

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia
(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 610 del 2014, proposto da:
Ordine dei Dottori Agronomi e Dottori Forestali della Provincia di, in
persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato
Alberto Bagnoli, con domicilio eletto presso il suo studio in Bari, via Dante
Alighieri, n. 25;

contro

Comune di

per l'accertamento

del diritto al risarcimento del dannoingiusto derivante dal provvedimento
dirigenziale del 16 dicembre 1998, avente ad oggetto il diniego di titolo edilizio per
un frantoio oleario progettato da un dottore agronomo iscritto all'Ordine
ricorrente e per la condanna al risarcimento medesimo;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 settembre 2017 la dott.ssa Flavia Risso
e uditi per le parti i difensori avv. Alberto Bagnoli;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il gravame indicato in epigrafe, l'Ordine ricorrente ha chiesto a questo Tribunale l'accertamento del diritto al risarcimento del danno ingiusto derivante dal provvedimento del Comune didel 16 dicembre 1998, avente ad oggetto il diniego di titolo edilizio per la costruzione di un frantoio oleario progettato da un dottore agronomo iscritto all'Ordine ricorrente, motivato dall'incompetenza del tecnico che aveva redatto il progetto, e la condanna al risarcimento medesimo.

Tale provvedimento era stato impugnato dall'Ordine ricorrente innanzi a questo Tribunale che, con sentenza 10 giugno 2004, n. 2578, aveva dichiarato inammissibile il ricorso per “difetto di legittimazione” dell'Ordine ricorrente.

La sentenza di questo Tribunale è stata però integralmente riformata dalla Quarta Sezione del Consiglio di Stato che, con sentenza n. 4854 del 30 settembre 2013, ha accolto l'appello proposto dall'Ordine ricorrente ed ha annullato il provvedimento impugnato con il ricorso di primo grado.

Con detta sentenza, *in primis*, è stato riaffermato il principio secondo il quale “*gli Ordini professionali hanno legittimazione a difendere in sede giurisdizionale gli interessi della categoria di soggetti di cui abbiano la rappresentanza istituzionale qualora si tratti della violazione di norme poste a tutela della professione stessa, o allorché si tratti comunque di conseguire determinati vantaggi - sia pure di carattere strumentale - giuridicamente riferibili alla intera categoria...ossia, detto altrimenti, sussiste nel nostro ordinamento la legittimazione di un Ordine professionale a tutelare anche in via contenziosa l'interesse collettivo dei professionisti suoi iscritti in modo generale e indistinto*”.

Con la stessa sentenza, inoltre, l'atto impugnato in primo grado è stato annullato per violazione dell'art. 2 lett. d) della legge 7 gennaio 1976, n. 3, essendo stato

riconosciuto (in accoglimento della censura proposta dall'Ente ricorrente) che nelle competenze professionali dei dottori agronomi rientra anche la progettazione di lavori attinenti alle industrie agrarie, tra le quali andava compresa anche la realizzazione di un frantoio (come nel caso di specie).

A seguito dell'annullamento del provvedimento comunale impugnato, l'Ordine ricorrente dunque ha proposto azione di condanna per il risarcimento del danno, evidenziando che la suindicata sentenza del Consiglio di Stato è passata in giudicato per avvenuta decorrenza dei termini di impugnazione.

Il Comune dinon si è costituito in giudizio.

L'Ordine ricorrente, in prossima dell'udienza, ha depositato documenti e memorie.

All'udienza del 19 settembre 2017 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1.- L'Ordine ricorrente, in via preliminare, evidenzia che il provvedimento da cui deriva il danno subito da quest'ultimo è stato dichiarato illegittimo e quindi definitivamente annullato con la sentenza della Quarta Sezione del Consiglio di Stato n. 4854 del 2013, il quale, come emerge dalla parte in fatto, ha ritenuto che fosse stato violato l'art.2 lett. d) della legge n.3 del 1976, recante l'ordinamento della professione di dottore agronomo che riconduce alla relativa competenza professionale anche la progettazione ed il collaudo dei lavori relativi alle costruzioni rurali, nonché di quelli attinenti alle industrie agrarie e forestali.

Parte ricorrente sottolinea che nella sentenza suddetta, il Consiglio di Stato - nel riconoscere la legittimazione dell'Ordine ricorrente a tutelare anche in via contenziosa l'interesse collettivo dei propri iscritti in modo generale ed indistinto - ha affermato che:

a) l'interesse della ricorrente all'annullamento dell'atto impugnato era attuale in ragione della "perdurante lesività dell'atto stesso per il credito, il prestigio e l'estimazione sociale della parte ricorrente, ossia allorquando comunque persistano

come fatti storici valutazioni e giudizi negativi su qualità e capacità della parte medesima”;

b) detto interesse permane dato che il provvedimento impugnato ed annullato per illegittimità "se considerato nel suo intrinseco contenuto, si pone come non corretta valutazione della idoneità professionale ... di qualsivoglia iscritto all'Ordine professionale degli agronomi se chiamato a progettare un frantoio, configurandosi quindi come un precedente ostativo - anche perché reiterabile dallo stesso Comune, nonché da altre pubbliche amministrazioni - per le opportunità professionali dei suoi iscritti".

A parere dell'Ordine ricorrente, anche alla stregua di tali statuizioni della sentenza richiamata, nella specie, sussistono i presupposti perché possa richiedersi la condanna del Comune dial risarcimento del danno patito dall'Ordine ricorrente a causa del provvedimento illegittimamente emanato (diniego di concessione su progetto redatto da dottore agronomo per ritenuta incompetenza di questi), teso a ridurre la sfera di competenze professionali della categoria degli appartenenti all'Ordine medesimo.

Parte ricorrente precisa che si tratta di danno esistenziale per lesione dell'immagine, del decoro, della reputazione e del prestigio professionale e sociale dell'ente ricorrente, sofferto a causa del discredito procurato dall'atto impugnato.

Inoltre, sotto ulteriore profilo, l'Ordine evidenzia che si potrebbe ravvisare un'ipotesi di danno morale per la lesione del prestigio professionale degli appartenenti all'Ordine ricorrente, causato dall'atto amministrativo annullato che ha espresso valutazioni professionali illegittime di inidoneità dei dottori agronomi a svolgere attività di redazione e predisposizione di progetto relativo alla costruzione di "industrie agrarie".

1.1.- Circa l'elemento oggettivo del danno lamentato, ossia l'esistenza di un comportamento *contra ius* che leda un bene giuridico tutelato, esso, secondo il

ricorrente, emergerebbe con evidenza dalla illegittimità (definitivamente accertata) dell'atto impugnato in primo grado.

Il provvedimento avrebbe infatti leso l'ente ricorrente in valori costituzionalmente garantiti, quali la reputazione, il decoro, l'immagine, il prestigio del lavoro autonomo professionale, causandogli un danno qualificabile come esistenziale, e in quanto tale certamente risarcibile ex art. 2043 c.c.

Il danno all'immagine subito nella specie sarebbe di carattere oggettivo e consisterebbe nella indebita limitazione della sfera delle competenze professionali degli agronomi iscritti all'Ordine, causato da un provvedimento negativo che (come riconosciuto dal Consiglio di Stato nella sentenza citata) costituirebbe un "precedente ostativo" per le opportunità professionali di detti iscritti e reiterabile dalla stessa p.a. e da altre; la lesione dell'immagine dell'ente ricorrente avrebbe comportato anche una grave compromissione e riduzione della competitività e capacità concorrenziale dei propri iscritti nel mercato.

1.2.- Anche l'elemento soggettivo sarebbe, come esposto in ricorso, evidente ove si consideri la gravità della violazione di legge commessa dall'amministrazione comunale, peraltro nell'esercizio di un'attività vincolata (rilascio di concessione edilizia), senza che possa minimamente configurarsi alcun margine di errore scusabile.

1.3.- Quanto alla prova del danno patito all'immagine, l'Ordine osserva che nella specie si tratterebbe di un c.d. danno evento, per cui l'unica prova richiesta sarebbe quella della verifica dell'evento (nella specie ampiamente dimostrato dalla sentenza più volte citata del Consiglio di Stato) e che null'altro la stessa dovrebbe dimostrarsi in ordine al pregiudizio al diritto di personalità, insito nel fatto stesso che si sia prodotto un certo fenomeno rilevante (negativamente) per l'ordinamento giuridico.

Evidenzia che, peraltro, nella specie, il danno sarebbe collegato al contesto degli enti locali in cui operano i professionisti iscritti all'Ordine e che lo stesso sarebbe rilevante anche considerata la sua persistenza per tutto il periodo di durata della definizione dei due gradi di giudizio, ovvero dal 15 marzo 1999 - data di notifica del ricorso di primo grado - fino al 30 settembre 2013 data di pubblicazione della sentenza del Consiglio di Stato, di accoglimento del ricorso.

L'Ordine ricorrente afferma che il danno subito si configurerebbe anche nella perdita delle chances lavorative subite dai suoi iscritti nel tempo trascorso in attesa della definizione della controversia (14 anni).

In merito alla quantificazione del danno da risarcire, secondo il ricorrente, si potrebbe fare riferimento alla liquidazione in via equitativa ex artt. 1226 e 2056 c.c., in ragione della natura particolare del danno stesso, non riconducibile ad un diminuzione patrimoniale, ma avente funzione compensativa del pregiudizio sofferto, rinviando alla valutazione di questo Tribunale l'applicazione dell'art. 34 comma 4 del codice del processo amministrativo.

Tenuto conto però della particolare considerazione del prestigio dell'Ordine professionale danneggiato, del consistente numero di iscritti allo stesso (circa 800) e del lungo tempo trascorso in cui è perdurato il pregiudizio causato, l'Ordine sostiene di reputare equo formulare una richiesta di risarcimento pari ad € 800.000,00 (euro mille per ogni iscritto), assumendo come parametro una simbolica compensazione del pregiudizio subito dalla collettività degli iscritti all'Ordine con riferimento alla possibilità di esercitare la propria attività lavorativa anche nel campo della progettazione esecutiva di industrie agrarie e di impianti similari.

Il ricorrente conclude evidenziando che la somma liquidata, anche in via equitativa, dovrà essere incrementata della rivalutazione monetaria secondo gli indici ISTAT, da computarsi dalla data della notifica del ricorso di primo grado (15 marzo 1999)

fino a quella del deposito della sentenza del Consiglio di Stato (30 settembre 2013), e che lesomme progressivamente e via via rivalutate andranno maggiorate degli interessi nella misura legale secondo i tassi vigenti dall'epoca fino al soddisfo.

2.- In via preliminare, il Collegio evidenzia che la richiesta del risarcimento del danno morale per la lesione del prestigio professionale degli appartenenti all'Ordine ricorrente, per evitare duplicazioni risarcitorie - come evidenziato più volte dalla Corte di Cassazione (cfr. Cass. Sezioni Unite, 11 novembre 2008, n. 26972)- non può che essere valutata congiuntamente alla richiesta del risarcimento del danno esistenziale per lesione all'immagine e alla reputazione, essendo entrambe le voci di danno (esistenziale e morale) riconducibili alla medesima categoria di danno non patrimoniale.

Ciò posto, il Collegio osserva che secondo la giurisprudenza, nel caso di lesione del diritto all'immagine, è risarcibile oltre all'eventuale danno patrimoniale (se verificatosi e se dimostrato) il danno non patrimoniale costituito dalla diminuzione della considerazione della persona da parte dei consociati in genere o di settori o categorie di essi con le quali il danneggiato abbia a interagire (cfr., in ultimo, Cass. civ., Sez. I, 27 aprile 2016, n. 8397).

Il danno non patrimoniale derivante dalla lesione all'immagine, contrariamente a quanto sostenuto dall'Ordine ricorrente, è oggi considerato, da consolidata giurisprudenza, un danno conseguenza che, come tale, deve essere allegato e provato.

Sul punto si richiama quanto affermato nella nota sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione *“Il danno non patrimoniale, anche quando sia determinato dalla lesione di diritti inviolabili della persona, costituisce danno conseguenza (Cass. n. 8827 e n. 8828/2003; n. 16004/2003), che deve essere allegato e provato. Va disattesa, infatti, la tesi che identifica il danno con l'evento dannoso, parlando di “danno evento”. La tesi, enunciata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 184/1986, è stata infatti superata dalla successiva sentenza n.*

372/1994, seguita da questa Corte con le sentenze gemelle del 2003. E del pari da respingere è la variante costituita dall'affermazione che nel caso di lesione di valori della persona il danno sarebbe *in re ipsa*, perchè la tesi snatura la funzione del risarcimento, che verrebbe concesso non in conseguenza dell'effettivo accertamento di un danno, ma quale pena privata per un comportamento lesivo” (Cass. Sez. Unite, 11 novembre 2008, n. 26972. La tesi è stata ribadita anche dalla giurisprudenza successiva: *ex multis* Cass., sez. VI, 24 settembre 2013, n. 21865 e di recente Cass., sez. I, 27 aprile 2016, n. 8397 che si esprime in questi termini: “Che il danno non patrimoniale sia declinabile alla stregua di danno conseguenza è cosa del tutto pacifica”. Anche il Consiglio di Stato ha aderito a tale impostazione: *ex multis* Cons. Stato, sez. III, 3 novembre 2016, n. 4615.

E' ovvio, pertanto, che una simile caratterizzazione del danno postula l'adempimento dell'onere di allegazione cui si correla l'onere della prova.

Sul punto, recentemente, il Consiglio di Stato ha infatti precisato che “l'azione risarcitoria innanzi al giudice amministrativo non è retta dal principio dispositivo con metodo acquisitivo, tipica del processo impugnatorio, bensì dal generale principio dell'onere della prova ex artt. 2697 c.c. e 115 c.p.c., per cui sui ricorrenti grava l'onere di dimostrare la sussistenza di tutti i presupposti della domanda al fine di ottenere il riconoscimento di una responsabilità dell'Amministrazione per danni derivanti dall'illegittimo od omesso svolgimento dell'attività amministrativa di stampo autoritativo, da ricondurre al modello della responsabilità per fatto illecito delineata dall'art. 2043 cod. civ., donde la necessità di verificare, con onere della prova a carico del (presunto) danneggiato, gli elementi costitutivi della fattispecie aquiliana, così individuabili: a) il fatto illecito; b) l'evento dannoso ingiusto ed il danno patrimoniale [e non patrimoniale] conseguente; c) il nesso di causalità tra il fatto illecito ed il danno subito; d) la colpa dell'apparato amministrativo, dovendosi individuare, anche in tema di responsabilità della p.a. da attività amministrativa illegittima, l'elemento soggettivo (colpa oppure dolo) richiesto dall'art. 2043 c.c.” (cfr. Sez. IV, 8 febbraio 2016, n. 486).

Secondo unanime giurisprudenza, la prova di tale danno può però essere fornita anche con ricorso al fatto notorio e tramite presunzioni (Cass. civ., sez. III, 2012, n. 16543), sebbene con particolari cautele.

Si richiama in proposito quanto precisato dalla Cassazione: “*Attenendo il pregiudizio (non biologico) ad un bene immateriale, il ricorso alla prova presuntiva è destinato ad assumere particolare rilievo, e potrà costituire anche l'unica fonte per la formazione del convincimento del giudice, non trattandosi di mezzo di prova di rango inferiore agli altri (v., tra le tante, sent. n. 9834/2002). Il danneggiato dovrà tuttavia allegare tutti gli elementi che, nella concreta fattispecie, siano idonei a fornire la serie concatenata di fatti noti che consentano di risalire al fatto ignoto (Cass., sez. Un., 11 novembre 2008, n. 26972; altresì Cass. Civ., sez. III, 20 agosto 2015, n. 16992)*”.

Ciò premesso, il Collegio rileva che nel caso di specie, parte ricorrente non ha fornito la prova, neppure per presunzioni, del danno all'immagine o alla reputazione.

La stessa, invero, afferma che il provvedimento di che trattasi abbia leso l'immagine e la reputazione dell'Ordine e dei suoi iscritti, determinandone il discredito; tuttavia non introduce in giudizio elementi di prova circa la sussistenza in concreto di tale danno.

Peraltro, neppure è dato sapere se e con quali mezzi il provvedimento *de quo*, che agli atti risulta essere stato trasmesso solo al soggetto che aveva presentato il progetto e all'agronomo che lo aveva redatto, sia stato diffuso; solo la sua diffusione, infatti, avrebbe potuto cagionare un danno alla reputazione dell'Ordine e dei suoi iscritti.

Un conto infatti è constatare (come ha fatto il Consiglio di Stato) la potenziale lesività del provvedimento *de quo* al fine di chiarire la sussistenza dell'interesse all'annullamento dell'atto da parte dell'Ordine, altra cosa è provare in che cosa sia consistito, nella realtà, tale danno.

3.- Analoghe considerazioni possono svolgersi con riferimento alla richiesta di risarcimento del danno patrimoniale e da perdita di *chance*.

Invero, anche tale richiesta, a prescindere dai dubbi sulla sussistenza della legittimazione ad agire dell'Ordine ricorrente per il risarcimento di un danno siffatto, non è supportata da idonea prova.

Com'è noto, infatti, anche il danno da perdita di *chance* deve essere allegato e provato ai sensi dell'art.2697 c.c.

Sul punto la Cassazione ha osservato che: *"...il danno patrimoniale da perdita di una "chance" costituisce un danno patrimoniale risarcibile, quale danno emergente, qualora sussista un pregiudizio certo (anche se non nel suo ammontare) consistente nella perdita di una possibilità attuale ed esige la prova, anche presuntiva, purché fondata su circostanze specifiche e concrete, dell'esistenza di elementi oggettivi dai quali desumere, in termini di certezza o di elevata probabilità, la sua attuale esistenza (Cass. 30/09/2016, n. 19604). Il risarcimento in parola può essere, in altri termini, riconosciuto solo quando la "chance" perduta aveva la certezza o l'elevata probabilità di avveramento, da desumersi in base ad elementi certi ed obiettivi (Cass. 10/12/2012, n. 22376)"* (Cass. civ., sez. I, 13 aprile 2017, n. 9571).

Nel caso in esame parte ricorrente non ha introdotto in giudizio elementi tali da poter far ritenere che il provvedimento impugnato abbia determinato la perdita di occasioni di guadagno in capo agli iscritti (esempio calo di richieste di progetti in materia di industrie agrarie rispetto al periodo antecedente l'adozione di tale provvedimento, il rigetto da parte del Comune dio di altri comuni di successive domande di titolo edilizio per industrie agrarie firmate da agronomi); sicché, in assenza di un qualsiasi elemento di prova in ordine al venir meno delle occasioni lavorative da parte degli iscritti all'Ordine ricorrente, non può ragionevolmente sostenersi che il diniego impugnato abbia determinato di per sé un danno patrimoniale e da perdita di *chance*.

4.-In conclusione il ricorso deve essere respinto perché infondato.

Infatti, come evidenziato dal Consiglio di Stato, laddove la domanda di risarcimento danni non sia corredata dalla prova del danno da risarcire, la stessa deve essere respinta (Cons. Stato, sez. IV, 26 agosto 2014, n. 4293).

Non risultando costituita l'Amministrazione intimata, nulla per le spese.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia – Bari, Sezione Seconda, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Nulla per le spese.

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

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 19 settembre 2017 con l'intervento dei magistrati:

Giacinta Serlenga, Presidente FF

Flavia Risso, Referendario, Estensore

Maria Colagrande, Referendario

L'ESTENSORE
Flavia Risso

IL PRESIDENTE
Giacinta Serlenga

IL SEGRETARIO