronuncia del TAR), chiede, quindi, di condannare l'ente al risarcimento del danno, quantificato in euro 536.352,00 pari all'ammontare dei canoni di locazione che avrebbe percepito ove avesse locato l'immobile commerciale fin dal 2006 (decorso, cioè, il tempo massimo di due anni concesso al Comune per deliberare l'istanza di sanatoria).

2 - Con memoria di mero stile si è difeso il Comune intimato.

3 - Alla pubblica udienza del 12/2/2020 il ricorso è transitato in decisione.

4 - L'art. 2 bis della l. n. 241 del 1990 - rubricato «Conseguenze per il ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento» ed introdotto dall'art. 7, comma 1, lett. b) della l. n. 69/2009 – stabilisce, fra l'altro e per quanto qui interessa, che «le pubbliche amministrazioni e i soggetti di cui all'art. 1, comma 1-ter, sono tenuti al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento».

La giurisprudenza del Consiglio di Stato (sez. VI, sent. 14/11/2014 n. 5600) interpreta tale norma nel senso che il privato che intende ottenere il risarcimento ha l'onere di provare:

- a) la violazione dei termini procedurali;
- b) il dolo o la colpa dell'amministrazione;
- c) il nesso di causalità materiale o strutturale;
- d) di aver subito un danno ingiusto.

4.1 - Tanto premesso, il Collegio si pone in linea con l'indirizzo maggioritario della giurisprudenza amministrativa, nel senso che *"la qualificazione del danno da illecito provvedimento rientra nello schema della responsabilità extra-contrattuale disciplinata dall'art. 2043 c.c.; conseguentemente, per accedere alla tutela è indispensabile, ancorché non sufficiente, che*

l'interesse legittimo sia stato leso da un provvedimento (o da comportamento) illegittimo dell'amministrazione reso nell'esplicazione (o nell'inerzia) di una funzione pubblica e la lesione deve incidere sul bene della vita finale, che funge da sostrato materiale dell'interesse legittimo e che non consente di configurare la tutela degli interessi c.d. procedurali puri, delle mere aspettative o dei ritardi procedurali" (Cons. Stato, A.P. 19.4.2013, n.7; sez. V, 12 giugno 2012, n. 1441; sez. IV, 22 maggio 2012, n. 2974; sez. IV, 2 aprile 2012, n. 1957; sez. III, 30 maggio 2012, n. 3245; sez. V, 21 marzo 2011, n. 1739; sez. V, 28 febbraio 2011, n. 1271; Cons. giust. amm., 24 ottobre 2011, n. 684; sez. IV, 27 novembre 2010, n. 8291).

4.2 - Va inoltre evidenziato, che all'art. 30 comma 3° del c.p.a. “Nel determinare il risarcimento il giudice valuta tutte le circostanze di fatto e il comportamento complessivo delle parti e, comunque, esclude il risarcimento dei danni che si sarebbero potuti evitare usando l'ordinaria diligenza, anche attraverso l'esperimento degli strumenti di tutela previsti.”

“Il Codice del processo amministrativo sancisce la regola secondo cui la tenuta, da parte del danneggiato, di una condotta, attiva od omissiva, contraria al principio di buona fede ed al parametro della diligenza, che consenta la produzione di danni che altrimenti sarebbero stati evitati secondo il canone della causalità civile imperniato sulla probabilità relativa, recide, in tutto o in parte, il nesso casuale che, ai sensi dell'art. 1223 c.c., deve legare la condotta antigiuridica alle conseguenze dannose risarcibili. Di qui la rilevanza sostanziale, sul versante prettamente causale, dell'omessa o tardiva impugnazione come fatto che preclude la risarcibilità di danni che sarebbero stati presumibilmente evitati in caso di rituale utilizzazione dello strumento di tutela specifica predisposto dall'ordinamento a protezione delle posizioni di interesse legittimo onde evitare la consolidazione di effetti dannosi. Va aggiunto che la latitudine del generale riferimento ai mezzi di tutela e al comportamento complessivo consente di soppesare l'ipotetica incidenza eziologica non solo della mancata impugnazione del provvedimento dannoso ma anche dell'omessa attivazione di altri rimedi potenzialmente idonei ad evitare il danno, quali la via dei ricorsi

amministrativi e l'assunzione di atti di iniziativa finalizzati alla stimolazione dell'autotutela amministrativa (cd. invito all'autotutela)” – così TAR Campania, Napoli, sez. II, sent. 25/11/2019 n. 5534.

Ed ancora, *“Il comportamento dell'Amministrazione, quindi, deve essere valutato unitamente alla condotta dell'istante, il quale riveste il ruolo di parte essenziale e attiva del procedimento e in tale veste dispone di poteri idonei a incidere sulla tempistica e sull'esito del procedimento stesso, attraverso il ricorso ai rimedi amministrativi e giustiziali riconosciutigli dall'ordinamento giuridico, tra cui il rito del silenzio che deve essere attivato con tempestività rilevando altrimenti, ai fini dell'art. 30, comma 3° del c.p.a. , in ordine all'accertamento della spettanza del risarcimento nonché alla quantificazione del danno risarcibile (TAR Sicilia, Palermo, III, 5.6.2015, n.1316; II, 26.5.2015, n.1243; Catania, I, 2.12.2015, n. 2829)”* – così, TAR Campania, Napoli, sez. II, sent. 7/3/2018 n. 1443/2018.

5 - Tanto premesso in punto di diritto, il Collegio ritiene la domanda risarcitoria accoglibile nei sensi appresso esplicitati.

5.1 - Nella fattispecie in esame, in cui la domanda sottende un interesse pretensivo, non può di certo dubitarsi che il mancato rispetto del termine di conclusione del procedimento (ventiquattro mesi, ex art. 7 l.r. 10/2004) sia di per sé fonte di un danno economicamente apprezzabile. Tanto più che, come già visto, la ricorrente, a fronte di un'istanza di condono presentata nel dicembre 2004 ha, infine, conseguito il titolo solo in data 6/3/2014, dopo aver attivato un giudizio avverso il silenzio e previo insediamento del Commissario ad acta che ha impiegato all'incirca tre anni per l'espletamento dell'incarico. Ed invero, la Melorio non ha chiesto il risarcimento del danno da ritardo in quanto tale, ossia derivante dalla mera violazione dei tempi certi del procedimento, intendendo conseguire il ristoro del danno cagionatole dal tardivo rilascio del provvedimento richiesto ed a lei favorevole.

5.2 - La documentazione prodotta da parte ricorrente dà conto, peraltro, della scarsa collaborazione che il personale degli uffici tecnici comunali ha garantito al Commissario. A titolo esemplificativo, si segnalano i reiterati solleciti che l'ausiliario ha rivolto al personale incaricato al fine del reperimento della documentazione necessaria e della effettuazione delle necessarie verifiche.

Va, altresì, rimarcato che dalla documentazione versata in atti emerge che fin dal marzo 2010 (e, dunque, ben prima che la ricorrente instaurasse il giudizio avverso il silenzio), con determina dirigenziale n. 125 del 10/03/2010 era stato rettificato il tipo di frazionamento, atto propedeutico rispetto alla successiva rettifica del contratto di acquisto “per accessione invertita”. Sennonché, il Commissario risulta non essere venuto tempestivamente a conoscenza di tale determina. Dell'esistenza di tale atto, il Commissario parrebbe aver avuto notizia solo per il tramite del difensore della Melorio nel novembre 2012 (cfr. all. 19 al ricorso) e, comunque, non prima del settembre 2012, secondo quanto, invece, affermato dal dirigente UTC nella nota all. 21 al ricorso. Solo successivamente, quindi, il Commissario ha potuto sottoscrivere il contratto di acquisto in rettifica di quello precedentemente stipulato con la Melorio.

Necessita evidenziare, sul punto, che il Comune non ha, né in sede procedimentale né in sede giudiziale, giustificato tale ritardo (sia per quanto concerne la fase antecedente alla sentenza n. 571/2011 che quella successiva all'insediamento del Commissario ad acta) con riferimento, ad esempio, a concrete e specifiche criticità di tipo tecnico o organizzativo, diverse dalla generica difficoltà di reperire atti amministrativi risalenti nel tempo. La documentazione afferente alla fase procedimentale affidata al Commissario rivela – al contrario - quanto meno grave negligenza e/o imperizia degli Uffici comunali, idonee a configurare l'elemento soggettivo dell'illecito, sub specie di colpa.

6 - Quanto ai criteri di liquidazione del danno, si ritiene opportuno far ricorso - in aderenza ad un consolidato orientamento giurisprudenziale - al 'metodo' introdotto dall'art. 34 comma 4 c.p.a., ordinando al Comune di Santa Maria Capua Vetere di formulare, entro novanta giorni dalla comunicazione in via amministrativa (o dalla notifica ad istanza di parte, se precedente) della presente sentenza, una offerta risarcitoria che contempli una somma da corrispondere alla ricorrente quale ristoro del danno patito (sub specie di "lucro cessante"), attenendosi ai seguenti criteri:

- calcolare il valore locatizio dell'immobile di parte ricorrente, tenuto conto del valore medio delle locazioni di immobili posti nella stessa zona e aventi la stessa destinazione;
- moltiplicare questo importo per il numero di mesi in cui si è protratta l'illegittima inerzia dell'Amministrazione comunale, eccettuato (ex art. 30 co. 3 c.p.a.) il periodo intercorrente tra la scadenza del termine biennale entro cui il Comune avrebbe dovuto concludere il procedimento e il deposito del ricorso avverso il silenzio (10 dicembre 2006 - 22 settembre 2010);
- detrarre da tale importo gli eventuali costi che parte ricorrente avrebbe dovuto sostenere per rendere l'immobile idoneo all'uso, nonché eventuali ulteriori spese (ad es. imposte) che sarebbero state sostenute nell'arco temporale di riferimento;
- calcolare gli interessi al saggio legale sulla somma originariamente dovuta, rivalutata anno per anno;
- calcolare sulla somma complessiva dovuta, gli interessi legali dal deposito della sentenza al saldo effettivo.

7 - Le spese seguono la soccombenza e si liquidano in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Ottava), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e,

per l'effetto, condanna il Comune di Santa Maria Capua Vetere al risarcimento dei danni, disponendo che quest'ultimo proponga alla ricorrente il pagamento di una somma di denaro ai sensi dell'art. 34 c.p.a., secondo i criteri di cui in motivazione, entro il termine di novanta giorni dalla comunicazione e/o notificazione delle presente sentenza.

Condanna il Comune di Santa Maria Capua Vetere al pagamento delle spese di lite in favore del procuratore antistatario di parte ricorrente nella misura complessiva di € 2.000,00 (duemila/00), oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 12 febbraio 2020 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Gaudieri, Presidente

Paola Palmarini, Consigliere

Viviana Lenzi, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Viviana Lenzi

IL PRESIDENTE
Francesco Gaudieri

IL SEGRETARIO