

pubblicato il 19/01/2021

N. 00719/2021 REG.PROV.COLL.

N. 08965/2020 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 il Lazio

(Sezione Seconda Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8965 del 2020, proposto da Riccardo Magi, Alessandro Capriccioli e Francesco Mingiardi, personalmente e nella qualità di rappresentanti del comitato “Si Mobilitiamo Roma”, rappresentati e difesi dagli avvocati Francesco Mingiardi e Luigi Patricelli, con domicilio eletto presso lo studio dei medesimi in Roma, via Archimede, n. 143 e domicilio digitale agli indirizzi pec come da Registri di Giustizia;

contro

Roma Capitale, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Pier Ludovico Patriarca, con domicilio eletto presso l'Avvocatura dell'ente in Roma, via del Tempio di Giove, n. 21 e domicilio digitale come da p.e.c. da Registri di Giustizia;

nei confronti

Comitato “ATAC Bene Comune”, in persona del Presidente pro tempore, non costituito in giudizio;

per

l'ottemperanza della sentenza, n. 13825/2019 emessa ad esito del giudizio R.G. 6761/19 dal T.A.R. del Lazio, sede di Roma, sez. Seconda bis, pubblicata in data 03.12.2019, con cui è stato annullato parzialmente il "verbale delle operazioni" predisposto dall'Ufficio Centrale per il Referendum in materia di trasporto pubblico locale, quale atto conclusivo del procedimento dei referendum consultivi tenutisi a Roma in data 11 novembre 2018;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Roma Capitale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 12 gennaio 2021 la dott.ssa Brunella Bruno ed uditi i difensori delle parti in collegamento da remoto in videoconferenza come indicato nel verbale di udienza, secondo quanto disposto dall'art. 25 del decreto legge 28 ottobre 2020, n. 137;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso introduttivo del presente giudizio, i Sig.ri Riccardo Magi, Alessandro Capriccioli e Francesco Mingiardi, personalmente e nella qualità di rappresentanti del comitato "Si Mobilitiamo Roma", hanno agito per l'ottemperanza della sentenza di questa Sezione n. 13825/2019, di accoglimento del ricorso iscritto al numero di R.G. 6761 del 2019, avente ad oggetto l'atto conclusivo del procedimento dei referendum consultivi tenutisi a Roma in data 11 novembre 2018, riferiti alla esternalizzazione del servizio di trasporto pubblico di Roma Capitale (attualmente svolto da Atac).

2. Premessa un'ampia illustrazione della vicenda contenziosa definita con la sentenza sopra indicata, non impugnata e che, dunque, ha acquisito l'incontrovertibilità del giudicato, parte ricorrente ha censurato l'inottemperanza da parte di Roma Capitale, giacché, in conformità ai vincoli giudiziali, la Sindaca di Roma Capitale avrebbe dovuto provvedere all'adozione di un provvedimento dichiarativo degli esiti referendari, conclusisi con la vittoria dei "SI", come accertato nel verbale delle operazioni predisposto dall'ufficio centrale per il referendum, con relativa pubblicazione all'albo pretorio e sul sito istituzionale dell'ente, al quale avrebbe dovuto fare seguito la trattazione in seno all'Assemblea Capitolina per l'adozione delle relative determinazioni ai sensi e per gli effetti dell'art. 10, comma 6 dello Statuto comunale entro trenta giorni dalla proclamazione degli esiti referendari.

3. I ricorrenti hanno, dunque, domandato al Tribunale di ordinare a Roma Capitale di dare puntuale e completa esecuzione alla sentenza, provvedendo ai sopra indicati adempimenti, con eventuale adozione del predetto provvedimento in sostituzione del Sindaco e con nomina, per il caso di perdurante inottemperanza, di un Commissario ad acta, con condanna del Comune al pagamento di una penalità di mora (astreinte) per il ritardo nell'esecuzione del giudicato, oltre che con vittoria di spese e onorari.

4. Roma Capitale si è costituita in giudizio per resistere al gravame, sollevando eccezione di inammissibilità del ricorso per vizi della notificazione, essendo pervenuto all'ente un atto che in realtà, come si evince dalla relativa relata, era diretto al Comitato Atac Bene Comune, nonché della pretesa al pagamento di una penalità di mora, stante l'assenza di intimazioni che avrebbero dovuto essere previamente rivolte all'amministrazione, concludendo, comunque, per il rigetto del gravame.

5. In data 5 gennaio 2021 la difesa dei ricorrenti ha prodotto memoria e documentazione in replica alle deduzioni di controparte, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

6. Alla camera di consiglio del 12 gennaio 2021 la causa è stata trattenuta per la decisione.

7. Il Collegio deve, in primo luogo, esaminare le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla difesa dell'amministrazione comunale.

8. Le eccezioni non meritano accoglimento.

9. In relazione ai dedotti vizi della notificazione del ricorso introduttivo del presente giudizio, il Collegio rileva che risulta documentato che l'atto è stato ritualmente notificato all'amministrazione comunale, la quale, infatti, si è costituita in giudizio articolando le proprie difese, e che l'erroneità scaturita dalla inversione delle relate di notificazione dirette a Roma Capitale ed al Comitato "ATAC Bene Comune" non solo non hanno dispiegato una incidenza sostanziale ma sono state superate dal successivo rinnovo della notificazione del ricorso a detto Comitato, al quale la difesa dei ricorrenti ha autonomamente provveduto, constando la ricezione dell'atto in data 23.10.2020 al Comune ed in data 6 e 9 novembre 2020 al Comitato. Ed è appena il caso di soggiungere che nella fattispecie viene in rilievo la proposizione dell'azione di ottemperanza per la quale non opera il termine di decadenza bensì quello di prescrizione proprio, appunto, dell'actio iudicati (art. 114, comma 1 c.p.a.; cfr. sul punto la recente decisione dell'A.P. n. 24 del 2020), con conseguente infondatezza anche delle ulteriori deduzioni della difesa dell'amministrazione incentrate sulla necessità di una espressa autorizzazione del giudice per il rinnovo della notificazione.

10. Del pari infondata si palesa l'ulteriore eccezione di inammissibilità sollevata in relazione alla richiesta di condanna di parte ricorrente formulata ai sensi dell'art. 114, comma 4, lett. e) c.p.a., la cui proposizione, contrariamente a quanto, peraltro genericamente, sostenuto da parte ricorrente, non è subordinata ad un onere di previa diffida, dovendosi al riguardo rimarcare che l'istituto assolve ad una finalità sanzionatoria e non risarcitoria, essendo volto non già a riparare il pregiudizio cagionato dalla non esecuzione della sentenza bensì a sanzionare la disobbedienza

alla statuizione giudiziaria stimolando all'adempimento dei vincoli nascenti dalla pronuncia.

11. Il ricorso merita accoglimento nei termini di seguito indicati.

12. Con la sentenza oggetto di ottemperanza è stato, in primo luogo, statuito, in accoglimento della specifica censura proposta dai ricorrenti, che "... l'esito referendario avrebbe dovuto costituire oggetto di proclamazione da parte del Sindaco, con propria dichiarazione, la quale, in conformità alla disciplina recata dal d.lgs. n. 33 del 2013 s.m.i., avrebbe, del pari, dovuto costituire oggetto di pubblicazione con forme idonee ad assicurare l'informazione tempestiva alla cittadinanza, di cruciale rilievo con riferimento ai referendum consultivi, che costituiscono fondamentale strumento di democrazia partecipativa".

13. In accoglimento delle ulteriori deduzioni proposte, inoltre, con la sentenza in esame è stata esclusa l'applicazione del quorum minimo alla consultazione, poiché previsto da norma statutaria abrogata, rilevandosi, in applicazione del principio di legalità, che l'esito referendario non è soggetto a sbarramenti, con la conseguenza che l'amministrazione avrebbe dovuto procedere alla promulgazione del risultato che ha visto prevalere i 'Sì', con gli effetti che derivano dalla disciplina di riferimento.

14. Nella sentenza in esame, in particolare, è stato sottolineato che "la eliminazione del quorum – disposta con la delibera 5 del 2018 con il dichiarato scopo di conformare la disciplina comunale ai principi espressi dal Codice di buona condotta sui referendum adottato dalla Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto, che considera con sfavore la sussistenza di soglie e percentuali minime determinanti una sostanziale assimilazione degli elettori che si astengono a quelli che esprimono un voto negativo – dispiega la sua incidenza proprio nella fase di indizione delle consultazioni". Con chiarezza la pronuncia ha affermato che "...il quorum non avrebbe potuto trovare applicazione, con la conseguenza che, a seguito della proclamazione del positivo esito referendario da parte della Sindaca,

l'Assemblea Capitolina avrebbe dovuto determinarsi, con assunzione delle relative responsabilità politiche, sull'esito delle consultazioni, motivando pubblicamente l'eventuale non accoglimento dell'indirizzo espresso dal referendum”.

15. Gli effetti demolitori che si appuntano sull'annullamento del verbale impugnato, “nella parte in cui reca riferimento all'art. 10, comma 2 dello Statuto di Roma Capitale nella formulazione anteriore rispetto a quella vigente tanto alla data della indizione disposta con la predetta ordinanza quanto alla data di svolgimento delle consultazioni” si saldano, dunque, con i vincoli conformativi scaturenti dal giudicato, in conformità ai quali il Sindaco di Roma Capitale avrebbe dovuto provvedere all'adozione del provvedimento dichiarativo degli esiti referendari, conclusisi con la vittoria dei “SI”, con successiva e sollecita calendarizzazione della seduta nella quale l'Assemblea capitolina avrebbe dovuto assumere le proprie determinazioni, secondo quanto inequivocabilmente esplicitato nella pronuncia oggetto di ottemperanza.

16. L'ottemperanza deve, per sua natura, consistere nell'“attuazione del giudicato” e deve essere non solo “esatta”, con ascrizione, quindi, tanto della radicale inerzia, sussistente nella fattispecie, quanto della parziale esecuzione, nella nozione dell'inottemperanza, ma anche tempestiva, in conformità ai generali canoni di lealtà comportamentale ai quali l'amministrazione deve conformare il proprio operato.

16.1. A simili considerazioni è da tempo giunta la giurisprudenza, con orientamento che risulta recepito dal Codice del processo amministrativo.

16.2. Si tratta peraltro di un assunto in linea con i principi di effettività della tutela giurisdizionale e di ragionevole durata del processo, alla luce dei quali il diritto alla tutela giurisdizionale comprende il diritto ad ottenere l'esecuzione della sentenza favorevole, in tempi rapidi.

16.3. Tali principi assumono una peculiare valenza nella fattispecie in considerazione della natura della controversia definita con la sentenza rimasta inottemperata, riferita

allo svolgimento ed agli esiti di referendum consultivi, che costituiscono fondamentale strumento di democrazia partecipativa, assumendo, pertanto, l'inerzia dell'amministrazione comunale un particolare disvalore, acuito dalla prossima scadenza del mandato elettorale dell'attuale consiglio comunale.

17. Proprio in considerazione della precipua valenza che si correla agli istituti che costituiscono estrinsecazione del modello di democrazia partecipativa, il Collegio non ritiene di adottare in via diretta il provvedimento richiesto dai ricorrenti, ordinando, invece, in accoglimento del ricorso introduttivo del presente giudizio, alla Sindaca di Roma Capitale di provvedere nel termine di dieci (10 gg.) dalla comunicazione ovvero, se antecedente, dalla notificazione della presente sentenza all'adozione del provvedimento dichiarativo degli esiti referendari, conclusisi con la vittoria dei "SI", come accertato nel verbale delle operazioni predisposto dall'ufficio centrale per il referendum, con relativa pubblicazione all'albo pretorio e sul sito istituzionale dell'ente, con fissazione, contestuale all'adozione di detto atto, della data di convocazione dell'Assemblea capitolina, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 10, comma 6 dello Statuto comunale (e che, dunque, dovrà svolgersi entro il termine di trenta giorni dalla proclamazione degli esiti referendari).

18. Per l'ipotesi di perdurante inottemperanza, viene sin d'ora nominato quale commissario ad acta il Prefetto di Roma, il quale, successivamente alla scadenza del termine di dieci giorni sopra indicato, provvederà all'adozione del provvedimento dichiarativo degli esiti referendari in conformità ai vincoli giudiziali cristallizzati nella pronuncia passata in giudicato ed alla convocazione dell'Assemblea capitolina entro il ridetto termine di trenta giorni dalla proclamazione degli esiti referendari.

19. Al riguardo si precisa che:

- il commissario ad acta si insedierà con immediatezza alla scadenza del primo termine a provvedere (dieci giorni decorrenti dalla comunicazione ovvero, se antecedente, dalla notificazione della presente sentenza), laddove non pervenga

presso il suo ufficio comunicazione di avvenuta adozione e pubblicazione del sopra indicato provvedimento dichiarativo con fissazione della data di convocazione dell'Assemblea capitolina ai sensi dell'art. 10, comma 6 dello Statuto comunale, che, pertanto, dovrà essergli indirizzato a cura del Sindaco di Roma Capitale;

- all'atto del suo insediamento il commissario terrà conto degli atti e delle attività eventualmente poste in essere dall'ente in esecuzione solo parziale e ne farà salvi gli effetti se utili ai fini della compiuta esecuzione del giudicato, provvedendo alla adozione e pubblicazione del provvedimento dichiarativo ed alla convocazione dell'Assemblea capitolina ai sensi dell'art. 10, comma 6 dello Statuto entro i successivi cinque giorni;

- è parte integrante del mandato che viene conferito dal Tribunale al Commissario ad acta, l'obbligo di trasmettere alla competente Procura della Corte dei Conti una puntuale relazione sui fatti di causa, al fine di consentire la doverosa verifica della eventuale sussistenza di profili di responsabilità amministrativa in capo ai funzionari ed agli amministratori del Comune.

20. L'onere del compenso al Commissario ad acta viene posto, sin da ora, a carico del Comune resistente e verrà liquidato con separata ordinanza ad avvenuto espletamento dell'incarico, dietro presentazione di documentata e quantificata richiesta e di una relazione illustrativa sull'attività espletata da parte del Commissario medesimo.

20. Alla luce delle modalità di esecuzione sopra indicate, tenuto conto delle tempistiche stabilite per l'intervento del Commissario ad acta, il Collegio non ritiene di accogliere la domanda di condanna del Comune al pagamento di una penalità di mora, non residuando margini per differimenti ulteriori nell'attuazione del giudicato.

21. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo, riservata a successivo provvedimento la liquidazione del compenso dovuto al

commissario ad acta che, compiuto l'incarico, ne trasmetterà la notula a questo giudice.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda bis), definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe indicato:

- dichiara l'inottemperanza della sentenza di questa Sezione n. 13825 del 2019;
- ordina al Sindaco di Roma Capitale di dare piena ed integrale esecuzione alla sopra indicata sentenza, con le modalità e nei termini stabiliti in motivazione;
- nomina sin d'ora, per l'ipotesi di perdurante inottemperanza oltre il suddetto termine, il Commissario ad acta nella persona del Prefetto di Roma che provvederà ai sensi e nei termini di cui in motivazione al compimento degli atti necessari all'esecuzione della predetta sentenza, con onere del relativo compenso posto sin d'ora a carico di Roma Capitale.

Condanna Roma Capitale al pagamento delle spese del presente giudizio in favore dei ricorrenti, che liquida in complessivi € 2500,00 (duemilacinquecento/00), oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 gennaio 2021, tenutasi in collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto disposto dall'art. 25 del decreto legge 28 ottobre 2020, n. 137, con l'intervento dei magistrati con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente

Salvatore Gatto Costantino, Consigliere

Brunella Bruno, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Brunella Bruno

IL PRESIDENTE
Elena Stanizzi

IL SEGRETARIO