

Pubblicato il 20/01/2021

N. 00826/2021 REG.PROV.COLL.

N. 11845/2019 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 11845 del 2019, proposto da Anfiteatro S.r.l., Pizza Forum S.r.l., Volare S.r.l., Bar Gastronomia Gelateria Duranti Roberto, Caffè Vecchia Roma, Yale S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dagli avvocati Maria Ludovica De Beaumont, Fabrizio Patrizi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Roma Capitale, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Daniela Dell'Oro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento, del silenzio di Roma Capitale in ordine alla diffida delle ricorrenti, notificata il 15 luglio 2019, volta ad ottenere da parte dell'Amministrazione la definizione del procedimento di approvazione del Piano di massima occupabilità della Città Storica e per il risarcimento dei danni.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Roma Capitale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 ottobre 2020 la dott.ssa Francesca Mariani e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Le società ricorrenti, tutte titolari di esercizi di somministrazione siti in Via San Giovanni in Laterano, con il ricorso in epigrafe hanno agito avverso l'inerzia di Roma Capitale per non aver l'Amministrazione nel tempo adottato, per la predetta strada, il Piano di Massima Occupabilità (P.M.O.), invece previsto sin dalla delibera del Consiglio comunale n. 104/2003 e da successivi provvedimenti; al contempo le istanti hanno richiesto la condanna dell'Amministrazione al risarcimento dei conseguenti danni.

Roma Capitale si è costituita in data 3.10.2019 resistendo al ricorso.

La domanda avverso l'inerzia è stata accolta dal Tribunale con sentenza n. 188 del 9.01.2020, alla cui ricostruzione in fatto e in diritto, per brevità, si rimanda.

Con detta sentenza, in particolare, il Tribunale ha fissato per l'Amministrazione un termine di 120 giorni per l'adozione del P.M.O. sopra indicato, riservandosi, in difetto, la nomina di un commissario ad acta su istanza delle parti ricorrenti, e ha rinviato alla pubblica udienza del 20.10.2020 l'esame della domanda di risarcimento dei danni, rilevando che *“qualunque ristoro presuppone il previo completamento del procedimento di approvazione del PMO (dal quale dipende la verifica dell'assentibilità delle OSP per ciascuna delle ricorrenti)”*.

In vista di tale udienza entrambe le parti hanno depositato memorie.

In data 15.10.2020 Roma Capitale ha inoltre versato in atti la delibera n. 222/2020 con cui la Giunta Capitolina – in espressa ottemperanza alla sentenza sopra indicata – ha adottato il P.M.O. per la Via San Giovanni in Laterano, nel quale è previsto che l'unica OSP assentibile è di fronte al civico n. 278B, che non coincide con gli esercizi delle società ricorrenti.

L'efficacia di tale Piano è comunque sospesa fino al 31.10.2021, ai sensi di quanto da ultimo previsto dalla Delibera dell'Assemblea Capitolina n. 81/2020, con cui l'Amministrazione, in attuazione dell'art. 181 del d.l. n. 34/2020, ha approvato una disciplina eccezionale per la concessione di occupazioni di suolo pubblico a servizio degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande (in deroga al vigente Regolamento in materia), al fine di agevolare gli esercenti colpiti dalle conseguenze economiche dell'emergenza sanitaria.

Con nota depositata in data 16.10.2020 le ricorrenti – ritenendo il P.M.O. come sopra adottato illegittimo e manifestando interesse alla sua impugnativa – hanno chiesto di rinviare la decisione all'esito del giudizio di appello avverso la ricordata sentenza n. 188/2020, che ha accertato l'inerzia dell'Amministrazione.

All'udienza del 20.10.2020 la causa è stata trattenuta in decisione.

Viene all'esame del Collegio la domanda formulata dalle ricorrenti per il risarcimento dei danni asseritamente subiti a causa della mancata adozione, da parte dell'Amministrazione resistente, del P.M.O. di Via San Giovanni in Laterano.

A fondamento della pretesa risarcitoria le istanti, in sintesi, hanno esposto che Roma Capitale, nel tempo, ha illegittimamente considerato le schede tecniche approvate dalla Commissione preposta come aventi valore di P.M.O. (pur non avendo invece formalmente adottato il PMO) e sulla base

delle stesse ha dunque illegittimamente negato le OSP dalle medesime richieste e hanno altresì lamentato che l'iter procedimentale per l'approvazione del Piano risale all'anno 2003 e che dopo sedici anni ancora non è stato concluso, così determinando (quale nesso causale) il danno dalle stesse subito, consistente nelle sanzioni ricevute per aver nel tempo allestito delle OSP, pur in difetto di concessione, e nella impossibilità di svolgere liberamente la propria attività commerciale sul suolo pubblico.

Preliminarmente il Collegio rileva che non si ravvisa l'opportunità segnalata dalle ricorrenti di rinviare la decisione sulla domanda di risarcimento del danno (fondata, come spiegato, sul ritardo con cui la p.a. ha adottato il P.M.O. per la Via San Giovanni in Laterano), avendo il Collegio già accertato l'inerzia al riguardo ed essendo oramai stato adottato – prima della discussione nel merito del ricorso – il Piano richiesto dalle parti.

Fermo quanto sopra, la domanda di risarcimento è infondata e deve essere respinta.

Invero, si rammenta innanzitutto che la pretesa risarcitoria relativa al danno da ritardo va ricondotta allo schema generale dell'art. 2043 c.c., con conseguente applicazione rigorosa del principio dell'onere della prova in capo al danneggiato circa la sussistenza di tutti i presupposti oggettivi e soggettivi dell'illecito e con l'avvertenza che, nell'azione di responsabilità per danni, il principio dispositivo, sancito in generale dall'art. 2697, primo comma, c.c., opera con pienezza, e non è temperato dal metodo acquisitivo proprio dell'azione di annullamento (Cfr. tra le molteplici Consiglio di Stato n. 4260/2018, n. 240/2018, n. 5497/2016).

Inoltre, come già ricordato anche nella sentenza n. 188/2020 che ha definito il ricorso avverso l'inerzia dell'Amministrazione – e in linea con la consolidata giurisprudenza del Giudice amministrativo –, il risarcimento del danno da ritardo, relativo a un interesse legittimo pretensivo (come quello fatto valere dalle ricorrenti nella specie), implica una valutazione sulla spettanza del bene della vita; di conseguenza, l'accertamento del diritto al risarcimento è subordinato, tra l'altro, anche alla dimostrazione che l'aspirazione al provvedimento sia destinata ad esito favorevole e quindi, appunto, alla dimostrazione della spettanza definitiva del bene sostanziale della vita collegato a un tale interesse (nella vicenda qui in esame, la possibilità di ottenere un'OSP per ciascuna delle ricorrenti secondo le regole di cui al P.M.O. applicabile) (cfr. tra le molteplici Consiglio di Stato n. 6351/2020; n. 3657/2018; n. 3068/2017; 4712/2015; Tar Lazio-Roma n. 7705/2020; Tar Lombardia- Brescia n. 429/2020; Tar Campania-Napoli n. 1836/2020; Tar Puglia Lecce n. 454/2020).

Ne consegue che, nella fattispecie, non può affermarsi il diritto delle istanti al risarcimento richiesto, risultando *per tabulas* che – con l'adozione del P.M.O. della Via San Giovanni in Laterano – alle stesse è stata denegata la sostanziale spettanza del bene della vita anelato, non essendo stata prevista la possibilità di concessione di OSP per i civici di pertinenza dei loro esercizi, il cui riconoscimento avrebbe invece costituito, come spiegato, il presupposto per la nascita dell'obbligazione risarcitoria, anche alla luce di quanto dedotto negli atti difensivi, per cui il danno coinciderebbe con le sanzioni elevate a carico delle ricorrenti per aver allestito delle OSP in difetto di concessione, a causa del ritardo nell'approvazione del P.M.O..

Né può ritenersi che il mero ritardo suddetto possa aver determinato simili scelte, pregiudizievoli per le ricorrenti, posto che risulta in atti (ed è riconosciuto dalle stesse ricorrenti) che l'Amministrazione nel tempo ha comunque più volte esternato – sia nelle schede tecniche che nei criteri generali, nonché nei provvedimenti adottati a fronte delle istanze di concessione di OSP presentate dalle singole società ricorrenti – l'impossibilità di concessione di un'occupazione per la

via qui di interesse; di talché è da escludersi che per tali società si potesse formare un affidamento sul possibile raggiungimento del bene della vita anelato.

Si consideri anche, infine, che in conformità ai doveri di ordinaria diligenza nelle relazioni intersoggettive che informano l'ordinamento e che richiedono di responsabilmente attivarsi, nel limite di un apprezzabile sacrificio, al fine di evitare che la situazione produttiva del danno si aggravi con il passare del tempo, anche in tema di danno da ritardo occorre valutare non il solo comportamento dell'Amministrazione, ma anche la condotta del danneggiato, il quale è parte essenziale ed attiva del procedimento; e, in tale veste, dispone di capacità idonee ad incidere sulla tempistica e sull'esito del procedimento stesso, attraverso il ricorso ai rimedi amministrativi e giurisdizionali offertigli dall'ordinamento.

L'indifferenza manifestata in ordine a tali rimedi rileva come comportamento causalmente orientato ai sensi dell'art. 1227 cod. civ. (cfr. art. 30 c.p.a.) in ordine all'accertamento della spettanza del risarcimento, nonché alla quantificazione del danno risarcibile (cfr. tra le ultime Consiglio Stato n. 6351/2020, n. 1828/2020).

A questo riguardo, pertanto, il Collegio deve rilevare che le ricorrenti hanno agito avverso l'inerzia soltanto dopo molteplici anni e che – soprattutto – non consta che le stesse abbiano nel tempo gravato i singoli provvedimenti di diniego adottati dall'Amministrazione, versati in atti, di cui pur lamentano l'illegittimità nell'odierno ricorso.

In conclusione, per quanto esposto, la domanda di risarcimento dei danni deve essere respinta. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate come nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Ter), definitivamente pronunciando sulla domanda di risarcimento dei danni formulata con il ricorso, come in epigrafe proposto, la respinge.

Condanna le parti ricorrenti in solido al pagamento, in favore di Roma Capitale, delle spese di lite, che liquida in complessivi euro 1.500,00 (millecinquecento,00).

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 ottobre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Pietro Morabito, Presidente

Michelangelo Francavilla, Consigliere

Francesca Mariani, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Francesca Mariani

IL PRESIDENTE
Pietro Morabito

IL SEGRETARIO