

RESPONSABILITA' DELLA P.A: Ritardata nomina a componente della Giunta della Camera di Commercio, Industria, Artigianato, Agricoltura - Ove la P.A. abbia spiegato l'azione amministrativa in un quadro fattuale e giuridico complesso, nonché in assenza di precedenti giurisprudenziali specifici sulla questione giuridica controversa - Non può essere accolta - Ragioni.

Tar Puglia - Lecce, Sez. III, 25 luglio 2022, n. 2165

“[...] Ai fini del riconoscimento della spettanza del risarcimento dei danni l'illegittimità del provvedimento amministrativo di per sé non fornisce un riscontro automatico della colpevolezza dell'Amministrazione, a tal fine venendo in rilievo altri elementi attinenti al grado di chiarezza della normativa applicabile, alla semplicità o alla complessità degli elementi di fatto esaminati, al carattere vincolato della statuizione provvedimento da assumere ovvero all'ambito più o meno ampio della discrezionalità di volta in volta esercitata; la ponderazione di questo insieme di elementi è consustanziale al giudizio di rimproverabilità e conduce a ravvisare l'elemento psicologico della colpa della pubblica amministrazione non già nella mera violazione dei canoni di imparzialità, correttezza e buona amministrazione, ma nella sussistenza di inescusabili negligenze ovvero di errori interpretativi manifestamente gravi, apprezzabili come tali in relazione all'interesse giuridicamente protetto di colui che instaura un rapporto con l'Amministrazione; la responsabilità deve invece essere negata quando l'indagine conduce al riconoscimento dell'errore scusabile per la sussistenza di contrasti giudiziari, per l'incertezza del quadro normativo di riferimento o per la complessità della situazione di fatto” [...].

Tanto premesso, nel particolare caso di specie, la notevole complessità del quadro fattuale e giuridico in cui l'Amministrazione resistente si è trovata ad agire in uno con l'assenza di precedenti giurisprudenziali specifici sulla questione giuridica controversa spingono a ritenere che la stessa sia incorsa in un “errore scusabile” [...].”

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della C.C.I.A.A. Lecce;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 giugno 2022 il dott. Giovanni Gallone e uditi per le parti i difensori avv.to A. Zecca in sostituzione dell'avv.to R. Marra, e l'avv.to F. Zacà in sostituzione dell'avv.to B. Ravenna;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con ricorso notificato il 29 dicembre 2017 e depositato il 12 gennaio 2018 la ricorrente, già componente dell'organo consiliare della Camera di Commercio Industria Artigianato Agricoltura di Lecce insediatosi in data 23 giugno 2015, ha domandato la condanna, ex art. 30 comma 5 c.p.a., della medesima C.C.I.A.A. al risarcimento per equivalente, in via equitativa oltre interessi e rivalutazione, dei danni subiti per la ritardata nomina (avvenuta il 16 ottobre 2017 anziché il 10 luglio 2015) a componente della Giunta Camerale derivanti dall'adozione della deliberazione di Consiglio Camerale della Camera di Commercio Industria Artigianato Agricoltura di Lecce n. 5 del 10/7/2015 e del verbale n. 3 del 10 luglio 2015 di seduta dello stesso Consiglio.

1.1 Espone, in particolare, la ricorrente di aver impugnato i predetti atti con ricorso n.1960/2015 R.G. e che la Prima Sezione di questo Tribunale, con sentenza n. 529/2016 ha respinto lo stesso. Aggiunge, tuttavia, che la Sezione V del Consiglio di Stato con sentenza n. 4133 del 31 agosto 2017 (diventa irrevocabile) ha accolto l'appello proposto dalla ricorrente, e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, ha accolto il ricorso di primo grado annullando gli atti impugnati ed accertandone, quindi, l'illegittimità.

Sostiene, quindi, di aver sofferto, in conseguenza del comportamento colposo della Camera di Commercio Industria Artigianato Agricoltura di Lecce sostanziatosi nell'adozione di tali atti illegittimi, un danno ingiusto consistente nella illegittima privazione/ritardo dell'esercizio del munus di componente della Giunta Camerale del medesimo Ente.

Nel dettaglio, deduce di aver subito un danno patrimoniale consistente nella mancata percezione dell'indennità di carica prevista in favore dei componenti della Giunta Camerale, che la stessa avrebbe percepito ove fosse stata eletta componente di Giunta nella seduta del 10 luglio 2015 (anziché il 16 ottobre 2017). Inoltre, deduce di aver subito un danno non patrimoniale, che affida alla liquidazione in via equitativa di questo Tribunale, all'immagine ed alla professionalità nonché esistenziale per aver dovuto sostenere e giustificare, anche mediaticamente nei confronti degli organi di informazione a mezzo stampa e televisione, da un canto la legittimità della propria elezione, dall'altro l'illegittimità del procedimento elettorale posto in essere dalla Camera di Commercio. In ultimo, allega di aver sofferto un danno da perdita di chances e prestigio in quanto la mancata elezione nella Giunta Camerale e la tardiva reintegrazione nella stessa avrebbero determinato perdita di visibilità ed avviamento con conseguente abbattimento del fatturato della Società (Roma Multiservizi S.r.l.) di cui è socia ed amministratrice (da € 302.208 del 2014 ad € 166.162 ed € 142.684 rispettivamente del 2015 e 2016, e di € 105.775 fino al 15 dicembre 2017).

2. In data 10 aprile 2018 si è costituita in giudizio la C.C.I.A.A. di Lecce eccependo l'inammissibilità, l'improcedibilità e, gradatamente, l'infondatezza del ricorso e chiedendone la reiezione.
3. In data 19 maggio 2022 la C.C.I.A.A. di Lecce ha depositato memorie ex art. 73 c.p.a. svolgendo ulteriormente le proprie difese.
4. In data 31 maggio 2022 la ricorrente e la C.C.I.A.A. di Lecce hanno depositato memorie in replica.
5. All'udienza pubblica del 21 giugno 2022 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Il ricorso, tempestivamente proposto nell'osservanza del termine di centoventi giorni ex art. 30 comma 5 c.p.a. dal passaggio in giudicato della sentenza n. 4133 del 31 agosto 2017 della Sezione V del Consiglio di Stato che ha disposto l'annullamento della deliberazione di Consiglio Camerale della C.C.I.A.A. di Lecce n. 5 del 10/7/2015 e del verbale n. 3 del 10 luglio 2015 di seduta dello stesso Consiglio, è infondato nel merito e deve essere respinto per le ragioni appresso precisate.

2. Ritiene, infatti, il Collegio che non sussistano – nel particolare caso di specie – i presupposti di legge perché si configuri una responsabilità da fatto illecito ex art. 2043 c.c. a carico della C.C.I.A.A. di Lecce difettando, in particolare, l'elemento soggettivo della colpa della P.A. resistente.

2.1 Sul punto è, del resto, appena il caso di ribadire che, per insegnamento risalente e consolidato in subiecta materia (ex multis Consiglio di Stato, Sez. III, 5 marzo 2018, n. 1401), la responsabilità della P.A. da attività provvedimentale illegittima non ha carattere oggettivo, occorrendo da parte del G.A., sulla scorta delle allegazioni e degli elementi di prova forniti dalle parti, una puntuale indagine sull'esistenza o meno in concreto del profilo soggettivo del dolo e della colpa.

In questo senso la giurisprudenza amministrativa è accorta nel ribadire che "Ai fini del riconoscimento della spettanza del risarcimento dei danni l'illegittimità del provvedimento amministrativo di per sé non fornisce un riscontro automatico della colpevolezza dell'Amministrazione, a tal fine venendo in rilievo altri elementi attinenti al grado di chiarezza della normativa applicabile, alla semplicità o alla complessità degli elementi di fatto esaminati, al carattere vincolato della statuizione provvedimentale da assumere ovvero all'ambito più o meno ampio della discrezionalità di volta in volta esercitata; la ponderazione di questo insieme di elementi è consustanziale al giudizio di rimproverabilità e conduce a ravvisare l'elemento psicologico della colpa della pubblica amministrazione non già nella mera violazione dei canoni di imparzialità, correttezza e buona amministrazione, ma nella sussistenza di inescusabili negligenze

ovvero di errori interpretativi manifestamente gravi, apprezzabili come tali in relazione all'interesse giuridicamente protetto di colui che instaura un rapporto con l'Amministrazione; la responsabilità deve invece essere negata quando l'indagine conduce al riconoscimento dell'errore scusabile per la sussistenza di contrasti giudiziari, per l'incertezza del quadro normativo di riferimento o per la complessità della situazione di fatto" (da ultimo Consiglio di Stato sez. III, 07/12/2021, n. 8165).

2.1 Tanto premesso, nel particolare caso di specie, la notevole complessità del quadro fattuale e giuridico in cui l'Amministrazione resistente si è trovata ad agire in uno con l'assenza di precedenti giurisprudenziali specifici sulla questione giuridica controversa spingono a ritenere che la stessa sia incorsa in un "errore scusabile".

Ne è conferma (tra l'altro) la circostanza che la Seconda Sezione di questo T.A.R., ritenendo legittima la soluzione seguita dalla Camera di Commercio resistente, abbia, dapprima, in sede cautelare con ordinanza n. 434 del 2015 e, successivamente, nel merito con sentenza n.529 del 2016, respinto il ricorso R.G. n. 1960/2015 proposto dalla ricorrente avverso la deliberazione di Consiglio Camerale n. 5 del 10/7/2015 ed il verbale n. 3 del 10 luglio 2015 e che, solo in grado di appello, il Consiglio di Stato abbia riformato tali pronunce (rispettivamente con l'ordinanza n. 5331 del 2015 e con la sentenza n. 4133/2017). Deve, peraltro, rilevarsi che in entrambe le occasioni il Giudice di secondo grado ha disposto la compensazione delle spese di lite dando espressamente atto, in sede di decisione di merito sull'appello, che "La complessità della fattispecie controversa giustifica la compensazione tra le parti delle spese di giudizio".

3. Per completezza espositiva corre, poi, l'obbligo di osservare che non paiono – in ogni caso – condivisibili e rilevanti ai fini di causa le voci di danno indicate dalla parte ricorrente.

In particolare, per ciò che attiene il lamentato danno patrimoniale da perdita della indennità di carica è sufficiente osservare che quest'ultima non ha natura retributiva, ma assolve alla funzione di ristorare il componente dell'organo del sacrificio economico sostenuto in ragione dell'incarico. Ne consegue che la sua erogazione non può che essere legata al concreto ed effettivo espletamento delle funzioni onorarie.

Depone in questo senso l'orientamento giurisprudenziale preferibile da tempo formatosi con riguardo all'ipotesi, sostanzialmente equiparabile a quella in scrutinio, della mancata percezione della indennità di carica collegata al munus di consigliere comunale. Si è, infatti, sul punto, chiarito che "il risarcimento del danno derivante dalla mancata percezione dell'indennità di carica è destituito di fondamento, in quanto la corresponsione di tale emolumento è correlata all'effettivo svolgimento delle funzioni di consigliere comunale, allo scopo di compensare le eventuali

diminuzioni patrimoniali subite, con riferimento all'esercizio dell'attività lavorativa propria del consigliere impegnato nelle sedute assembleari" (T.A.R. , Napoli , sez. I , 14/05/2014 , n. 2653).

3.1 Quanto, poi, al pure lamentato danno non patrimoniale all'immagine ed alla professionalità, esso risulta solo genericamente allegato avendo mancato parte ricorrente anche solo di indicare i servizi televisivi o gli articoli di giornali lesivi della sua onorabilità e le specifiche circostanze in cui avrebbe sofferto episodi di emarginazione o prevaricazione.

Giova, per contro, rammentare che, come a più riprese ribadito dalla giurisprudenza amministrativa (da ultimo, Consiglio di Stato sez. VI, 18 ottobre 2017, n.4822), "la domanda risarcitoria proposta avanti al giudice amministrativo è soggetta ai principi generali in tema di onere probatorio: chi la propone, ha appunto l'onere di provare, in modo rigoroso, i fatti e gli elementi specifici che ne costituiscono fondamento, poiché si trova nella posizione migliore per poterlo fare, secondo la regola c.d. della vicinanza della prova". Da ciò consegue che "l'interessato deve provare in modo specifico il nesso causale tra il fatto dannoso ed il danno, l'elemento soggettivo della colpevolezza da parte del danneggiante, nonché l'esistenza del danno e la sua entità".

Resta preclusa, di riflesso, anche la liquidazione in via equitativa del danno ex art. 1226 c.c..

È stato, infatti, opportunamente precisato in più occasioni (ex multis Cassazione civile sez. I, 14 maggio 2018, n.11698) che "l'esercizio del potere discrezionale di liquidare il danno in via equitativa, conferito al giudice dagli articoli 1226 e 2056 del codice civile, presuppone che sia provata l'esistenza di danni risarcibili e che risulti obiettivamente impossibile o particolarmente difficile provare il danno nel suo preciso ammontare".

3.2 È, altresì, da escludere la sussistenza del lamentato danno patrimoniale da perdita di chances e di prestigio sulla scorta della considerazione che ogni munus pubblico, per sua natura, deve essere svolto nell'esclusivo interesse pubblico e non per acquisire vantaggi e/o professionalità che dovrebbero essere preesistenti alla designazione e nomina in un organo amministrativo. Non costituisce, quindi, un danno risarcibile l'allegata diminuzione di fatturato sofferta dalla società di capitali di cui è socia ed amministratrice la ricorrente. Ciò in disparte dall'ulteriore rilievo che, dall'esibizione dei bilanci depositati della medesima Società, si evince, per un verso, che detta contrazione è risultata essere maggiore tra il 2014 e il 2015 (e, quindi, addirittura prima dell'avvio del contenzioso nel luglio 2015) e che, per altro verso, il conto di gestione della compagine sociale de qua ha registrato negli anni, quasi costantemente, un risultato negativo.

3.3 In ultimo, non risulta raggiunta piena prova del danno non patrimoniale cd. "esistenziale" allegato dalla ricorrente, anche sotto il profilo della sua riferibilità sul piano eziologico alla tardiva designazione della stessa a componente dell'organo consiliare della C.C.I.A.A. di Lecce.

E, infatti, non può che rilevarsi che la certificazione medica prodotta da parte ricorrente in data 11 maggio 2022 (il certificato medico a firma del dottor Antonio Negri) risulta formata solo il 10 aprile 2022, a distanza di oltre cinque anni dal deposito del ricorso e dalla formulazione della domanda di risarcimento del preteso danno esistenziale (e, quindi, a oltre sette anni dal verificarsi delle vicende relative alla nomina a componente dell'organo consiliare e dal presumibile insorgere della sindrome ansioso-depressiva endoreattiva di cui soffrirebbe la ricorrente).

3.4 Per le ragioni sopra esposte il ricorso deve essere respinto.

4. Sussistono nondimeno, anche in ragione della complessità del thema probandum, giustificati motivi per disporre l'integrale compensazione delle spese di lite tra le parti costituite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce – Sezione Terza definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Lecce nella Camera di Consiglio del giorno 21 giugno 2022 con l'intervento dei magistrati:

Enrico d'Arpe, Presidente

Patrizia Moro, Consigliere

Giovanni Gallone, Referendario, Estensore

IL SEGRETARIO