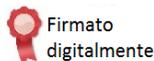


Pubblicato il 30/01/2025

N. 00259/2025 REG.PROV.COLL.
N. 01844/2020 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 Sicilia****(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1844 del 2020, proposto da Panormus 2000 S.r.l., Apcoa Parking Italia S.r.l., in persona dei legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'avvocato Alessandro Palmigiano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia.

contro

Comune di Palermo, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato _____ con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia.

per l'accertamento

dell'inadempimento e /o del ritardo dell'amministrazione nell'adottare la revoca dell'O.D. n. 273 del 17/3/2020 e ripristinare la sosta tariffata nelle c.d. zone Blu e per la condanna del Comune di Palermo al risarcimento dei danni subiti dalle società ricorrenti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Palermo;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 4 novembre 2024 il dott. Domenico De Falco e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1) Con ricorso notificato in data 2 novembre 2020 e depositato il successivo 18 novembre, le società Panormus 2000 s.r.l. e Apcoa Parking Italia s.r.l. hanno premesso che con deliberazione della Giunta Comunale n. 481 del 15/11/2005 il Comune di Palermo approvava il progetto definitivo e la convenzione per la concessione per novanta anni alla Gecopre S.p.a. per la progettazione, costruzione e gestione del parcheggio multipiano interrato per complessivi 711 posti ubicato nella piazza Vittorio Emanuele Orlando, e per la gestione di complessivi 2.701 posti auto in superficie.

Conformemente alla delibera di Giunta, in data 28/12/2005, veniva stipulata tra il Comune di Palermo e la Gecopre S.p.a. la convenzione avente ad oggetto la concessione del diritto di superficie sulle aree limitrofe al parcheggio interrato ubicato alla Piazza V.E. Orlando e la gestione dei posti auto ivi ubicati. Peraltro, al concessionario Gecopre S.p.a. subentrava nel rapporto concessorio, per effetto di apposita convenzione versata in atti, la Panormus 2000 s.r.l., società di progetto all'uopo costituita.

Alla stipulata convenzione veniva allegato, proseguono le ricorrenti, il piano Economico e Finanziario esplicativo del calcolo di sostenibilità finanziaria dell'iniziativa con la previsione di un fatturato per la società concessionaria in relazione alla gestione del parcheggio in struttura e dei 2.701 stalli in superficie pari ad un milione seicentotrentaquattro mila euro annui valorizzati alla data di stipula

della convenzione.

A sua volta con un successivo contratto Panormus 2000 s.r.l. affidava ad Apcoa Parking Italia S.p.a. i servizi di gestione di parcheggio multipiano e posti auto in superficie verso un corrispettivo definito sicché al 2006 gli stalli in superficie nelle c.d. zone blu sono gestite da Apcoa Parking Italia S.p.a.

In data 17 marzo 2020 in concomitanza con l'aggravarsi della pandemia da Covid-19, il Comune di Palermo adottava l'ordinanza n. 273 con cui disponeva la sospensione dei pagamenti per i veicoli in sosta nelle "Zone blu" "fino alla durata delle misure restrittive della mobilità previste dal governo nazionale per contrastare la diffusione del Covid-19". Il medesimo provvedimento rappresentava che tale misura si rendeva necessaria *"non solo per limitare gli spostamenti in ambito urbano, ma anche per consentire all'Amministrazione di impegnare in altre attività gli agenti di polizia municipale attualmente utilizzati per il controllo delle ZONE BLU"*.

Parte ricorrente precisa di non avere impugnato tale ordinanza e che con DPCM 26 aprile 2020 le misure restrittive della mobilità venivano prorogate fino al 31 maggio 2020; tuttavia, proseguono le società attrici, l'ordinanza di sospensione della tariffazione dei parcheggi non veniva ritirata, pertanto con diffida del 19 maggio 2020 la Panormus 2000 s.r.l. invitava l'Amministrazione locale a riattivare la sosta tariffaria nelle Zone blu e l'ente comunale con nota del 4 giugno 2020 forniva rassicurazioni in merito; tuttavia con nota del 25 giugno 2020 il Comune di Palermo sosteneva che le restrizioni alla circolazione sarebbero state prolungate fino al 31 luglio 2020, secondo quanto stabilito dal d.l. 25 marzo 2020, n. 19. Si arriva quindi alla deliberazione della Giunta comunale del 20 luglio 2020 che disponeva il ripristino della tariffazione delle Zone blu su tutto il territorio comunale, invitando il Servizio Mobilità a revocare la predetta ordinanza n. 273/2020, poi effettivamente disposta con ordinanza n. 559 del 28 luglio 2020 con decorrenza dal 3 agosto 2020.

2) In considerazione dell'asserito ritardo con cui il Comune avrebbe riattivato la

tariffazione delle Zone blu (dal 18 maggio al 3 agosto), le società attrici hanno chiesto con il ricorso introduttivo del presente giudizio il risarcimento dei danni lamentati, proponendo il seguente articolato motivo.

Violazione e falsa applicazione della convenzione del 28/12/2005- violazione degli artt. 1175 e 1375 c.c., responsabilità per ritardo; eccesso di potere per contraddittorietà, irragionevolezza e violazione della buona fede oggettiva; violazione dei principi di certezza ed affidamento eccesso di potere per difetto di motivazione; violazione e falsa applicazione art. 41 Cost.

Secondo le ricorrenti la mancata tempestiva riattivazione della tariffa per la sosta nelle Zone blu, al momento in cui è stata riaperta la circolazione, violerebbe gli obblighi convenzionali assunti dal Comune nei confronti del concessionario, oltre che il principio di buona fede e correttezza che ai sensi dell'art. 1375 c.c. devono ispirare il comportamento delle parti nella gestione del rapporto contrattuale. Ma la responsabilità dell'Amministrazione comunale troverebbe fondamento (extracontrattuale) anche nella previsione di cui all'art. 2-bis della l. n. 241/1990 oltre che nel comma 2 dell'art. 30 del c.p.a. in conseguenza dell'illegittimo esercizio della propria attività autoritativa e dal pregiudizio conseguente al mancato esercizio dei poteri pubblici volti a ripristinare l'applicazione della tariffa nelle Zone blu.

In particolare, pur essendo venuta meno la restrizione alla libertà di movimento il Comune avrebbe tardato ad adottare la revoca della sospensione delle tariffe per le zone blu con ciò causando un danno conseguente al mancato guadagno nei mesi tra maggio ed agosto 2020 da parte di Apcoa che si traduce anche in una riduzione del corrispettivo da questa dovuto alla Panormus 2000 s.r.l.

In via subordinata le ricorrenti chiedono la corresponsione di un "congruo indennizzo" derivante dalla violazione degli obblighi di rinegoziazione di cui all'art. 19 della convenzione che prevede proprio il caso di alterazione dell'equilibrio economico del contratto derivante dall'esercizio dei poteri

pubblicistici comunali. In entrambi i casi l'importo da ristorare viene quantificato dalle ricorrenti in euro 425.224,10.

Si è costituito in giudizio il Comune di Palermo, producendo la relazione sui fatti del Servizio Mobilità Urbana.

Parte ricorrente ha depositato una memoria ex art. 73 c.p.a. e prodotto documenti tra cui una perizia di stima dei danni subiti in conseguenza del ritardo nella revoca della sospensione delle tariffe di parcheggio.

3) All'udienza straordinaria per lo smaltimento dell'arretrato del 4 novembre 2024, svoltasi da remoto ai sensi dell'art. 87 comma 4bis c.p.a., la causa è stata trattenuta in decisione.

4) Deve preliminarmente ravvisarsi la sussistenza della giurisdizione amministrativa.

La giurisprudenza più recente ha ripartito la giurisdizione sulle controversie relative alla fase esecutiva di una concessione di servizio nel senso di attribuirle al giudice ordinario quando hanno a oggetto l'adempimento e la correlata determinazione dei diritti e degli obblighi dell'amministrazione e del concessionario, nonché la valutazione *“in via incidentale, [del]la legittimità degli atti amministrativi incidenti sulla determinazione del corrispettivo”* e al giudice amministrativo nei casi in cui l'amministrazione, successivamente all'aggiudicazione definitiva, intervenga con atti autoritativi incidenti direttamente sulla procedura di affidamento, mediante esercizio del potere di annullamento d'ufficio, o comunque adotti atti autoritativi in un procedimento amministrativo disciplinato dalla l. n. 241 del 1990, oltre che nei casi previsti dalla legge (Cass. civ., ss. uu., 8 luglio 2019, n. 18267 e 18 dicembre 2018, n. 32728). Ciò in quanto il potere autoritativo *“non è ravvisabile in linea di principio quando, esaurita la fase pubblicistica della scelta del concessionario, sia sorto il "vincolo" contrattuale e siano in contestazione la delimitazione del contenuto del rapporto, gli adempimenti delle obbligazioni contrattuali e i relativi effetti sul piano del rapporto, salvo che l'amministrazione intervenga con atti autoritativi che incidono direttamente, seppure successivamente all'aggiudicazione,*

sulla procedura di affidamento mediante esercizio del potere di annullamento d'ufficio o comunque nella fase esecutiva mediante altri poteri riconosciuti dalla legge” (Cass. civ., ss. uu., 8 luglio 2019, n. 18267 e 18 dicembre 2018, n. 32728).

Anche la giurisprudenza amministrativa è orientata nel senso che la giurisdizione del giudice ordinario è ancorata alle questioni inerenti l’adempimento e l’inadempimento della concessione stessa, nonché alle conseguenze risarcitorie, relativi ai rapporti paritetici, ferma restando la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nei casi in cui l’amministrazione eserciti poteri autoritativi tipizzati dalla legge (Cons. St., sez. V, 9 aprile 2020, n. 2348, emessa proprio in materia di giurisdizione sulla determina di un Ente territoriale di risoluzione per grave inadempimento di un contratto di affidamento del servizio di gestione parcheggi).

Si tratta quindi di esaminare il caso di specie se i comportamenti imputati all’Amministrazione comunale (nella fattispecie l’omessa revoca della delibera di sospensione della tariffazione n. 273/2020) costituiscano esercizio anche mediato di pubblico potere nel senso di cui alla giurisprudenza della Corte costituzionale (“*la materia dei pubblici servizi può essere oggetto di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo se in essa la pubblica amministrazione agisce esercitando il suo potere autoritativo*”, Corte cost. 6 luglio 2004, n. 204).

Ritiene il Collegio che nella fattispecie non venga in rilievo il comportamento dell’Amministrazione quale parte contrattuale, che peraltro radicherebbe per quanto detto la giurisdizione del G.O., ma la contestazione del mancato esercizio dei poteri autoritativi al fine di revocare la delibera di sospensione della tariffazione esercitando i propri poteri autoritativi *ab externo* rispetto al contratto.

È evidente che tale contestazione non si appunti su eventuali inadempimenti dell’Amministrazione che non ha, ne avrebbe potuto, assumere obblighi con riguardo all’esercizio di poteri autoritativi derivanti dalla gestione di una situazione di emergenza collegata alla salute pubblica; viene invece in rilievo l’omesso esercizio di poteri autoritativi che secondo le società ricorrenti l’Amministrazione

comunale avrebbe dovuto porre in essere più celermente.

5) Ciò premesso in punto di giurisdizione, la domanda è fondata nel merito secondo quanto di seguito precisato.

Deve premettersi che il provvedimento di sospensione dell'applicazione delle tariffe nelle Zone Blu è stato adottato sulla base delle note misure nazionali restrittive della circolazione assunte nel corso del 2020 per contrastare la diffusione dei contagi da Covid-19, sicchè non ne è contestata la legittimità al momento dell'adozione, ma parte ricorrente lamenta il mancato tempestivo ritiro del provvedimento di sospensione dell'obbligo di pagamento per il caso di sosta nelle Zone blu.

Le società ricorrenti lamentano quindi un danno al proprio interesse pretensivo alla riespansione della piena efficacia della concessione nella parte relativa alla possibilità di pretendere le tariffe di parcheggio nelle Zone blu, compressa a seguito dell'adozione dell'ordinanza di sospensione.

Giova premettere che per la consolidata giurisprudenza è possibile pervenire al risarcimento del danno da lesione dell'interesse legittimo soltanto se l'attività illegittima della pubblica amministrazione abbia determinato la lesione del bene della vita al quale l'interesse legittimo, secondo il concreto atteggiarsi del suo contenuto, effettivamente si collega, e che risulta meritevole di protezione alla stregua dell'ordinamento. Il rilievo centrale, quindi, è assunto dal danno, del quale è previsto il risarcimento qualora sia ingiusto, sicché la lesione dell'interesse legittimo è condizione necessaria ma non sufficiente per accedere alla tutela risarcitoria ex art. 30, comma 2, del c.p.a., in quanto occorre altresì che risulti leso, per effetto dell'attività illegittima e rimproverabile dell'Amministrazione pubblica, l'interesse materiale al quale il soggetto aspira. È soltanto la lesione al bene della vita, infatti, che qualifica in termini di "ingiustizia" il danno derivante dal provvedimento illegittimo e rimproverabile dell'Amministrazione e lo rende risarcibile (cfr. Cons. Stato, sez. IV, n. 1437 del 2020; n. 358 del 2019).

L'obbligazione risarcitoria, quindi, affonda le sue radici nella verifica della

sostanziale spettanza del bene della vita ed implica un giudizio prognostico in relazione al se, a seguito del corretto agire dell'amministrazione, il bene della vita sarebbe effettivamente o probabilmente (cioè secondo il canone del "più probabile che non") spettato al titolare dell'interesse. Cosicché, ove il giudizio si concluda con la valutazione della sua spettanza, certa o probabile, il danno, in presenza degli altri elementi costitutivi dell'illecito, può essere risarcito, rispettivamente, per intero o sotto forma di perdita di chance.

L'art. 2 bis della legge n. 241 del 1990 obbliga poi le pubbliche amministrazioni al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento, introducendo il c.d. danno da ritardo; correlativamente nel disciplinare le azioni di condanna, il codice del processo amministrativo, all'art. 30, comma 2, ha previsto che possa essere chiesta la condanna al risarcimento del danno ingiusto derivante non solo dall'illegittimo esercizio dell'attività amministrativa, ma anche dal mancato esercizio di quella obbligatoria.

5.1) Nel caso di specie la responsabilità dell'Amministrazione è ravvisabile non nell'inosservanza del termine di conclusione del procedimento, ma nella mancata adozione tempestiva dell'atto di ritiro dell'ordinanza di sospensione delle tariffe nelle Zone blu, allorchè erano già state almeno in parte ripristinate condizioni di normalità degli spostamenti.

incrementare la mobilità sull'intero territorio nazionale, recandosi presso i propri familiari e/o parenti che vivevano nella stessa Regione, riaprendo parchi e giardini pubblici, nel rispetto delle prescrizioni sanitarie ed evitando, comunque, gli assembramenti: si trattava in altre parole di una prima tappa verso la normalità che avrebbe dovuto essere gradualmente raggiunta.

In tale contesto di progressiva ripresa della circolazione in corrispondenza del decremento dei contagi in quel periodo e del venire, almeno in parte, meno le

ragioni della sospensione (tra cui anche la necessità di disporre del personale deputato ai controlli sul rispetto delle Zone blu), il Comune di Palermo avrebbe dovuto correlativamente ripristinare la possibilità di imporre un corrispettivo per il parcheggio nelle Zone blu, ma a ciò l'Amministrazione non ha provveduto nonostante il sollecito stragiudiziale del 19 maggio 2020 proposto dalla concessionaria.

5.2) Né potrebbe sostenersi che parte ricorrente avrebbe dovuto impugnare il provvedimento di sospensione anche ai fini del criterio di cui all'art. 30, comma 3, c.p.a. a mente del quale *“Nel determinare il risarcimento il giudice valuta tutte le circostanze di fatto e il comportamento complessivo delle parti e, comunque, esclude il risarcimento dei danni che si sarebbero potuti evitare usando l'ordinaria diligenza, anche attraverso l'esperimento degli strumenti di tutela previsti”*.

Ed infatti, è incontestato che al momento in cui il provvedimento di sospensione è stato adottato sussistevano tutte le condizioni perché il Comune adottasse tale provvedimento, la cui natura temporanea, tuttavia, avrebbe dovuto indurre il Comune ad adottare prontamente il provvedimento di ritiro non appena le condizioni, come poi avvenuto, fossero mutate.

Analogamente non può sostenersi che incombesse sulle ricorrenti l'onere di attivare il procedimento del silenzio, atteso che la tempestività dell'azione richiesta all'Amministrazione era incompatibile con i tempi necessari all'avvio e alla definizione di un procedimento giurisdizionale, con la conseguenza che la diffida del 19 maggio deve ritenersi onere sufficiente anche ai fini delle condizioni di cui al predetto art. 30, co. 3, c.p.a.. Peraltro, l'Amministrazione ha in una prima fase riscontrato l'invito a revocare la sospensione, dichiarando l'imminente adozione del provvedimento di revoca della sospensione, poi però effettuato con obiettivo ritardo.

5.3) Sussistono quindi i presupposti nell'*an* per ravvisare la sussistenza di una responsabilità dell'Amministrazione comunale per la ritardata adozione di un provvedimento di ritiro dell'ordinanza di sospensione delle tariffe delle aree di

parcheggio.

In merito alla quantificazione del danno e al conseguente computo delle somme spettanti a titolo risarcitorio il Collegio rileva che non appare congrua la quantificazione di cui alla perizia di parte che si sostanzia nella mera differenza di fatturato tra gli anni 2019 e 2020, la quale non può, però, costituire un criterio affidante, atteso che la quantità di veicoli in circolazione nel periodo tra il 18 maggio e il 3 agosto 2020 non poteva essere raffrontabile a quella dell'anno precedente, atteso che il ritorno alla normale circolazione delle persone dopo il *lock-down* totale non è stata integrale ma progressiva e inizialmente sensibilmente limitata secondo quanto dettagliato dal predetto DPCM 26 aprile 2020.

Nell'assenza dell'opposizione delle parti, il Collegio ritiene, allora, di avvalersi della previsione recata dall'art. 34, comma 4, c.p.a. stabilendo i criteri in base ai quali il Comune di Palermo, previa attivazione di adeguato contraddittorio, deve proporre alle ricorrenti il pagamento di una somma entro un congruo termine, nella specie fissato nella misura di novanta giorni decorrenti dalla comunicazione in via amministrativa della presente sentenza.

Ritiene, in particolare, il Collegio di dover individuare i seguenti criteri per la quantificazione del danno:

- il decremento del fatturato, debitamente comprovato, rispetto allo stesso periodo dell'anno 2019 andrà abbattuto di una percentuale che tenga conto della riduzione del traffico veicolare nell'analogo periodo del 2020 rispetto al 2019;
- sulla somma così determinata andrà eventualmente apportata un'ulteriore decurtazione in forza dei rimborsi e/o indennizzi pubblici a qualunque titolo ottenuti in relazione alla sospensione forzata della remunerazione della concessione nel periodo tra il 18 maggio 2020 e 3 agosto dello stesso anno;
- trattandosi di debito di valore, rivalutare - applicando indici di rivalutazione dei prezzi al consumo ISTAT-FOI - la predetta somma fino alla data di liquidazione; aggiungere, sulla somma annualmente rivalutata, fino alla data di definitiva

liquidazione, gli interessi al tasso legale di natura compensativa (Cass. Civ, Sez. Un., 17 febbraio 1995, n. 1712).

Il ricorso va accolto, quindi, nei termini appena precisati.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate nella misura di cui in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, condanna il Comune di Palermo al risarcimento del danno nei sensi di cui in motivazione.

Condanna il Comune di Palermo al pagamento in favore delle società convenute di complessivi euro 2.000 (duemila/00), oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 4 novembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Aurora Lento, Presidente

Domenico De Falco, Consigliere, Estensore

Calogero Commandatore, Primo Referendario

L'ESTENSORE
Domenico De Falco

IL PRESIDENTE
Aurora Lento

IL SEGRETARIO