

Pubblicato il 20/04/2023

N. 04027/2023REG.PROV.COLL.
N. 08747/2020 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8747 del 2020, proposto da
-OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Alfonso Viscardi, con
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero dell'Interno, in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex
lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania
sezione staccata di Salerno (Sezione Prima) n. -OMISSIS-, resa tra le parti

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero dell'Interno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 novembre 2022 il Pres. **Michele
Corradino** e viste le conclusioni delle parti come da verbale di udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con decreto del Questore di Salerno, notificato in data 23 giugno 1994, l'appellante, addetto al servizio scorta di un furgone blindato contenente valori, è stato sospeso dalla sua attività di **guardia giurata** a seguito di una pretesa grave negligenza nello svolgimento del servizio.

In data 22 marzo 1995, il Prefetto della Provincia di Salerno ha revocato all'appellante l'autorizzazione all'esercizio dell'attività di **guardia giurata** e quella connessa di porto d'armi. La Società datrice di lavoro ha di conseguenza disposto il licenziamento dell'interessato, in ragione dell'impossibilità, determinata dal venir meno dei titoli abilitativi, di svolgere il servizio richiesto.

Con ricorso notificato in data 18 maggio 1995, l'appellante ha adito il Tar Salerno, al fine di ottenere l'annullamento del provvedimento prefettizio cui si è fatto cenno. Con sentenza dell'11 settembre 2007, il Tar ha accolto il ricorso e, per l'effetto, annullato l'atto impugnato.

Con atto di citazione notificato al Ministero dell'Interno in data 17 gennaio 2012, l'appellante ha formulato dinanzi al Tribunale ordinario di Salerno istanza di risarcimento del danno, sia patrimoniale che non patrimoniale, patito a causa dell'illegittimo comportamento dell'Amministrazione e quantificato dall'istante nella misura di euro 500.000,00. In particolare, l'appellante, sospeso dal servizio e privato della possibilità di condurre un'attività lavorativa al fine di mantenere se stesso e la propria famiglia, sarebbe non solo rimasto totalmente privo di reddito sin dal 1995, ma avrebbe iniziato a soffrire di nevrosi depressive, comprovata dalla certificazione medica versata in atti.

Con sentenza del 26 gennaio 2013, il Tribunale Civile di Salerno ha dichiarato il proprio difetto di giurisdizione e rimesso le parti innanzi al giudice amministrativo.

Con atto notificato il 7 maggio 2013, l'appellante ha riassunto il giudizio dinanzi al Tar Salerno. Il Ministero dell'Interno si è costituito in giudizio, eccependo l'intervenuta prescrizione della domanda risarcitoria che, se formulata in via autonoma, si prescrive in cinque anni decorrenti dall'adozione del provvedimento o dal momento della conoscenza del fatto illecito.

Con sentenza del 27 maggio 2020, depositata il successivo 2 luglio, il Tar ha accolto l'eccezione della difesa erariale, dichiarando l'inammissibilità della domanda risarcitoria avanzata dal ricorrente, in quanto formulata oltre il termine quinquennale di prescrizione decorrente, sulla base della disciplina del codice civile applicabile *ratione temporis*, dal momento in cui si è verificato il fatto e, dunque, dall'adozione del provvedimento di revoca dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività di **guardia giurata**.

L'appellante ha impugnato la sentenza, contestando la violazione degli artt. 35 c.p.a., 2697 e 2947 c.c., nonché la violazione e falsa applicazione dell'art. 30 c.p.a., insistendo altresì sulla fondatezza della domanda risarcitoria avanzata in primo grado.

Il Ministero dell'Interno si è costituito in giudizio.

Alla pubblica udienza del 10 novembre 2022, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

L'appello è fondato.

Con il primo motivo di gravame, l'appellante censura la sentenza di primo grado nella misura in cui ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso introduttivo in assenza dei presupposti di cui all'art. 35 c.p.a., in quanto l'accertamento della pretesa intervenuta prescrizione avrebbe dovuto comportare una pronuncia di rigetto nel merito e non, come di fatto è accaduto, una declaratoria in rito.

Il motivo è suscettibile di positivo apprezzamento.

L'eccezione di prescrizione sollevata in primo grado dall'Amministrazione intimata non è eccezione di rito, bensì preliminare di merito, con la conseguenza che il Tar adito, nel considerare prescritto il diritto azionato dal ricorrente, avrebbe dovuto pronunciarsi nel merito e rigettare il gravame, venendo in rilievo una fattispecie diversa da quelle che, ai sensi dell'art. 35 c.p.a., consentono di concludere il giudizio con una declaratoria di inammissibilità.

Con il secondo motivo di appello, l'interessato si duole della contraddittorietà della sentenza di primo grado per aver, dapprima, negato l'applicabilità ratione temporis dell'art. 30 c.p.a., per dichiarare poi prescritto il diritto al risarcimento del danno proprio sulla base dei principi contenuti in quella disposizione, a mente dei quali l'azione risarcitoria sarebbe proponibile dal ricorrente a prescindere dal previo o contestuale esperimento della domanda diretta all'annullamento del provvedimento illegittimo generatore del danno, con la conseguenza che il termine di prescrizione decorrerebbe non dal passaggio in giudicato della declaratoria di illegittimità dell'atto amministrativo impugnato, ma dall'emanazione di quest'ultimo. L'appellante contesta essenzialmente l'applicazione retroattiva del principio di autonomia delle tutele, che precluderebbe allo stesso ogni forma di tutela giurisdizionale.

Il motivo è fondato.

La questione centrale sottoposta al vaglio di questo Giudice attiene alla esatta individuazione del dies a quo del termine di prescrizione del diritto al risarcimento del danno. Per rispondere al quesito, occorre porsi mentalmente nel periodo antecedente all'entrata in vigore del Codice del processo amministrativo, che ha definitivamente espunto dall'ordinamento la cosiddetta pregiudiziale amministrativa, disancorando l'accesso alla tutela risarcitoria dalla necessità del preventivo annullamento dell'atto amministrativo pregiudizievole.

Anzitutto, va rilevato che, trattandosi di vicenda anteriore al 2010, correttamente il primo Giudice ha ritenuto la non applicabilità delle norme

del Codice, entrato in vigore il 16 settembre 2010, reputando che l'azione risarcitoria promossa dal ricorrente fosse disciplinata dalle regole del codice civile e che, dunque, trovasse applicazione il termine di prescrizione quinquennale previsto dall'art. 2947 cc. Reputa tuttavia il Collegio che il richiamo alla disposizione da ultimo citata richieda una puntualizzazione di carattere generale, che si impone in ragione del contesto pubblicistico nel quale l'azione risarcitoria è promossa.

L'art. 2947 cc. prevede infatti che «il diritto al risarcimento del danno derivante da fatto illecito si prescrive in cinque anni dal giorno in cui il fatto si è verificato». Il riferimento a tale dies a quo, valorizzato dal Tar adito ai fini della declaratoria di prescrizione del diritto, deve tuttavia essere interpretato tenendo conto dei principi che, prima dell'entrata in vigore del Codice del processo amministrativo, regolavano l'accesso alla tutela risarcitoria.

Come noto, all'epoca dei fatti, la pregiudiziale amministrativa imponeva che l'azione di risarcimento del danno per attività illegittima della Pubblica Amministrazione fosse preceduta dall'accertamento giurisdizionale dell'illegittimità del provvedimento, in armonia con l'indirizzo consolidato che concentra presso il giudice amministrativo la tutela impugnatoria dell'atto illegittimo e quella risarcitoria conseguente. In questo contesto, si riteneva, infatti, che la tempestiva impugnazione dell'atto amministrativo pregiudizievole fosse condizione di ammissibilità della conseguenziale e ulteriore azione di risarcimento del danno, che poteva essere proposta sia unitamente all'azione di annullamento che in via autonoma. (Cons. St., Ad. Plen., n. 3/2004).

È in base a questi principi che deve condividersi l'orientamento secondo cui, qualora la fonte di responsabilità aquiliana della Pubblica Amministrazione si sia perfezionata prima dell'entrata in vigore del Codice del processo amministrativo, deve trovare applicazione la disciplina previgente, con la conseguenza che all'azione risarcitoria da illegittimo esercizio della funzione amministrativa proposta in via autonoma dopo l'annullamento dell'atto

amministrativo si applica il termine di prescrizione quinquennale di cui all'art. 2947, comma 1, cc. (Cons. St., A.P., 6 luglio 2015, n. 6; id., sez. III, n. 2913 del 7 maggio 2019). In dette ipotesi, pertanto, il momento iniziale del decorso del termine quinquennale dell'azione di risarcimento va individuato nella data del passaggio in giudicato della decisione di annullamento del giudice amministrativo (Cons. St. n. 4874/2018), rappresentata, nel caso all'esame del Collegio, dalla sentenza n. 1476 del 11 settembre 2007. Ne consegue che alla data di proposizione dell'azione risarcitoria autonoma dinanzi al Giudice ordinario (2012), tempestivamente riassunta, a seguito di declaratoria di difetto di giurisdizione del Tribunale civile di Salerno, dinanzi al Tar Salerno (7 maggio 2013), il termine quinquennale di prescrizione dell'azione di risarcimento non era ancora decorso.

Con l'ultimo profilo di censura, l'appellante reitera la domanda di risarcimento del danno non esaminata dal primo Giudice.

L'appellante si duole del fatto che l'illegittima revoca dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività di **guardia giurata** avrebbe causato al medesimo un danno ingiusto, di matrice sia patrimoniale che non patrimoniale, essendo stato l'interessato ingiustamente privato del suo lavoro e di ogni fonte di reddito per se stesso e per la sua famiglia e avendo iniziato ad avvertire, quali conseguenze della descritta circostanza, disturbi del sonno, scarsa concentrazione, senso di tristezza e di avvilitamento, sfociati in una nevrosi depressiva comprovata dalle certificazioni del medico curante e dell'Azienda Sanitaria Locale depositate in atti.

Perché sia configurabile la responsabilità della Pubblica Amministrazione da provvedimento illegittimo sono necessari: a) l'elemento oggettivo; b) l'elemento soggettivo; c) il nesso di causalità materiale o strutturale; d) il danno ingiusto, inteso come lesione della posizione di interesse legittimo e, nelle materie di giurisdizione esclusiva, di diritto soggettivo. Sul piano delle conseguenze e, dunque, delle modalità di determinazione del danno, il fatto lesivo, così come sopra individuato, deve essere collegato, con un nesso di

causalità giuridica o funzionale, con i pregiudizi subiti dalla parte danneggiata (Cons. St., sez. VI, n. 2792 del 29 maggio 2014).

Tutti gli elementi richiamati sono presenti nel caso di specie. La domanda di risarcimento del danno è pertanto fondata, sia pure nei limiti di cui si dirà.

Quanto all'elemento soggettivo, in via preliminare, giova ricordare che, per consolidato orientamento giurisprudenziale, il risarcimento del danno a carico della Pubblica Amministrazione non è conseguenza automatica dell'annullamento giurisdizionale del provvedimento amministrativo, richiedendosi a tal fine anche la verifica positiva in ordine alla sussistenza della colpa in capo all'Amministrazione e al nesso causale tra il provvedimento illegittimo e il danno sofferto (Cons. St., sez. VI, 14 ottobre 2016, n. 4266).

Nello specifico, deve ricordarsi che è consolidato in giurisprudenza il principio secondo cui l'accertata illegittimità del provvedimento determina una presunzione di colpa semplice in capo alla Pubblica Amministrazione, sicché l'onere probatorio a carico del richiedente può ritenersi assolto con l'indicazione di tale circostanza, tanto più nel caso in cui tale illegittimità sia stata dichiarata in giudizio, mentre grava sull'Amministrazione l'onere di provare l'assenza di colpa attraverso l'errore scusabile derivante da contrasti giurisprudenziali sull'interpretazione della norma o dalla complessità dei fatti ovvero, ancora, dal comportamento delle parti del procedimento (Cons. St., sez. IV, 22 novembre 2016, n. 4896).

Tanto precisato, nel caso in esame la difesa erariale non ha speso argomenti a prova dell'esistenza di un errore scusabile discendente dalla peculiarità e complessità della fattispecie concreta.

La sussistenza dell'elemento soggettivo dell'illecito, quantomeno sub specie della colpa generica, risulta confermata – nel caso de quo – oltre che dall'illegittimità del provvedimento prefettizio annullato dal Tar Salerno, anche dalla condotta dell'Amministrazione, che, invece di disporre gli opportuni approfondimenti istruttori, ha adottato sulla scorta di una

istruttoria carente un provvedimento gravemente pregiudizievole per il destinatario.

Risulta altresì sussistente il nesso causale intercorrente tra la condotta colposa della Pubblica Amministrazione e la lesione (rectius, il danno ingiusto) arrecata all'appellante, dal momento che il licenziamento, benché legittimo, trova il suo unico fondamento nell'assenza dei titoli necessari per l'espletamento della funzione di **guardia giurata**, illegittimamente revocati.

Con riguardo al quantum debeatur, l'appellante chiede di essere risarcito sia del danno patrimoniale, rappresentato dalle mancate retribuzioni a partire dalla data in cui è divenuto effettivo il licenziamento, sia del danno non patrimoniale rappresentato dallo stato di nevrosi depressiva causatogli dall'improvvisa indigenza in cui si è venuto a trovare.

Quanto al danno patrimoniale, la pretesa dell'appellante non può essere integralmente accolta.

Ai sensi degli artt. 1223 e 2056 cc., il danno risarcibile è quello che è conseguenza diretta e immediata della condotta illecita.

Orbene, il lucro cessante subito dal danneggiato per non aver percepito, sin dal 1995, alcun reddito idoneo al sostentamento proprio e della propria famiglia, non dipende totalmente dall'illegittimo provvedimento di revoca dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività di **guardia giurata**, ma anche da fattori esogeni, quali soprattutto la diligenza mostrata dal danneggiato nella ricerca di un nuovo lavoro. Si tratta, pertanto, di un danno in parte incerto nel suo stesso verificarsi.

Nondimeno, il danno patito dall'appellante va senz'altro risarcito.

A tal fine, pare opportuno considerare che nella legge è dato rinvenire il criterio di misurazione dell'equivalente monetario alternativo alla tutela reale: ci si riferisce, segnatamente, all'indennità prevista dall'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 23/2015.

È ben vero che l'ipotesi disciplinata dalla disposizione cui si è fatto cenno presuppone la libera scelta del lavoratore, che opta per l'indennità in luogo del

reintegro, mentre nel caso di specie – dovendo il Giudice amministrativo statuire nei confronti dell'Amministrazione e non del datore di lavoro – non vi è alternativa alla tutela per equivalente monetario. Nondimeno, il Collegio ritiene, nel liquidare equitativamente il danno patrimoniale dell'appellante, ai sensi dell'art. 1226 cc., di ancorare la propria decisione al dato normativo e di utilizzare, pertanto, analogicamente la disposizione in esame, quale criterio di liquidazione del danno, come prevede l'art. 34, comma 4, del d.lgs. n. 104/2010 (Tar Friuli Venezia Giulia, sez. I, 12 maggio 2016, n. 165, confermata da Cons. St., sez. III, 29 gennaio 2020, n. 732).

Quanto al danno non patrimoniale, questo Giudice non può non tenere conto delle condizioni di salute dell'appellante comprovate dalla certificazione medica depositata in atti, attestante l'insorgenza in capo all'interessato di uno stato di psicosi e nevrosi depressiva.

Anche in questo caso, la liquidazione non può che avvenire per equivalente, in percentuale rispetto alla somma dovuta a titolo di risarcimento del danno patrimoniale.

Orbene, questo Collegio ritiene equo fissare tale percentuale nella misura del 10%.

In conclusione, l'appello deve essere accolto e per l'effetto, in riforma della sentenza gravata, deve essere accolto il ricorso di primo grado.

L'Amministrazione intimata viene condannata a risarcire l'appellante del danno patrimoniale e non patrimoniale da questi patito per effetto dell'illegittima revoca del porto d'armi.

Ai sensi dell'art. 34, comma 4, c.p.a., si ordina all'Amministrazione resistente di proporre entro trenta giorni dalla comunicazione, ovvero dalla notificazione se anteriore, della presente sentenza all'appellante il pagamento della somma di denaro, determinata facendo applicazione, quanto al danno patrimoniale, del criterio desumibile dall'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 23/2015 e, quanto al danno non patrimoniale, della percentuale del 10% sul danno patrimoniale così liquidato.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei termini di cui in motivazione e, per l'effetto – in riforma della sentenza gravata – accoglie il ricorso di primo grado.

Condanna l'Amministrazione resistente a rifondere all'appellante le spese di giudizio, che liquida in complessivi euro 1.000,00 (mille/00) in favore dell'appellante, oltre agli accessori di legge.

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

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 novembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Michele Corradino, Presidente, Estensore

Massimiliano Noccelli, Consigliere

Giulia Ferrari, Consigliere

Raffaello Sestini, Consigliere

Ezio Fedullo, Consigliere

IL PRESIDENTE, ESTENSORE
Michele Corradino

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.