



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 il Veneto

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1372 del 2010, proposto da:
La Linea Spa, rappresentato e difeso dall'avv. Silvano Cacco, con domicilio eletto presso Silvano Cacco in Venezia-Mestre, via Amba Aradam, 19;

contro

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Distrett. Stato, domiciliata in Venezia, San Marco, 63;

per il risarcimento

del danno da ritardo;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 novembre 2012 il dott. Claudio Rovis e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Nel 2001 “La Linea spa” (in prosieguo, La Linea), odierna ricorrente, che a seguito di cessione di ramo d’azienda aveva acquistato da “Veneta Autobus di Fiorese Massimo & C snc” un autobus per il trasporto di persone targato BC 327 KT, richiedeva all’Ufficio della Motorizzazione Civile, per il tramite dell’Agenzia di pratiche automobilistiche “La ogni pratica snc”, il duplicato della carta di circolazione per svolgere il servizio di linea già espletato dal suo dante causa.

Nelle more dell’istruzione della pratica, in data 13.4.2001 l’Ufficio rilasciava all’istante, ritenendola in possesso dei requisiti di legge, foglio di via provvisorio avente validità per 60 giorni.

Considerato che ai sensi dell’art. 87, III comma del DLgs n. 285/92 la carta di circolazione di tali veicoli viene rilasciata sulla base del nulla osta emesso dalle autorità competenti ad accordare le relative concessioni, con nota 31.3.2003 l’Ufficio di Venezia del DTT chiedeva al Comune di Schio e a Linea, tra l’altro, se “faccia legittimamente parte del consorzio di cui al contratto di servizio Rep. 21532 del 26.3.1999”, e cioè del CONAM (a cui partecipava “Veneta Autobus di Fiorese Massimo & C snc”) concessionario del servizio per la gestione del trasporto pubblico locale nell’area di Schio, Santorso, Torrebelvicino, Marano Vicentino e collegamento con la zona industriale di Zevio.

Linea rispondeva affermativamente, senza tuttavia dimostrare tale posizione legittimante (che contrastava palesemente con la nota 1.2.2000 del Comune di Schio, ove Linea non era contemplata tra i soggetti consorziati con CONAM).

Ciò stante, con nota 8.12.2003 l'Ufficio, sottolineando che Linea era carente di apposito titolo autorizzatorio, evidenziava di aver erroneamente rilasciato la carta di circolazione provvisoria e che per tale motivo alla sua scadenza non aveva potuto provvedere all'emissione della carta di circolazione definitiva: raccomandava, pertanto, che fosse prodotto "all'Ufficio il titolo autorizzativo all'esercizio pubblico del servizio di trasporto al quale è appoggiato il nulla osta all'immatricolazione da rilasciare a cura dell'Ente che ha conferito il servizio, dal quale risulti anche la tipologia della linea...".

Tale determinazione non veniva impugnata da La Linea, né questa provvedeva al richiesto adempimento.

Successivamente, con nota 4.2.2004 il Comune di Schio, "vista la richiesta presentata dalla ditta CONAM per il rilascio di una nuova autorizzazione all'utilizzo dell'autobus....BC 327 KT...." da adibire al trasporto di linea, richiamato il contratto di servizio per la gestione del trasporto pubblico locale stipulato tra il Comune stesso ed il consorzio CONAM, rilasciava nulla osta all'immatricolazione del predetto mezzo di proprietà di Linea per effettuare i servizi di trasporto ivi specificati.

Sulla base del predetto nulla osta, pertanto, con determinazione 21.4.2004 l'Ufficio "autorizza[va] l'Area Veicoli dell'Ufficio DTT di Venezia a provvedere per l'intestazione del veicolo di cui trattasi alla ditta <La Linea>...", subordinatamente all'acquisizione di "copia del contratto di servizio esistente fra il Comune di Schio e il consorzio CONAM dal quale possa rilevarsi l'appartenenza al consorzio stesso del soggetto cui intestare l'autobus in parola", al fine di verificare la sussistenza del "titolo giuridico ad esercitare il servizio di trasporto pubblico in base ad un contratto in corso di validità": contratto che, però, "La linea" non ha mai trasmesso – donde l'inefficacia dell'autorizzazione -, anche perché con contratto 6.4.2004, intervenuto nelle more, "La Linea" aveva ceduto a CONAM il ramo

d'azienda per il servizio di trasporto pubblico comprensivo, tra l'altro, dell'autobus BC 327 KT relativamente al quale CONAM, quale nuovo proprietario, con istanza 13.9.2004 chiedeva il trasferimento a proprio nome della carta di circolazione.

Orbene, l'odierna ricorrente, allegando un ingiustificato ritardo (tre anni) da parte della Motorizzazione civile nel rilascio della documentazione idonea allo svolgimento del servizio di trasporto pubblico – documentazione asseritamente rilasciata nell'ottobre 2004, a fronte di una domanda proposta agli inizi del 2001 -, ha chiesto con il presente gravame il risarcimento del danno economico conseguente al predetto ritardo, asseritamente imputabile all'Amministrazione.

DIRITTO

In tema di danno da ritardo sussiste in giurisprudenza una diversità di opinione su un punto centrale: se il danno sia risarcibile o meno indipendentemente dalla spettanza del bene della vita, cioè indipendentemente dal fatto che il privato abbia titolo al rilascio del provvedimento richiesto. In altri termini, la domanda che si pone è se a fondare un titolo risarcitorio sia sufficiente o meno la mera violazione di obblighi di correttezza e buona fede nello svolgimento del procedimento.

Un primo orientamento giurisprudenziale, nel delineare una responsabilità dell'Amministrazione da contatto qualificato (Cass. Civ., I, 10.1.2003 n. 157; CdS, VI, 20.1.2003 n. 204 e 15.4.2003 n. 1945), ha posto in rilievo come nel nuovo modello di azione amministrativa introdotto dalla legge n. 241/90 possano assumere rilevanza autonoma, rispetto all'interesse legittimo al bene della vita, posizioni soggettive di natura strumentale che mirano a disciplinare il procedimento amministrativo secondo criteri di correttezza idonei a ingenerare, con l'affidamento del privato, “un'aspettativa qualificata” al rispetto di queste regole, con la conseguenza che “la selezione degli interessi giuridicamente rilevanti non può essere effettuata con riguardo al solo bene finale idealmente conseguibile”

(Cass. Civ., I, n.157/03 cit.): sicché il privato ha titolo a una risposta certa e tempestiva a prescindere dal contenuto della stessa.

In tale prospettiva, dal novero degli interessi pretensivi sarebbe enucleabile un ambito di interessi procedimentali la cui violazione integrerebbe un titolo di responsabilità idoneo a fondare un danno risarcibile diverso e autonomo rispetto alla lesione del bene della vita. A tale categoria di interessi procedimentali sarebbe ascrivibile il danno da ritardo, sicché il privato avrebbe titolo ad agire per il risarcimento del danno subito in conseguenza della mancata emanazione del provvedimento richiesto nei tempi previsti, indipendentemente dalla successiva emanazione e dal contenuto di tale provvedimento.

Secondo un altro orientamento - che è prevalente nella giurisprudenza amministrativa - il danno da ritardo è risarcibile solo se il privato abbia titolo al rilascio del provvedimento finale, se cioè gli spetti il “ bene della vita” (Ap, 15.9.2005 n. 7).

Nell’ambito di tale indirizzo giurisprudenziale vi è poi chi ritiene che il titolo andrebbe accertato azionando il procedimento del silenzio e sindacando il successivo diniego espresso, e chi, invece, è dell’avviso che il giudice adito in sede risarcitoria dovrebbe effettuare un giudizio prognostico sulla spettanza del titolo, ai soli fini del risarcimento.

Va, peraltro, aggiunto che sulla questione influisce anche un principio cardine del diritto processuale, quello della domanda.

Non di rado, infatti, la pretesa risarcitoria, in ispecie quando è azionata da soggetti che entrano in contatto con l’Amministrazione in quanto portatori di interessi economici di rilievo, non ha ad oggetto il mero pregiudizio derivante dalla violazione dell’obbligo di comportamento imposto all’Amministrazione, a prescindere quindi dalla soddisfazione dell’interesse finale, ma, al contrario,

proprio il pregiudizio connesso alla preclusione frapposta dall'Amministrazione alla realizzazione del bene finale.

In queste ipotesi il giudice non può né eludere la domanda, né tanto meno accoglierla a prescindere dalla formulazione di un giudizio, laddove possibile, sulla certa o statisticamente probabile spettanza del bene dell'utilità finale.

Questo giudizio prognostico si presenta particolarmente delicato, specie quando vi sia necessità di distinguere a seconda della tipologia dell'attività amministrativa dal cui concreto esercizio dipende il conseguimento del bene della vita: il giudizio prognostico, difatti, pone problemi diversi e si atteggia in modo differenziato a seconda che il soddisfacimento della pretesa sia correlato ad attività vincolata, tecnico-discrezionale o discrezionale pura.

Secondo quanto rilevato, il rischio che il giudice si sostituisca all'Amministrazione, sia pure in modo virtuale e nella sola prospettiva risarcitoria, diventa tanto più consistente quanto più sono intensi i margini di valutazione rimessi alla seconda nel riconoscere al privato, asseritamente leso, il bene della vita.

Evenienza questa che viene individuata in quelle ipotesi in cui l'attività dell'Amministrazione sia connotata da margini di discrezionalità amministrativa pura, anziché solo tecnica: in questa ipotesi si prospetta il rischio di un'ingerenza del giudice - chiamato a formulare il giudizio prognostico sulla spettanza del bene non ottenuto con la determinazione illegittima ed annullata - nella sfera davvero esclusiva dell'Amministrazione, quella afferente al merito amministrativo ed alle valutazioni di pura opportunità e convenienza alla stessa spettanti nella prospettiva dell'ottimale perseguimento dell'interesse pubblico.

In questi casi, connotati dalla persistenza in capo all'Amministrazione di significativi spazi di discrezionalità amministrativa pura, si esclude che il giudice possa indagare sulla spettanza del bene della vita, ammettendo il risarcimento solo dopo e a condizione che l'Amministrazione, riesercitato il proprio potere, abbia

riconosciuto all'istante il bene stesso: nel qual caso, il danno ristorabile non potrà che ridursi al solo pregiudizio determinato dal ritardo nel conseguimento di quel bene.

E' in applicazione di questi principi, dai quali il collegio non ravvisa motivi per discostarsi, che va risolto il caso di specie – in realtà di assai semplice soluzione - nel quale la società ricorrente chiede il ristoro del danno conseguente al ritardo nel rilascio della carta di circolazione definitiva: di assai semplice soluzione, come s'è accennato, in quanto, come risulta dal resoconto in narrativa, “La Linea” non ha mai dimostrato, nemmeno nel corso del presente giudizio, il possesso del titolo amministrativo – in particolare, la partecipazione al consorzio CONAM, concessionario del servizio per il trasporto pubblico locale –, reiteratamente richiesto dall'Ufficio, necessario ai sensi dell'art. 87 del c.d.s. per l'ottenimento della carta di circolazione, e, peraltro, ha giammai avuto intestata una efficace carta di circolazione (definitiva) che le consentisse di svolgere legittimamente il servizio con l'automezzo targato BC 327 KT (che, invece, l'Ufficio della Motorizzazione ha rilasciato a CONAM: cfr. la nota 1.3.2005 dell'Ufficio DTT di Venezia).

Donde l'infondatezza della pretesa risarcitoria per mancata spettanza – espressamente sancita dall'Amministrazione e non ritualmente impugnata dall'interessata - del “bene della vita” richiesto con il procedimento amministrativo che si assume pregiudizievolvermente ritardato.

Il ricorso va, conseguentemente respinto, le spese potendo essere compensate in ragione della particolarità della controversia.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa le spese e le competenze del giudizio tra le parti.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 15 novembre 2012 con l'intervento dei magistrati:

Claudio Rovis, Presidente FF, Estensore

Silvia Coppari, Referendario

Enrico Mattei, Referendario

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 26/11/2012

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)