

Consiglio di stato, sezione seconda, sentenza n. 1067 del 5 febbraio 2021

Responsabilità extracontrattuale – Risarcimento per debito di valuta – calcolo degli interessi e rivalutazione monetaria

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 Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7552 del 2013, proposto dalla , in persona del legale rappresentante pro tempore, sig. , rappresentata e difesa dagli avv.ti e con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. , in Roma, via

contro

.....(prov. di Belluno), in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. e con domicilio eletto presso lo studio dello stesso, in Roma, C.SO

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto – Sezione Prima, n. 275/2013 del 21 febbraio 2013, resa tra le parti, di accoglimento parziale del ricorso R.G. n. 100/2004 proposto per il risarcimento del danno conseguente all'annullamento della concessione edilizia rilasciata per la realizzazione di un'autorimessa interrata, disposto con provvedimento n. 1202 del 10 aprile 1987, annullato, siccome illegittimo, con sentenza del medesimo T.A.R. per il Veneto n. 1905/2002 del 9 maggio 2002.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;
Visto l'atto di costituzione in giudizio del(BL);
Vista la memoria del Comune di Falcade;
Vista la memoria dell'appellante;
Vista la replica del Comune di Falcade;
Visti tutti gli atti della causa;
Visto l'art. 25 del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, convertito con l. 18 dicembre 2020, n. 176;
Visto l'art. 4 del d.l. 30 aprile 2020, n. 28, convertito con l. 25 giugno 2020, n. 70;
Dato atto della presenza ai sensi di legge degli avvocati delle parti;
Relatore nell'udienza del giorno 26 gennaio 2021 il Cons. Pietro De Berardinis, in collegamento da remoto in videoconferenza;
Ritenuto e considerato in fatto ed in diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso in epigrafe la società appellante, (di seguito anche solo GAON) ha impugnato la sentenza del T.A.R. Veneto, Sez. I, n. 275/13 del 21 febbraio 2013, che ha accolto in parte la domanda di risarcimento dei danni arrecati alla predetta ricorrente dal(BL) attraverso l'adozione di un provvedimento illegittimo di annullamento di concessione edilizia.

1.1. In fatto, la società espone di essere stata all'epoca proprietaria di un terreno sito nel Comune di Falcade, in relazione al quale otteneva dall'Amministrazione comunale il 10 settembre 1986 il rilascio della concessione edilizia n. 25/1986, al fine di costruirvi un'autorimessa interrata di n. 91 parcheggi privati, ricavando sulla copertura un parcheggio pubblico da cedere al Comune.

1.2. Senonché, con provvedimento del 10 aprile 1987 il Comune annullava la concessione edilizia ed avviava un procedimento di esproprio del terreno, onde

realizzarvi un parcheggio pubblico scoperto; nell'ambito di detto procedimento, emetteva poi, in data 24 agosto 1988, il decreto di occupazione d'urgenza dell'area stessa, che ne comportava a) la sottrazione alla disponibilità dell'appellante, b) di seguito, la trasformazione irreversibile.

1.3. I ricorsi proposti dalla società contro l'annullamento in autotutela della concessione edilizia ed il decreto d'occupazione d'urgenza venivano accolti dal T.A.R. Veneto rispettivamente con sentenze n. 1905/2002 e n. 1906/2002 del 9 maggio 2002, passate in giudicato, che annullavano i provvedimenti impugnati.

1.4. Essendo, peraltro, intervenuta nel frattempo la trasformazione irreversibile dell'area, sulla base dell'ordinamento vigente all'epoca la GAON agiva per ottenere il risarcimento del danno da perdita della proprietà del terreno: danno che le veniva liquidato dall'adito G.O. nella somma di € 230.127,92, comprensiva di capitale (€ 90.940,03), interessi e rivalutazione monetaria.

2. Con il ricorso al T.A.R. Veneto deciso dalla sentenza appellata la società agiva per il risarcimento del danno ad essa arrecato dall'illegittimo annullamento in autotutela della concessione edilizia che le era stata rilasciata dal Comune di Falcade.

2.1. In particolare, la ha chiesto il risarcimento sia del danno emergente, avente ad oggetto le spese inutilmente sostenute per l'ottenimento del titolo edilizio, sia il lucro cessante, cioè la perdita del guadagno che avrebbe ottenuto mediante la vendita dei n. 91 parcheggi privati da realizzare sulla base della concessione edilizia annullata. La ricorrente ha chiesto, inoltre, il ristoro del pregiudizio sofferto per la mancata conclusione del contratto di compravendita del terreno, avendo stipulato al riguardo un preliminare con la cooperativa Daniele Manin, nel quale il prezzo della compravendita era quantificato in £. 120.000.000, di cui £. 30.000.000 in denaro e £. 90.000.000 mediante cessione di n. 11 dei n. 91 parcheggi previsti in progetto.

2.2. L'adito Tribunale, con sentenza n. 275/13 cit., ha accolto il ricorso limitatamente al risarcimento del danno emergente, che ha individuato nelle spese

affrontate invano dalla per ottenere la concessione edilizia poi annullata, per come analiticamente documentate e quantificate dalla stessa ricorrente in € 11.646,28 (pari a £. 22.550.341). La sentenza ha considerato tale debito come debito di valuta, perciò produttivo di interessi legali dal giorno della domanda (cioè della notifica del ricorso) fino al saldo.

2.3. Il primo giudice ha invece respinto la domanda di risarcimento del lucro cessante, articolando in proposito plurime motivazioni.

2.4. Il T.A.R. ha ritenuto, in primo luogo, che mancassero i presupposti previsti dall'art. 1223 c.c., richiamato dall'art. 2056 c.c., secondo cui il danno da mancato guadagno deve essere conseguenza immediata e diretta della condotta illecita altrui. Nel caso di specie, infatti, il mancato guadagno per l'impossibilità di vendere i posti auto all'interno dell'autorimessa interrata (per la cui realizzazione era stata ottenuta la concessione edilizia) non si può considerare conseguenza immediata e diretta dell'illegittimo annullamento in autotutela della concessione, attesa l'inesistenza dell'autorimessa e visto oltretutto che la non ha dimostrato neppure la disponibilità dei finanziamenti necessari per procedere alla sua costruzione.

2.5. In secondo luogo – osserva il T.A.R. – anche a ritenere che il mancato guadagno sia conseguenza immediata e diretta dell'annullamento della concessione edilizia, nel caso di specie mancano elementi oggettivi da cui desumere in termini di certezza o elevata probabilità (e non già di mera potenzialità) l'esistenza di un pregiudizio economicamente valutabile. Infatti, il vantaggio patrimoniale derivante dalla vendita dei garages non realizzati non sussiste nei termini esposti dalla ricorrente, visto che quest'ultima si era impegnata con apposito preliminare a vendere l'area per la quale aveva ottenuto la concessione edilizia munita del progetto approvato dall'Amministrazione comunale per realizzarvi l'autorimessa.

2.6. Per quanto riguarda, infine, il danno per il mancato corrispettivo derivante dalla vendita dell'area in discorso (corrispettivo che, come si è visto, le parti avevano

stabilito in £. 120.000.000), la sentenza appellata sottolinea che, in effetti, la mancata conclusione del contratto definitivo e la susseguente mancata percezione del suindicato corrispettivo si pongono come conseguenza immediata e diretta dell'illegittimo annullamento della concessione: la società, però, nulla può pretendere ancora a tale titolo, visto che ha già ottenuto innanzi al G.O. il risarcimento del danno da perdita della proprietà a seguito della cd. accessione invertita, per l'importo di € 230.157,92, e dunque non può ottenere due volte il risarcimento del medesimo bene.

3. Nell'appello la contesta il percorso argomentativo e le conclusioni cui è pervenuto il primo giudice, articolando molteplici censure, pur non raccolte in distinti motivi.

3.1. La società contesta anzitutto la qualificazione, operata dal T.A.R., della somma liquidata a titolo di danno emergente in termini di debito di valuta, da cui sono derivati la mancata liquidazione, sulla sorte capitale, della rivalutazione monetaria ed il calcolo degli interessi legali per il solo periodo che va dalla proposizione della domanda giudiziale fino al saldo. Ma detta qualificazione sarebbe errata, trattandosi di obbligazione risarcitoria e quindi di debito di valore, cosicché sulla somma dovuta a titolo di risarcimento del danno emergente spetterebbero sia la rivalutazione monetaria (per ristorare la svalutazione monetaria), sia gli interessi legali (interessi compensativi della tardiva percezione del denaro, quale bene per definizione fruttifero). Inoltre sia gli interessi, sia la rivalutazione dovrebbero essere calcolati dal momento in cui si è verificato il danno (e non dalla proposizione della domanda giudiziale): nella vicenda in esame, pertanto, dalla data di adozione del provvedimento illegittimo di annullamento della concessione edilizia (10 aprile 1987).

3.2. L'appellante censura poi il capo della sentenza di prime cure recante la reiezione della domanda di risarcimento del lucro cessante, lamentando che il T.A.R. non si

sarebbe accorto che il danno di cui viene chiesto il ristoro non è la perdita del terreno, bensì la perdita dell'utilità economica che si sarebbe ottenuta con la stipula del contratto di vendita, non avvenuta a causa dell'annullamento del titolo edilizio. Tale contratto avrebbe procurato alla la somma non di £. 120.000.000, come affermato dal T.A.R., ma di £. 233.500.000, derivanti dalla somma di £. 30.000.000 più il valore dei n. 11 garages compresi nel corrispettivo (pari a £. 18.500.000 cadauno).

3.3. Inoltre, il primo giudice avrebbe errato nel ritenere che l'importo di £. 120.000.000 sia più che compensato dall'importo ricevuto dalla società a titolo di risarcimento del danno da perdita della proprietà del terreno (€ 230.127,92): quest'ultimo, infatti, è la somma del capitale e degli accessori, tenuto conto che il valore capitale dell'area è stato stimato dal G.O. in € 90.403,03 al 1993. Al fine di rendere confrontabili i valori – osserva l'appellante – occorrerebbe attualizzare anche la somma da essa persa per la mancata stipula del definitivo, calcolando su questa gli interessi e la rivalutazione monetaria maturati dall'insorgenza del credito risarcitorio fino all'8 maggio 2012 e cioè fino al giorno in cui il Comune ha pagato alla la citata somma di € 230.127,92 per la perdita dell'area in discorso. Mediante tale attualizzazione, si otterrebbe un quantum risarcitorio a favore della società di € 498.447,32, calcolato applicando sulla somma di £. 233.500.000 la rivalutazione monetaria e gli interessi maturati dal 10 aprile 1987 (data dell'annullamento della concessione edilizia) all'8 maggio 2012 (data del pagamento della somma liquidata alla quale risarcimento del danno in sede civilistica). Detraendo da tale valore il ricordato importo di € 230.127,92, già pagato alla società per la perdita dell'area, residuerebbe un credito risarcitorio a favore della stessa di circa € 268.300,00: in ciò, dunque, consisterebbe il pregiudizio arrecato dal alla società appellante per avere, a seguito dell'annullamento illegittimo

della concessione edilizia, impedito la conclusione del contratto di compravendita dell'area.

3.4. La società deduce in subordine che, ove si volesse tener conto del solo valore nominale indicato nel preliminare (£. 120.000.000) e non della maggiore utilità economica che essa avrebbe ricavato dalla vendita dei n. 11 garages (a £. 18.500.000 cadauno), l'attualizzazione di detto valore, mediante l'applicazione degli accessori (rivalutazione ed interessi), nel medesimo arco temporale dal 10 aprile 1987 all'8 maggio 2012, porterebbe ad un totale di € 257.013,97: di tal ch , detratto da tale valore l'importo di € 230.127,92, residuerebbe a favore della la somma di € 26.886,05, sulla quale spetterebbero ulteriori accessori dall'8 maggio 2012 fino al soddisfo.

4. Si   costituito in giudizio il(BL), depositando memoria difensiva con la quale ha eccepito l'infondatezza dell'appello, concludendo per la sua reiezione.

4.1. In prossimit  dell'udienza di discussione della causa, l'appellante ha depositato una memoria, a cui il Comune ha risposto con una replica.

4.2. All'udienza del 26 gennaio 2021, tenutasi in collegamento da remoto in videoconferenza ai sensi dell'art. 25 del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, conv. con l. 18 dicembre 2020, n. 176, la causa   stata trattenuta in decisione.

5. L'appello   parzialmente fondato.

5.1. Nello specifico,   fondata la prima censura dedotta dalla, con cui la societ  si duole della configurazione, da parte del T.A.R., della somma ad essa spettante a titolo di risarcimento del danno emergente quale debito di valuta, anzich  quale debito di valore, con tutte le relative conseguenze in punto di calcolo degli accessori. Invero, trattandosi di obbligazione risarcitoria da illecito aquiliano, la stessa deve essere qualificata, alla stregua della giurisprudenza costante e della dottrina, in termini di debito di valore.

5.2. Si richiama, sul punto, l'orientamento della giurisprudenza consolidata, secondo cui, sulle somme corrisposte a titolo di risarcimento del danno da responsabilità extracontrattuale devono riconoscersi gli interessi maturati e la rivalutazione monetaria dalla data del verificarsi dell'illecito, in funzione compensativa, cioè per compensare la mancata tempestiva disponibilità in capo al danneggiato della somma dovutagli a titolo di risarcimento del danno (cfr., ex multis, C.d.S., Sez. III, 2 dicembre 2011, n. 6369, che richiama Cass. civ., 25 febbraio 2009 n. 4587, nonché C.d.S., Sez. IV, 15 febbraio 2005 n. 478 e Sez. V, 8 luglio 2002 n. 3796).

5.3. La giurisprudenza ha altresì precisato, con riferimento al risarcimento del danno da responsabilità precontrattuale della P.A. ma con ragionamento estensibile alla fattispecie ora in esame, che al danno emergente da liquidarsi in caso di accertata responsabilità della P.A. vanno aggiunti gli importi della rivalutazione monetaria e gli interessi legali sulla somma rivalutata: avendo la somma stessa natura risarcitoria e costituendo essa un debito di valore, la rivalutazione dovrà essere computata a partire dal concretizzarsi dell'evento dannoso, consistente nella definitiva perdita delle somme investite per effetto del provvedimento di auto-annullamento (T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, 1° febbraio 2016, n. 607).

6. Obietta in proposito la difesa comunale, invocando l'insegnamento della Cassazione, che al fine di stabilire se un debito sia di valuta o di valore, occorre guardare all'oggetto diretto ed originario della prestazione: questo nelle obbligazioni di valore consiste in una cosa diversa dal denaro, mentre nelle obbligazioni di valuta consiste in una somma di denaro, a nulla valendo l'originaria indeterminatezza della stessa. Nel caso di specie, l'oggetto diretto ed originario della prestazione sarebbe il compenso corrisposto per le spese di progettazione sostenute dalla e sarebbe pacifico che il credito del professionista per il compenso dovutogli in virtù dell'attività svolta nell'esecuzione di un contratto d'opera ex artt. 2230 e ss. c.c. è di

valuta, e non si trasforma in credito di valore neppure per effetto dell'inadempimento del cliente. Avendo, dunque, la prestazione ad oggetto originario una somma di denaro, giustamente il T.A.R. avrebbe qualificato il danno liquidato alla per le spese affrontate invano ai fini del rilascio della concessione edilizia (poi annullata in autotutela) come debito di valuta e non di valore.

6.1. L'obiezione non persuade.

6.2. Innanzitutto, l'utilitas perduta, relativamente alla quale è stata proposta l'azione risarcitoria, è la concessione edilizia annullata illegittimamente dal Comune, e non una somma di denaro. Ne discende che già da questo punto di vista – e seguendo la stessa giurisprudenza di legittimità richiamata dalla difesa comunale – non è corretto qualificare la somma liquidata alla ricorrente a titolo di risarcimento del danno emergente in termini di debito di valuta.

6.3. In secondo luogo – e soprattutto – l'assunto del Comune prova troppo, perché, se fosse esatto, il risarcimento per il danno emergente, afferendo per definizione alla perdita subita intesa in termini di spese inutilmente sostenute dal danneggiato, sarebbe sempre un debito di valuta e giammai di valore. Con il ché, si dovrebbe concludere che l'obbligazione risarcitoria per responsabilità aquiliana non dà luogo ad un debito di valore, ma deve suddividersi al suo interno, essendo il solo lucro cessante debito di valore, mentre il danno emergente costituirebbe debito di valuta: si tratta, però, di una conclusione non condivisibile – anche per lo spezzettamento che comporterebbe tra le differenti voci del danno, vista la ben diversa disciplina dei debiti di valuta rispetto a quelli di valore – e che non è in linea con il costante insegnamento della giurisprudenza e della dottrina.

6.4. La fondatezza della censura appena vista comporta che, in accoglimento della stessa, la somma liquidata dal T.A.R. a titolo di danno emergente va considerata come debito di valore, cosicché su di essa gli accessori debbono essere calcolati

secondo la relativa disciplina e dunque computando sia la rivalutazione monetaria, sia gli interessi legali e prendendo, quale dies a quo per il suddetto computo, la data del fatto dannoso (ossia la data di adozione del provvedimento illegittimo di annullamento in autotutela della concessione edilizia e cioè il 10 aprile 1987).

7. Non possono essere accolte, invece, le ulteriori censure dedotte dall'appellante, volte a lamentare la mancata liquidazione, ad opera del primo giudice, di una somma a titolo di risarcimento del lucro cessante, essendo per questo verso la sentenza appellata meritevole di conferma.

7.1. Da un lato, infatti, il Collegio condivide l'affermazione del T.A.R., secondo cui il mancato ricavo dalla vendita dei garages sotterranei non costituisce conseguenza immediata e diretta dell'illegittimo annullamento della concessione edilizia: è la stessa, infatti, ad allegare di avere stipulato un preliminare di compravendita dell'area su cui avrebbero dovuto essere realizzati i parcheggi interrati, con ciò ammettendo, in sostanza, che non li avrebbe costruiti e poi venduti. D'altro lato, il danno per la mancata stipula del definitivo della predetta compravendita consiste, in effetti, nella perdita della proprietà dell'area, comprensiva della potenzialità edificatoria insita nel rilascio della concessione edilizia al fine di realizzarvi i parcheggi. Ma tale danno – sottolinea la sentenza appellata – è stato già risarcito alla in sede civile e di esso, quindi, – come eccepisce giustamente la difesa comunale – non può essere chiesto una seconda volta il risarcimento.

7.2. Sul punto l'appellante replica che per tale voce di danno l'an debeatur sarebbe stato, in linea di principio, riconosciuto dal T.A.R., il quale, però, non avrebbe provveduto a liquidarlo, ragionando in termini di quantum debeatur, sul presupposto – erroneo – che l'importo domandato sarebbe più che compensato da quello ottenuto in sede civile. Ove, pertanto, il Comune avesse voluto contestare la risarcibilità del lucro cessante, avrebbe dovuto impugnare il relativo capo di sentenza, ma, visto che non lo ha fatto, su detto capo si sarebbe formato il giudicato

interno, con il corollario che si potrebbe ancora discutere solo di quantum e non già di an debeat.

7.3. L'obiezione non convince, poiché la difesa comunale si limita ad eccepire la non spettanza del lucro cessante in capo alla e, trattandosi di un'eccezione, non si vede perché avrebbe dovuto essere fatta valere attraverso lo strumento, avente funzione diversa, dell'appello incidentale. D'altro lato, nel giudizio di primo grado il Comune è risultato vittorioso sulla domanda di risarcimento del lucro cessante, essendo stata detta domanda respinta: la scelta della difesa comunale, di utilizzare nel giudizio di appello lo strumento del controricorso per chiedere sul punto la conferma della sentenza di primo grado, risulta, perciò, corretta sotto l'aspetto processuale.

7.4. La replica, inoltre, che il T.A.R. avrebbe confuso i piani, perché in sede civile sarebbe stato ristorato il solo pregiudizio derivante dalla perdita di proprietà dell'area e non quello derivante dalla perdita della possibilità di realizzarvi l'intervento progettato.

7.5. Neppure questa obiezione convince, in quanto nel giudizio risarcitorio proposto dinanzi al G.O. la domanda formulata dalla società ha riguardato tutto il pregiudizio da essa sofferto, compreso quello di cui chiede il ristoro in questa sede. Infatti, la chiesto, tra l'altro, che l'adito G.O. "integri il valore venale indicato in perizia anche in considerazione dell'esistenza del progetto approvato con la concessione edilizia illegittimamente annullata del Comune di Falcade" (così riporta le conclusioni della la sentenza della Corte di appello di Venezia n. 1509 del 13 novembre 2008, depositata dalla predetta società come doc. 18 nel giudizio innanzi al T.A.R.). La riproposizione della domanda nel presente giudizio amministrativo è, dunque, inammissibile, alla luce del giudicato formatosi sulla pronuncia del giudice civile e stante l'identità di oggetto delle domande.

8. In conclusione, l'appello è fondato nei limiti di quanto esposto ai paragrafi da 5 a 6.4. Per l'effetto, la sentenza appellata va riformata nella parte in cui, dopo aver liquidato alla ricorrente l'importo di € 11.646,28 a titolo di risarcimento del danno emergente, lo ha qualificato come debito di valuta e, di conseguenza, ha stabilito che su di esso dovessero essere corrisposti i soli interessi legali (e non anche la rivalutazione monetaria) e con decorrenza dalla notifica del ricorso e fino al saldo. Detto importo va, invece, qualificato come debito di valore, con il corollario che su di esso sono dovuti gli accessori – rivalutazione monetaria e interessi legali – dal giorno del fatto dannoso (da identificare, come si è visto, al 10 aprile 1987) fino alla pubblicazione della presente decisione. Ovviamente, alla somma da versare alla società dovrà essere sottratto quanto già pagato dalin esecuzione della sentenza di primo grado.

8.1. Secondo i noti principi in materia di conversione del debito di valore in debito di valuta a seguito della liquidazione giudiziale con la sentenza definitiva, con la pubblicazione della presente decisione si determina la conversione del credito (residuo) vantato dalla in debito di valuta, di tal ch  a decorrere dalla predetta pubblicazione e fino all'effettivo soddisfo sulla somma vantata dalla societ  sono dovuti gli interessi corrispettivi, mentre   preclusa l'ulteriore rivalutazione monetaria (cfr. Cass. civ., Sez. II, 14 aprile 2011, n. 8507; C.d.S., Sez. IV, 1  giugno 2017, n. 2634; id., Sez. V, 26 gennaio 2011, n. 550; C.G.A.R.S., Sez. Giur., 8 giugno 2017, n. 273)

9. La soccombenza reciproca delle parti comporta la compensazione delle spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale – Sezione Seconda (II^), definitivamente pronunciando sul ricorso in appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie in parte, e per conseguenza riforma la sentenza appellata, nei limiti specificati in motivazione.

Compensa le spese.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 26 gennaio 2021, tenutasi, ai sensi dell'art. 25 del d.l. n. 137/2020, conv. con l. n. 176/2020, tramite collegamento da remoto in videoconferenza, con l'intervento dei magistrati

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

IL SEGRETARIO