

Tar Lazio
Sentenza n. 6213
Pubblicata il 9 giugno 2020

[omissis]

Svolgimento del processo e motivi della decisione

In data 12 ottobre 2007 al Ricorrente, all'epoca Primo Maresciallo dell'Esercito, veniva irrogata la sanzione disciplinare del "Rimprovero" poiché "assente per malattia di giorni 5 (cinque) dal 04 ottobre 2007 al 08 ottobre 2007, in data 09 ottobre 2007 non si presentava in servizio e non informava prontamente il superiore diretto della sopraggiunta ulteriore malattia".

Il Ricorrente impugnava la sanzione in via gerarchica con ricorso proposto il 10 novembre 2007 che, il Comandante di Corpo, respingeva con Prov. del 5 novembre 2007.

L'esito da ultimo intervenuto veniva dal Ricorrente impugnato con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, accolto con decreto del 5 marzo 2009 recependo il parere espresso dal Consiglio di Stato - Adunanza Generale della Terza Sezione n. -OMISSIS- del 21 ottobre 2008.

Con un ulteriore ricorso gerarchico presentato il 4 settembre 2008, il ricorrente impugnava il Rapporto Informativo redatto relativamente al periodo 2 luglio - 18 novembre 2007.

In data 21 ottobre 2008 il citato documento caratteristico veniva annullato in autotutela e, con decreto del 16 dicembre 2008, preso atto della citata sopravvenienza, il Ministero dichiarava il ricorso "improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse".

A seguito delle descritte vicende, con ricorso notificato il 23 luglio 2010, il ricorrente, sul presupposto dell'accertata illegittimità tanto del citato provvedimento disciplinare quanto della richiamata valutazione caratteristica, agiva innanzi al TAR per ottenere la condanna del Ministero della Difesa:

- al risarcimento del danno patrimoniale dallo stesso quantificato ex artt. 2056 e 1223 c.c. in complessivi Euro 3.000,00;
- al risarcimento del danno non patrimoniale, quantificato in Euro 10.000,00 o altra somma da liquidarsi equitativamente ex art. 1226 c.c..

Il Ministero della Difesa si costituiva in giudizio con memoria formale datata 27 settembre 2010 e deposito documentale del 29 settembre successivo.

Con memoria del 23 aprile 2020 (che seguiva una pluralità di depositi documentali) il Ricorrente rassegnava le proprie conclusioni in vista dell'udienza di merito.

All'esito dell'udienza del 29 maggio 2020, celebrata con le modalità di cui all'art. 84, comma 6, del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, la causa veniva decisa.

Il ricorrente agisce per ottenere la condanna dell'Amministrazione al risarcimento dei danni, patrimoniali e non patrimoniali, patiti a seguito dell'adozione di una sanzione disciplinare, annullata in accoglimento del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, e della compilazione di un documento caratteristico la cui illegittimità veniva riconosciuta dalla stessa Amministrazione che lo annullava in autotutela.

Preliminarmente, ai fini di un corretto inquadramento della vicenda oggetto del presente giudizio, si rende necessario richiamare, sia pur per sommi capi, le due vicende allegate dal ricorrente quale fonte del danno lamentato.

Il ricorso straordinario proposto avverso la già richiamata sanzione disciplinare, veniva accolto ritenendo la fondatezza della dedotta violazione dell'art. 59 del Regolamento di Disciplina Militare (R.D.M.) "per carenza di contestazione dell'addebito e per non essere state vagliate, nell'irrogazione del provvedimento disciplinare, le giustificazioni del militare" (pag. 3 del parere).

In particolare, veniva rilevato che la contestazione mossa al Militare in data 10 ottobre 2007 conteneva unicamente l'invito a "produrre documentazione giustificativa per l'assenza del giorno 9/10/07 in realtà, 9 ottobre 2007, in quanto agli atti non risulta motivazione dell'assenza" e la precisazione che "tali giustificazioni dovranno essere prodotte entro la mattina del giorno 12/10/07".

Detta contestazione veniva ritenuta irrituale in quanto priva di elementi essenziali quali "l'espressa menzione dell'apertura del procedimento disciplinare nonché delle indicazioni richieste dall'art. 8 della L. n. 241 del 1990 sussunta nell'ambito dell'Amministrazione della Difesa dal D.M. 16 settembre 1993, n. 603" (pag. 3 del parere).

Il Consiglio di Stato rilevava, altresì, l'incongruità del termine assegnato (2 giorni) per la produzione della memoria difensiva "sicuramente compressivo del diritto di difesa" e l'omessa menzione delle giustificazioni presentate dall'incolpato nel provvedimento disciplinare che induceva a ritenere che il superiore gerarchico avesse "omesso di esaminare e confutare le specifiche censure proposte nel gravame".

Per tale ragione veniva espresso il parere che il ricorso dovesse essere accolto "essendo stato emesso il provvedimento sanzionatorio senza rituale contestazione degli addebiti e senza che risultino vagliate le giustificazioni del militare interessato".

Quanto alla compilazione del Rapporto Informativo n-OMISSIS-, relativo al periodo 2 luglio - 18 novembre 2007, il ricorrente lo impugnava in via gerarchica con atto del 4 settembre 2008 chiedendone la ricompilazione.

L'Amministrazione, in fase istruttoria, avendo rilevato nei contenuti del documento la presenza di espressioni tali da ingenerare "dubbi di interpretazione" ("ha però mostrato enorme attenzione nello svolgimento dei compiti giornalieri evidenziando una flessione del rendimento complessivo") disponeva l'annullamento d'ufficio del Rapporto Informativo con Det. del 21 ottobre 2008, provvedendo alla ricompilazione dello stesso.

In ragione di detta sopravvenienza, il ricorso gerarchico proposto avverso il Rapporto in questione veniva ritenuto "improcedibile per cessata materia del contendere" con D.M. del 16 dicembre 2008.

Ciò premesso, il ricorrente deduce, dalla accertata illegittimità dei due provvedimenti illustrati, la sussistenza dei presupposti costituenti la fattispecie aquiliana di cui all'art. 2043 c.c.

In particolare allega:

- che sussisterebbe un "duplice evento dannoso", già accertato (il riferimento è all'intervenuto annullamento dei provvedimenti in questione);
- che i predetti danni sarebbero ingiusti poiché, sotto un primo profilo, inciderebbero su "interessi rilevanti per l'Ordinamento" quali "diritti della persona inviolabili e costituzionalmente tutelati (artt. 2 e 32 Cost.)"; sotto un secondo profilo, avrebbero inciso sul proprio sviluppo di carriera precludendogli l'inserimento nelle aliquote di avanzamento per il conseguimento della qualifica di Luogotenente e, sotto un terzo e ultimo profilo, lo avrebbero penalizzato sotto il profilo economico costringendolo a sostenere spese legali per la tutela dei propri interessi;
- che sussisterebbe il "nesso causale" essendo i danni riferibili "per tabulas" alla condotta dell'Amministrazione;
- che sarebbe, altresì, comprovato l'elemento soggettivo della colpa, ammessa dalla stessa Amministrazione che, in un primo tempo, annullava la sanzione disciplinare e, in un secondo tempo, provvedeva in autotutela all'annullamento del rapporto informativo.

La pretesa risarcitoria è infondata.

In materia di responsabilità dell'Amministrazione da attività provvedimentale, il perfezionamento della fattispecie aquiliana presuppone, in estrema sintesi, l'esistenza di un danno, la cui prova è onere del danneggiato che lo lamenta; che il danno sia ingiusto e addebitabile all'Amministrazione, ovvero, che sia a quest'ultima imputabile quale conseguenza immediata e diretta del proprio operato e, infine, che ricorra l'elemento soggettivo della colpa che l'Amministrazione, a fronte di una accertata illegittimità, può escludere unicamente dimostrando di essere incorsa in un errore scusabile.

Quanto alla vicenda relativa all'adozione della sanzione disciplinare del Rimprovero, successivamente annullato, è indubitabile che l'Amministrazione abbia agito illegittimamente adottando un provvedimento in violazione della disciplina che regola l'esercizio del potere disciplinare alla medesima attribuito.

Sebbene ciò non compri di per sé la sussistenza dell'elemento soggettivo, la giurisprudenza ha già avuto modo di affermare che "inquadrandolo la responsabilità della P.A. da provvedimento illegittimo

nell'ambito del modello aquiliano, il privato può provare la colpa dell'amministrazione anche semplicemente dimostrando l'illegittimità del provvedimento lesivo, illegittimità la quale, pur non identificandosi nella colpa, costituisce, tuttavia, un indizio (grave, preciso e concordante) idoneo a fondare una presunzione (semplice) di colpa che l'amministrazione può vincere dimostrando elementi concreti da cui possa evincersi la scusabilità dell'errore compiuto (Sul punto -ex multis -: Cons. Stato, IV, 16 aprile 2016, n. 1347; id., VI, 4 settembre 2015, n. 4115id., VI, 16 aprile 2015, n. 1944)." (Consiglio di Stato, questa Sezione, sentenza n. 3858 del 7 giugno 2016)" (Cons. St., Sez. V, 22 novembre 2017, n. 5444).

Nel caso di specie, l'Amministrazione non assolve all'onere posto a proprio carico e nulla allega a sostegno della scusabilità dell'errore commesso.

Tuttavia, non può considerarsi perfezionata la fattispecie aquiliana atteso che il Ricorrente non comprova l'esistenza del danno allegato quale conseguenza della illegittimità in questione.

Come anticipato, il ricorrente lamenta quale pregiudizio conseguente dell'illegittima sanzione disciplinare inflittagli, il mancato inserimento nelle aliquote per l'avanzamento al grado di Luogotenente e il conseguente mancato adeguamento del trattamento stipendiale di cui avrebbe goduto a seguito della promozione.

Tuttavia, nulla allega a sostegno della riconducibilità, sotto il profilo causale, della mancata promozione alla illegittima irrogazione della sanzione.

Deve, intatti, evidenziarsi che "la mancata iscrizione nel quadro di avanzamento alla qualifica di Luogotenente ai Primi Marescialli dell'Esercito, compresi nell'aliquota 31 dicembre 2007" e le relative operazioni di scrutinio compiute dalla Commissione di Avanzamento riunitasi il 23 febbraio 2010, venivano impugnate dal ricorrente con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica del 19 aprile 2010 (doc. 21 ricorrente) sul ritenuto presupposto della mancata considerazione, alla data dello scrutinio valutativo, dell'avvenuto annullamento della sanzione che sarebbe stata, quindi, considerata come esistente.

Circa tal specifica questione, non può che rilevarsi come l'annullamento della sanzione interveniva il 5 marzo 2009, in epoca precedente all'espressione del giudizio di avanzamento e risulta dallo stesso ricorso straordinario proposto dal ricorrente che detto accoglimento veniva trasmesso alla Commissione di Avanzamento con nota del 6 aprile 2009.

Che la sopravvenienza in questione sia stata ignorata e che, come sostenuto in ricorso, la Commissione si sia espressa sull'erroneo presupposto della perdurante efficacia della sanzione, è frutto di una personale e indimostrata opinione del ricorrente che, peraltro, non documenta, come già rilevato, gli esiti del ricorso straordinario proposto avverso la mancata iscrizione ai quadri di avanzamento.

La mancata prova dell'illegittima pretermissione all'avanzamento non consente di considerare come comprovato il danno allegato (mancati incrementi stipendiali).

Rilevata l'inesistenza dell'allegato danno patrimoniale, deve, altresì, ritenersi non provato il danno non patrimoniale che il Ricorrente allega genericamente affermando come sia "ormai pacifico il riconoscimento che esso possa derivare anche dalla emanazione di provvedimenti illegittimi" ed invocando il principio affermato in giurisprudenza (TAR Puglia, Bari, 25 luglio 2003, n. 3000) per il quale, qualora il danno si ricollegi "alle compromissioni peggiorative della sfera esistenziale del danneggiato" incidendo "sulla sfera dell'onore e reputazione e riservatezza, la prova dei disagi, delle menomazioni e delle afflizioni pregiudizievoli del sano svolgimento della personalità del danneggiato possono essere fornite con criteri presuntivi" (pag. 15 del ricorso).

Sul punto deve rilevarsi l'inconferenza della pronunzia richiamata atteso che il ricorso oggetto di quel giudizio, con il quale veniva contestata la legittimità del fermo amministrativo di un'autovettura, veniva accolto quanto alla domanda di annullamento, ma con rigetto della domanda risarcitoria affermando che "deve revocarsi in dubbio che possa ricorrersi a criteri di tipo presuntivo, dovendo in altri termini provarsi, a cura del danneggiato, i disagi e le menomate occasioni di svolgimento della sua personalità connesse alla privazione dell'autovettura".

Con riferimento, invece, alla vicenda relativa alla pretesa illegittima valutazione espressa dall'Amministrazione in sede di compilazione del Rapporto informativo n-OMISSIS-, deve rilevarsi

che non sussistono la prova né l'allegazione, se non in forma estremamente generica, di un danno concreto conseguente alla compilazione del Rapporto.

Né tale prova può ricavarsi sulla base del solo intervenuto annullamento in autotutela del Rapporto che interveniva unicamente per porre rimedio ad un errore materiale consistente nell'erroneo utilizzo di un aggettivo, senza alcuna sostanziale modifica del giudizio complessivo formulato.

Come anticipato, il compilatore del documento, valutando il Ricorrente, affermava che "ha però mostrato enorme attenzione nello svolgimento dei compiti giornalieri evidenziando una flessione del rendimento complessivo": locuzione ambigua nella parte in cui riconduce il minor rendimento ad un "enorme" attenzione nello svolgimento delle proprie mansioni.

L'Amministrazione, riesaminando il proprio operato a seguito della proposizione del ricorso gerarchico e ritenendo che la formula utilizzata potesse ingenerare dubbi interpretativi, stabiliva l'annullamento d'ufficio del documento caratteristico con Det. del 21 ottobre 2008, disponendo la sua ricompilazione che avveniva sostituendo il termine "enorme" con "minore", determinando l'esito del proposto ricorso gerarchico (cessata materia del contendere).

Il Rapporto Informativo emendato veniva impugnato dal Ricorrente con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica (doc. 22 del ricorrente) allegando che la illustrata sostituzione avrebbe "cambiato il giudizio sullo scrivente inficiando il principio del diritto acquisito" (non è noto l'esito dell'impugnazione).

Anche relativamente a tale vicenda, a tacere della dubbia esistenza di una sostanziale illegittimità del giudizio censurato, il cui riesame veniva disposto unicamente per ovviare ad un evidente ed irrilevante (nell'economia complessiva del giudizio) errore materiale, deve evidenziarsi l'assenza di un danno risarcibile.

Il ricorrente, infatti, in conseguenza della compilazione del Rapporto in questione, non allega di aver patito alcun pregiudizio di natura patrimoniale, né, per le ragioni già esposte, può riconoscersi la sussistenza di un danno non patrimoniale.

Ciò premesso non può che rilevarsi come eventuali pregiudizi riconducibili alla (ritenuta) illegittima valutazione espressa sul proprio rendimento (che, peraltro il ricorrente non allega), non potrebbero che derivare dal Rapporto emendato (la cui illegittimità non è comprovata) e non certo dalla precedente valutazione caratteristica, tempestivamente annullata in autotutela che, lo stesso ricorrente, riconosce essere più lusinghiera di quella successiva (che, per tale ragione, veniva impugnata).

La mancata prova di un danno, tanto patrimoniale quanto non patrimoniale, patito dal Ricorrente in conseguenza delle allegate vicende provvedimentali, osta all'accoglimento della domanda risarcitoria (ex multis, Cons. Stato, Sez. III, 8 maggio 2018, n.2724).

Quanto, infine, alla posta di danno rappresentata dal sostenimento di spese legali riferite alle illustrate impugnazioni in via amministrativa, deve evidenziarsi che pur "non potendosi escludere in modo aprioristico che anche tali spese, sempre che costituenti una conseguenza del fatto illecito, secondo le comuni regole dell'accertamento del nesso causale, siano risarcibili a titolo di danno ingiusto" (Cass. civ., Sez. I, 23 luglio 2004, n. 13801), nel caso di specie, manca, tuttavia, la prova dell'effettivo pagamento delle stesse.

Come, infatti, rilevabile dalle produzioni documentali del ricorrente, i ricorsi in questione (gerarchico e straordinario avverso la sanzione disciplinare e gerarchico avverso il Rapporto Informativo) venivano proposti e sottoscritti dallo stesso Ricorrente in proprio.

Per quanto precede il ricorso deve essere respinto con condanna del Ricorrente al pagamento delle spese di giudizio nella misura liquidata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Stralcio), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna il ricorrente al pagamento delle spese di giudizio che liquida in Euro 1.000,00.

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 D.Lgs. 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 del ricorrente.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 29 maggio 2020, tenutasi mediante collegamento in videoconferenza, secondo quanto disposto dall'art. 84, comma 6, del D.L. 17 marzo 2020, n. 18.

Fonte: <http://pluris-cedam.utetgiuridica.it>