

N. 00746/2015 REG.PROV.COLL.  
N. 00553/2011 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 per il Piemonte

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 553 del 2011, proposto da:

Franco Piero Bertani, rappresentato e difeso dagli avv. Maria Ribaldone, Alessandro Anedda, con domicilio eletto presso Maria Elena Ribaldone in Torino, corso Re Umberto, 6;

**contro**

Comune di Arona, rappresentato e difeso dall'avv. Ignazio Pagani, con domicilio eletto presso Andrea Ricuperati in Torino, Via Don Giovanni Minzoni, 14;

**per l'accertamento del danno pervenuto al ricorrente sotto il duplice profilo del mancato incasso delle indennità di Assessore comunale per € 10.550,17 e della lesione alla personalità e moralità del ricorrente, e per la condanna del Sindaco di Arona pro-tempore al pagamento complessivo di € 60.000 determinato il residuo in via equitativa, o a quel maggiore o minore importo che sarà ritenuta di giustizia, con interessi legali sull'importo**

**rivalutato;**

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Arona;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 marzo 2015 la dott.ssa Roberta Ravasio e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO e DIRITTO**

1. Il ricorrente sig. Bertani, che asserisce di aver partecipato alla vita politica attiva del Comune di Arona sin dal 1984, a seguito della tornata elettorale del 26 maggio 2002 veniva eletto consigliere comunale nel gruppo di maggioranza. Con decreto del Sindaco del 13/05/2004 veniva poi nominato assessore, con il compito di prestare “*attività di collaborazione*” nei settori della informatica, della comunicazione, del catasto, del demanio, del patrimonio, delle attività economiche produttive e dei plateatici; conseguentemente, avendo il Comune di Arona una popolazione superiore ai 15.000 abitanti, e vigendo dunque la regola della incompatibilità tra la carica di assessore e quella di consigliere comunale, il sig. Bertani presentava le dimissioni dalla carica di consigliere optando per l’incarico di assessore.

2. Il successivo 20/05/2014 il Sindaco revocava la nomina ad assessore del predetto sig. Bertani, il quale insorgeva contro tale decisione impugnandola innanzi questo Tribunale con ricorso iscritto a ruolo al n. 970/2004 di R.G.. Respinta la richiesta di tutela cautelare con ordinanza n. 895 del 14/07/2004, sul rilievo che “*visto il carattere strettamente fiduciario*

*che connota il rapporto tra il sindaco e gli assessori da lui nominati, il provvedimento impugnato è da ritenersi sorretto da idonea motivazione*”, il ricorso veniva accolto con sentenza di questa Sezione n. 2741/2010: ciò sul rilievo che gli atti di nomina degli assessori non possono farsi rientrare nella categoria degli “atti politici”, che essi non sono pertanto sottratti al controllo di legittimità e che l’atto impugnato poteva ritenersi affetto da manifesta irragionevolezza atteso il breve lasso di tempo decorso dalla nomina ad assessore del sig. Bertani e la mancata esplicitazione di una qualsiasi ragione posta a fondamento di un così repentino “cambiamento di rotta”, il quale cambiamento suggeriva che la revoca della nomina ad assessore del sig. Bertani fosse stata effettivamente determinata dalla volontà di conseguire la sua “eliminazione politica”.

3. La sentenza è stata pubblicata il 10/06/2010, è stata notificata al Comune di Arona il 19/10/2010 e non è stata impugnata.

4. Con il ricorso introduttivo del presente giudizio, passato a notifica il 4/05/2011 e depositato il successivo 10/05, il sig. Bertani ha chiesto acclararsi la responsabilità del Comune di Arona per il danno dal medesimo sofferto in dipendenza della illegittimità dell’atto con cui era stata disposta la revoca della sua nomina ad assessore, ed ha conseguentemente chiesto che il Comune di Arona fosse condannato a corrispondergli, a titolo di risarcimento del danno, la somma complessiva di E. 60.000,00, di cui E. 10.550,17, a titolo di mancato incasso della indennità di Assessore comunale, e la restante parte a titolo di risarcimento del danno morale connesso alla lesione della personalità e moralità del ricorrente. In via subordinata ha chiesto condannarsi il Comune di Arona a quella somma, maggiore o minore, ritenuta di giustizia, comunque maggiorata di rivalutazione monetaria ed interessi.

5. Il Comune di Arona si è costituito in giudizio per resistere al ricorso

eccependo, in particolare, l'inammissibilità del ricorso perché proposto oltre il termine, introdotto dall'art. 30 comma 5 c.p.a., di 120 giorni dal passaggio in giudicato della sentenza. Nel merito il Comune di Arona ha opposto: che il ricorrente avrebbe dovuto dimostrare di non aver percepito alcun reddito nel periodo di tempo durante il quale avrebbe dovuto svolgere l'incarico di assessore; che il ricorrente avrebbe potuto essere "licenziato", dalla carica di assessore, in qualsiasi momento successivo, visto che il provvedimento annullato già dimostrava essersi incrinato il rapporto fiduciario che lo legava al Sindaco, ragione per cui non sussisteva la prova che il rapporto sarebbe effettivamente proseguito; che la pretesa di ottenere la somma di E. 49.449,83 a titolo di risarcimento della lesione alla personalità ed alla moralità del ricorrente è infondata, non avendo il ricorrente dimostrato, prima di tutto, che aveva in passato acquisito quella "personalità politica" e quella onorabilità che la revoca dalla carica di assessore avrebbe compromesso in maniera irreversibile; che, infine, il ricorrente avrebbe potuto e dovuto appellare l'ordinanza cautelare del TAR Piemonte, e che ciò non facendo il Bertani ha contribuito, ai sensi dell'art. 1227 comma 2, ad aggravare il danno risentito dalla revoca alla carica di assessore.

6. Il ricorso è stato chiamato alla pubblica udienza dell'11/03/2015, allorché è stato introitato a decisione.

7. Il Collegio deve preliminarmente esaminare l'eccezione di inammissibilità del ricorso perché proposto oltre il termine indicato dall'art. 30 comma 5 c.p.a.

7.1. Va precisato, a tale scopo, che la sentenza che ha annullato l'atto, con il quale venne revocata la nomina del ricorrente ad assessore, è passata in giudicato sotto la data del 18/12/2010, e cioè al sessantesimo giorno successivo alla notifica della sentenza, avvenuta il 19/10/2010. Al

riguardo il Collegio rammenta che, secondo quanto previsto dall'art. 92 comma 3 c.p.a., il termine lungo di sei mesi dalla pubblicazione della sentenza (termine che nel caso di specie sarebbe venuto a scadere il 10/06/2010) si applica solo "*in difetto di notificazione*" della sentenza; inoltre va rilevato che nel caso di specie, non essendo scaduto, il termine per appellare, durante il periodo di sospensione processuale dei termini - ossia tra il 1° Agosto ed il 15 Settembre - il momento del passaggio in giudicato della sentenza non può ritenersi essere slittato al 45° giorno successivo a quello di scadenza per la proposizione dell'appello. Conseguentemente volendo ritenere applicabile al caso di specie l'art. 30 comma 5 c.p.a., il ricorso introduttivo del presente giudizio, passato a notifica il 4/05/2011, sarebbe effettivamente tardivo, poiché in applicazione della menzionata previsione del c.p.a. avrebbe dovuto essere notificato entro il 17/04/2011, cioè entro il 120° giorno successivo al passaggio in giudicato della sentenza che ha annullato l'atto produttivo di danno.

7.2. Il Collegio, tuttavia, non ritiene di poter applicare al caso in esame l'art. 30 comma 5 c.p.a., e ciò per la dirimente ragione che il fatto asseritamente produttivo di danno risale ad epoca anteriore alla entrata in vigore del D. L.vo 104/2010.

7.2.1. Preme rammentare al riguardo che, sebbene i più recenti approdi della giurisprudenza abbiano messo in luce i tratti di specialità che connotano la responsabilità della Pubblica Amministrazione da atto amministrativo illegittimo, in giurisprudenza non si dubita, comunque, che tale responsabilità trovi origine in un fatto illecito e che, in quanto tale, vada ricondotta nell'alveo della responsabilità ex art. 2043 c.c. e/o ex art. 1337 c.c.. Da tale constatazione si è tratta, prima della entrata in vigore del D. L.vo 104/2010, l'ulteriore affermazione secondo la quale il

diritto al risarcimento del danno causato da un atto amministrativo illegittimo sarebbe soggetto al termine di prescrizione quinquennale di cui all'art. 2947 c.c. (si vedano, tra le più recenti: C.d.S., sez. VI, n. 2610/2014; C.d.S., sez. VI n. 2792/2014; C.d.S. sez. V n. 6296/2011; C.d.S. sez. III n. 297/2014), termine che, a seguito del venir meno della c.d. "pregiudiziale amministrativa" si è ritenuto decorrere dal momento della adozione dell'atto illegittimo (C.d.S. sez. VI, n. 2610/2014 *cit.*; C.d.S., sez. IV, n. 2856/2014).

7.2.2. Rammenta ancora il Collegio che ai termini di prescrizione viene riconosciuta una valenza sostanziale (e non processuale), e ciò per la ragione che essi valgono in realtà a definire una particolare dimensione dei diritti, e cioè la dimensione temporale. In dottrina si è osservato che il fondamento della prescrizione dei diritti è da ravvisare nella tutela del soggetto passivo e nell'interesse del medesimo ad ottenere, trascorso un certo tempo, la liberazione tramite l'estinzione del rapporto: tale riflessione, ponendo l'accento sulla opportunità/necessità che in determinate condizioni un rapporto giuridico venga ad estinzione con il correlativo diritto del creditore, fa comprendere che nel nostro ordinamento giuridico tutti i diritti di natura privatistica, salvo quelli espressamente dichiarati imprescrittibili, debbono essere connotati e limitati da una determinata estensione temporale, perché ciò corrisponde ad una precisa scelta del legislatore volta a favorire la certezza delle situazioni giuridiche e la tutela del soggetto passivo di un rapporto obbligatorio, a fronte della inerzia del titolare del diritto nel farlo valere. Ma se la limitazione in senso temporale di ogni diritto corrisponde ad una precisa scelta del legislatore, essa deve ritenersi un connotato essenziale di ogni diritto sin dal momento in cui esso viene ad esistenza, essendo evidente che lo scopo del legislatore – come sopra individuato –

sarebbe inevitabilmente frustrato ove la determinazione della dimensione temporale dei diritti potesse essere determinata in un momento successivo alla nascita dei medesimi. L'istituto della prescrizione, la cui operatività *ipso jure* è stata ben sottolineata dalla dottrina, risponde dunque alla sopra indicata esigenza, perché consente di anettere sempre ad un certo diritto una certa durata nel tempo, e ciò sin dal momento in cui il diritto viene ad esistenza: più precisamente l'estensione temporale di ogni diritto deve intendersi determinata automaticamente dal regime prescrizione vigente nel momento di insorgenza di ciascuno di essi, mentre una eventuale modifica dell'estensione temporale di un diritto già esistente e perfetto nei suoi connotati deve necessariamente passare attraverso una previsione legislativa che esplicitamente affermi la applicabilità di un nuovo regime sostanziale sopravvenuto anche ai diritti già esistenti e come tali già acquisiti con una certa dimensione temporale.

7.2.3. Tenuto conto di tutto quanto sopra ricordato e argomentato, il Collegio ritiene che il diritto al risarcimento del danno da atto amministrativo illegittimo nasca ed entri a far parte integrante del patrimonio del soggetto leso già connotato da una certa estensione temporale; ed ove l'atto amministrativo illegittimo risalga ad epoca anteriore alla entrata in vigore del D. L.vo 104/2010, detta estensione temporale sarà quella di cinque anni rinvenibile dal regime prescrizione dettato dall'art. 2947 c.c.. Tale regime, inerente i diritti risarcitori già esistenti e già acquisiti alla data di entrata in vigore del codice del processo amministrativo, non può ritenersi essere stato automaticamente modificato o retroattivamente novato dal D. L.vo 104/2010: ciò per la ragione che l'art. 30 comma 5 c.p.a., nel limitare la possibilità di agire per il risarcimento del danno da atto amministrativo

illegittimo ai 120 giorni successivi al passaggio in giudicato della sentenza che annulla l'atto lesivo, si configura come norma sostanziale, e non meramente processuale, poiché di fatto va ad incidere sulla estensione temporale del diritto al risarcimento del danno da atto amministrativo illegittimo, tuttavia senza prevedere nulla di specifico con riferimento ai diritti risarcitori venuti ad esistenza prima della entrata in vigore del nuovo codice. Premesso e ricordato che l'interpretazione della norma giuridica deve, prima di tutto, fondarsi sul tenore letterale della norma, potendosi ricorrere alla ricerca della *ratio legis* o, in subordine, alla ricerca della supposta volontà del legislatore (concetti che in realtà non necessariamente coincidono) solo a fronte di un testo normativo obiettivamente ambiguo, il Collegio prende atto del fatto che nessuna norma contenuta nel codice del processo amministrativo, o in altra legge, autorizza minimamente ad affermare che il legislatore abbia inteso applicare il nuovo regime, desumibile dall'art. 30 comma 5 c.p.a., anche ai diritti risarcitori sorti precedentemente e già acquisiti al patrimonio del soggetto leso connotati da un diverso regime prescrizionale.

7.2.3.1. E' bene precisare che il Collegio non intende in questa sede contestare che il legislatore potesse, nella sua discrezionalità, incidere sui diritti risarcitori già acquisiti, ovviamente nella misura in cui ciò fosse risultato possibile nel rispetto dei valori costituzionali. Ciò che qui si vuole sottolineare è piuttosto il fatto che una tale incisione richiedeva che fosse disposta con norme espresse, cioè con norme che si riferissero specificamente a tali situazioni pregresse, e ciò per la ragione che dette situazioni, essendo già compiutamente disciplinate dal punto di vista sostanziale ed avendo già prodotto l'effetto di far acquisire a terzi diritti risarcitori connotati dalla necessaria limitazione temporale, di per sé non



necessitavano , ed anzi non tolleravano, norme integrative o di completamento che automaticamente andassero a colmare spazi della disciplina sostanziale lasciati “in bianco”.

7.2.3.2. Poiché, come già detto, non risulta da alcuna norma che il legislatore abbia inteso applicare l’art. 30 comma 5 c.p.a. anche ai diritti risarcitori sorti prima della entrata in vigore del D. L.vo 104/2010, non resta che affermare che, in ossequio al principio generale *tempus regit actum* , il nuovo regime si applica solo ai diritti risarcitori sorti dopo l’entrata in vigore del D. L.vo 104/2010. Del resto, anche il Consiglio di Stato si è già pronunciato nel senso della non applicabilità dell’art. 30 comma 5 c.p.a. alle situazioni pregresse ( C.d.S. sez. III, n. 297/2014; C.d.S. sez. VI n. 524/2014), evidenziando, tra i vari argomenti , che in senso contrario ad una interpretazione dell’art. 30 comma 5 c.p.a. che ne consenta la applicazione - con effetti novativi se non addirittura retroattivi - ai diritti risarcitori già acquisiti sembrerebbe deporre lo stesso D. L.vo 104/2010, che all’allegato 3, Titolo II, articolo 2, fa espressamente salva la applicazione della disciplina previgente per i termini già in corso alla data di entrata in vigore del codice del processo amministrativo.

7.2.4. Resta ancora da precisare che il diritto al risarcimento del danno da atto illegittimo sorge, come tutti i diritti di natura risarcitoria, in concomitanza con l’evento lesivo, e quindi: o con l’adozione dell’atto illegittimo, laddove questo integri un danno-evento; ovvero con il manifestarsi del pregiudizio conseguente all’atto illegittimo, ossia in concomitanza del manifestarsi del c.d. danno-conseguenza. Da questo punto di vista la sentenza che pronuncia l’annullamento dell’atto illegittimo, ovvero che ne dichiara l’illegittimità, non apporta alcunché, perché una simile pronuncia si limita ad accertare solo una delle

condizioni in presenza delle quali può essere riconosciuto il risarcimento del danno da atto amministrativo illegittimo. Il Collegio non ignora che prima del definitivo superamento della tesi della “pregiudiziale amministrativa” - superamento avvenuto con la pronuncia della Adunanza Plenaria n. 3 del 2011 – si era consolidato in giurisprudenza il principio per cui il termine di prescrizione per far valere il diritto al risarcimento del danno da atto amministrativo illegittimo decorreva dalla sentenza di annullamento dell’atto stesso: tale orientamento, tuttavia, non annetteva alla sentenza di annullamento una efficacia costitutiva dell’illecito, limitandosi invece ad enfatizzarne l’importanza ai soli fini della decorrenza del termine di prescrizione del diritto. Di conseguenza, anche la sentenza di questo Tribunale n. 2741/2010, che ha annullato l’atto del Sindaco di Arona che ha revocato il sig. Bertani dalla carica di assessore e che è passata in giudicato dopo l’entrata in vigore del D. L.vo 104/2010 , non può essere riguardata come il momento in cui è sorto il diritto al risarcimento del danno a favore del ricorrente, tale diritto conseguendo invece, in maniera diretta, all’atto di revoca del 20/05/2004, che ha avuto l’immediato effetto di rimuovere il sig. Bertani dalla carica di assessore e che, pertanto, ben può qualificarsi anche come “danno-evento”.

7.2.5. Né sposta i termini della questione la circostanza che il diritto risarcitorio in questione sia stato azionato con ricorso notificato in epoca successiva alla entrata in vigore del D. L.vo 104/2010. Si è già detto che l’art. 30 comma 5 c.p.a., in quanto norma a valenza sostanziale, deve trovare applicazione, in difetto di espressa indicazione, solo ai diritti risarcitori sorti in epoca posteriore alla entrata in vigore del nuovo codice, *id est* solo alle pretese nascenti da atti illegittimi adottati dopo l’entrata in vigore del D. L.vo 104/2010. A ciò si aggiunga – come

pure già ricordato – che l'art. 30 comma 5 c.p.a. nulla prevede espressamente con riferimento ai diritti nascenti da atti illeciti pregressi: segnatamente tale norma, né altra nel codice, impone di far valere tali diritti pregressi entro il termine di 120 giorni decorrente dalla entrata in vigore del codice o decorrente dalla sentenza che annulla l'atto illegittimo. A fronte del totale silenzio dell'art. 30 comma 5 c.p.a. sulla sorte dei diritti risarcitori nascenti da atti illeciti precedenti al nuovo codice, il Collegio non vede, insomma, sulla base di quale fondamento o principio si possa affermare che la disciplina sostanziale di tali diritti possa o debba mutare automaticamente in ragione del solo fatto che essi vengano azionati dopo l'entrata in vigore del nuovo codice del processo amministrativo. I ricorsi con cui si facciano valere diritti risarcitori nascenti da atti illeciti pregressi vanno pertanto decisi, ad avviso del Collegio, semplicemente applicando la disciplina sostanziale applicabile *ratione temporis* e, quindi, il regime di prescrizione quinquennale, limitando l'applicazione del nuovo codice alle sole previsioni di natura strettamente processuale.

7.2.5. Per concludere sul punto il Collegio ritiene di poter affermare che il diritto al risarcimento del danno azionato dal sig. Bertani è sorto ed è entrato a far parte del di lui patrimonio in epoca ben anteriore alla entrata in vigore del D. L.vo 104/2010, pertanto connotato dal regime di prescrizione quinquennale ex art. 2947 c.c. , riconosciuto applicabile alla materia dalla unanime giurisprudenza. Un tale regime di prescrizione non può ritenersi essere stato modificato o travolto, con efficacia retroattiva, dall'art. 30 comma 5 c.p.a., , che nulla afferma quanto ai diritti risarcitori sorti prima della entrata in vigore della norma . L'eccezione di tardività del ricorso sollevata dal Comune di Arona deve pertanto essere respinta.

8. In via preliminare il Collegio tiene comunque a precisare di non poter riqualificare l'eccezione dianzi esaminata come tendente a far valere la prescrizione quinquennale. Le parole usate dal Comune di Arona nelle proprie difese sono inequivocabilmente rivolte ad argomentare l'inammissibilità del ricorso per avvenuto decorso del termine di 120 di cui all'art. 30 comma 5 c.p.a., mentre nulla viene detto per sostenere l'avvenuta prescrizione quinquennale del diritto azionato dal ricorrente, a prescindere dal decorso del ricordato termine di 120 giorni. Non essendo la prescrizione rilevabile d'ufficio il Collegio non può quindi prendere in considerazione una eventuale prescrizione della domanda risarcitoria formulata con il ricorso di cui in epigrafe.

9. E' ora necessario passare ad esaminare il merito del ricorso, procedendo a verificare se sussistano tutti gli elementi costitutivi della responsabilità della pubblica amministrazione conseguente alla adozione di atti amministrativi illegittimi, responsabilità che, come noto, non può ritenersi *in re ipsa* nell'accertamento della illegittimità dell'atto amministrativo lesivo.

10. Deve prima di tutto essere verificata l'esistenza di un danno, inteso come pregiudizio, che il soggetto leso abbia risentito quale conseguenza dell'atto amministrativo: tale pregiudizio costituisce, invero, l'elemento oggettivo della responsabilità ex art. 2043 c.c., nel cui alveo – come già precisato – si inserisce per costante giurisprudenza la responsabilità della Pubblica Amministrazione da atto amministrativo illegittimo.

10.1. Nel caso di specie questo pregiudizio è stato risentito automaticamente per effetto dell'atto annullato, poiché con il medesimo il sig. Bertani è stato *ipso facto* rimosso dalla carica di assessore, con il risultato che gli è stato precluso di partecipare alla vita politica comunale sia in veste di assessore, sia in veste di consigliere comunale, carica dalla

quale aveva dato le dimissioni per accedere all'assessorato. Quale ulteriore conseguenza il Bertani ha risentito un danno di natura prettamente economica dipendente dalla mancata percezione del gettone riservato agli assessori comunali.

10.1.1. A tale ultimo proposito il Collegio rammenta che secondo un consolidato insegnamento giurisprudenziale (TAR Reggio Calabria – Catanzaro, n. 1092/2006; Cass. SS.UU. 20/04/2007 n. 9363; C.d.S. sez. V, n. 6526/2010; TAR Sicilia-Catania n. 287/2013) l'esercizio delle funzioni elettive dà luogo all'instaurarsi di un rapporto di servizio onorario, il cui espletamento genera il diritto a percepire una indennità che non ha la funzione di compensare l'eletto-funziionario onorario per l'attività svolta, attività che rimane fundamentalmente gratuita, quanto piuttosto di indennizzarlo del presunto mancato guadagno o comunque delle spese connesse con l'espletamento del servizio. (TAR Sardegna n. 296/78). Si potrebbe allora ritenere che all'amministratore di ente locale che sia stato illegittimamente estromesso dall'esercizio della carica elettiva non si possa riconoscere, a titolo di risarcimento, la mancata percezione della indennità di funzione, stante che il mancato guadagno, che giustifica l'erogazione della indennità di funzione, non si verificherebbe laddove l'eletto sia in grado di attendere normalmente alle proprie ordinarie occupazioni per mancato esercizio della funzione: più che di *compensatio lucri cum damno*, o di *aliunde perceptum*, si dovrebbe in tal caso parlare di mancato inveroamento dei fatti costitutivi del diritto alla percezione della indennità di funzione. Devesi tuttavia rilevare che l'art. 82 del D. L.vo 267/00 al comma 1 prevede specificamente che l'indennità di funzione sia “*dimezzata per i lavoratori dipendenti che non abbiano richiesto l'aspettativa*”: tale norma evidenzia che solo con riferimento ai lavoratori autonomi ed ai lavoratori dipendenti che

abbiano chiesto ed ottenuto l'aspettativa dal lavoro il presunto mancato guadagno costituisce presupposto per l'erogazione della indennità di funzione; di contro, con riferimento agli amministratori che prima delle elezioni risultino beneficiari di un trattamento economico non generato da lavoro autonomo, l'indennità di funzione, seppure dimezzata, è dovuta comunque, ed è quindi cumulabile con detto trattamento. In dette situazioni la mancata percezione della indennità di funzione dimezzata, dovuta ad illegittima estromissione del danneggiato dall'esercizio della carica, può e deve essere risarcita a titolo di danno, costituendo una voce economica cui il danneggiato avrebbe avuto diritto nonostante la regolare percezione dell'ordinario trattamento economico.

10.1.2. Il sig. Bertani nel ricorso introduttivo (a pag. 25) afferma di essere molto conosciuto ad Arona in ragione del lavoro svolto, per decenni, in una grande impresa edile locale, e poiché egli si fregia del titolo di "geometra" si deve credere che svolgesse la sua attività di geometra in qualità di dipendente di una impresa edile. Il Comune di Arona, dal canto suo, non solo non ha smentito quanto riferito dal sig. Bertani sul punto, ma neppure ha eccepito che il ricorrente svolgesse l'attività di geometra in conto proprio né che all'atto di accettare l'incarico di assessore aveva chiesto l'aspettativa. Sussistono dunque gli estremi per affermare che il Bertani avrebbe percepito l'indennità di funzione, in misura dimezzata, quale lavoratore dipendente non in aspettativa: pertanto in relazione alla mancata percezione di detta indennità dimezzata egli ha ora diritto ad essere risarcito. Uguale conclusione si imporrebbe anche a voler credere che all'epoca dei fatti il ricorrente fosse già ritirato dal lavoro, posto che il trattamento pensionistico è sostanzialmente assimilabile ad un reddito da lavoro dipendente, in relazione al quale non è neppure prevista la possibilità della aspettativa.

10.2. Il sig. Bertani allega inoltre di aver subito un danno alla personalità ed alla sua immagine politica, ma tale circostanza non è stata adeguatamente dimostrata agli atti. In particolare il Collegio rileva che non è affatto provato che il Bertani avesse acquisito quella “personalità politica” che egli si attribuisce, e tanto meno che tale “personalità politica” sia stata definitivamente compromessa per effetto della vicenda portata alla attenzione del Collegio: agli atti del fascicolo è stato infatti prodotto solo un articolo, pubblicato su un giornale locale il 24/06/2010, nel quale si parla del ricorrente come di un personaggio che avrebbe più volte cambiato partito politico e che per tale motivo era stato “segnalato” come inaffidabile al Sindaco che l’aveva nominato assessore. Tali circostanze, naturalmente, non possono ritenersi provate, ma in realtà nulla si sa e nulla è stato provato in generale sulla vita del Bertani e, in particolare, sulla storia della di lui militanza politica, sugli incarichi rivestiti nell’ambito del partito o addirittura all’interno della Amministrazione comunale, e sull’esito delle elezioni alle quali avrebbe partecipato. Il danno per il quale pretende di essere risarcito in ragione di quasi 50.000,00 euro si riduce, a ben vedere, alla mera allegazione, che si legge nel ricorso introduttivo del giudizio, secondo cui *“Il ricorrente, molto conosciuto in città per esservi nato, avere lavorato per decenni in una grande impresa edile locale, avere partecipato per molti anni a tutte le tornate elettorali ed essersi occupato costantemente delle vita politica di Arona, ha dovuto riporre i suoi buoni intendimenti di tornare utile alla sua città”*. Al postutto, insomma, il solo fatto della vita del ricorrente che risulta dimostrato in giudizio, in quanto pacifico, è che era stato eletto consigliere comunale prima di essere nominato assessore. Ma tale circostanza, ad avviso del Collegio, di per sé non dimostra che egli era assunto alla dignità di “personalità politica” della Città di Arona, se per tale si intende il politico che in via

continuativa, e per anni, venga eletto negli organi comunali, o che, in ragione della sua militanza politica, sia tributario di incarichi pubblici di vario tipo, o che si faccia conoscere dalla popolazione locale per il fatto di rendersi promotore di determinate iniziative di interesse per la collettività. Né risulta che il Bertani fosse una persona così conosciuta da essere in grado di raccogliere da solo, ed indipendentemente dall'aiuto derivante dalla affiliazione ad un partito politico o ad una lista civica, un numero di voti così elevato da garantirgli *de plano* l'ingresso in Consiglio Comunale.

10.3. Il Collegio, conclusivamente, ritiene di poter esaminare la domanda risarcitoria formulata dal ricorrente solo con riferimento:

a) alla perdita della possibilità di partecipare alla vita politica attiva del Comune di Arona in qualità di assessore e/o di consigliere comunale eletto nella tornata elettorale del 2002, incarichi questi che, contribuendo “*al pieno sviluppo della personalità umana*”, favorendo la partecipazione del cittadino-lavoratore “*alla organizzazione politica, economica e sociale del Paese*”, costituendo esplicazione del diritto del cittadino “*a svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, una attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società*”, debbono ritenersi esperienze meritevoli di tutela quantomeno ai sensi degli artt. 3 e 4 della Costituzione. La preclusione allo svolgimento di detti incarichi deve dunque ritenersi risarcibile *sub specie* di danno non patrimoniale, ai sensi dell'art. 2059 c.c., norma che, alla stregua della interpretazione costituzionalmente orientata di cui alla pronuncia delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 26792/2008, ammette il risarcimento del danno non patrimoniale inteso quale “*categoria ampia, comprensiva non solo del cosiddetto danno morale, ovvero della sofferenza contingente e del turbamento d'animo transeunte, determinati da un fatto illecito integrante reato, ma anche di*



*ogni ipotesi in cui si verifichi un'ingiusta lesione di un valore inerente alla persona, costituzionalmente garantito, alla quale consegue un pregiudizio non suscettibile di valutazione economica, senza soggezione al limite derivante dalla riserva di legge correlata all'art. 185 c.p.. Il danno non patrimoniale, inoltre, non ricorre, automaticamente, in tutti i casi di inadempimento contrattuale e la sua attribuzione non può prescindere da una specifica allegazione, nell'atto introduttivo del giudizio, sulla natura e sulle caratteristiche del pregiudizio medesimo"* (Cass. Civ., sez. III, n. 8724 del 13/04/2010). Nel caso di specie è evidente, dalla narrativa del ricorso introduttivo del giudizio, che il ricorrente intende conseguire anche il risarcimento di un danno di natura non patrimoniale connesso, in particolare, alla perdita della possibilità di prestare la propria opera come assessore o consigliere comunale: giova al riguardo richiamare quanto si legge a pag. 5 del ricorso, penultimo capoverso, laddove si afferma che il Bertanti *"...ha dovuto riporre i suoi buoni intendimenti di tornare utile alla sua città"*. Il Collegio ritiene quindi di poter prendere in considerazione la voce di danno di che trattasi senza timore di incorrere nel vizio di extrapetizione.

b) alla mancata percezione della indennità di funzione che gli sarebbe spettata in qualità di assessore. A tale riguardo giova sin d'ora precisare che il Bertani si è limitato a formulare domanda di rimborso della indennità che avrebbe percepito come assessore fino al 2/02/2005: tenuto conto del fatto che il Comune di Arona è andato nuovamente ad elezioni amministrative nell'Aprile 2005, si può presumere che nel Febbraio di quell'anno abbia avuto luogo un "rimpasto" nella composizione della Giunta che avrebbe comunque portato alla decadenza del Bertani dalla carica di assessore

11. In punto nesso di causalità si osserva che dai pregiudizi risentiti dal Bertani, individuati dal Collegio come astrattamente risarcibili per

esserne stata riscontrata la sussistenza, debbono essere espunti quelli afferenti la esperienza di consigliere comunale, che il Bertani si è precluso nel momento in cui ha scelto di optare per la carica di assessore. Si rammenta, al proposito, che in questa sede si stanno considerando solo i danni conseguenti alla illegittima revoca del Bertani dalla carica di assessore comunale, e non anche i danni conseguenti alla nomina del medesimo. La nomina del Bertani ad assessore comunale costituisce, anzi, il punto di partenza ed il presupposto della indagine che il Collegio è chiamato a svolgere nell'ambito dell'odierno giudizio. La scelta del Bertani per la carica di assessore, che appunto si fonda sulla legittimità del decreto di nomina del 13/05/2004, deve quindi considerarsi l'evento che in via diretta ed esclusiva ha determinato la perdita del posto di consigliere e della correlativa possibilità di continuare a partecipare come tale alla vita del Comune, percependone il relativo gettone. Diversamente si sarebbe potuto argomentare ove in discussione fosse stata anche la legittimità dell'atto di nomina ad assessore, poiché in tal caso la sequenza causale considerata sarebbe stata tutta quella originatasi dall'atto di nomina, mentre nel caso di specie si controverte solo della sequenza causale originatasi dal decreto di revoca della nomina ad assessore, rispetto al quale la rinuncia alla carica di consigliere è precedente.

11.1. Nell'esame della causalità del danno reclamato dal ricorrente va inquadrata anche l'eccezione del Comune di Arona secondo la quale il danno liquidabile al ricorrente dovrebbe essere ridotto ai sensi dell'art. 1227 comma 2 c.c. per non aver, il Bertani, proposto appello in Consiglio di Stato avverso l'ordinanza cautelare di questo Tribunale che ebbe a respingere la richiesta di sospensiva dell'atto di revoca. Essendo quindi opposta, dal Comune di Arona, la sussistenza di un condotta

colposa del danneggiato che da sola avrebbe aggravato o “consolidato” definitivamente il danno già verificatosi, la questione va esaminata nell’ambito della verifica del nesso di causalità; tuttavia l’esame di questa eccezione richiede una trattazione articolata, alla quale, per chiarezza espositiva, si ritiene di dover dedicare un autonomo paragrafo al quale si rinvia (si veda *infra*, il paragrafo 16).

12. Deve ora procedersi a verificare se nella condotta tenuta dal Comune di Arona, compendiatasi nella adozione dell’atto annullato, sia ravvisabile un coefficiente di colpevolezza, la cui sussistenza costituisce elemento costitutivo necessario della responsabilità aquiliana, e quindi anche della responsabilità della Pubblica Amministrazione conseguente ad attività provvedi mentale illegittima.

12.1. Il Consiglio di Stato ha più volte statuito che la colpa della Pubblica Amministrazione da procedimento amministrativo illegittimo si estrinseca “*nella violazione delle regole proprie della azione amministrativa, desumibili sia dai principi costituzionali di imparzialità e buon andamento, sia dalle norme di legge ordinaria in materia di celerità, efficienza, efficacia e trasparenza, sia dai principi generali dell’ordinamento, quanto a ragionevolezza, proporzionalità ed adeguatezza*” (C.d.S. sez. V, n. 1644/2014; C.d.S. sez. III, n. 4618/2014). Peraltro è stato ugualmente statuito che “*Al privato che assume di essere stato danneggiato da un provvedimento illegittimo dell’Amministrazione non è richiesto un particolare impegno per dimostrare la colpa della stessa, potendo egli limitarsi ad allegare l’illegittimità dell’atto e per il resto farsi applicazione, al fine della prova dell’elemento soggettivo, delle regole di comune esperienza e della presunzione semplice di cui all’art. 2727 c.c.; di conseguenza a quel punto spetta all’Amministrazione dimostrare, se del caso, che si è verificato un errore scusabile, il quale è configurabile in caso di contrasti giurisprudenziali sull’interpretazione di una norma, di formulazione incerta di norme da poco entrate*

*in vigore, di rilevante complessità del fatto, d'influenza determinante di comportamento di altri soggetti o illegittimità derivante da una successiva dichiarazione d'incostituzionalità della norma applicata"* (C.d.S., sez. III, n. 2202/2014)..

12.1. Applicati i dianzi ricordati principi al caso di specie, va anzitutto rilevato che piuttosto che dolersi della illegittimità di un intero procedimento amministrativo, il ricorrente si lamenta della illegittimità dell'atto di revoca del 20/05/2004, che ha inciso direttamente su una posizione giuridica che egli aveva già definitivamente acquisito: si verserebbe, quindi, nella ipotesi decisa dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 2202/2014, la quale ha sostanzialmente ritenuto il danneggiato sollevato dall'onere di allegare e dimostrare in maniera specifica i profili di colpa dell'Amministrazione, fermo restando che la stessa può essere ammessa a dimostrare il proprio errore scusabile. Ebbene: il Comune di Arona non ha dedotto né dimostrato la scusabilità dell'errore compiuto allorché fu revocata la nomina ad assessore del sig. Bertani, quindi l'indagine del Collegio, relativamente all'elemento soggettivo, potrebbe a questo punto arrestarsi.

12.2. Pare tuttavia utile ed opportuno rammentare che la sentenza n. 2741/2010 di questo Tribunale, che ha annullato l'atto di revoca del 20/05/2004, non si è limitata ad affermare che la nomina degli assessori di enti locali, per quanto fiduciaria, non costituisce un "atto politico" esentato dall'obbligo di motivazione: la sentenza in questione ha invece affermato chiaramente la manifesta irragionevolezza della decisione del Sindaco di revocare un assessore nominato appena sette giorni prima, irragionevolezza che, non stemperata da una adeguata motivazione, ha messo in luce anche lo sviamento di potere che affligge l'atto medesimo, probabilmente adottato per un fine diverso (l'eliminazione del sig.

Bertani dalla scena politica) da quello suo proprio. Già la sentenza di annullamento, insomma, ha messo in evidenza l'avvenuta violazione, da parte del Comune di Arona, di alcuni dei principi generali vigenti in materia di azione amministrativa, ed in particolare dei principi di ragionevolezza e di trasparenza della azione amministrativa. In questa sede è sufficiente aggiungere che l'irragionevolezza del comportamento complessivamente tenuto all'epoca dei fatti dal Sindaco di Arona si evidenzia anche da ciò: che la revoca dell'assessore Bertani a pochi giorni dalla nomina deve quantomeno ascriversi, in ipotesi di buona fede, ad un errore nella precedente scelta, evidentemente non sufficientemente meditata da parte del Sindaco, ovvero alla facilità di questo ultimo a cedere a pressioni provenienti da terzi. In entrambi i casi questa revoca è comunque sintomatica di una azione amministrativa non efficiente. E' altresì evidente che la condotta complessivamente tenuta dal Sindaco di Arona, consistente prima nella nomina ad assessore di un consigliere comunale e poi nella rimozione del medesimo dalla carica di assessore, costituisce un esempio davvero non commendevole di azione amministrativa e politica, giacché per il tramite di essa un rappresentante direttamente eletto dalla comunità locale di fatto è stato in modo "innaturale" estromesso da tutti gli organi del Comune, sia pure con il concorso della sua stessa volontà: ed una simile condotta non può andare esente da rimprovero perché in tutta evidenza essa può prestarsi a giochi di potere effettivamente finalizzati alla "eliminazione" di avversari politici eletti *coram populi* ma ritenuti "fastidiosi".

13. Quanto sin qui esposto dà conto della fondatezza della domanda articolata in ricorso introduttivo, quanto *all'an debeat*, essendo stata ritenuta la sussistenza di un pregiudizio risarcibile, la sussistenza di un nesso di causalità tra tale pregiudizio e l'adozione dell'atto annullato, ed

infine la sussistenza del coefficiente psicologico della colpa in capo alla Amministrazione intimata. Si passa ora a verificare il *quantum debeatur*.

14. Come già precisato, il ricorrente chiede di essere risarcito della mancata percezione della indennità che all'epoca dei fatti il Comune di Arona erogava agli assessori: a dimostrazione dell'importo il Bertani ha prodotto una attestazione del Comune di Arona nella quale si certifica che tra il Maggio 2004 ed il Febbraio 2005 l'assessore Luigi Costa ha percepito l'importo netto di Euro 7.813,53, corrispondente ad una indennità lorda di Euro 10.500,17.

14.1. Il Comune di Arona non contesta in sé la certificazione, ma eccepisce invece: a) che il sig. Bertani non ha provato in giudizio di non aver percepito, *medio tempore*, compensi di diversa natura tratti dalla propria attività lavorativa o "*per effetto del tempo reso libero con la revoca della funzione*"; b) che il ricorrente non considera che avrebbe potuto essere revocato in altro successivo momento della consiliatura, evenienza questa ben possibile tenuto conto del fatto che la carica di assessore è fiduciaria; c) che comunque la certificazione prodotta, afferente gli indennizzi percepiti dall'assessore Costa, non varrebbe a dimostrare il *quantum* cui avrebbe avuto diritto il Bertani, perché le indennità liquidate agli assessori hanno diversi presupposti soggettivi. Tutti questi rilievi sono, ad avviso del Collegio, infondati.

14.1.1. Quanto al primo aspetto il Collegio osserva che spetta al danneggiante, e non al danneggiato, dimostrare *l'aliunde perceptum* quale posta idonea a ridurre l'entità del danno liquidabile (*ex plurimis*: Cass. Civ. n. 19609/14; Cass. Civ. 14643/13). Per il resto si richiamano le osservazioni già svolte ai precedenti paragrafi 10.1.1. e 10.1.2.

14.1.2. Quanto al secondo aspetto il Collegio si limita a rilevare che qui si discute di un provvedimento lesivo di una posizione giuridica di

vantaggio già perfezionata, dalla quale già discendeva il diritto del ricorrente di percepire l'indennizzo previsto per gli assessori, mentre l'affermazione secondo la quale tale nomina avrebbe potuto essere revocata in qualsiasi momento appartiene più che altro alla sfera delle mere congetture e può essere presa in considerazione solo con riferimento al periodo successivo al 2/02/2005: come risulta dalla certificazione prodotta dal ricorrente, a tale data, infatti, è venuta a cessazione anche l'assessore Costa, ed è quindi lecito presumere che siano intervenute in quel momento vicende politiche che avrebbero effettivamente comportato anche le dimissioni o la revoca del Bertani, ove non precedentemente revocato.

14.1.3. Quanto all'entità dell'indennizzo dovuto, il Collegio osserva, in replica alla difesa del Comune, che le indennità di funzione degli amministratori pubblici sono state stabilite dal Decreto Ministeriale n. 119 del 4/04/2000, le cui tabelle vengono periodicamente aggiornate. L'esame di detto Decreto consente di affermare che l'indennità di funzione spettante agli assessori è determinata in misura percentuale rispetto a quella fissata per il Sindaco, e le indennità così determinate, seppure possono subire degli incrementi o delle diminuzioni secondo quanto previsto dall'art. 23 della L. 265/99, tuttavia devono comunque assicurare l'equiparazione di trattamento all'interno di ciascuna categoria di amministratori (art. 11 comma 2 del D.M. 119/00). Ciò consente di affermare che la certificazione prodotta dal ricorrente, pur essendo relativa ai compensi erogati a favore dell'assessore Costa, in realtà è idonea a dimostrare a quanto ammontasse l'indennità di funzione "piena" che in quel periodo veniva erogata dal Comune di Arona ai propri assessori.: il *quantum* spettante al ricorrente, per quanto osservato ai paragrafi 10.1.1. e 10.1.2., si determina dunque dimezzando l'importo

portato dalla attestazione in esame.. Dopo di che, non essendone stato contestato il contenuto, la certificazione di cui si discute può anche essere considerata quale prova relativa alla lunghezza del periodo durante il quale il Bertani avrebbe potuto continuare a svolgere l'incarico di assessore.

15. Per quanto riguarda, invece, il danno non patrimoniale insito nella preclusione a svolgere l'incarico di assessore - danno risarcibile per le ragioni illustrate al precedente paragrafo 10.3. lett. a) - il Collegio osserva che tale danno non può che essere determinato in via equitativa ai sensi dell'art. 1226 c.c.: trattasi, in questo caso, di danno certo, il cui ammontare, tuttavia, non avrebbe potuto essere provato dal ricorrente data la sua intrinseca natura non patrimoniale e la conseguente impossibilità di ancorarlo ad un qualsiasi parametro di natura economica. Ciò precisato; tenuto conto del fatto che, se non revocato, il ricorrente avrebbe potuto esercitare la carica verosimilmente per non più di nove mesi (da maggio 2004 a inizio febbraio 2005, quando è evidentemente intervenuto un rimpasto che ne avrebbe comportato comunque le dimissioni o la revoca), il Collegio stima equo quantificare il pregiudizio subito dal ricorrente per la causale in esame in complessive Euro 2.000,00 (euro duemila), somma questa da intendersi attualizzata al 2/02/2005, cioè al momento in cui il Bertani avrebbe cessato dalla carica.

16. Resta infine da esaminare l'eccezione del Comune di Arona che fa leva sulla mancata impugnazione, da parte del sig. Bertani, della ordinanza cautelare n. 895/2004 e sul fatto che tale comportamento giustificerebbe, in tutto o in parte, la riduzione del danno astrattamente spettante al ricorrente ai sensi dell'art. 1227 c.c.

16.1. Il Collegio rammenta anzitutto che in giurisprudenza si è già



riconosciuto che la regola cristallizzata nell'art. 30 comma 3 c.p.a., che afferma la non risarcibilità dei danni evitabili mediante la rituale impugnazione del provvedimento amministrativo e la diligente utilizzazione degli altri strumenti di tutela previsti dall'ordinamento, “è ricognitiva di principi già evincibili alla stregua di una interpretazione evolutiva del capoverso dell'art. 1227 c.c.” (C.d.S., sez. V, n. 5917/2014), sicché l'eccezione sollevata dalla difesa del Comune di Arona appare pertinente e meritevole di attento esame anche ai fini del presente giudizio, in quanto astrattamente applicabile anche ai diritti risarcitori sorti prima della entrata in vigore del D. L.vo 104/2010.

16.2. Il Collegio, tuttavia, non ritiene di poter accogliere tale argomento. A prescindere dal fatto che l'ordinanza cautelare di primo grado risale al 14/07/2004 e che pertanto una pronuncia d'appello favorevole non avrebbe comunque potuto intervenire prima del settembre 2004, il Collegio rileva, anzitutto, che l'art. 30 comma 3 c.p.a. non impone espressamente al danneggiato di esperire tutti i mezzi di tutela giurisdizionale previsti dall'ordinamento. In secondo luogo è d'obbligo osservare che, sebbene il sistema di giurisdizione a doppio grado sia finalizzato a garantire che la decisione conclusiva di un contenzioso giudiziario sia la migliore - in quanto resa all'esito di un procedimento complesso che dovrebbe assicurare, da parte del giudicante, la cognizione e l'approfondimento di ogni possibile questione interessante il caso di specie -, non si può sottacere che in realtà costituisce un aspetto fisiologico di tale sistema il fatto che la decisione di primo grado venga accettata dalle parti in quanto proveniente da un organo autorevole ed in quanto corredata da una adeguata motivazione: proprio per tale ragione il primo grado di giurisdizione finisce per svolgere anche un ruolo di “filtro”, che appunto viene ritenuto un evento

fisiologico, se non addirittura un effetto previsto e voluto, in molti sistemi di giudiziari.

16.3. La affermazione per cui il risarcimento del danno conseguente ad attività amministrativa illegittima dovrebbe essere sempre soggetto a riduzione ove non consti che l'interessato abbia attivato tutti i sistemi di tutela giudiziaria a disposizione - in particolare quelli di secondo grado - rischierebbe dunque di alterare il funzionamento del sistema sopra descritto, perché porterebbe inevitabilmente ogni ricorrente ad impugnare sempre, innanzi al Consiglio di Stato, le decisioni cautelari e di merito dei Tribunali Amministrativi Regionali, e ciò non necessariamente per mancanza di fiducia nella decisione di primo grado ma solo per non pregiudicare la possibilità di vedersi riconoscere il pieno risarcimento dei danni determinati dall'atto impugnato. Il Collegio, tuttavia, non crede che questo risultato -cioè: la rarefazione delle maglie attraverso le quali viene filtrato il primo grado di giurisdizione amministrativa - sia stato previsto e voluto dal legislatore, che infatti proprio in tempi recenti ha messo in campo vari strumenti deflattivi del contenzioso (quali l'elevazione del contributo unificato e la limitazione dello strumento della compensazione delle spese di giudizio) rispetto ai quali sarebbe incoerente un sistema risarcitorio che favorisse un aumento del contenzioso di secondo grado. E' inoltre evidente che un sistema giudiziario che, come quello italiano, tende alla deflazione del contenzioso di secondo grado sul presupposto della autorevolezza delle decisioni di primo grado, andrebbe a contraddire sé stesso nel momento in cui, all'esatto opposto, imponesse la sistematica impugnazione dei provvedimenti resi nel primo grado di giurisdizione quale condizione necessaria per accordare al danneggiato il risarcimento pieno.

16.4. Si deve quindi ritenere che la soluzione al problema in esame - che

qui il Collegio sta esaminando con preciso riferimento ai rimedi giudiziari - debba rifuggire da formule generalizzate e standardizzate e che la valutazione del comportamento del danneggiato che non abbia esperito alcuno dei mezzi di tutela giudiziaria a disposizione vada risolta caso per caso verificando le ragioni che in concreto hanno indotto il danneggiato a non impugnare un provvedimento: tale verifica deve essere finalizzata, in particolare, a stabilire come si sarebbe determinato il “buon padre di famiglia”, nelle medesime condizioni dell’interessato ed in base allo scenario che questi era in grado di prefigurarsi. Il Collegio ritiene che nell’ambito di tale indagine non si possa escludere a priori la rilevanza di ragioni di natura prettamente soggettiva (quali ad esempio condizioni economiche tali da non consentire l’accesso al gratuito patrocinio e, nello stesso tempo, la sostenibilità dei costi di un giudizio d’appello); peraltro è evidente che questo tipo di indagine è soprattutto destinato a valutare se la probabilità di riforma era effettivamente evincibile dalla motivazione del provvedimento o era comunque ipotizzabile - per lo stato della giurisprudenza - nel momento in cui l’appello veniva a scadenza; se la motivazione del provvedimento consentisse di formulare un atto di impugnazione ben argomentato; se fosse prevedibile una eventuale impugnazione incidentale; e se sussistessero le condizioni per confidare in una pronta ottemperanza della amministrazione all’eventuale provvedimento di appello favorevole al danneggiato e se questo ultimo sarebbe intervenuto in tempo utile ad evitare l’aggravarsi del danno o il consolidarsi del danno già verificatosi. Laddove, poi – come nel caso di specie – venga in considerazione la mancata impugnazione di una ordinanza cautelare del Giudice Amministrativo di primo grado, si deve anche tenere presente che questa tipologia di provvedimenti si fonda su requisiti differenti rispetto a

quelli propri di una sentenza che definisce il giudizio, prescindendo da quell'approfondimento, tipico del giudizio di merito, che consente di tenere in conto ogni possibile argomento favorevole o contrario all'accoglimento del ricorso, essendo però connotato da una certa discrezionalità del giudice nella valutazione del *periculum in mora*. Oltre a ciò si deve considerare che il giudice dell'appello può anche pervenire a confermare l'ordinanza cautelare impugnata con motivazione diversa.

16.5. La valutazione ai fini risarcitori del comportamento del danneggiato, che abbia ommesso di impugnare l'ordinanza cautelare resa dal Giudice Amministrativo, deve dunque essere effettuata con grande prudenza, attesa l'alea connaturata a detto giudizio d'appello, tanto più quando - come nel caso di specie - l'ordinanza di primo grado sia motivata in maniera particolarmente succinta e tale da non evidenziare tutte le possibili ragioni del respingimento della domanda.

16.6. Nel caso di specie il Collegio non ritiene che si possa sollevare un rimprovero al ricorrente per aver deciso di non impugnare l'ordinanza cautelare n. 895/2004 di questo Tribunale: ciò avuto riguardo, anzitutto, al fatto che comunque il pronunciamento d'appello sarebbe pervenuto pochi mesi prima che avessero luogo le nuove elezioni amministrative del Comune di Arona; in secondo luogo per la ragione che nella specie l'ordinanza era davvero succintamente motivata, con conseguente difficoltà nella redazione dell'atto d'appello e nella previsione del possibile esito; in terzo luogo per la ragione che nel caso di specie la valutazione del *periculum in mora* si profilava particolarmente aleatoria, potendosi ravvisare il pregiudizio irreparabile sia nella mancata presa di servizio del ricorrente che, alternativamente, nella sospensione della nomina dell'assessore nominato in sua sostituzione. Non é dunque possibile muovere un rimprovero al Bertani per non aver coltivato il

giudizio d'appello sulla ordinanza cautelare di questo Tribunale, non potendosi qualificare come "non diligente" la decisione di non avventurarsi in un giudizio d'appello caratterizzato da elevata alea ed avente ad oggetto una decisione neppure definitiva.

17. Il ricorso va conclusivamente accolto nei sensi e nei limiti di cui alla motivazione che precede.

17.1. Il danno che il Comune di Arona è tenuto a risarcire al ricorrente Bertani è conclusivamente quantificabile in complessive Euro 5.906,76, delle quali Euro 2.000,00 a titolo di danno non patrimoniale, ed Euro 3.906,76 a titolo di danno patrimoniale afferente la mancata percezione nel periodo Maggio 2004 – 2 Febbraio 2005, della indennità di funzione dimezzata: a tale riguardo si precisa che tale voce di danno deve essere liquidato tenendo conto non dell'importo lordo, ma dell'importo netto che sarebbe stato effettivamente erogato dalla Amministrazione e percepito dal Bertani, importo che ammonta, appunto, ad E. 7.813,53 e che dimezzato è pari ad E. 3.906,76.

17.2. Gli importi di cui sopra debbono intendersi attualizzati al 2/02/2005 (giorno in cui presumibilmente il Bertani avrebbe comunque cessato dalla carica) e trattandosi di debito di valore esso è soggetto a rivalutazione monetaria dal 2/02/2005, momento al quale si riferisce la liquidazione del danno di cui sopra, all'11/03/2015, giorno della decisione. Sulla medesima somma, rivalutata di anno in anno dal 2/02/2005 all'11/03/2015, spettano inoltre gli interessi legali. Dal 12/03/2015 al soddisfo sono dovuti, invece, i soli interessi legali.

18. Tenuto conto del fatto che la domanda del ricorrente è stata accolta in misura ampiamente ridimensionata, stimasi equo disporre la parziale compensazione delle spese di giudizio, ponendo a carico del soccombente Comune di Arona solo 2/3 delle medesime, nella misura

liquidata in dispositivo.

19. Generando la presente decisione debiti fuori bilancio a carico del Comune di Arona si dispone la rimessione di copia delle presente decisione e degli atti del giudizio alla Procura Regionale in sede della Corte dei Conti per le valutazioni di competenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, ogni diversa domanda rigettata, così provvede:

- accoglie il ricorso nei limiti di cui in motivazione e per l'effetto accerta e dichiara l'obbligo del Comune di Arona di corrispondere al ricorrente Franco Piero Bertani, per le causali di cui in motivazione, la somma complessiva di E. Euro 5.906,76 (Euro cinquemilanovecentosei//76), somma questa da rivalutarsi secondo gli indici ISTAT dal 2/02/2005 all'11/03/2015 e da maggiorarsi degli interessi legali calcolati sulla somma medesima rivalutata di anno in anno, e con la maggiorazione dei soli interessi legali a far tempo dal 12/03/2015 al saldo effettivo; per l'effetto condanna il Comune di Arona al pagamento, in favore di Piero Franco Bertani delle somme di cui alla causale che precede;

- dispone la compensazione delle spese del giudizio in ragione di 1/3, e per l'effetto condanna il Comune di Arona al pagamento, in favore del ricorrente, delle spese di giudizio nella misura di 2/3, spese che in detta quota si liquidano in E. 2.000,00 (euro duemila), oltre IVA e CAP come per legge, ed oltre a 2/3 del contributo unificato;

- dispone, a cura della cancelleria, la rimessione di copia della presente sentenza e degli atti del giudizio alla Procura Regionale in sede della Corte dei Conti.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 11 marzo  
2015 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Salamone, Presidente

Roberta Ravasio, Primo Referendario, Estensore

Antonino Masaracchia, Primo Referendario

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 02/05/2015

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)