Pubblicato il 15/04/2021
**N. 02410/2021 REG.PROV.COLL.**
**N. 00103/2017 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 della Campania**
**(Sezione Seconda)**
ha pronunciato la presente
**SENTENZA**
sul ricorso numero di registro generale 103 del 2017, proposto da
-OMISSIS-. (già -OMISSIS-.), rappresentata e difesa dall'Avv. Alessandro Biamonte, con domicilio eletto in Napoli al Corso Umberto I n. 35 e con domicilio digitale presso la PEC Registri Giustizia del suo difensore;
***contro***
COMUNE DI AFRAGOLA, rappresentato e difeso dall'Avv. Rosa Balsamo dell'Avvocatura Municipale, con domicilio digitale presso la PEC Registri Giustizia del suo difensore;
***per la condanna***
dell'amministrazione intimata al risarcimento dei danni per ritardo e per perdita di chance derivanti dall'annullamento giurisdizionale della nota dirigenziale prot. n.-OMISSIS-

Visti il ricorso e i relativi allegati;
Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'amministrazione resistente;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 gennaio 2021 il dott. Carlo Dell'Olio e trattenuta la causa in decisione ai sensi dell'art. 25 del decreto legge n. 137/2020;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO
1. La società ricorrente espone di essere un'impresa operante nel settore delle installazioni di impianti pubblicitari e di aver presentato al Comune di Afragola, il 21 aprile 2010, 18 istanze di autorizzazione all'installazione di impianti di cartellonistica pubblicitaria.
Tali istanze venivano tutte respinte dal Comune di Afragola – peraltro costretto a provvedere a seguito dell'esito positivo del rimedio azionato contro il silenzio rifiuto (sentenza della Sezione Terza di questo Tribunale n. 2886 del 30 maggio 2011) – con la nota dirigenziale prot. n. 25636 del 17 novembre 2011, la cui motivazione denegatoria poggiava su sette ragioni, riconducibili all'esistenza di precedenti penali gravanti sul soggetto richiedente, al contrasto con l'art. 28 del regolamento comunale sugli impianti pubblicitari, alla carenza documentale, nonché al posizionamento degli impianti in violazione delle norme regolamentari e del codice della strada.
La ricorrente insorgeva avverso il suddetto provvedimento di diniego, che era annullato con sentenza di questa Sezione n. 693 del 9 febbraio 2016, pacificamente passata in giudicato per omessa impugnazione. Si ripercorrono, per una migliore comprensione della vicenda contenziosa, i punti salienti della pronuncia giurisdizionale: "Sono fondate, invece, le censure rivolte col secondo complesso motivo di ricorso contro la motivazione del provvedimento. Quest'ultimo è retto da sette ragioni. La prima è che «risultano gravi e ripetuti procedenti penali a carico del nominativo in oggetto», cioè del richiedente. Tuttavia, come correttamente rilevato da parte ricorrente, il regolamento comunale in materia di impianti pubblicitari non prevede una corrispondente causa ostativa al rilascio dell'autorizzazione. La seconda e la terza ragione del diniego, con cui si oppone al richiedente che la ditta non è in regola col pagamento dei tabelloni abusivi ed è in contenzioso con l'ente comunale, si basano espressamente sulla previsione dell'art. 28 dello stesso regolamento, per il quale «non saranno per alcun motivo rilasciate autorizzazioni ai soggetti non in regola con i pagamenti per precedenti installazioni, anche abusive, di impianti e in presenza di contenzioso con l'ente». Al riguardo, parte ricorrente è nel vero a denunciare l'illegittimità dell'applicazione della norma regolamentare, in quanto anch'essa illegittima. Difatti, l'art. 28 del regolamento comunale è già stato annullato con sentenza n. 304 del 20 gennaio 2012 di questa Sezione, con efficacia erga omnes (data la natura dell'atto annullato). La quarta, la quinta e la sesta ragione del diniego si fondano tutte su una supposta

carenza della documentazione prodotta (nei tre alinea, rispettivamente, si legge: « la documentazione è carente, in quanto non vi è allegata il titolo di proprietà del suolo relativo all'intervento in via Guerra e la sua destinazione urbanistica, per gli impianti sul suolo privato»; «contratto di locazione che attesti il rapporto tra il proprietario del fondo (c.so Meridionale bis e via Guerra) e il titolare dell'autorizzazione all'installazione dell'impianto pubblicitario per gli impianti su suolo privato»; «la relazione tecnica asseverata ed il grafico sono carenti, in quanto non vi è l'indicazione della distanza minima tra gli impianti da installare»). Tuttavia, come denunciato nel ricorso, nessuno di quei documenti figura tra quelli richiesti dall'art. 25 del regolamento, il quale disciplina le modalità di presentazione della domanda di autorizzazione, né risulta che gli stessi abbiano formato oggetto, in precedenza, di una specifica richiesta di integrazione da parte del Comune. Infine, con la settima ragione di diniego il Comune ha opposto al richiedente che «in riferimento alla richiesta di installazione su suolo pubblico la richiesta riguarda impianti da posizionare in prossimità di incrocio e svincolo autostradale (uscita asse mediano Afragola - Cardito) in violazione alle norme regolamentari ed al Codice della Strada». L'amministrazione, però, non ha chiarito neppure nel corso di giudizio le ragioni in concreto per le quali le installazioni contrasterebbero con la normativa in materia di posizionamento di cartelli, insegne di esercizio e altri mezzi pubblicitari fuori dai centri abitati, lungo le strade o in vista di esse, tenuto conto di quanto previsto dal primo comma dell'art. 23 del codice della strada con una previsione specifica del tutto obliata nel caso qui in esame: dal che la fondatezza della censura di eccesso di potere per carenza di istruttoria e difetto di motivazione che, a questo riguardo, è stata mossa da parte ricorrente. Fondato, infine, è il terzo motivo del ricorso, riguardante l'illegittima omissione del preavviso di rigetto. L'atto impugnato richiama nel preambolo l'art. 21 octies della legge n. 241/90, ma, alla luce della fondatezza delle altre censure fin qui esaminate, è risultato tutt'altro che dimostrato in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. Per tutte queste ragioni, il ricorso deve essere accolto e, per l'effetto, annullato il provvedimento impugnato. Ne segue che il procedimento di definizione delle richieste di autorizzazione dovrà nuovamente essere portato a compimento con nuovo provvedimento espresso, nel termine e con le modalità già stabilite nel precedente giudicato.".

1.1 Ciò premesso, la società ricorrente domanda il risarcimento dei danni da ritardo procedimentale e da perdita di chance, conseguenti all'annullamento giurisdizionale della nota dirigenziale prot. n.-OMISSIS-

In particolare, quanto al danno da ritardo, chiede il ristoro sia del danno emergente, correlato al complesso delle spese sostenute per la presentazione e la predisposizione delle istanze, sia del lucro cessante, commisurato all'importo del fatturato che avrebbe conseguito noleggiando gli spazi pubblicitari durante il periodo "medio tempore intercorso" a far data dallo spirare del termine per la conclusione dei procedimenti attivati per l'installazione degli impianti, importo quantificato in € 323.400,00 per ogni anno con decorrenza dal 2010 fino all'attualità, il tutto oltre interessi e rivalutazione.

Quanto al danno da perdita di chance, invece, la ricorrente si affida alla valutazione equitativa di questo giudice.

L'intimata amministrazione comunale conclude nella propria memoria di costituzione per la reiezione del gravame.

La causa è stata trattenuta per la decisione all'udienza pubblica dell'8 gennaio 2021.

2. Il ricorso non merita accoglimento con riguardo ad entrambi i profili di danno reclamati.

Non è giuridicamente configurabile, innanzitutto, la sussistenza di alcun danno da ritardo, dal momento che la sentenza di annullamento n. 693/2016 non si è affatto espressa sulla spettanza del bene della vita preteso dalla ricorrente, sotto forma di sicura assentibilità degli impianti pubblicitari, ma ha rimesso tale apprezzamento ad un rinnovato pronunciamento dell'amministrazione comunale, ovviamente depurato dagli errori valutativi ed istruttori commessi in sede di primo esame delle istanze.

Invero, una nuova delibazione delle istanze della ricorrente si profilava nella specie necessaria, atteso che, a fronte dell'accertata insussistenza delle prime sei ragioni di diniego (concernenti precedenti penali, art. 28 del regolamento comunale e carenza documentale), doveva essere sottoposta ad un più accurato approfondimento istruttorio la settima (ed ultima), attinente al non corretto posizionamento degli impianti pubblicitari in relazione alle norme regolamentari e al codice della strada, tanto vero che la sentenza in parola riteneva tale ragione non priva di fondamento in sé, ma viziata da eccesso di potere per carenza di istruttoria e difetto di motivazione, con conseguente remand all'amministrazione invitandola (tra l'altro) a tenere conto di quanto previsto in tema dall'art. 23, comma 1, del codice della strada.

In definitiva, la sentenza n. 693/2016, posta dalla ricorrente a sostegno della sua pretesa risarcitoria per danno da ritardo, esclude che possa configurarsi la sicura spettanza del bene della vita, sub specie di esito positivo delle istanze di autorizzazione, demandando il definitivo accertamento in tal senso ad un nuovo

provvedimento dell'amministrazione, che concluda l'iter procedimentale avviato nel 2010. Risulta significativo, al riguardo, il passaggio motivazionale conclusivo della sentenza, con il quale si precisa (come già riportato) che "il procedimento di definizione delle richieste di autorizzazione dovrà nuovamente essere portato a compimento con nuovo provvedimento espresso, nel termine e con le modalità già stabilite nel precedente giudicato".
2.1 Si applica, in merito, il diffuso e condivisibile orientamento (cfr. Consiglio di Stato, Sez. III, 2 novembre 2020 n. 6755; Consiglio di Stato, Sez. IV, 27 febbraio 2020 n. 1437 e 2 dicembre 2019 n. 8235; Consiglio di Stato, Sez. V, n. 63/2014; Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 1406/2013 e n. 1699/2010), secondo il quale il risarcimento del danno da ritardo, oggi contemplato espressamente dall'art. 2-bis della legge n. 241/1990, presuppone l'attribuzione del bene della vita all'esito del procedimento tardivamente concluso, con la conseguenza che colui che domanda il risarcimento per violazione del termine di conclusione del procedimento ha diritto a vedersi ristorato del nocumento derivante dalla perdita di tempo solo nel caso in cui il provvedimento favorevole sia stato adottato dall'autorità competente, anche se in ritardo, ovvero avrebbe dovuto essere adottato sulla base di un giudizio prognostico. Il mero superamento del termine di conclusione del procedimento e, più in generale, la lesione di interessi strumentali-procedimentali di per sé non determinano l'insorgere dell'obbligo risarcitorio, sicché se il richiedente non ha diritto al bene della vita non può dolersi del ritardo con cui l'amministrazione ha inteso provvedere, perché in ogni caso egli giammai avrebbe ottenuto quella specifica utilità. Invero, l'art. 2-bis cit. ammette al risarcimento il solo danno qualificato come "ingiusto", ossia quello che si verifica laddove il doloso o colposo ritardo pregiudichi un interesse sostanziale di effettiva pertinenza del privato. Tale opzione ermeneutica, chiaramente desumibile dal dettato normativo, è avvalorata dal disposto del successivo comma 1-bis dell'art. 2-bis cit., con il quale il legislatore ha voluto prevedere in casi determinati – non già il risarcimento del danno ma – il riconoscimento di un indennizzo per la mera inosservanza del termine di conclusione del procedimento.
3. Pure da disattendere è la risarcibilità di un ipotetico danno da perdita di chance.
Infatti, è dirimente osservare che nella fattispecie non è predicabile alcuna perdita di chance, semplicemente perché, imponendo la sentenza n. 693/2016 la riapertura del procedimento di definizione delle istanze di autorizzazione, la società ricorrente è reintegrata nella concreta possibilità di conseguire le utilità sperate attraverso l'emissione di un provvedimento favorevole, sebbene a distanza di tempo.
4. In conclusione, non riuscendo ad essere appurato l'an del danno risarcibile sotto entrambi gli aspetti azionati del ritardo e della perdita di chance, la spiegata domanda risarcitoria si rivela priva di ogni consistenza, a prescindere dall'asserita concomitanza dei requisiti della colpevolezza e della prova del quantum dei pregiudizi subiti.
Pertanto, va affermata l'infondatezza del presente ricorso, che merita di essere respinto.
Le spese processuali devono essere addebitate alla soccombente parte ricorrente, nella misura liquidata in dispositivo.
P.Q.M.
Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.
Condanna la società ricorrente a rifondere in favore del Comune di Afragola le spese processuali, che si liquidano in complessivi € 3.000,00 (tremila/00).
Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.
Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 10 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare la società ricorrente.
Così deciso in Napoli nelle camere di consiglio dei giorni 8 gennaio 2021 e 30 marzo 2021, tenutesi con collegamento da remoto ai sensi dell'art. 25 del decreto legge n. 137/2020, con l'intervento dei magistrati:
Paolo Corciulo, Presidente
Carlo Dell'Olio, Consigliere, Estensore
Antonella Lariccia, Primo Referendario

| | |
|---|---|
| **L'ESTENSORE** | **IL PRESIDENTE** |
| **Carlo Dell'Olio** | **Paolo Corciulo** |

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.