

Pubblicato il 03/06/2019

N. 03731/2019REG.PROV.COLL.
N. 00350/2015 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 350 del 2015, proposto da
-OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Andrea Abbamonte, con
domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via degli Avignonesi, 5;

contro

Ministero dell'Interno, in persona del Ministro 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 Prima) n. -OMISSIS-, resa tra le parti, concernente il risarcimento
dei danni subiti per effetto del provvedimento del Ministro dell'interno con il
quale il ricorrente è stato rimosso dalla carica di consigliere comunale del
comune di Napoli.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 maggio 2019 il Cons. Giulio Veltri e uditi per le parti gli avvocati Andrea Abbamonte e l'Avvocato dello Stato Bruno Dettori;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con decreto del Ministro dell'Interno dell'8 luglio 1993, il consigliere comunale di Napoli -OMISSIS- veniva rimosso dalla carica di consigliere comunale in conseguenza di due ordinanze di custodia cautelare, emesse nel maggio del 1993 dal Tribunale di Napoli, per fatti di concussione.

Entrambe le misure cautelari venivano successivamente revocate dal Tribunale del Riesame, con due separate ordinanze.

2. Il provvedimento era impugnato dall'interessato dinanzi al T.a.r. Campania. Con sentenza numero -OMISSIS- del 2010 il Tar Napoli accoglieva l'impugnazione, annullando il decreto ministeriale.

La suddetta sentenza passava in giudicato.

3. Successivamente, il sig. -OMISSIS- proponeva ricorso dinanzi il Tar Campania, per condanna, ex art. 30 del cpa, del Ministero dell'Interno al risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali subiti per l'effetto del provvedimento amministrativo dichiarato illegittimo dal Tar. In particolare l'istante chiedeva, a titolo di lucro cessante, una somma pari alle indennità di carica non percepite per effetto dell'anticipata cessazione dell'incarico politico, quantificate in 46 mensilità, per un totale di Euro 86.237,97; chiedeva, altresì, a titolo di danno all'immagine, un risarcimento pari a Euro 500.000,00.

4. Il TAR respingeva integralmente il ricorso. Osservava, in particolare, il primo giudice, quanto al lucro cessante: *“1. deve tenersi conto del condivisibile orientamento giurisprudenziale secondo cui, in casi analoghi, 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 (cfr. T.A.R. Brescia, Lombardia, 16 luglio 2002 n. 1055). In ogni caso Immediatamente dopo l'adozione del provvedimento lesivo nei confronti del ricorrente, l'intero consiglio comunale di Napoli è stato sciolto, con decreto del Presidente della Repubblica del 12 agosto 1993. È evidente, dunque, che seppure non fosse mai stato adottato il provvedimento individuale a carico del ricorrente, lo stesso non avrebbe potuto più percepire l'indennità di cui oggi chiede il risarcimento, essendo venuto meno l'organo collegiale di cui avrebbe dovuto continuare a far parte.

Quanto al danno all'immagine, chiariva che: “... il pregiudizio all'immagine e alla carriera politica del ricorrente, più che dal provvedimento ministeriale di rimozione dal consiglio comunale, oltretutto seguito allo scioglimento dell'intero consiglio comunale, sia derivato dai procedimenti penali nei quali egli è stato coinvolto e dalle ordinanze di custodia cautelare che l'hanno colpito in una fase storica nella quale vicende simili hanno compromesso l'immagine e la carriera politica della maggior parte degli esponenti politici dell'epoca, in conseguenza di un sentimento ampiamente diffuso nell'opinione pubblica che, comunque lo si voglia giudicare, ha provocato un profondo rivolgimento politico e istituzionale”

5. La sentenza è stata appellata dall'interessato, il quale sostanzialmente ha riproposto, in chiave critica rispetto alle statuizioni di prime cure, i contenuti dell'originario ricorso.

6. Nel giudizio si è costituita l'amministrazione ed ha chiesto la reiezione del gravame.

7. La causa è stata trattenuta in decisione all'udienza pubblica del 9 maggio 2019.

8. Ritene il Collegio che il gravame non meriti accoglimento.

8.1. Secondo l'appellante, l'evento sopravvenuto dello scioglimento del consiglio comunale, non avrebbe avuto un effetto interruttivo del nesso di causalità. Al momento dell'adozione del provvedimento di rimozione del dott. -OMISSIS-, in data 8/7/1993, non era ipotizzabile lo scioglimento del

consiglio comunale, avvenuto in data 12/8/1993, in quanto evento successivo e soltanto eventuale; in ogni caso la sua illegittima rimozione avrebbe inevitabilmente alterato il corso degli eventi, "falsando" il percorso politico di quella consiliatura.

8.2. Il motivo non è fondato. E' noto che i principi generali che regolano la causalità di fatto sono, anche in materia civile, quelli delineati dagli artt. 40 e 41 c.p. (v., ex multis, Cass. S.U. n. 30328/2002).

In applicazione del principio di cui all'art. 41 c.p. - che sancisce, a differenza del precedente art. 40, una vera e propria regola (con)causale - l'interruzione della serie causale si verifica quando il fattore sopravvenuto, pur inserendosi nella serie causale già intrapresa, dia origine ad un'altra serie causale eccezionale ed atipica rispetto alla prima, idonea da sola a produrre l'evento dannoso, che sul piano giuridico assorbe ogni diversa serie causale e la riduce al ruolo di semplice occasione (Cass. civ., Sez. III, 06/04/2006 n. 8096; Sez. III, 24/10/2017, n. 25113).

Nel caso di specie non v'è dubbio che anche ove il provvedimento di rimozione non fosse intervenuto, l'evento pregiudizievole, assunto dall'appellante a base della propria domanda di risarcimento del lucro cessante, si sarebbe comunque verificato con certezza. Trattasi all'evidenza, di una causa successiva, appartenente ad una serie causale autonoma, suscettibile di produrre gli stessi effetti esiziali del provvedimento impugnato, sull'intero collegio al quale il ricorrente apparteneva.

Lo scioglimento del consiglio comunale ha cioè determinato la sopravvenuta inefficacia causale del precedente evento dannoso riguardante il singolo componente. La circostanza, poi, che tale scioglimento sia stato determinato o influenzato dalla rimozione dell'appellante (e che quindi non si tratti di una serie causale autonoma) è rimasta del tutto indimostrata.

8.3. Con il secondo motivo l'appellante stigmatizza la sentenza gravata, nella parte in cui ha denegato il risarcimento del danno all'immagine in quanto riferibile in via assorbente agli arresti. Secondo l'appellante il giudice di prime

cure avrebbe omissis di considerare che le ordinanze di custodia cautelare non avevano avuto il tempo materiale di produrre conseguenze dannose visto che le stesse erano state immediatamente riformate dal Tribunale del Riesame, tanto che il giudice amministrativo aveva poi annullato il provvedimento di rimozione.

8.4. Anche questa doglianza è infondata. La valutazione contestata attiene ad una peculiare voce di danno qualificata come “danno all’immagine”, ossia al pregiudizio alla dimensione relazionale e professionale della persona, in questo caso proiettata sulla carriera politica. Non v’è dubbio che se tale pregiudizio si è prodotto esso non può essere addebitato al provvedimento di rimozione. Quest’ultimo è stato conseguenza, sul piano dell’evoluzione fattuale, di indagini sfociate in arresti e processi in sede penale, in relazione a fatti di notevole allarme sociale, oltre che rilevanti per la dimensione “politica” del reo, che hanno avuto diffusione mediatica. Non è credibile, secondo *l’id quod plerumque accidit*, che in un quadro come quello descritto, ad incrinare l’affidabilità politica dell’appellante sia stato il provvedimento di rimozione. Né può sostenersi che siccome quest’ultimo è stato giudicato illegittimo il danno è comunque in re ipsa. Il danno all’immagine è infatti un danno che è prevalentemente riferibile alla percezione che i consociati hanno, nell’ambito della vita di relazione, della dimensione professionale del soggetto interessato da una vicenda lesiva. Nel caso di specie, nella fase di emanazione del provvedimento di rimozione, la percezione collettiva era certamente influenzata dall’irrompere degli eventi di natura penale più che dal provvedimento citato; nella fase successiva è poi intervenuto l’annullamento del provvedimento di rimozione che ha del tutto rimosso la fonte amministrativa asseritamente lesiva.

Dunque, se danno v’è stato, esso v’è stato a prescindere dalle vicende oggetto del presente giudizio.

8.5. Con un terzo motivo l’appellante dichiara di non condividere la sentenza del TAR nella parte in cui ritiene scusabile l’errore commesso dal Ministero

dell'Interno a causa del sentimento di indignazione diffuso tra l'opinione pubblica. Sul punto l'appellante evidenzia che: in primo luogo è stato accertato con sentenza passata in giudicato che non sussistevano i presupposti di fatto e di diritto per la rimozione del dott. -OMISSIS-; inoltre, la norma di riferimento (art. 40 L. 142/1990) non era oggetto di contrasti giurisprudenziali tali da indurre in errore l'amministrazione procedente.

8.6. Il motivo in realtà attiene ad un capo della sentenza che non è determinante nell'iter di argomentazione a base della reiezione della domanda. Il punto non è se l'errore sia o meno scusabile (questione che rileverebbe in radice in ordine all'an della responsabilità), ma se esso abbia o meno prodotto un danno all'immagine, suscettibile di essere risarcito.

Come sopra detto il danno all'immagine – ad avviso del Collegio – non sussiste, essendo l'atto amministrativo solo l'epilogo di una vicenda penale che aveva già inciso, e pesantemente, sull'immagine dell'appellante.

9. L'appello è pertanto respinto.

10. Avuto riguardo alla peculiarità delle questioni appare comunque equo compensare le spese del grado.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 maggio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Franco Frattini, Presidente

Giulio Veltri, Consigliere, Estensore

Massimiliano Nocelli, Consigliere

Stefania Santoleri, Consigliere

Giovanni Pescatore, Consigliere

L'ESTENSORE
Giulio Veltri

IL PRESIDENTE
Franco Frattini

IL SEGRETARIO