



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 Lazio

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5143 del 2010, proposto da:
Bono s.r.l., rappresentata e difesa dagli avv.ti Girolamo Rubino e
Leonardo Cucchiara, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv.
Fabrizio Paoletti in Roma, via G. Bazzoni, n. 3;

contro

Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della Protezione
civile, Commissario delegato per l'emergenza Lampedusa,
rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello stato, presso la
cui sede domicilia in Roma, via dei Portoghesi, n.12;

nei confronti di

Seap s.r.l., on costituita in giudizio;

per la declaratoria di illegittimità

del silenzio serbato dall'intimata amministrazione in ordine alle sorti
dell'aggiudicazione in favore della ricorrente nella seduta del 30 aprile

2009 dell'affidamento del servizio di gestione dei materiali derivanti dalla riduzione volumetrica dei relitti e delle imbarcazioni stoccate nelle aree di deposito temporaneo sull'isola di Lampedusa, e, ove del caso, di bonifica delle citate aree al fine delle attività di recupero o di smaltimento con le modalità "chiavi in mano";

per l'accertamento dell'illegittimità e illiceità del silenzio e della sua idoneità a fondare le responsabilità risarcitoria per danni;

per la condanna a provvedere in senso favorevole alla ricorrente e comunque in maniera espressa sulla sorte dell'aggiudicazione in parola;

per la condanna dell'amministrazione al risarcimento del danno derivante dall'inosservanza dei termini di conclusione del procedimento, *ex art. 2 bis*, l. 241/90.

Visto il ricorso;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'intimato plesso amministrativo;

Viste le memorie difensive;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del 23 febbraio 2011 il cons. Anna Bottiglieri e uditi per le parti i difensori come da relativo verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Espone la Bono s.r.l. di aver partecipato alla gara indetta dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della Protezione

civile, Commissario delegato per l'emergenza Lampedusa, per l'affidamento del servizio di gestione dei materiali derivanti dalla riduzione volumetrica dei relitti e delle imbarcazioni stoccate nelle aree di deposito temporaneo sull'isola di Lampedusa, e, ove del caso, di bonifica delle citate aree al fine delle attività di recupero o di smaltimento con le modalità "chiavi in mano", per un importo complessivo pari a € 350.000,00, comprensivo degli oneri della sicurezza di smaltimento e bonifica, e che nella seduta del 30 aprile 2009 la Commissione valutatrice disponeva l'aggiudicazione in favore della società, avendo la stessa offerto il prezzo più vantaggioso.

Espone ancora la società di aver provveduto, con atto notificato in data 8 marzo 2010 e rimasto senza esito, a diffidare l'amministrazione, rimasta inerte, a definire il procedimento con la stipula del contratto di appalto.

Ciò posto, con ricorso notificato in data 28 maggio 2010 e depositato il successivo 9 giugno, la società domanda, previa declaratoria di illegittimità del silenzio serbato dall'intimata amministrazione in ordine alle sorti dell'aggiudicazione e accertamento dell'illegittimità e illiceità del silenzio e della sua idoneità a fondare le responsabilità risarcitoria per danni, la condanna dell'amministrazione a provvedere in senso favorevole alla società e comunque in maniera espressa sulla sorte dell'aggiudicazione in parola, anche mediante commissario *ad acta*, nonché la condanna dell'amministrazione al risarcimento del danno derivante dall'inosservanza dei termini di conclusione del procedimento, *ex art. 2 bis*, l. 241/90.

A sostegno delle interposte domande, parte ricorrente precisa innanzitutto che non può costituire legittima causa di sospensione del procedimento in parola la circostanza che altra impresa partecipante alla procedura concorsuale, la Seap s.r.l., ha impugnato innanzi a questo Tar la disposta esclusione dalla gara (R.G. 5842/09), atteso che con ordinanza n. 4682/09 della Sezione la connessa istanza cautelare è stata respinta.

La società denuncia poi la violazione dell'art. 97 Cost., dell'art. 2 della l. 241/90, recepita dalla l.r. Sicilia 10/91 e s.m.i., dell'art. 109 del d.P.R. 554/99 e dell'art. 8 del r.d. 827/24, nonché l'eccesso di potere per illogicità, arbitrio ed ingiustizia manifesta.

In particolare, ad avviso della ricorrente, che invoca la pertinente giurisprudenza amministrativa, sussistono tutti i presupposti cui la richiamata normativa riconnette la formazione del "silenzio inadempimento", ed, in particolare, la colpevole inerzia serbata dall'amministrazione nel definire il procedimento nel termine di 60 giorni dall'aggiudicazione, e ciò anche successivamente alla formale richiesta di stipula del contratto, e senza l'esistenza di alcun elemento ostativo alla definizione del procedimento.

La società illustra poi la fondatezza della propria pretesa sostanziale ad ottenere la stipula del contratto di appalto e la consegna dei relativi lavori, e la sua giustiziabilità a mente del novellato art. 2 della l. 241/90.

Quanto, infine, al risarcimento del danno, *ex art. 2 bis* della l. 241/90, da quantificarsi in via equitativa, la società sostiene innanzitutto che le

inspiegabili disfunzioni ed inadempienze dell'amministrazione hanno determinato all'impresa un ingente danno economico, in ragione della immobilizzazione di mezzi e manodopera impegnati per l'esecuzione dell'appalto.

Richiamando, poi, anche qui la giurisprudenza amministrativa in tema di risarcimento del danno ingiusto causato dall'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento, espone che nel caso di specie sussistono tutti gli elementi integrativi della responsabilità a carico della p.a. *ex* art. 2043 c.c., ovvero, il danno arrecato alla sfera economica della società, in violazione di leggi e regolamenti, l'evento dannoso casualmente riferibile alla condotta omissiva della p.a., il nesso di causalità tra l'inerzia serbata nella conclusione del procedimento e il danno patrimoniale subito, consistente nei mancati profitti connessi all'impossibilità di eseguire i lavori nonché all'immobilizzazione di mezzi e manodopera impegnati per l'esecuzione dell'appalto, nonché la colpa della p.a., concretatesi nella violazione delle regole di imparzialità, correttezza e buona amministrazione.

2. Si è costituito in resistenza, senza espletare alcuna difesa, l'intimato plesso amministrativo.

3. La controversia è stata indi trattenuta in decisione alla pubblica udienza del 23 febbraio 2011.

4. Alla luce degli elementi esposti in gravame, che non hanno formato oggetto di alcuna confutazione o, comunque, precisazione, da parte dell'amministrazione resistente, pur costituita in giudizio, è fondata la

domanda interposta dalla società ricorrente di condanna dell'amministrazione a provvedere in maniera espressa sulla sorte dell'aggiudicazione in parola, qualificandosi senz'altro come illegittimo il silenzio al riguardo serbato dall'amministrazione, e ciò anche a seguito dell'atto di diffida e messa in mora notificatole dalla società.

Invero:

- l'art. 2 della l. 7 agosto 1990, n. 241 dispone, al comma 1, che ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad un'istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, le pubbliche amministrazioni hanno il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso;
- il comma 2 della stessa previsione stabilisce che nei casi in cui disposizioni di legge ovvero i provvedimenti di cui ai commi 3, 4 e 5 non prevedono un termine diverso, i procedimenti amministrativi di competenza delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali devono concludersi entro il termine di trenta giorni;
- l'art. 109 del d.p.r. 21 dicembre 1999, n. 554, regolamento di attuazione della l. 11 febbraio 1994, n. 109, legge quadro in materia di lavori pubblici, e successive modificazioni, dispone che la stipulazione del contratto di appalto deve aver luogo entro sessanta giorni dalla aggiudicazione nel caso di pubblico incanto, licitazione privata ed appalto-concorso ed entro trenta giorni dalla comunicazione di accettazione dell'offerta nel caso di trattativa privata e di cottimo fiduciario;

- l'art. 88 del r.d. 23 maggio 1924, n. 827, regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato, prevede che, avvenuta la definitiva aggiudicazione, si procede nel più breve termine alla stipulazione del contratto, tranne i casi in cui il verbale di aggiudicazione tenga luogo di contratto.

Al riguardo, è noto che l'obbligo di provvedere espressamente sui procedimenti attivati d'ufficio o ad istanza di parte concretizza un principio di civiltà giuridica, definitivamente codificato dalla legge generale sul provvedimento amministrativo n. 241 del 1990, che trasmette un forte segnale in ordine alla doverosità dell'agire della pubblica amministrazione, collegato al necessario raggiungimento della definizione, in senso positivo o negativo, di quella quota di interesse sostanziale soggettivizzata nella posizione del privato cui il provvedimento è diretto.

Proprio in virtù dell'alto sentire che l'obbligo di provvedere esprime, la correlata norma di cui all'art. 2 della l. 241/90 non solo non è stata corredata da eccezioni (le limitatissime fattispecie, costituenti casi limite, che sfuggono alla previsione sono state, infatti, individuate solo in via giurisprudenziale), ma è stata accompagnata da altra previsione di carattere rafforzativo, costituita dall'art. 2 *bis* della stessa legge, aggiunto dalla lettera c) del comma 1 dell'art. 7, l. 18 giugno 2009, n. 69.

In forza di detta ultima previsione, la violazione del termine finale di un procedimento amministrativo, seppur non comportando l'illegittimità dell'atto tardivo, determina conseguenze significative sul

piano della responsabilità civile dell'amministrazione (C. Stato, IV, 06-04-2010, n. 1913).

Sotto il profilo processuale, poi, l'art. 30 del codice del processo amministrativo di cui al d. lgs. 2 luglio 2010, n. 104 dispone che *“Per il risarcimento dell'eventuale danno che il ricorrente compri di aver subito in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento, il termine di cui al comma 3 (ovvero quello relativo alla domanda di risarcimento per lesione di interessi legittimi, n.d.r.) non decorre fintanto che perdura l'inadempimento. Il termine di cui al comma 3 inizia comunque a decorrere dopo un anno dalla scadenza del termine per provvedere”*.

5. Il fascicolo di causa non si profila, invece, maturo per la decisione in relazione alle ulteriori domande formulate da parte ricorrente, tendenti all'accertamento della fondatezza della pretesa sostanziale (la cui pronuncia, può aggiungersi, è ora subordinata all'apprezzamento dei parametri di cui all'art. 31, comma 3 del codice del processo amministrativo) e alla condanna dell'amministrazione al risarcimento del danno conseguente all'inosservanza del termine di conclusione del procedimento, da quantificarsi in via equitativa.

Invero, da un lato, la ricorrente ha corredato il gravame unicamente della copia dell'atto di diffida e messa in mora notificato all'amministrazione, e, dall'altro, la parte resistente, pur costituita in giudizio, non ha formulato difese né prodotto alcuna documentazione afferente al procedimento in parola.

6. Per l'effetto:

- l'amministrazione resistente va condannata a provvedere con un

provvedimento espresso in ordine alle sorti dell'aggiudicazione in parola, da adottarsi nel termine di 60 giorni, decorrenti dalla notificazione o dalla comunicazione in via amministrativa, se anteriore, del presente provvedimento.

- la parte ricorrente va, a sua volta, onerata, ex artt. 2697 c.c. e 64 del codice della giustizia amministrativa, alla presentazione di ogni atto e documento, che sia nella sua disponibilità, fondante titolo delle ulteriori pretese avanzate nei confronti dell'amministrazione, di cui al punto che precede.

7. Le spese del presente segmento di giudizio, liquidate come in dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima)

NON DEFINITIVAMENTE pronunciando sul ricorso di cui in epigrafe, lo accoglie parzialmente, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, e, per l'effetto:

- condanna l'amministrazione resistente a provvedere con un provvedimento espresso in ordine alle sorti dell'aggiudicazione della gara per cui è causa, da adottarsi nel termine di 60 giorni, decorrenti dalla notificazione o dalla comunicazione in via amministrativa, se anteriore, del presente provvedimento;

- onera la parte ricorrente alla presentazione di ogni atto e documento che sia nella sua disponibilità, posto a fondamento delle ulteriori domande avanzate in ricorso e non definite con il presente provvedimento.

Condanna l'amministrazione resistente a corrispondere alla parte ricorrente le spese del presente segmento di giudizio, che liquida complessivamente in € 1.000,00 (mille/00) oltre IVA e CPA.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 23 febbraio 2011 con l'intervento dei magistrati:

Giorgio Giovannini, Presidente

Roberto Politi, Consigliere

Anna Bottiglieri, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 21/03/2011

IL SEGRETARIO

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