

R E P U B B L I C A I T A L I A N A I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O I l Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione I, composto dai Signori: 1) dott. Corrado Calabrò Presidente 2) dott. Nicola Gaviano Consigliere relatore 3) dott. Mario Alberto di Nezza Referendario ha pronunciato la seguente SENTENZA sul ricorso n. 90912001 Reg. Gen., proposto da LATINI Gino Paolo, rappresentato e difeso dagli avv. Franco Gaetano Scoca, Antonino Morello, Gualtiero Pittalis e Fabio A. Roversi Monacò contro il Consiglio Superiore della Magistratura ed il Ministero della Giustizia, in persona dei rispettivi legali rappresentanti p.t., rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato per la condanna in favore del ricorrente, già Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Bologna, al risarcimento dei danni patiti a causa del proprio trasferimento d'ufficio alla Corte di Cassazione con funzioni di consigliere, misura disposta dalle amministrazioni intime e successivamente annullata dal Giudice Amministrativo. VISTO il ricorso ed i relativi allegati; VISTI gli atti di costituzione in giudizio delle amministrazioni intime; VISTE le memorie presentate dalle parti a sostegno delle loro rispettive ragioni; VISTI gli atti tutti di causa; UDITO alla pubblica udienza del 25/2/2004 il relatore, e uditi altresì l'avv. Maria Chiara Scoca, su delega di Franco Gaetano Scoca, nonché l'avv. dello Stato Spina; RITENUTO e considerato in fatto e in diritto quanto segue: F A T T O Con il ricorso in epigrafe, notificato in data 18/7/2001 e ritualmente depositato, il dott. Gino Paolo Latini esprimeva: - di avere ricoperto la carica di Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Bologna dal gennaio del 1989 all'agosto del 1995, al culmine di una carriera magistratuale iniziata nel 1950 e sviluppatasi per la maggior parte nella stessa città; - di essere stato trasferito d'ufficio con decreto ministeriale del 1°/4/1994 alla Corte di Cassazione con funzioni di consigliere, a seguito di conformi deliberazioni del Consiglio Superiore della Magistratura del 261 e 232 dello stesso anno; - di avere proposto impugnativa avverso tale misura dinanzi al Giudice Amministrativo, che, peraltro, mentre in primo grado aveva concesso la richiesta ordinanza di sospensiva, in grado di appello cautelare aveva concluso in senso opposto; - di avere quindi preso servizio presso la Corte di Cassazione, in data 31/8/1995; - di avere prestato servizio presso la Suprema Corte fino al 10/10/1996, data a decorrere dalla quale era stato collocato a riposo a domanda, con anticipo rispetto al limite di età maturando il 1°/3/1997; - di avere ottenuto, in seguito, il definitivo accoglimento del proprio gravame nel merito, con sentenza del T.A.R. del Lazio n. 761 del 16/5/1996, confermata dalla decisione n. 5418 del 12/10/2000 della Sez. IV del Consiglio di Stato. Tutto ciò premesso, l'interessato domandava il risarcimento dei danni subiti a causa della misura applicatagli, richiamandosi sia alla perdita di prestigio patita (con i connessi pregiudizi per la sua vita di relazione professionale e personale e per la sua posizione sociale), sia al demansionamento professionale che ne era disceso, con l'eliminazione, in primis, di ogni sua prospettiva di carriera futura. Le amministrazioni intime si costituivano in giudizio in resistenza al ricorso attraverso l'Avvocatura Generale dello Stato, la quale deduceva l'insussistenza dei presupposti e degli elementi costitutivi della pretesa risarcitoria azionata e concludeva per il suo rigetto. La parte ricorrente, dal canto suo, approfondiva le proprie argomentazioni e replicava alle obiezioni avversarie con una successiva memoria, con la quale insisteva per l'accoglimento del ricorso. Alla pubblica udienza del 25/2/2004 la causa è stata trattenuta in decisione. D I R I T T O Il ricorso è infondato. 1) Conviene introduttivamente ricordare che è pacifico che l'imputazione di un obbligo risarcitorio a carico di una Pubblica Amministrazione non costituisce una conseguenza costante ed automatica dell'annullamento di un suo atto in sede giurisdizionale, e quindi non possa essere mossa sulla base del puro dato oggettivo della riscontrata illegittimità di un provvedimento amministrativo, ma richieda pur sempre, secondo i principi, la positiva verifica

del concorso di tutti i requisiti all'uopo in generale previsti dalla legge. La mera illegittimità di un provvedimento non coincide, invero, con la illiceità del connesso comportamento dell'Amministrazione. La responsabilità della P.A. presuppone, perciò, in particolare, che sia autonomamente accertato l'elemento dell'ingiustizia del danno (oltre, naturalmente, alla riconducibilità causale di questo all'operato del soggetto pubblico), da intendersi nel senso che deve essersi prodotta la lesione di un interesse giuridicamente protetto di qualsiasi natura, senza che assuma rilievo la sua qualificazione in termini di diritto soggettivo o di interesse legittimo (cfr., tra le tante dopo Cass. SS.UU. civ. n. 500 del 2271999: C.d.S., IV, n. 4786 del 1392001; Cass. civ., III, n. 12144 del 1082002). Occorre, inoltre, che emerga l'elemento della colpa, certo essendo -tra l'altro- che né dolo né colpa siano passibili di configurazione dove all'Amministrazione non possano essere mosse critiche sul piano della diligenza e della perizia (per questi principi cfr., ad es., C.d.S., IV, n. 924 del 1522002 e n. 1196 del 432003; V, n. 1562 del 1832002 e n. 1133 del 1°32003; VI, n. 4007 del 1972002; C.G.A., n. 202 del 2242002). Non vi è dubbio, poi, sempre secondo le regole generali, che incomba al preteso danneggiato l'onere della prova circa la sussistenza di tutti gli elementi costitutivi dell'illecito allegato come titolo della sua domanda risarcitoria. Parimenti acquisito è che anche un'attività amministrativa discrezionale possa generare obblighi risarcitori. Pure nel campo della discrezionalità, infatti, l'azione della P.A. deve svolgersi nei limiti posti non solo dalla legge, ma anche dalla norma primaria del *neminem laedere*, per cui, in caso di violazione dei limiti posti alla discrezionalità dai principi di legalità-correttezza, imparzialità e buona amministrazione dettati dall'art. 97 Cost., ai quali l'esercizio della funzione amministrativa deve ispirarsi, anche l'Amministrazione può essere chiamata a subire le conseguenze regolate dall'art. 2043 cod.civ. (cfr. Cass. civ., III, n. 12672 del 17102001; C.d.S., V, n. 529 del 422003). Che il mero accertamento dell'illegittimità dell'atto cui risale la lesione dell'interesse legittimo sia insufficiente, in sé, a configurare una responsabilità dell'Amministrazione vale, peraltro, con particolare evidenza proprio nell'area della discrezionalità amministrativa, nei casi in cui sia emerso quale vizio di legittimità unicamente quello dell'eccesso di potere, dal momento che rispetto agli altri vizi lo stesso si atteggia in modo più accentuato come elemento solo sintomatico di una condotta *contra jus* semplicemente possibile, e nulla più. In questi casi, quindi, particolarmente rigoroso è l'onere di allegazione e prova del ricorrente che abbia azionato una pretesa risarcitoria, in ordine agli elementi costitutivi della sua specifica causa petendi. Va sottolineato, infine, che la lesione di un interesse legittimo, al pari di quella di un diritto soggettivo o di un altro interesse giuridicamente rilevante, in tanto può essere fonte di responsabilità, in quanto per effetto dell'attività illegittima della P.A. sia risultato leso l'interesse (c.d. sostanziale) al bene della vita cui la situazione giuridica soggettiva si correla, ed il medesimo interesse risulti meritevole di tutela alla stregua del diritto positivo (cfr. Cass., SS.UU. civ., n. 500 del 2271999; I civ., n. 9366 dell'1162003; C.d.S., V, n. 1562 del 1832002).<sup>2</sup> Venendo più da vicino alla materia dell'attuale controversia, è il caso di rammentare che in seno all'art. 107 della Costituzione, nello stesso contesto in cui si prevede (va da sé, nel precipuo interesse pubblico, e non già privato) la garanzia dell'inaffidabilità dei magistrati, la si connota stabilendo che gli stessi "Non possono essere... destinati ad altre sedi o funzioni se non in seguito a decisione del Consiglio superiore della magistratura, adottata o per i motivi e con le garanzie di difesa stabilite dall'ordinamento giudiziario o con il loro consenso". L'interesse individuale è qui tutelato, dunque, e al più solenne livello ordinamentale, ma solamente nei limiti di cui coincida con l'interesse pubblico. Ciò detto, alla Sezione sembra corretto osservare che, come per gli interessi legittimi pretensivi, anche rispetto agli interessi legittimi oppositivi -quale si presenta lo *jus in officio* dei

magistrati-, il pregiudizio dell'interesse individuale conseguente all'illegittimo esercizio del potere amministrativo non comporta per ciò stesso automaticamente un "danno ingiusto", ma può integrarlo solo in quanto l'interesse al bene risulti in concreto "meritevole di tutela alla stregua dell'ordinamento positivo" (cfr. Cass. SS.UU. n. 5001999 cit., par. n. 9), e quindi la relativa pretesa -orientata ora alla conservazione, ora all'acquisizione del bene- riveli caratteri di fondatezza. Pertanto, ove l'Amministrazione disponga di un potere suscettibile di portare al sacrificio secundum jus dell'interesse del singolo, come è per la potestà di disporre il trasferimento dei magistrati per incompatibilità, l'estremo del "danno ingiusto" non può essere reputato presente per il mero fatto che l'atto amministrativo che di tale potere costituiva esercizio sia stato dichiarato illegittimo (per motivi, magari, di natura solo formale). Una conclusione siffatta dovrà essere esclusa in tutti i casi in cui la situazione contingente offra comunque condizioni idonee a radicare il potere in questione, dal momento che in un quadro di tal genere, poiché l'interesse individuale si atteggiava alla stregua di un valore in concreto sacrificabile, e quindi nello specifico immeritevole di tutela, l'offesa ad esso arrecata nel perseguimento dell'interesse pubblico non si presenta come danno ingiusto.<sup>3</sup> Tutto ciò posto, rispetto alla fattispecie concreta si deve osservare quanto segue. Sebbene il trasferimento d'ufficio dell'interessato sia stato effettivamente annullato, la relativa misura, tuttavia, non è stata riconosciuta affetta da un vizio sostanziale, ma unicamente da un difetto strumentale e procedimentale, riconducibile ad un insufficiente approfondimento dell'istruttoria e della conseguente motivazione del Consiglio Superiore della Magistratura. L'intervento giudiziale aveva, quindi, lasciato impregiudicata (sia pure entro certi limiti) la questione della sussistenza in fatto degli estremi per adottare in concreto la misura: la sentenza di primo grado, pur riconoscendo essere in gran parte inficiate le premesse di fatto e le correlate deduzioni logiche addotte a base del provvedimento, ha ritenuto che da ciò non potesse conseguire che "la necessità di una rivalutazione del provvedimento stesso da parte del C.S.M., allo scopo di verificare se i residui elementi di disvalore siano sufficienti a fondare un giudizio di incompatibilità ambientale" (sentenza n. 7611996 cit., pag 13); e il Giudice di appello, analogamente, reputando che l'unico elemento incontestabile ascrivibile all'interessato fosse quello dell'episodio verificatosi nel settore delle esecuzioni penali, ha osservato che rispetto ad esso l'Amministrazione avrebbe dovuto pur sempre "verificare se lo stesso, da solo, forse elemento sufficiente per un così grave giudizio di disvalore" (sentenza n. 54182000 cit., pag. 7). Una rivalutazione del caso nella prospettiva fatta espressamente salva dal Giudice non è, però, mai avvenuta, per la semplice ragione che l'interessato (non molto lontano, va detto, dai limiti massimi di età), pochi mesi dopo la pubblicazione della sentenza di primo grado che gli aveva dato ragione, si è dimesso dall'Ordine giudiziario. Per quanto si è fin qui esposto, le allegazioni di parte ricorrente non possono essere giudicate sufficienti a persuadere dell'esistenza in concreto dell'estremo sostanziale dell'ingiustizia del danno.<sup>4</sup> Al C.S.M., inoltre, non sembra possibile muovere, nella fattispecie, nemmeno un rimprovero in termini di colpa. Come risulta dagli atti di causa, il Consiglio Superiore ha svolto a suo tempo la propria attività istruttoria e deliberativa dando comunque dimostrazione di agire in buona fede e di volere operare nel rispetto della legge. E se è vero che l'esercizio delle sue attribuzioni è sfociato, come si è visto, in una pronuncia che è stata considerata illegittima, non è meno vero, però, che, in una materia che conosce indicazioni normative solo di larga massima, senza poter contare su esaustive indicazioni giurisprudenziali, ed è quindi sostanzialmente affidata alla prudenza di apprezzamento dell'Organo di autogoverno, non potrebbe essere disconosciuto all'iter logico da questo seguito quel minimum di aderenza alle risultanze raccolte - non

favorevoli, in ogni caso, all'interessato- e di dignità logico-argomentativa che impedisce di qualificarlo come meramente arbitrario e, perciò, come negligente o imperito (cfr. le sentenze della Sezione nn. 107092002 e 3072004). Del resto, neppure le sentenze su cui fa leva la parte ricorrente (che confermano l'esistenza nell'ufficio in questione di rilevanti disfunzioni organizzative) fanno ex se emergere i profili di colpa che l'azione risarcitoria in esame presupporrebbe, dal momento che l'insufficiente approfondimento di un'istruttoria procedimentale non può considerarsi come tale una condotta necessariamente ed automaticamente integratrice di una situazione di colpa. Né è irrilevante ricordare, sempre sotto lo stesso profilo, le alterne vicende che la precedente causa ha conosciuto nella sua fase cautelare, le quali dimostrano la non plateale evidenza - e quindi, almeno tendenzialmente, la non gravità- del vizio che successivamente sarebbe stato accertato.<sup>5</sup> Per le ragioni esposte, in conclusione, il ricorso deve essere respinto. Si rinviengono, tuttavia, ragioni tali da giustificare la compensazione delle spese processuali tra le parti in causa. P Q MII Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione I, respinge il ricorso in epigrafe. Spese compensate. La presente decisione sarà eseguita dall'Autorità amministrativa. Così deciso in Roma, Camere di consiglio del 252 e 103 del 2004. Il Presidente L'estensore