

Pubblicato il 11/09/2019

N. 04482/2019 REG.PROV.COLL.
N. 05866/2014 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 della Campania

(Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale -OMISSIS-, proposto da
-OMISSIS-, rappresentato e difeso dagli avvocati Lucia Aleni, Benito Aleni,
con domicilio eletto in Napoli, corso Vittorio Emanuele, 115;

contro

Ministero dell'Interno, U.T.G. - Prefettura di Napoli, in persona del legale
rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale
dello Stato di Napoli, domiciliataria *ex lege* in Napoli, via Diaz, 11;

per la condanna

- al risarcimento del danno per essere stato prima sospeso dal lavoro privato e
dallo stipendio e successivamente licenziato, a seguito dell'adozione dei
decreti del Prefetto di Napoli n. 2792/16b area 1 *quater* del 15 aprile 2008 e
del 7 aprile 2009, con i quali si confermava la revoca del decreto di nomina a
guardia particolare giurata e connessa licenza di porto di pistola.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno e dell'U.T.G.

- Prefettura di Napoli;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore la dott.ssa Maria Grazia D'Alterio e uditi nell'udienza smaltimento del giorno 18 giugno 2019 per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il ricorrente agisce per conseguire la condanna del Ministero dell'Interno al risarcimento dei danni ingiusti derivanti dalle illegittime determinazioni amministrative di revoca del decreto di nomina a guardia particolare giurata - già annullate in sede giurisdizionale con sentenze di questo Tribunale nn. 7164 del 3 luglio 2008 e 4648 del 3 agosto 2009 - per essere stato prima sospeso dal lavoro e privato dallo stipendio e successivamente licenziato.

2. Costitutosi per resistere al ricorso, il Ministero ha chiesto il rigetto dell'impugnativa per l'asserita infondatezza della pretesa risarcitoria.

3. Alla pubblica udienza straordinaria del 18 giugno 2019 la causa è stata trattenuta in decisione.

4. Prima di procedere alla verifica dei presupposti per la configurabilità della responsabilità dell'amministrazione per i danni da provvedimento illegittimo, occorre procedere ad una sintetica ricostruzione della vicenda amministrativa e giudiziaria che ha costituito la genesi della pretesa risarcitoria controversa.

4.1 Con decreto del Prefetto di Napoli del 15 aprile 2008 n. 2792/16B Area 1 *quater* è stata disposta nei confronti del -OMISSIS-la revoca delle autorizzazioni alla nomina a guardia particolare giurata e di porto di pistola, per la sopravvenuta mancanza dei requisiti di buona condotta e di affidabilità, in relazione alla circostanza di essere stato controllato da personale del Commissariato di Afragola, unitamente a due pregiudicati a carico dei quali si registravano numerosi e gravi precedenti.

Con sentenza resa in forma semplificata n. 7164/2008 di questo T.A.R, sez. V, è stato annullato il provvedimento di revoca:

- ritenendosi le circostanze addotte di per sé sole non ostantive al riconoscimento del requisito di buona condotta richiesto all' uopo dall' art. 138 T.U. 18 giugno 1931 n. 773, la cui assenza, peraltro, avrebbe dovuto essere dimostrata dalla P.A. (*cf.* Corte cost. 25 luglio 1996 n. 311, 28 luglio 1976 n. 207, 6 luglio 1965 n. 61, 9 giugno 1965 n. 45, 31 marzo 1994 n. 108 e 16 dicembre 1993 n. 440, TAR Campania 2 maggio 1996 n. 163 e 17 luglio 2002 n. 4193; Cons. Stato Sez. I par. 6 marzo 2002 n. 1165 e Sez. IV 31 marzo 2003 n. 1671);
- evidenziandosi, in particolare, l'irrilevanza della circostanza dell'accompagnamento con pregiudicati, risultando la conoscenza di questi ultimi non diversamente giustificata se non per motivi di lavoro.

4.2 Con decreto prefettizio n. 2792/12B Area 1 *quater* del 7 aprile 2009, a seguito di nuova istruttoria procedimentale conseguente alla notifica della predetta sentenza, è stata confermata la revoca del decreto di nomina a guardia particolare giurata e della connessa licenza di porto di pistola, con contestuale divieto di detenere armi e munizioni, ai sensi dell'art. 39 del TULPS, ritenendosi, in adesione al parere del Commissario di P.S. di Afragola, essere venuti meno i requisiti di affidabilità, in ragione della frequentazione del -OMISSIS-con pregiudicati, alla luce del controllo effettuato dagli agenti di polizia in data 6 novembre 2007, occasione nella quale il ricorrente era visto accompagnarsi con un soggetto ritenuto un pericoloso esponente del clan -OMISSIS-

Avverso tale provvedimento il -OMISSIS-proponeva dunque ricorso davanti a questo Tribunale amministrativo che, con sentenza n. 4648 del 2009, confermata dal Consiglio di Stato con sentenza n. 2907/2014, stigmatizzando il potere esercitato nei limiti dell'eccesso di potere per insufficienza istruttoria e assenza dei presupposti giustificativi nonché per violazione dell'art.10, in relazione all'art. 3, della L. 7 agosto 1990, n. 241 e per elusione del giudicato,

annullava il prefato decreto prefettizio, rimarcandone il contenuto elusivo per aver l'Autorità di P.S. incentrato ancora una volta la sua attenzione su un unico momento della vita sociale del -OMISSIS-.

In particolare si evidenziava che:

- il -OMISSIS-, ritenuto “pericoloso elemento” al quale si accompagnava il -OMISSIS-, risultava essere incensurato e lavorare presso una società provata con la qualifica di impiegato;

- il riferito controllo nel centro abitato di Afragola dell'auto nella quale occasionalmente si trovava il ricorrente, che costringeva la Polizia ad un “inseguimento per le vie cittadine”, si era concluso con l'elevazione di un semplice verbale di contravvenzione a carico -OMISSIS-per mancato allacciamento della cintura di sicurezza, senza alcun deferimento di quest'ultimo all'Autorità Giudiziaria per resistenza a pubblico ufficiale ai sensi dell'art. 337 c.p.;

- i “nuovi ” fatti contestati al -OMISSIS-dall'Autorità di P.S. e ritenuti ostativi alla restituzione dei titoli di polizia, in quanto sintomatici del venir meno dei requisiti di buona condotta e di affidabilità per il mantenimento delle autorizzazioni predette erano tanto più ininfluenti considerando che, essendosi verificati il 6 novembre 2007, essi risalivano ad un periodo precedente il primo decreto di revoca, datato 15 aprile 2008; peraltro tali fatti non erano mai stati contestati al ricorrente se non immediatamente dopo la notifica della sentenza di annullamento del primo provvedimento.

4.3 Con provvedimento del 25 febbraio 2010 la Prefettura ha dunque rinnovato i titoli di polizia in questione in favore del Sig. -OMISSIS-.

5. Tanto premesso in fatto, nel merito il ricorso è fondato.

5.1 In termini generali va rilevato che per accordare tutela risarcitoria a posizioni di interesse legittimo non è sufficiente la declaratoria dell'illegittimità degli atti adottati dall'amministrazione resistente (*cfr. ex multis*, Consiglio di Stato, Sez. V, 15 settembre 2010, n. 6797), giacché occorre che la parte privata dimostri la sussistenza di tutti i presupposti richiesti dall'art.

2043 c.c., ovvero l'elemento soggettivo dell'illecito (dolo o colpa) dell'amministrazione e, sotto il profilo oggettivo, oltre al danno che ne è derivato, il nesso causale tra l'illecito e il danno, nonché l'esistenza di una prognosi a sé favorevole in ordine all'ottenimento del bene della vita.

5.2 Quanto al caso di specie, come visto, con le sentenze nn. 7164/2008 e 4648/2009, richiamando consolidati principi giurisprudenziali, questo Tribunale ha annullato i provvedimenti di revoca in questione, stante l'assenza dei presupposti adottati a giustificazione della perdita del requisito di buona condotta morale prescritto dall'art. 138 del tu. n. 773/1931 ai fini della nomina a guardia giurata, in quanto basati ciascuno su un unico, isolato episodio, non assimilabile alla frequentazione di malavitosi, con conseguente inidoneità a far emergere una condotta di vita nel suo complesso non improntata all'osservanza delle comuni regole di convivenza civile, delle norme penali e di tutela dell'ordine pubblico e dunque mancante dei requisiti di buona condotta e di affidabilità.

5.2.a In particolare, si è rimarcata la carenza di un adeguato approfondimento istruttorio e motivazionale funzionale al necessario bilanciamento tra interesse pubblico alla sicurezza della collettività e privato circa la conservazione del posto di lavoro, bilanciamento ritenuto di particolarmente importante dalla giurisprudenza, affermandosi che: *“E' carente di motivazione il provvedimento di revoca del decreto di nomina a guardia particolare giurata e delle licenza di porto di pistola che non contenga un adeguato approfondimento istruttorio e motivazionale, in esito al sotteso e necessario giudizio probabilistico circa i possibili, ulteriori abusi del titolo, tenuto conto dell'inevitabile incidenza di detto provvedimento, sicuramente più grave rispetto a quello irrogabile della sospensione, sui valori costituzionali posti dall'art. 4 Cost., che riconosce il diritto al lavoro collegato anche agli obblighi incombenti ex art. 29 e 30 Cost.”* (cfr. T.A.R. Lazio, Latina, 20 luglio 2004, n. 647).

5.2.b La superficialità dell'accertamento - che esclude la configurabilità degli estremi dell'errore scusabile nell'attività valutativa svolta e integra gli estremi della colpa dell'amministrazione, come accertata dalle pronunce di

annullamento (anche alla luce della pacifica giurisprudenza ivi richiamata) - emerge anche dall'esito del procedimento, posto che a seguito dell'ultima pronuncia di questo Tribunale, confermata dal Consiglio di Stato, il ricorrente ha conseguito il rinnovo della nomina a guardia giurata e dei titoli di polizia ulteriormente revocati.

Risulta dunque provata la spettanza del bene della vita anelato, in assenza di possibilità di giungere, in sede di riedizione del potere, ad un giudizio di riprovazione morale tale da giustificare la revoca dell'autorizzazione in questione.

5.2.c Sussistono inoltre tutti gli ulteriori requisiti per il configurarsi della responsabilità per illegittima attività amministrativa.

Per quanto sin qui esposto, infatti, a fronte del già disposto annullamento dei decreti prefettizi in questione, risulta provato anche il nesso causale tra l'illegittimità degli atti e le conseguenze che ne sono scaturite, in termini di perdita dell'occupazione lavorativa come guardia giurata e della fonte di reddito che ne derivava, atteso che la sospensione prima e il licenziamento poi sono stati determinati proprio dall'impossibilità per il ricorrente di svolgere le mansioni ascrittegli dal contratto di lavoro.

Né in senso contrario può seguirsi la difesa erariale quando rimarca che il danno non sarebbe imputabile all'Amministrazione posto che l'interruzione del rapporto di lavoro sarebbe esclusivamente connessa alle dimissioni volontariamente presentate dal sig. -OMISSIS-, essendo chiaro che le stesse sono intervenute solo in data successiva al rilascio dell'autorizzazione del 2008 e al solo scopo di accettare l'offerta di lavoro di altra società di vigilanza.

6. L'Amministrazione va dunque condannata al risarcimento per il mancato guadagno della retribuzione percepita prima che intervenisse il provvedimento di revoca, come risultante dalle ultime buste paga antecedenti alla disposta sospensione dallo stipendio e fino alla riassunzione in servizio in data 1° marzo 2010, detratto l'*aliunde perceptum*.

In particolare andrà scomputata l'indennità di disoccupazione percepita nel periodo considerato, in applicazione del principio della "*compensatio lucri cum damno*", atteso che la risoluzione del rapporto per impossibilità della prestazione lavorativa è stato evento generatore tanto del diritto all'indennità di disoccupazione quanto del mancato guadagno (*cfr.* in termini Cassazione civile, sez. lav., 4 febbraio 1998, n. 1150).

Quanto all'ammontare del risarcimento, il Collegio ritiene di potersi far ricorso alla previsione di cui all'art. 34, comma 4, c.p.a., stabilendo i seguenti criteri generali per la liquidazione:

- le parti in contraddittorio procederanno alla determinazione del danno effettivo, parametrato alle retribuzioni non percepite, con esclusione delle indennità e voci di retribuzione legate alla presenza in servizio, sulla base del raffronto tra i conteggi prodotti dal ricorrente e analoga stima svolta dall'amministrazione;
- sugli importi così calcolati andrà detratto l'*aliunde perceptum* (in particolare per indennità di disoccupazione riferita al periodo dal 1° marzo 2010 al 31 ottobre 2010, come risultante dall'estratto conto contributivo in atti);
- sul dovuto a titolo di risarcimento del danno, che è debito di valore, andranno calcolati rivalutazione monetaria e interessi nella misura legale dalla data della domanda fino al soddisfo.

7. In conclusione il ricorso è accolto nei limiti di cui in motivazione, e per l'effetto, deve essere disposta la condanna della predetta amministrazione statale al risarcimento del danno, proponendo in favore della parte ricorrente, entro il termine di sessanta giorni dalla notificazione o comunicazione della presente sentenza, una somma di denaro determinata in base ai suddetti criteri, pagamento da effettuare poi nei sessanta giorni successivi.

8. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, sede di Napoli, sez. V, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie in parte, nei sensi di cui in motivazione e per l'effetto, dispone la condanna del Ministero dell'Interno al risarcimento del danno, proponendo in favore della parte ricorrente, entro il termine di sessanta giorni dalla notificazione o comunicazione della presente sentenza, una somma di denaro determinata in base ai criteri indicati; pagamento da effettuare poi nei sessanta giorni successivi.

Condanna l'Amministrazione alla refusione delle spese di lite che si liquidano in complessivi €. 2.000,00, oltre accessori come per legge.

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, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare il ricorrente.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 18 giugno 2019 con l'intervento dei magistrati:

Pierluigi Russo, Presidente FF

Diana Caminiti, Consigliere

Maria Grazia D'Alterio, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Maria Grazia D'Alterio

IL PRESIDENTE
Pierluigi Russo

IL SEGRETARIO

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