Pubblicato il 17/05/2024

N. 04427/2024REG.PROV.COLL.
N. 00140/2021 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello numero di registro generale 140 del 2021, proposto da

Hi-Com S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Carlo Emanuele Gallo e Alberto Romano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Alberto Romano in Roma, via Claudio Monteverdi n. 16;

contro

Comune di Perosa Canavese, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Celere Spaziante, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (Sezione Seconda), 1° ottobre 2020, n. 583, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Perosa Canavese;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 ottobre 2023 il Cons. Giorgio Manca e uditi per le parti gli avvocati Mazzella su delega di Gallo, Zittignani su delega di Spaziante;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La società Hi-COM, che opera nel settore della cartellonistica stradale, tra il 9 e l'11 aprile 2019 ha presentato al Comune di Perosa Canavese cinque istanze per ottenere l'autorizzazione all'installazione di altrettanti cartelloni pubblicitari, ai sensi dell'art. 23 del Codice della strada (d.lgs. n. 285 del 1992) e dell'art. 53 del D.P.R. n. 495 del 1992 (regolamento di esecuzione del Codice della strada), alle quali l'amministrazione non dava alcun riscontro nel termine previsto dalle norme citate, anche dopo la specifica richiesta di esercitare il potere sostitutivo di cui all'art. 2, comma 9-bis, della L. n. 241/90.

2. La società ha quindi proposto ricorso al T.a.r. per il Piemonte, chiedendo l'accertamento della illegittimità del silenzio serbato dal Comune, la fondatezza della pretesa, l'indennizzo per il ritardo ai sensi dell'art. 28 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, e il risarcimento del maggior danno da mero ritardo.

3. Con la sentenza in epigrafe, il T.a.r. ha accolto il ricorso con riguardo alla dichiarazione dell'obbligo di provvedere e alla condanna dell'amministrazione a pronunciarsi sulle cinque istanze. Ha respinto le domande per il conseguimento dell'indennizzo e per il risarcimento.

4. La società, rimasta parzialmente soccombente, ha proposto appello reiterando i motivi non accolti dal giudice di prime cure, previa critica dei capi della sentenza di cui chiede la riforma.

5. Resiste in giudizio il Comune di Perosa Canavese, che preliminarmente

eccepisce l'inammissibilità dell'appello in quanto privo di specifiche critiche alle statuizioni della sentenza e limitato alla riproposizione dei motivi non accolti in primo grado, in contrasto con i requisiti imposti dall'art. 101, comma 1, del codice del processo amministrativo. Nel merito, chiede che l'appello sia respinto.

6. All'udienza del 19 ottobre 2023 la causa è stata trattenuta in decisione.

7. L'eccezione di rito, sollevata dal Comune appellato, va respinta.

7.1. L'art. 101, comma 1, Cod. proc. amm. (*«Il ricorso in appello deve contenere* [...] *le specifiche censure contro i capi della sentenza gravata* [...]*»*), mediante il principio di specificità dei motivi di impugnazione, impone che l'appellante rivolga una critica puntuale alle ragioni poste a fondamento della sentenza impugnata, non essendo sufficiente la mera riproposizione dei motivi contenuti nel ricorso introduttivo. Come più volte osservato, il giudizio di appello dinanzi al giudice amministrativo è un'ipotesi di *revisio prioris instantiae* i cui limiti oggettivi sono segnati dai motivi di impugnazione (*ex multis*, Consiglio di Stato, V, 26 agosto 2020, n. 5208; 26 marzo 2020, n. 2126; 11 dicembre 2019, n. 8415; 16 novembre 2018, n. 6464; 13 marzo 2017, n. 1134).

7.2. Tuttavia, contrariamente a quanto asserito dall'appellato, l'appello in esame soddisfa il requisito della specificità in quanto – come si evince dalla piana lettura dell'atto di gravame - esso contiene critiche specifiche alla sentenza impugnata, in stretta correlazione alle censure dedotte col ricorso originario (si veda, a titolo di esempio, a pag. 6 ss. dell'appello, la critica alla sentenza nella parte in cui non ha accolto la domanda di indennizzo forfettario ai sensi dell'art. 28 del citato decreto-legge n. 69 del 2013, con specifico riferimento e confutazione degli argomenti impiegati dal primo giudice; né occorre dilungarsi in altri richiami all'atto di parte, anche perché, paradossalmente, l'eccezione è formulata in maniera del tutto generica).

7.3. L'appellante, pertanto, ha provveduto a contrastare puntualmente sotto

il profilo logico-giuridico le argomentazioni che hanno condotto il primo giudice a respingere il ricorso, e ha in tal modo ritualmente devoluto a questo giudice di appello i punti controversi.

8. Passando all'esame dei motivi dell'appello, con il primo la società appellante deduce l'ingiustizia della sentenza nella parte in cui ha ritenuto infondata la domanda di indennizzo per ogni giorno di ritardo, ai sensi dell'art. 28 del decreto-legge n. 69 del 2013. In senso contrario, l'appellante rileva come non sussista il limite oggettivo all'applicazione della norma, come individuato dal giudice di prime cure, posto che la norma non si riferisce solo all'indennizzo per il ritardo nel rilascio degli atti di inizio di un'impresa, ma anche a tutti gli atti di esercizio dell'impresa, che può essere pregiudicata dal ritardo dell'amministrazione nell'adozione dei provvedimenti di sua competenza. Dal punto di vista normativo, il decreto legge richiamato prevede l'indennizzo forfettario con riferimento «ai procedimenti amministrativi relativi all'avvio e all'esercizio dell'attività di impresa».

La norma, inoltre, non sarebbe stata abrogata, né implicitamente, né esplicitamente.

In particolare, l'appellante contesta l'affermazione del T.a.r. circa la natura sperimentale della norma sull'indennizzo, che si sarebbe conclusa decorsi i primi diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge di conversione. La legge, peraltro, detta una disciplina diversa: l'art. 28, comma 12, ammette che, decorsi diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge di conversione, con regolamento governativo sarebbe stato possibile confermare, rimodulare o abrogare la norma, ma tale regolamento non è mai intervenuto. Per cui la disciplina è ancora vigente.

9. Con il secondo motivo, l'appellante censura la sentenza anche per non avere accolto la domanda risarcitoria, anch'essa fondata sul ritardo nel rilascio delle autorizzazioni richieste, per il maggior danno subito. In specie,

l'appellante deduce la violazione dell'art. 30 del Codice del processo amministrativo, degli articoli 2 e 2 bis della legge 7 agosto 1990, n. 241 e dell'art. 53 del d.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495, in relazione al risarcimento del danno da ritardo sotto il profilo delle *chances* perdute dall'impresa per non aver ottenuto tempestivamente le autorizzazioni, considerato che - dopo la sentenza – le cinque autorizzazioni richieste sono state rilasciate, in tal modo dimostrando che il ritardo ha inciso negativamente sulla spettanza del bene della vita alla società appellante e che il ritardo era oggettivamente e soggettivamente ingiustificabile.

Quanto alle argomentazioni del T.a.r. per il Piemonte, che ha respinto la domanda sull'assunto che la documentazione fornita dalla società non sarebbe sufficiente a dimostrare l'esistenza del danno (in quanto avrebbe dovuto *«allegare la prova di effettivi rapporti contrattuali pregiudicati, di trattative in corso o interrotte a causa dell'inadempimento comunale»* e documentare sia la spettanza del bene della vita che la sussistenza dell'elemento soggettivo della p.a.), l'appellante ne rileva l'infondatezza osservando come la società non era tenuta a provare, con certezza, cosa avrebbe potuto fare in caso di tempestivo rilascio delle autorizzazioni ma solo le *chances* perdute in conseguenza del ritardo.

Nel caso di specie, la concretezza delle *chances* sarebbe dimostrata anche dal fatto che la società, acquisite le autorizzazioni rilasciate (9 ottobre 2020) ha immediatamente installato i mezzi pubblicitari e stipulato i contratti con tre imprenditori.

Sul piano dell'elemento soggettivo della responsabilità, la negligenza dell'amministrazione comunale sarebbe dimostrata dalla reiterata inerzia (anche a seguito della richiesta di esercitare il potere sostitutivo), e dall'assenza di particolari difficoltà nell'interpretazione della disciplina applicabile.

Per quel che concerne la quantificazione del danno, ripropone la richiesta

formulata in primo grado sulla base di una relazione tecnica, per l'anno 2019; e, per i danni relativi al 2020, deposita i contratti stipulati dopo il rilascio delle autorizzazioni alla installazione degli impianti pubblicitari.

10. Le censure sopra esposte, essenzialmente incentrate sulla responsabilità per il ritardo nel rilascio delle autorizzazioni, si prestano a una trattazione congiunta.

L'appello è fondato, nei sensi di cui appresso.

11. In primo luogo occorre dare atto che la sentenza ha definitivamente accertato l'inosservanza, da parte del Comune di Perosa Canavese, del termine per la conclusione dei procedimenti amministrativi avviati con la presentazione delle istanze per ottenere le autorizzazioni alla installazione degli impianti pubblicitari della società appellante. Il relativo capo della sentenza non è stato impugnato, nemmeno in via incidentale, e la relativa statuizione è passata in giudicato.

Inoltre, come si è riferito in fatto, il Comune ha ottemperato alla sentenza di condanna a provvedere, rilasciando le autorizzazioni richieste dall'appellante.

L'appello, quindi, si concentra sulle domande indennitarie e risarcitorie, per il danno da ritardo.

12. Quanto alla domanda concernente l'indennizzo, forfettario e oggettivo, del danno da ritardo nella conclusione del procedimento, introdotto con il citato art. 28 del decreto-legge n. 69 del 2013, va confermata la statuizione di rigetto del primo giudice, anche se la motivazione della infondatezza non va ricercata in asseriti limiti oggettivi di applicabilità della norma (applicabile, secondo il T.a.r., ai soli procedimenti che consentono all'impresa di nascere ed avviare la propria attività, non ai procedimenti – quali quelli avviati dall'appellante nella vicenda in esame – che riguardano il compimento di singoli "affari"). Sotto il profilo oggettivo la disposizione di cui al comma 10 del citato art. 28 è sufficientemente chiara nel senso che la

disciplina sull'indennizzo automatico in caso di ritardo si applica *«ai procedimenti amministrativi relativi all'avvio e all'esercizio dell'attività di impresa»*; proprio la testuale distinzione tra le due fasi dell'avvio dell'impresa e del suo esercizio depone per la sua estensione all'intera attività imprenditoriale. Né emergono le ragioni che giustificherebbero un ambito applicativo limitato alla fase di avvio dell'impresa.

13. Ciò posto, la norma è comunque inapplicabile per avere cessato i suoi effetti ai sensi del comma 12 dell'art. 28 in esame, secondo cui *«Decorsi diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e sulla base del monitoraggio relativo alla sua applicazione, con regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, sono stabiliti la conferma, la rimodulazione, anche con riguardo ai procedimenti amministrativi esclusi, o la cessazione delle disposizioni del presente articolo, nonché eventualmente il termine a decorrere dal quale le disposizioni ivi contenute sono applicate, anche gradualmente, ai procedimenti amministrativi diversi da quelli individuati al comma 10 del presente articolo»*.

14. La disposizione, che concretizza la natura sperimentale della norma sull'indennizzo automatico indicando un termine di efficacia pari a diciotto mesi, delega alla emanazione di un regolamento non solo la rimodulazione o la cessazione dell'efficacia giuridica ma anche la conferma della sua eventuale ultrattività. Pertanto, in assenza del regolamento che avrebbe dovuto disporre la conferma, il meccanismo di delegificazione ideato dal legislatore ha comportato la abrogazione dell'art. 28 in questione.

15. La domanda risarcitoria per il danno da ritardo, ai sensi dell'art. 2-bis, comma 1, della legge n. 241 del 1990, è fondata, sussistendone tutti i presupposti.

16. In linea generale, vanno richiamati i principi affermati dalla pronuncia dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato in tema di risarcimento del danno ingiusto per l'inosservanza dolosa o colposa del termine per la conclusione del procedimento (23 aprile 2021, n. 7), sia sotto il profilo della struttura della fattispecie di responsabilità dell'amministrazione (modellata sullo schema della responsabilità extracontrattuale di cui all'art. 2043 cod. civ., e non della responsabilità contrattuale per inadempimento), sia per quel che concerne l'area dei danni risarcibili, da liquidare secondo i criteri di determinazione del danno da perdita di *chance*, anche facendo ricorso alla liquidazione equitativa ai sensi dell'art. 1226 cod. civ.

17. Ciò chiarito, il primo giudice - come si è già veduto - ha già accertato con efficacia di giudicato l'inosservanza del termine di conclusione dei procedimenti.

18. Sussistono anche gli altri elementi di fattispecie (imputabilità dell'inosservanza a titolo di dolo o colpa, la spettanza del provvedimento favorevole richiesto, integrante il bene della vita preteso, il nesso causale tra la violazione del termine e i pregiudizi economici subiti).

19. Anzitutto, va precisato che l'ingiustizia del danno da ritardo, anche ove si accolga l'orientamento per il quale questa si misura in base alla spettanza del provvedimento favorevole richiesto (recepito nella citata pronuncia dell'adunanza plenaria n. 7 del 2021), nel caso di specie è provata dal rilascio delle autorizzazioni da parte del Comune (avvenuto dopo la sentenza di condanna a provvedere).

20. Quanto all'elemento soggettivo della colpa, pur tenendo conto della eventuale complessità del procedimento amministrativo o della complessità della disciplina applicabile, o (anche) di eventuali orientamenti giurisprudenziali non univoci (secondo l'indirizzo che richiede la dimostrazione dell'insussistenza di un errore scusabile dell'amministrazione che faccia venir meno la presunzione di responsabilità dovuta all'indebito

protrarsi del procedimento amministrativo: cfr., per tutte, Cons. Stato, 14 novembre 2014, n. 5600, con richiami alla giurisprudenza formatasi sull'esimente dell'errore scusabile dovuto a contrasti giurisprudenziali, a formulazioni normative incerte, a complessità del fatto, alla sopravvenienza di dichiarazioni di incostituzionalità), per cui la valutazione dell'elemento soggettivo non può fondarsi soltanto sul dato oggettivo della inosservanza del termine di conclusione del procedimento amministrativo, occorrendo dimostrare che l'amministrazione sia incorsa in un comportamento negligente, in contrasto con i canoni di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa (cfr., per tutte, la citata sentenza dell'adunanza plenaria n. 7 del 2021); pur tenendo conto di tutti gli elementi appena ricordati, deve ritenersi che la colpa del Comune di Perosa Canavese, nel caso di specie, non può in alcun modo essere esclusa sia per il prolungarsi dell'inerzia mantenuta dall'amministrazione anche in seguito alla presentazione della richiesta di esercizio del potere sostitutivo ai sensi dell'art. 2, commi 9-*bis* e ss., della legge n. 241 del 1990, e anche dopo la proposizione del ricorso avverso il silenzio (e fino alla sentenza di condanna a provvedere sulle istanze della società appellante, sentenza dalla quale già si evince una condotta negligente e ingiustificata per la violazione di fondamentali principi cui si deve conformare l'attività amministrativa).

21. Né emergono, nella specie, quelle circostanze valorizzate dagli orientamenti giurisprudenziali sopra rammentati (contrasti giurisprudenziali o incertezze normative, che potrebbero integrare l'errore scusabile ed escludere l'elemento soggettivo).

22. Sussiste, inoltre, il nesso di causalità tra il comportamento dilatorio del Comune e il ritardo nel rilascio delle autorizzazioni; e il nesso tra questo ritardo ed i danni patrimoniali risarcibili, data la natura dell'attività imprenditoriale svolta dalla società, ostacolata (e quindi, in termini economici, pregiudicata) dall'impossibilità di collocare sul mercato gli spazi

pubblicitari richiesti al Comune.

23. Proseguendo nell'analisi della fattispecie risarcitoria, alla liquidazione del danno occorre provvedere facendo riferimento alla tecnica applicabile anche per il risarcimento da perdita di chance, integrato con i criteri della liquidazione equitativa ai sensi dell'art. 1226 cod. civ. (Consiglio di Stato, ad. plen., n. 7 del 2021). Va pertanto risarcito, in primo luogo, il mancato guadagno causato dal ritardo con cui sono state rilasciate le autorizzazioni di che trattasi, e quindi con riferimento al periodo decorrente dalla scadenza del termine procedimentale per ciascuna istanza e fino all'adozione delle suddette autorizzazioni (ottobre 2020).

24. La liquidazione del mancato guadagno deve tenere conto, inoltre, sia della documentazione depositata in giudizio dalla società appellante (e, in particolare, dei contratti allegati per dimostrare i prezzi applicati, per gli impianti in questione, dopo il rilascio delle autorizzazioni), sia della riduzione in via equitativa al fine di tenere conto del fatto che i medesimi accordi, e negli stessi termini economici, sarebbero stati conclusi (anche) in caso di tempestivo rilascio delle autorizzazioni.

25. In definitiva, considerato che il periodo da prendere in considerazione è quello intercorso dal giugno 2019 all'ottobre 2020 (dopo il quale, ottenute le autorizzazioni, la società ha potuto stipulare i contratti), e considerate anche le deduzioni allegate dal Comune di Perosa Canavese (i quale ha depositato dei contratti stipulati dalla *Hi-Com* con canoni di noleggio molto inferiori a quelli vantati dalla società appellante), si deve ritenere, in via equitativa, che sui cinque impianti pubblicitari oggetto delle istanze la società avrebbe potuto ottenere ricavi per un canone annuale di euro 500 ad impianto, corrispondenti (per il periodo sopra considerato) a un importo complessivo che si può arrotondare a euro 3.400,00.

Sul potenziale fatturato o ricavo va calcolato il mancato guadagno o lucro cessante, che va equitativamente stabilito nel 15% di euro 3.400,00, ossia

euro 510,00.

26. Sulla somma risultante dalla liquidazione sopra effettuata, riguardante il risarcimento di un danno da responsabilità extracontrattuale e, pertanto, costituente debito di valore, deve riconoscersi la rivalutazione monetaria, secondo gli indici Istat, da computarsi dalla data del verificarsi dell'illecito (giugno 2019) e fino alla data di deposito della presente sentenza; data in cui, per effetto della liquidazione giudiziale, il debito di valore si trasforma in debito di valuta.

27. Sulle somme, progressivamente rivalutate, sono altresì dovuti gli interessi nella misura legale, secondo il tasso annuale vigente a partire dall'epoca della verificazione dell'illecito e fino a quello di deposito della presente sentenza; ciò in funzione compensativa della mancata tempestiva disponibilità della somma dovuta a titolo di risarcimento del danno (ex multis Cass. civ., sez. III, 30 settembre 2009, n. 20943; Cons. Stato, sez. IV, 15 febbraio 2005, n. 478).

28. Su tutte le somme sono dovuti, infine, gli interessi legali, dalla data di deposito della presente sentenza fino all'effettivo soddisfo.

29. In conclusione, l'appello va accolto e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, va accolto il ricorso di primo grado, con la conseguente condanna del Comune di Perosa Canavese al pagamento in favore di *Hi-Com s.r.l.* delle somme come sopra determinate.

30. La disciplina delle spese giudiziali per il doppio grado, ferma restando la condanna alle spese disposta con la sentenza appellata in relazione alla domanda accolta in primo grado, segue la regola della soccombenza, nei termini di cui al dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, accoglie il

ricorso di primo grado e condanna il Comune di Perosa Canavese al risarcimento del danno in favore della società Hi-Com s.r.l., nei termini di cui in motivazione.

Condanna il Comune di Perosa Canavese al pagamento delle spese giudiziali in favore della società appellante, che liquida, per il doppio grado, in complessivi euro 4.000,00 (quattromila/00), oltre accessori di legge se dovuti, oltre a quanto disposto dalla sentenza appellata in punto di condanna alle spese in relazione alla domanda accolta in primo grado.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 ottobre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Angela Rotondano, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Giorgio Manca, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Giorgio Manca	**Francesco Caringella**

IL SEGRETARIO