

Pubblicato il 17/01/2022

N. 00087/2022 REG.PROV.COLL.  
N. 00380/2016 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 per la Puglia

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 380 del 2016, proposto da Ti.Bi. Sport s.a.s, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Mariano Caputo, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Davide D'Ippolito in Bari, alla via Principe Amedeo n. 25 e dall'avvocato Raffaele Citarelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Comune di Molfetta, in persona del legale rappresentante p.t., non costituito in giudizio;

***per l'accertamento***

del diritto della ricorrente ad ottenere il risarcimento dei danni dalla medesima subito a seguito e in conseguenza della violazione da parte del Comune di Molfetta dell'obbligo di provvedere in merito all'istanza acquisita al protocollo in data 7.11.2014, con cui veniva richiesta la "*concessione di altro suolo all'interno dello stesso comparto, di analoga estensione, nella stessa fascia e avente identica destinazione urbanistica*" per realizzare campi di calcetto;

nonché per la condanna ex art. 30, quarto comma, c.p.a.

del Comune stesso al risarcimento dei danni patiti dalla ricorrente società a causa della persistente inerzia della p.A., per la lesione del legittimo affidamento e perdita di chance e per la corresponsione dell'indennizzo di cui all'art. 2 bis della legge n. 241/90;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 dicembre 2021 la dott.ssa Giacinta Serlenga e uditi per le parti i difensori nessun avvocato presente;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO e DIRITTO**

1.- Con il gravame in epigrafe, la società ricorrente chiede che, ai sensi dell'art. 30 c.p.a., venga accertata l'illegittimità del contegno serbato dal Comune di Molfetta nei confronti della società stessa, con conseguente condanna al risarcimento del danno derivante da tale comportamento, non avendo l'Amministrazione comunale resistente mai concluso il procedimento amministrativo avviato con l'istanza del 2011.

Di seguito la sintetica ricostruzione dei fatti rilevanti:

-a seguito della richiamata istanza presentata nel 2011 per la realizzazione e gestione di n. 2 campi da calcetto, il Comune di Molfetta, con nota del 20.02.2012 a firma del Sindaco e del Dirigente del Settore Lavori Pubblici, comunicava che l'istanza "*sarebbe stata inserita nel redigendo programma triennale opere pubbliche*" (cfr. doc. n. 3 allegato al ricorso);

-il progetto veniva effettivamente inserito nel piano triennale delle opere pubbliche ma, ciononostante, il Comune restava nuovamente silente, omettendo di concludere in un termine ragionevole il procedimento amministrativo avviato dall'istanza della società odierna ricorrente;

-in data 21.07.2014, l'interessata depositava quindi una perizia giurata finalizzata a determinare il valore di mercato dei suoli sui quali sarebbero stati realizzati i campi di calcetto e il relativo canone di locazione annuo da corrispondere all'Amministrazione comunale (doc. n. 6 allegato al ricorso);

-e, a seguito di questo, con deliberazione di G.C. n. 184 del 25.07.2014, il Comune di Molfetta riconosceva: a) che la Ti.Bi Sport aveva presentato un'istanza di concessione nel 2011; b) che aveva ricevuto un finanziamento da Invitalia s.p.a. di importo pari a € 128.915,80 (di cui € 60.457,90 in conto capitale a fondo perduto, € 68.457,90 a valere come finanziamento a tasso agevolato e € 8.000,00 come contributo in conto gestione); c) ammetteva che, con la nota a firma dell'allora Sindaco e Dirigente del Settore L.L., si fosse ingenerata una certa aspettativa circa la possibilità di realizzare l'intervento proposto; d) rilevava che non fossero "*ravvisabili sostanziali e/o fondate obiezioni di sorta all'assegnazione dell'area*", prendendo atto dello "*...stato avanzato delle trattative negoziali...*" e della concreta possibilità che, in tempi brevi, l'odierna ricorrente potesse realizzare l'opera, riqualificando l'area senza alcun costo per l'Ente; ravvisava, infine, l'urgenza di provvedere, esprimendosi favorevolmente in merito alla concessione dell'area, come da progetto presentato (doc. n. 7 allegato al ricorso);

-neanche tale deliberato di Giunta aveva però l'effetto di riattivare il procedimento, nonostante l'esplicito invito indirizzato al Dirigente competente a provvedere all'approvazione dello schema concessorio/contratto; l'Amministrazione comunale restava ancora una volta inerte, inducendo l'odierna ricorrente a contestare, con un'ulteriore nota in data 3.9.2014, il mancato rilascio della concessione e ad evidenziare nuovamente il rischio di perdere il finanziamento (cfr. doc. 8 all. al ricorso);

-con successiva nota prot. n. 64433 del 03.10.2014, infine, il Dirigente del Settore Territorio del Comune di Molfetta comunicava che il suolo oggetto di istanza non era più disponibile perché interessato da una procedura di gara non ancora conclusa ma contestualmente prevedeva la possibilità di concedere altro suolo all'interno dello steso comparto, di analoga estensione, nella stessa fascia, con identica destinazione urbanistica; addirittura già quantificando il canone concessorio annuo che la Ti.Bi. Sport avrebbe dovuto corrispondere, nella misura di circa € 4,00 al mq (doc. n. 10 allegato al ricorso);

-con successiva nota la ricorrente riscontrava, quindi, prontamente la precedente comunicazione comunale e, confidando ancora una volta nelle determinazioni favorevoli dell'Ente, manifestava la propria disponibilità ad accettare la proposta di acquisire altro suolo con le stesse caratteristiche di quello oggetto della richiesta originaria, idoneo a realizzare il progetto dei due campi di calcetto, contestualmente ribadendo l'urgenza per il rischio di perdere il finanziamento (doc. n. 9 allegato al ricorso);

-ancora una volta, però, il Comune di Molfetta rimaneva assolutamente inerte.

Il Comune di Molfetta non si costituiva neanche in giudizio e, all'udienza del 9 dicembre 2021, la causa veniva trattenuta in decisione.

2.- Dalla ricostruzione dei fatti che precede, supportata dalla documentazione agli atti di causa, emerge la fondatezza della pretesa azionata in giudizio.

La stessa Amministrazione comunale, con la deliberazione di Giunta n. 184 del 25.07.2014, ammetteva sia di non aver ancora concluso nel 2014 il procedimento avviato con l'istanza presentata nel 2011, pur non ravvisando

“..sostanziali e/o fondate obiezioni di sorta all’assegnazione dell’area”, sia di essere nella piena consapevolezza dell’imminente scadenza del finanziamento agevolato ottenuto dalla Ti.Bi. Sport e dell’affidamento ingenerato nella società stessa. Con la medesima deliberazione, a valenza confessoria, espressamente riconosceva altresì che la realizzazione dell’intervento di cui si discute avrebbe riqualificato l’area oggetto di concessione a costo zero per l’Ente e per di più prodotto un’entrata patrimoniale per l’Ente stesso, rappresentata dal canone concessorio che sarebbe stato conseguentemente versato.

Ricorrono, dunque, i presupposti per la configurabilità in capo al Comune resistente di un’ipotesi di responsabilità extracontrattuale, al cui *genus* –come affermato da costante e unanime giurisprudenza- deve ricondursi la responsabilità per danno da ritardo. Da ultimo in tal senso si è espresso il Tar Lazio, sede di Roma: “*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...*” (cfr. Sez. I bis, 26/07/2021, n. 8933).

Si riassumono di seguito tali presupposti: a) la lesione di una situazione giuridica, meritevole di tutela secondo i criteri fissati dall’ordinamento (cd. danno ingiusto); b) la colpa o il dolo dell’Amministrazione (elemento soggettivo); c) il nesso eziologico di causalità tra la condotta illecita dell’Ente e il danno prodotto al soggetto portatore dell’interesse.

Orbene, prendendo le mosse dall’ingiustizia del danno, va rimarcato che assume una particolare connotazione con riferimento alla fattispecie di danno da “mero ritardo” che ricorre nella fattispecie; il riferimento è all’ipotesi in cui l’Amministrazione non abbia adottato alcun provvedimento, restando inerte.

Si veda, da ultimo, quanto chiarito dalla quinta Sezione del Consiglio di Stato, nella decisione n. 5648 del 2.8.2021: “..L’art. 2-bis della L. n. 241/1990 disciplina il c.d. “danno da ritardo”, espressione con la quale ci si riferisce sia all’ipotesi in cui l’amministrazione abbia tardivamente adottato il provvedimento richiesto, sia all’ipotesi in cui il procedimento si sia concluso (tardivamente) con l’emanazione di un provvedimento negativo, pur se legittimo; sia, infine, all’ipotesi di mera inerzia dell’amministrazione, ossia il caso in cui l’inerzia dell’amministrazione si sia protratta oltre la durata del termine normativamente previsto per la conclusione del procedimento (le due ultime ipotesi integrano le figure del c.d. danno da “mero ritardo”)”

Nei casi di “mero ritardo”, è necessario –ai fini del risarcimento- che sia dimostrata la spettanza del bene della vita (cfr, da ultimo, C.d.S., Sez. IV, 28/06/2021, n. 4897); ovvero “...che l’amministrazione avrebbe dovuto accogliere, con ragionevole probabilità, l’istanza avanzata dal privato” (cfr. C.d.S., Sez. II, 25/06/2021, n. 4861 e 28/05/2021, n. 4130).

Nella fattispecie, la ragionevole fondatezza della pretesa non è in discussione, stante la dichiarazione confessoria della stessa Amministrazione comunale, di cui si è detto; e, per la stessa ragione, deve ritenersi sussistente anche l’elemento soggettivo: l’Amministrazione era consapevole del proprio ritardo e del rischio in capo alla società richiedente di perdere il finanziamento, né ha opposto alcuna esimente.

Tanto meno può escludersi la sussistenza del nesso di causalità tra il comportamento illegittimo del Comune di Molfetta e il danno subito dalla ricorrente. Questa ha inconfutabilmente provato: a) che Invitalia s.p.a., aveva assegnato un finanziamento dell’importo complessivo pari a € 128.915,80, in parte a fondo perduto, in parte quale finanziamento agevolato, in parte come contributo in conto gestione; b) che la revoca di tale finanziamento è stata disposta in ragione del ritardo accumulato dall’Amministrazione comunale nel procedimento in discussione, giusta nota prot. n. 6729 del 20.04.2015 (doc. n. 13 allegato al ricorso); c) che la mancata concessione del suolo e il conseguente mancato utilizzo del finanziamento hanno frustrato l’attività imprenditoriale della Ti.Bi. Sport, non avendo potuto realizzare i due campi di calcetto né esercitare l’attività ad essi connessa.

La dimostrata prevedibilità del danno (ovvero –si ribadisce- la consapevolezza dimostrata dal Comune di Molfetta della scadenza del finanziamento ottenuto dalla ricorrente) non può che rafforzare nella fattispecie –ex art. 1225 c.c.- il nesso di causalità; e lo stesso effetto produce la diligente condotta dell'odierna ricorrente che, non soltanto ha ripetutamente avvisato l'Amministrazione comunale dei rischi con diverse note e diffide (tutte agli atti di causa), ma ha anche chiesto alla Invitalia s.p.a. –e inutilmente ottenuto- la proroga del finanziamento all'11 gennaio 2015 (doc. n. 1 della produzione documentale del 28.10.2021). L'ulteriore inerzia della p.A. ha definitivamente compromesso il risultato (cfr. nota del 20.04.2015).

In buona sostanza, risultano nel caso in esame provati tutti gli elementi che connotano la fattispecie di risarcimento del danno ingiusto derivante dal mancato esercizio dell'attività amministrativa: 1) la condotta dell'Amministrazione posta in essere in violazione della regola di conclusione del procedimento amministrativo; 2) la fondatezza della pretesa concernente il bene della vita, consistente nella concessione del suolo per la realizzazione e gestione di due campi da calcetto, secondo un progetto inserito nel piano triennale delle opere pubbliche e per il quale era stato espresso parere favorevole dalla Giunta comunale; 3) la colpa dell'Amministrazione, senza che alcuna esimente sia stata da quest'ultima prospettata per giustificare il proprio comportamento.

A ciò si aggiunga l'ulteriore inerte contegno dell'Amministrazione resistente che ha, invero, rinunciato anche a costituirsi nel presente giudizio; comportamento complessivamente valutabile ai fini della determinazione del risarcimento, ai sensi e per gli effetti dell'art. 30, comma 3, c.p.a.

3.- Venendo, quindi, alla quantificazione del danno, secondo i principi giurisprudenziali da ultimo cristallizzati dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nella decisione n. 7/2021, deve rimarcarsi quanto segue.

Relativamente al danno emergente, risulta provata la spesa sostenuta dalla Ti.Bi. Sport s.a.s. a titolo di consulenza per la concessione del finanziamento pubblico, essendo stata depositata in giudizio la fattura quietanzata emessa dalla Global Service di Anna Albanese di Bitonto - Consulente Finanziario e Aziendale dell'importo di € 4.800,00; nonché l'assegno del medesimo importo a firma del legale rappresentante della società stessa (doc. n. 3 della produzione documentale del 28.10.2021).

Il lucro cessante va, invece, rapportato ad una ragionevole proiezione degli utili che avrebbero potuto essere realizzati dalla società ricorrente ove i campetti di calcio fossero stati realizzati e l'attività avviata a seguito del rilascio del titolo concessorio, tenuto conto del finanziamento agevolato ottenuto da Invitalia (cfr. contratto di concessione, doc. n. 4 allegato al ricorso), dei tempi di liquidazione del finanziamento stesso e di realizzazione dei campi, nonché della richiesta di mercato e della concorrenza di analoghe attività.

La società ricorrente deposita invero un *business plan*, fatto elaborare dalla Cam.Pi. s.r.l. Consulting di Molfetta, dal quale emerge –per il periodo considerato, al netto dei costi da sostenere (acquisto materie prime, costo personale, ammortamenti e svalutazioni, accantonamenti per rischi ed oneri, altri oneri di gestione)- la stima di un utile pari a oltre € 500.000,00 (doc. n. 4 della stessa produzione documentale del 28.10.2021). Tale quantificazione non tiene però conto dell'alea di impresa, della circostanza che la società ha potuto –o avrebbe potuto- indirizzare le proprie energie ad altre iniziative nell'arco temporale considerato (peraltro non chiaramente definito rispetto al *dies a quo*), né –sembrerebbe- i tempi di realizzazione delle strutture funzionali all'esercizio dell'attività in valutazione, non irrilevanti rispetto ai tempi di avvio dell'attività stessa.

Si ritiene, pertanto, di procedere ad una liquidazione equitativa del danno subito quale lucro cessante, tenuto conto del complesso degli elementi indicati, all'uopo fissando la somma da corrispondere alla società ricorrente in €. 50.000,00 (cinquantamila/00), pari al 10% della stima effettuata; ferme restando le spese sostenute per la pratica di finanziamento, pari a €. 4.800,00 (quattromilaottocento/00), di cui è stata fornita prova in giudizio, da liquidarsi quale danno emergente.

Trattandosi di debito di valore, la somma così ottenuta dovrà essere rivalutata su base annuale secondo gli indici ISTAT a partire dalla data di inserimento del progetto di cui si tratta nel piano triennale delle opere pubbliche (2012/2014); e sulla somma rivalutata andranno poi calcolati gli interessi legali, secondo il criterio (cd. scalare) individuato dalla nota decisione 1712/1995 delle Sezioni Unite, più di recente confermato dalla terza Sezione, a partire dalla pubblicazione della presente decisione e fino al soddisfo (cfr. Cass. civ. Sez. III Ord., 04/11/2020, n. 24468).

La rivalutazione monetaria e gli interessi hanno finalità diverse: la prima mira a ripristinare la situazione patrimoniale del danneggiato quale era anteriormente al fatto generatore del danno; i secondi hanno invece funzione compensativa del mancato godimento della somma liquidata (sul cumulo tra rivalutazione monetaria e interessi nel debito di valore cfr. anche T.A.R. Puglia Bari Sez. II, 14/10/2020, n. 1275e T.A.R. Puglia Lecce Sez. II, 11/11/2020, n. 1232).

3.- In sintesi, il ricorso va accolto e, per l'effetto, l'Amministrazione comunale condannata a risarcire alla società ricorrente i danni quantificati nei termini che precedono. Le spese seguono la soccombenza e vengono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto condanna il Comune di Molfetta a corrispondere alla società ricorrente la somma complessiva di €. 54.800,00 (cinquantaquattromilaottocento/00), oltre rivalutazione monetaria e interessi legali nei termini di cui in motivazione. Condanna, altresì, il Comune resistente alla rifusione delle spese del presente giudizio in favore della società ricorrente che liquida in complessivi €. 1.500,00 (millecinquecento/00), oltre spese documentate e accessori di legge.

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

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 9 dicembre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Orazio Ciliberti, Presidente

Carlo Dibello, Consigliere

Giacinta Serlenga, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Giacinta Serlenga**

**IL PRESIDENTE**  
**Orazio Ciliberti**

**IL SEGRETARIO**