

**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia
(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1522 del 2013, proposto da:
MAURO SERIO, titolare della impresa VV TRAVEL DI MAURO SERIO,
rappresentato e difeso dagli avv.ti Fabio Todarello e Luca Ravazzani, presso il cui
studio è elettivamente domiciliato in Milano, Piazza Velasca, n. 4

contro

COMUNE DI GORGONZOLA, rappresentato e difeso dall'avv. Paolo Moroni, con
domicilio eletto presso Federica Raso in Milano, Via Bono Cairoli, n. 30

COMUNE DI MELZO, rappresentato e difeso dall'avv. Adriano Pilia, presso il cui
studio è elettivamente domiciliato in Milano, Viale Bianca Maria, n. 10

per la condanna:

- delle amministrazioni resistenti al risarcimento dei danni subiti dal ricorrente per
inosservanza colposa del termine di 60 giorni per la conclusione del procedimento
amministrativo di autorizzazione all'installazione di insegne pubblicitarie ex art. 53,
comma 5 del d.P.R. 16.12.1992, n. 495.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Gorgonzola e del Comune di
Melzo;

Visto il ricorso incidentale proposto dal ricorrente incidentale del Comune di
Gorgonzola;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 ottobre 2014 il dott. Dario Simeoli e uditi
per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

I. In data 23.4.2012, lo sportello unico per le attività produttive associato di Gorgonzola
ha ricevuto l'istanza presentata dall'impresa individuale "XXX", volta ad ottenere
l'autorizzazione (di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 285/1992 e all'art. 53 del d.p.r. n.
495/1992) all'installazione di n. 2 insegne pubblicitarie presso i locali di Piazza Milite
Ignoto, n. 2 nel Comune di Melzo, ove l'istante aveva nel frattempo trasferito la propria
attività di agenzia viaggi.

I.1. Il SUAP, con nota 26.4.2012 (ritirata il giorno 8.5.2012), ha richiesto la produzione
di alcune integrazioni documentali (estratto catastale, estratto dello strumento
urbanistico, etc.), che l'istante ha fornito il successivo 9.5.2012. A questo punto, il
SUAP, in data 30.5.2012, in quanto titolare delle funzioni di coordinamento del
procedimento unico allo stesso attribuite, ha trasmesso l'intera documentazione al
Comune di Melzo perché procedesse agli atti istruttori di propria competenza.
Sennonché, quest'ultimo ha trasmesso al SUAP il relativo provvedimento di

autorizzazione soltanto in data 10.1.2013. Il SUAP, in data 23.1.2013, ha quindi comunicato l'avvenuto rilascio del titolo autorizzativo all'istante (il quale lo ha ritirato in data 13.2.2013).

I.2. Con ricorso notificato in data 22.5.2013, il sig.XXX, lamentando la violazione del termine di legge fissato per la conclusione del procedimento amministrativo di autorizzazione all'installazione di insegne pubblicitarie, ha chiesto la condanna del Comune di Melzo e del Comune di Gorgonzola, in solido tra loro, al risarcimento dei danni patiti, calcolati in € 88.000,00 (a titolo di danno patrimoniale e di danno all'immagine).

I.3. Si sono costituite in giudizio le amministrazioni intimare, chiedendo il rigetto del ricorso.

I.4. Sul contraddittorio così instauratosi, la causa è stata discussa e decisa con sentenza definitiva all'odierna udienza. Di seguito le motivazioni.

II. Il ricorrente pone a fondamento della propria richiesta risarcitoria l'inadempimento colposo della pubblica amministrazione, per non avere essa adottato il provvedimento conclusivo entro il termine legale di 60 giorni decorrente dalla presentazione della domanda (ex art. 2 bis l. 241/1990, comma 1: "Le pubbliche amministrazioni e i soggetti di cui all'articolo 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"). Articola, a tal fine, le seguenti voci di danno: il mancato guadagno per € 30.335,75; le spese di trasloco per € 57.926,26; il danno all'immagine da liquidarsi in via equitativa.

III. Ritiene il Collegio che il ricorso sia fondato nei limiti che seguono.

III.1. Il danno da ritardo (riferito cioè alla tardiva adozione del provvedimento ampliativo spettante) consegue all'inadempimento dell'obbligo (legale) preesistente di concludere il procedimento amministrativo nei termini prefissati. L'interesse giuridicamente protetto è qui l'aspettativa della utilità incrementali attese per via della positiva conclusione del procedimento, e non la generica reintegrazione "del tempo", il quale non costituisce (sul versante civilistico) un autonomo "bene della vita" (come ritiene la giurisprudenza che riconduce la fattispecie nell'alveo dell'art. 2043 c.c.: cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 4 settembre 2013 n. 4452; Consiglio di Stato, sez. V, 28 febbraio 2011 n. 1271), bensì rappresenta il presupposto (empirico) per lo sfruttamento delle possibilità acquisitive conseguibili con il proprio agire lecito. L'istituto intende porre l'amministrato (tramite la compensazione economica della aspettativa non realizzata) nella stessa situazione in cui questi si sarebbe trovato se la l'azione amministrativa fosse stata tempestivamente portata a compimento, distinguendosi dall'illecito aquiliano che si muove invece nell'orbita della salvaguardia dello status quo ante (ripristino dell'integrità patrimoniale e riparazione del danno alla persona). Il rimedio, in definitiva, per affinità funzionale, appare classificabile nell'alveo della responsabilità contrattuale (sia pure connotata da una disciplina meno favorevole per l'avente diritto, dettandosi un termine prescrizione più breve). Ne consegue che l'antigiuridicità della condotta è di per sé qualificata dalla violazione del termine legale, laddove il riferimento alla "ingiustizia" (pure contenuto nell'art. 2 bis della legge 241/1990) è una mera superfetazione, in quanto non costituisce un ulteriore elemento esplicativo della fattispecie risarcitoria. Tale conclusione non è contraddetta dalla considerazione per cui non sarebbe sufficiente, ai fini della risarcimento, il mero superamento del termine di conclusione del procedimento, occorrendo provare l'effettivo nocumento patito; ciò, infatti, attiene alla selezione del danno risarcibile e non alla ingiustizia della lesione.

III.2. Nel caso di specie, è incontestato tra le parti che il provvedimento conclusivo del procedimento è stato concretamente adottato 275 giorni dopo la presentazione

dell'istanza (più precisamente 262 dovendosi scomputare la sospensione procedimentale necessaria per l'integrazione documentale tra il 26 gennaio 2012 e il 9 maggio 2012).

IV. Non sono fondati gli argomenti spesi da controparte per contestare l'imputazione oggettiva del danno in capo all'amministrazione.

IV.1. In primo luogo, non appare condivisibile l'eccezione secondo cui il comportamento omissivo del danneggiato (che non avrebbe mai sollecitato la conclusione del procedimento, né proposto azione avverso il silenzio ex art. 117 c.p.a.) avrebbe reciso il nesso causale tra la dilatazione dei termini procedurali e l'evento dannoso. Come è noto, l'azione risarcitoria (art. 30 c.p.a.) è autonoma, in quanto non pregiudicata (né sul versante sostantivo, né su quello processuale) dall'accoglimento della domanda avverso il silenzio. Sotto il profilo della evitabilità del danno, il ricorrente ha dedotto, senza alcuna specifica contestazione di controparte, di aver provveduto più volte, per il tramite del proprio tecnico (Arch. Stefania Zocchi), a sollecitare i tecnici del Comune di Melzo (Arch. Cristina Coccetti, l'Ing. Pietro Colombo e l'Arch. Alice Casiraghi). Per contro, ma la cosa non sembra posta in discussione neppure dallo stesso ricorrente, i giorni attesi da quest'ultimo (ulteriori 21 giorni), una volta ottenuta l'autorizzazione in data 23.01.2013, prima di provvedere al ritiro della stessa, non sono imputabili all'inadempimento dell'amministrazione.

IV.2. Neppure è condivisibile l'affermazione alla cui stregua il tempo impiegato dal Sig. XXX per avanzare l'istanza di autorizzazione all'apposizione dell'insegna (pur avendo egli stipulato già in data 19.11.2011 il contratto di compravendita immobiliare per l'acquisto del nuovo immobile) dovrebbe dimostrare che egli non aveva alcuna urgenza di ottenere il provvedimento autorizzativo all'installazione dell'insegna. Difatti, ciò che rileva ai nostri fini è soltanto il nocumento di non aver potuto esporre l'insegna per un certo periodo a causa dell'inerzia amministrativa.

V. Sul versante dell'imputazione soggettiva, l'amministrazione (cui incombeva il relativo onere) non ha fornito al Collegio alcuna esimente della disfunzione organizzativa dimostrata.

VI. Venendo ora alle singole voci di danno concretamente risarcibile, è utile rimarcare che spetta al ricorrente fornire in modo rigoroso la prova dell'esistenza del pregiudizio, non potendosi invocare qui il principio acquisitivo. La sussistenza del danno non può, infatti, presumersi quale automatica conseguenza della tardiva adozione di un provvedimento favorevole all'interessato nei tempi legali.

VII. Il ricorrente lamenta in prima battuta un significativo calo di guadagno (quantificato in € 30.335,75) riconducibile alla mancanza di visibilità dell'agenzia da parte della clientela turistica. Ai fini della quantificazione, allega la documentazione fiscale e contabile la quale proverebbe per tabulas il calo del volume intermediato passato da € 1.925.212,00 (per l'anno 2011) a € 1.621.854,49 (per l'anno 2012) per una differenza negativa pari a € 303.357,51. Il calo dell'utile, tenuto conto che le percentuali medie di agenzia ammontano a circa il 10% del volume intermediato, viene calcolato nella misura del 10% di € 303.357,51.

VII.1. Il Comune resistente, oltre a contestare la documentazione contabile, replica che non vi sarebbe stato alcun calo di volume di affari del ricorrente. Non vi sarebbe stata alcuna difficoltà della clientela a individuare l'agenzia viaggi, la quale sarebbe stata perfettamente visibile in quanto collocata in locali che hanno ben tre ampie vetrine sulla pubblica via nelle quali sarebbe stato ben possibile esporre materiale pubblicitario e di richiamo della clientela.

VII.2. Ricorda il Collegio che l'insegna, contraddistinguendo lo stabilimento dell'azienda, è deputata a favorire l'incontro tra imprenditore e clienti. Il valore economico dell'insegna è confermato dalla tutela giuridica appositamente apprestata ai segni distintivi dei locali nei quali si svolge l'attività commerciale (art. 2568 c.c.).

Quanto alla sussistenza del danno nell'an, il ricorrente ha allegato circostanze di fatto senza dubbio precise. Appare, invece, nel quantum, alquanto incerto stabilire quale ammontare del calo di volume intermediato sia riconducibile alla mancata esposizione dell'insegna e non ad altri fattori (si pensi alla temporanea perdita della clientela anteriore al trasferimento, ovvero alla diminuzione della domanda aggregata dovuta alla recente crisi economica). L'impossibilità di provare l'ammontare preciso del pregiudizio subito consente, a questo punto di dare ingresso alla valutazione equitativa del danno a norma dell'art. 1226 c.c. Il Collegio, tenuto conto dei valori esemplificati dai bilanci, del possibile concorso di altri fattori eziologici, del periodo di mancata esposizione dell'insegna, ritiene di potere quantificare il lucro cessante in via equitativa in € 12.000,00.

VIII. Quale ulteriore voce di danno, afferma il ricorrente che non avrebbe mai intrapreso la scelta di trasferire l'Agenzia in una nuova ubicazione se solo avesse saputo di dover attendere così tanto tempo per ottenere l'autorizzazione all'apposizione dell'insegna, con la conseguenza che i costi così sopportati (spese di trasloco, cauzione, computer, consulenza per locazione negozio, registrazione contratto, spese architetto), costituirebbero voci di danno risarcibile.

VIII.1. Sennonché, tale pretesa non è affatto omogenea rispetto all'interesse (positivo) al provvedimento per la cui tardiva adozione si invoca il risarcimento. Il danno da ritardo (su cui è incentrato l'intero ricorso) non è cumulabile con il danno da mera "incertezza" (derivante cioè dalla semplice attesa di conoscere l'esito dell'istanza), integrando essi fattispecie del tutto alternative. Il primo è, come si è visto, connesso alla aspettativa di utilità conseguibile tramite l'ottenimento dell'autorizzazione (interesse positivo); il secondo è riferito al pregiudizio derivante dalla lesione dell'affidamento qualificato del cittadino a non essere coinvolto nelle ingiustificate lungaggini procedurali della pubblica amministrazione (interesse negativo).

IX. Si lamenta, altresì, che la mancanza dell'insegna per ben 275 giorni dalla data di apertura dell'agenzia avrebbe causato un evidente danno anche all'immagine dell'agenzia viaggi.

IX.1. Sennonché, tale richiesta, ove interpretata nel senso che la diminuzione della considerazione nutrita nei confronti dell'agenzia viaggi avrebbe determinato un pregiudizio di tipo patrimoniale per perdita di chances (come sembrerebbe desumersi dalla affermazione secondo cui "tal danno potrebbe essere ritenuto direttamente proporzionale e pari alla diminuzione dei guadagni subiti dal ricorrente per cause imputabili alla mancanza dell'insegna"), appare evidentemente ricompresa nella voce di danno precedentemente esaminata (sub VII).

IX.2. Ove, per contro, ci si riferisca al danno all'immagine non patrimoniale, la pretesa è sfornita di qualsivoglia prova. Gli artt. 1218 e 1223 c.c. distinguono in modo chiaro tra l'inadempimento (ossia la lesione) e la perdita (solo eventuale). Un limite strutturale del nostro sistema di responsabilità afferisce proprio all'oggetto del risarcimento, che non può consistere se non in una perdita cagionata dalla lesione di una situazione giuridica soggettiva dal momento che l'evento, il fatto materiale e naturalistico, quale effetto del comportamento ingiusto, non può avere alcuna rilevanza autonoma. Il danno alla persona (sia esso biologico, emotivo e interiore, ovvero attinente alle variazioni delle scelte di vita) è risarcibile soltanto come pregiudizio effettivamente conseguente ad una lesione. E' sempre necessaria, a questa stregua, la dimostrazione che la lesione ha prodotto una perdita di tipo analogo a quello indicato dall'art. 1223 c.c., costituita dalla diminuzione o privazione di un valore personale (non patrimoniale), alla quale il risarcimento deve essere equitativamente commisurato; non è possibile da parte di chi lo invoca il mero utilizzo di formule standardizzate occorrendo, invece, l'allegazione e la prova di concrete circostanze comprovanti l'alterazione delle abitudini di vita. Pur

ammettendosi il ricorso a valutazioni prognostiche presuntive (art. 2729 c.c.), il danneggiato è tenuto all'allegazione e alla prova di tutti gli elementi idonei a fornire al giudice dati obiettivi di presunzione. Nella specie, le deduzioni contenute in ricorso, stante il loro contenuto generico e apodittico, sono del tutto insufficienti a provare che la mancata esposizione dell'insegna abbia di per sé comportato la diminuzione della considerazione da parte dei consociati, determinando una proiezione negativa sulla reputazione dell'impresa commerciale immediatamente percepibile dalla collettività.

X. Venendo da ultimo agli accessori si osserva che nell'obbligazione risarcitoria (che costituisce debito di valore in quanto diretta alla reintegrazione del danneggiato nella stessa situazione patrimoniale nella quale si sarebbe trovato se il danno non fosse stato prodotto), la rivalutazione monetaria non rappresenta il possibile strumento di risarcimento dell'eventuale maggior danno da mora indotto dalla svalutazione monetaria rispetto a quello già coperto dagli interessi legali (così come accade nelle obbligazioni pecuniarie ai sensi dell'art. 1224, comma 2, c.c.), ma costituisce il necessario mezzo di commisurazione attuale del valore perduto dal creditore in termini monetari attuali. Valendo la rivalutazione a realizzare il "petitum" originario, per i debiti di valore essa può essere effettuata d'ufficio anche in difetto di esplicita richiesta di rivalutazione, tenendo comunque conto della svalutazione monetaria intervenuta tra la data del fatto e quella della liquidazione se il danno era determinabile in una somma di denaro in relazione all'epoca in cui era stato prodotto, salvo chiaramente che il danneggiato non abbia manifestato un'espressa ed inequivoca volontà contraria (cfr. Cass., sez. III, 14 novembre 2000, n. 14743).

X.1. Il riconoscimento degli interessi, invece, rappresenta una modalità di liquidazione del possibile danno ulteriore da lucro cessante, cui è consentito fare ricorso solo nei casi in cui la rivalutazione monetaria dell'importo liquidato in relazione all'epoca dell'illecito, ovvero la liquidazione in valori monetari attuali, non valgano a reintegrare pienamente il creditore. Pertanto, il mero ritardo nella percezione dell'equivalente monetario non dà automaticamente diritto alla corresponsione degli interessi, occorrendo a tal fine l'allegazione e la prova del danno ulteriore subito dal creditore, che si realizza solo se ed in quanto la somma rivalutata (o liquidata in moneta attuale) risulti inferiore a quella di cui il danneggiato avrebbe disposto, alla data della sentenza, se il pagamento della somma originariamente dovuta fosse stato tempestivo (ovvero all'epoca del pregiudizio). L'accertamento di tale danno, secondo la giurisprudenza, può aver luogo anche in base a criteri presuntivi ed equitativi collegati al rapporto tra remuneratività media del denaro e tasso di svalutazione nel periodo in considerazione (criteri quale l'attribuzione degli interessi ad un tasso stabilito valutando tutte le circostanze obiettive e soggettive del caso), essendo ovvio che in tutti i casi in cui il primo sia inferiore al secondo, un danno da ritardo non sarà normalmente configurabile (Cass., sez. III, 28 luglio 2005 n. 15823; Cass., sez. III, 26 febbraio 2004 n. 3871; Cass., sez. III, 18 marzo 2003 n. 3994, secondo cui l'onere di provare che la somma rivalutata, ovvero liquidata in moneta attuale, sia inferiore a quella di cui il creditore avrebbe disposto alla data della sentenza se il pagamento della somma originariamente dovuta fosse stato tempestivo, è posto a carico del creditore stesso, che può adempiervi anche a mezzo di presunzioni). Qualora la prova del danno maggiore sia riconosciuta dal giudice, gli interessi non possono essere calcolati (dalla data dell'illecito) sulla somma liquidata per il capitale, definitivamente rivalutata, mentre è possibile determinarli con riferimento ai singoli momenti (da stabilirsi in concreto, secondo le circostanze del caso) con riguardo ai quali la somma equivalente al bene perduto si incrementa nominalmente, in base ai prescelti indici di rivalutazione monetaria, ovvero in base ad un indice medio (cfr. il noto arresto Cass., sez. un., 17 febbraio 1995, n. 1712).

X.2. Tanto premesso, nel caso che ci occupa, sulla somma riconosciuta a titolo risarcitorio, valutando tutte le circostanze obiettive e soggettive del caso, il Collegio ritiene dovuta alla parte ricorrente, oltre alla rivalutazione, anche il risarcimento derivante dal maggior danno subito per il ritardato pagamento della somma dovuta a titolo di risarcimento. Presumendo, infatti, un normale utilizzo del danaro da parte del danneggiato (in mancanza di deduzioni specifiche da parte del ricorrente), il pregiudizio economico derivato dal ritardato pagamento (da computarsi a far data dalla sottoscrizione del contratto) può essere equamente determinato ipotizzando un impiego della somma nelle forme più comuni di risparmio (titoli di Stato) e considerando il rendimento di tali forme di investimento e il tasso medio dell'interesse legale del periodo in oggetto. Si ritiene pertanto conforme ad equità liquidare gli interessi nella misura del 2 % annuo (stimato ragionevole, anche alla luce dell'intervenuta inflazione) per il periodo sopra indicato. La base del calcolo degli interessi, è costituita dall'importo medio dato dalla media aritmetica tra la somma liquidata ad oggi, e quella dovuta all'epoca del fatto (ottenuta devalutando il primo importo per il coefficiente dato dagli indici nazionali dei prezzi al consumo pubblicati annualmente da ISTAT).

X.3. Dal deposito della presente sentenza (che rappresenta il momento in cui, per effetto della liquidazione giudiziale, il debito di valore si trasforma in debito di valuta), sulla somma totale sono dovuti gli interessi legali fino all'effettivo soddisfo.

XI. Con ricorso incidentale, il Comune di Gorgonzola chiede di essere mantenuto indenne e manlevato dal Comune di Melzo per ogni eventuale pregiudizio che dovesse derivarli in conseguenza del presente giudizio.

IX.1. La pretesa (sia pure qualificabile non in termini di autonoma domanda di manleva o di garanzia impropria, bensì più semplicemente come richiesta di accertamento di non aver concorso nella condotta dannosa) deve essere accolta. Al Comune di Gorgonzola non è ascrivibile alcuna responsabilità per i ritardi accumulati nella conclusione del procedimento avviato dal ricorrente. Il provvedimento autorizzativo doveva essere rilasciato dal Comune di Melzo (la circostanza è pacifica tra le parti), anche se l'istanza era stata presentata presso lo sportello unico delle attività produttive associato di Gorgonzola, in esecuzione della apposita convenzione stipulata dai vari comuni. Senza il ritardo accumulato dal Comune di Melzo, il Comune di Gorgonzola avrebbe potuto evadere per tempo l'istanza di autorizzazione.

X. Le spese di giudizio seguono la regola della soccombenza nei confronti del Comune di Melzo. Resta, inoltre, salvo l'onere di cui all'art. 13 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, nel testo integrato dal comma 6 bis dell'art. 21 del d.l. n. 223 del 2006, come modificato dalla legge di conversione n. 248 del 2006, a carico della parte soccombente

XI. Sussistono, invece, giusti motivi per compensare integralmente le spese di lite nei rapporti tra il ricorrente e il Comune di Gorgonzola, considerata la particolarità della vicenda.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (sez. I), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- accoglie il ricorso e, per l'effetto, condanna il Comune di Melzo a corrispondere al ricorrente, a titolo di risarcimento del danno patrimoniale subito, la somma di € 12.000,00, oltre accessori stabiliti nei termini di cui in motivazione;
- condanna il Comune di Melzo a rifondere i ricorrenti delle spese di causa liquidati complessivamente in euro 4.000,00 oltre IVA e CPA come per legge.
- compensa integralmente le spese di lite nei rapporti tra il ricorrente e il Comune di Gorgonzola.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 8 ottobre 2014 con
l'intervento dei magistrati:

Francesco Mariuzzo, Presidente

Dario Simeoli, Primo Referendario, Estensore

Roberto Lombardi, Referendario

DEPOSITATA IN SEGRETERIA il 12/01/2015.