

ENERGIA: Consiglio di Stato, Sezione Quarta, Sentenza 25 settembre 2024, n. 7780.

1. Processo amministrativo -Ricorso giurisdizionale -Notifica all'amministrazione coemanante -Necessità - Notifica all'amministrazione intervenuta soltanto come consultiva -Non è necessaria.

2. Energia -Linee guida per l'istallazione di impianti FER -Vincolatività -Non sussiste - Valutazione delle concrete caratteristiche del progetto e delle note esigenze ambientali - Necessità.

3. Energia -Linee guida per l'istallazione di impianti FER -Fasce B e C dei coni visuali -Non sono “*ulteriori contesti*” nell'accezione del d. lgs. 42/2004 - accertamento di compatibilità paesaggistica - Non è dovuto.

4. Energia -Linee guida per l'istallazione di impianti FER -Fascia C dei coni visuali -Non sono zone tutelate ai sensi dell'art. 143, comma 1, lettera e), del d. lgs. 42/2004 -Idoneità dell'area ai sensi dell'art. 9 comma 1 *quinquies* della l. 34/2022 -Sussiste -Accertamento di compatibilità paesaggistica -Non è necessario.

5. Energia -Progetto FER -Valutazione - Future ed ipotetiche modifiche che l'interessato - Irrilevanza -Ragioni.

1. Così come affermato dalla giurisprudenza di questo Consiglio, per tutte sul principio sez. III 7 novembre 2019 n.7615, è contraddittorio necessario, e quindi necessariamente destinataria della notifica, la sola amministrazione coemanante un medesimo atto, non invece quella intervenuta soltanto come consultiva. Nel caso di specie, l'atto impugnato è soltanto del Comune intimato e pertanto non deve essere assicurato il contraddittorio nei confronti degli altri enti che vi hanno preso parte per emettere i pareri richiesti, come nel caso del Ministero.

2. il Collegio non ritiene di doversi discostare da quanto già affermato dalla Sezione, per tutte con la sentenza 6 novembre 2017 n.5122, e correttamente richiamato dalla parte appellante: le linee guida non sono vincolanti come tali, e quindi è illegittimo l'atto che deneghi la possibilità di realizzare un impianto di generazione di energia da fonte rinnovabile con una motivazione apodittica, consistente nel semplice richiamo alle linee guida stesse. Di contro l'amministrazione avrebbe dovuto considerare le concrete caratteristiche del progetto, in particolare il dato obiettivo per cui la sua visibilità dalla Cripta del Crocefisso è estremamente limitata, come risulta dagli atti, e l'indubbio favore che dalla legislazione sopra richiamata emerge per questo tipo di impianti, favore all'evidenza giustificato da note esigenze ambientali.

3. Dall'analisi del testo della d.G.R. 1514/2015, si comprende infatti che le fasce B e C dei coni visuali, qui rilevanti, non sono “*ulteriori contesti*” nell'accezione del d. lgs. 42/2004, quindi non è dovuto l'accertamento di compatibilità: semplicemente per gli impianti in questione le linee guida indicano le potenze ammesse nei termini di cui si è detto al § che precede, e quindi non come divieto assoluto di potenze superiori (cfr. il testo della d.G.R. 1514/2015 come riportato a p. 41736 del BUR 2 settembre 2015 n. 121, ove la risposta ad un quesito sull' art. 88 all'ultimo §).

4. dall'estraneità della fascia C dei coni visuali alle zone tutelate ai sensi dell'art. 143, comma 1, lettera e), del d. lgs. 42/2004 discenderebbe, a rigore, che l'area prescelta per l'impianto è “*area idonea*” ai sensi dell'art. 9 comma 1 *quinquies* della l. 34/2022 sopra citata, in quanto non vincolata. Pertanto, non sarebbe dovuto alcun accertamento di compatibilità e - ove non fossero necessari espropri, il che non consta- l'intervento sarebbe realizzabile anche al di fuori di una PAS, con la semplice dichiarazione di inizio lavori asseverata. È però evidente che ove sia prescritto un titolo minore, l'intervento rimane realizzabile anche ove l'interessato si avvalga di una procedura maggiore.

5. L'amministrazione investita del giudizio su un progetto deve valutarlo per come esso le è presentato e non può tener conto di future ed ipotetiche modifiche che l'interessato potrebbe apportarvi.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Ugento;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 luglio 2024 il Cons. Francesco Gambato Spisani e viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La ricorrente appellante, impresa attiva nel settore della produzione di energia da fonte rinnovabile, ha presentato al Comune di Ugento, intimato appellato, la procedura abilitativa semplificata - PAS 26 ottobre 2022 prot. n.29470, per realizzare un impianto fotovoltaico a terra, della potenza di picco di 999 kW, sul terreno situato a Ugento, in località Cupelle, distinto al relativo catasto al foglio 24, particelle 193 e 266 (cfr. all. 1 al ricorso di I grado, diniego impugnato, ove gli estremi dell'intervento).

2. Per chiarezza, va ricostruita, per quanto rileva in questa sede, la normativa applicabile.

2.1 Ai sensi dell'art. 6 del d. lgs. 3 marzo 2011 n.28, per realizzare gli impianti alimentati da fonte rinnovabile di potenza inferiore ad una certa soglia, di cui subito si dirà, è prevista la citata procedura abilitativa semplificata, meno onerosa rispetto all'autorizzazione da richiedere in via ordinaria.

2.2 La PAS in questione è istituito concettualmente analogo alla segnalazione certificata di inizio attività- SCIA: in sintesi, ai sensi dell'art. 6 citato comma 2, l'interessato deve presentare al Comune, autorità competente, *“una dichiarazione accompagnata da una dettagliata relazione a firma di un progettista abilitato e dagli opportuni elaborati progettuali, che attestino la compatibilità del progetto con gli strumenti urbanistici approvati e i regolamenti edilizi vigenti e la non contrarietà agli strumenti urbanistici adottati, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico-sanitarie”* con allegati *“gli elaborati tecnici per la connessione redatti dal gestore della rete”*.

2.3 A fronte di ciò, sempre in base al comma 2 dell'art. 6, decorso un termine senza interventi del Comune, l'interessato può iniziare i lavori.

2.4 Diversamente, ai sensi del comma 4, il Comune che riscontri *“l'assenza di una o più delle condizioni stabilite al medesimo comma, notifica all'interessato l'ordine motivato di non effettuare il previsto intervento”*, come accaduto nella specie.

2.5 La soglia prevista dalla legge nazionale per la PAS è modesta, e per il solare fotovoltaico all'epoca dei fatti era fissata in 50 kW, ai sensi della tabella A annessa al d. lgs. 29 dicembre 2003 n.387, come richiamata dai paragrafi 11 e 12 delle linee guida, adottate ai sensi dell'articolo 12, comma 10 dello stesso decreto, con D.M. 10 settembre 2010, applicabili in forza del citato art. 6 del d. lgs. 28/2011.

2.6 Peraltro, l'art. 6, comma 9, del d. lgs. 28/2011 consente alle Regioni e alle Province autonome di estendere questa soglia sino ad 1 MW di potenza.

2.7 La Regione Puglia si è avvalsa di questa facoltà con la norma dell'art. 6 della l.r. 24 settembre 2012 n.25, che all'epoca dei fatti prevedeva, per quanto qui interessa, al comma 1 lettera d) la PAS per *“impianti solari fotovoltaici di potenza nominale superiore a 200 kW e fino a 1 MW localizzati in aree industriali dismesse, cave esaurite, discariche e siti inquinati, a condizione che non ricadano, anche parzialmente, in aree naturali protette, che al progetto non si applichi il procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA e che il progetto preveda, a carico del soggetto proponente, interventi di riqualificazione ambientale dei luoghi”*.

2.8 La norma suddetta fa comunque salve *“l'acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica o l'accertamento di compatibilità paesaggistica, se previsti”*, come è nella specie.

3. Per implicito, ma inequivocabilmente, la ricorrente appellante ha ritenuto di presentare la PAS suddetta in applicazione di questa norma: lo si desume, in particolare, dalla relazione tecnica (all. 5 ricorso di I grado, p. 24 del file), là dove essa evidenzia che l'intervento si localizza in prossimità di una cava dismessa e qualifica l'area come *“area idonea”*, ai sensi di quanto si dirà.

4. Nel corso del giudizio, la Regione Puglia è intervenuta sul punto e con l'art. 19 comma 1 lettera a) della l.r. 29 dicembre 2023 n.37, in vigore dal 1 gennaio 2024, ha elevato senza condizioni ad 1 MW la soglia per avvalersi della PAS.

5. La materia degli impianti fotovoltaici è stata poi, per quanto qui interessa, ulteriormente disciplinata dal d. lgs. 8 novembre 2021 n.199, che ne semplifica l'installazione nelle *“aree idonee”*.

5.1 Per gli impianti di questo tipo, sono in particolare aree idonee ai sensi dell'art. 20 comma 8 lettera c ter n.1 *“esclusivamente per gli impianti fotovoltaici, anche con moduli a terra, e per gli impianti di produzione di biometano, in assenza di vincoli ai sensi della parte seconda del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42... le aree classificate agricole, racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri da zone a destinazione industriale, artigianale e commerciale, compresi i siti di interesse nazionale, nonché le cave e le miniere”*.

5.2 Per queste aree idonee, in particolare, dispone l'art. 22, comma 1, lettera a) del d. lgs. 199/2021, nel senso che *“nei procedimenti di autorizzazione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili su aree idonee, ivi inclusi quelli per l'adozione del provvedimento di*

valutazione di impatto ambientale, l'autorità competente in materia paesaggistica si esprime con parere obbligatorio non vincolante. Decorso inutilmente il termine per l'espressione del parere non vincolante, l'amministrazione competente provvede comunque sulla domanda di autorizzazione”.

6. E' poi intervenuta una norma ulteriore, citata nella relazione tecnica (all. 5 ricorso di I grado, p. 24 del file, cit.) la l. 34/2022, ovvero la legge di conversione del d.l. 1 marzo 2022 n.17, che all'art. 9 comma 1 *quinquies* stabilisce: “*Gli impianti fotovoltaici con moduli a terra la cui potenza elettrica risulta inferiore a 1 MW, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli stessi impianti situati in aree idonee, non sottoposte alle norme di tutela, ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e al di fuori delle zone A di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, per la cui realizzazione non sono previste procedure di esproprio, sono realizzati mediante dichiarazione di inizio lavori asseverata di cui all'articolo 6-bis, comma 1, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28*”.

7. Peraltro, la ricorrente appellante ha scelto nel caso di specie di presentare la PAS e non la semplice dichiarazione di inizio lavori, dato che secondo logica ha assunto che l'area interessata dall'intervento sia sottoposta a tutela ai sensi del d. lgs. 42/2004, come subito si dirà.

8. In questi termini, la sottoposizione a tutela dell'area discenderebbe da quanto segue.

8.1 Ai sensi dell'art. 143, comma 1, lettera e), del d. lgs. 42/2004, il piano paesaggistico regionale può contenere la “*individuazione di eventuali, ulteriori contesti, diversi da quelli indicati all'articolo 134, da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione*”.

8.2 La Regione Puglia si è avvalsa di questa facoltà, e per quanto qui interessa, ha individuato all'art. 38, comma 3, lettera x), delle norme tecniche di attuazione- NTA del piano paesaggistico territoriale regionale- PPTR come “*ulteriori contesti*” anche i “*coni visuali*”.

8.3 La conseguenza è che per gli interventi che comportino modifica dello stato dei luoghi in questi ulteriori contesti è richiesto l'accertamento di compatibilità paesaggistica previsto dall'art. 89, comma 1, lettera b 1), delle stesse NTA.

9. Per quanto qui rileva, l'intervento è stato allora considerato come ricadente nell'ulteriore contesto rappresentato dal cono visuale della Cripta del Crocefisso, per cui le linee guida 4.4.1 al PPTR consentono (all. 4 al ricorso di I grado p. 36 del file) l'installazione di moduli fotovoltaici al suolo con potenza massima pari a 200 kW.

10. Tutto ciò premesso, il Comune di Ugento, autorità a ciò delegata dalla Regione, ha rilasciato per l'impianto in questione l'accertamento di compatibilità paesaggistica 8 marzo 2023 n.17 ai sensi dell'art. 89 citato delle NTA soltanto fino alla potenza massima di 200 KW, come previsto dal vincolo

nei termini sopra spiegati, specificando che l'impianto ricade nella fascia C del cono visuale stesso (all. 2 al ricorso di I grado).

11. Di conseguenza, dato che il progetto è rimasto con la potenza originaria, il Comune ha emesso il provvedimento inibitorio della PAS 11 aprile 2023 prot. n.11707 di cui in epigrafe, sempre ribadendo che l'impianto ricade nella fascia C del cono visuale rilevante (all. 1 al ricorso di I grado, cit.).

12. Con la sentenza meglio indicata in epigrafe, il T.a.r. ha respinto il ricorso proposto dall'interessata contro il provvedimento suddetto, contro l'accertamento di compatibilità limitato a 200 kW e contro gli altri atti di cui in epigrafe, ritenendo in sintesi corretto e congruo l'operato del Comune.

13. Contro questa sentenza, la società ha proposto impugnazione, con appello che contiene sei motivi, così come segue.

13.1 Con il primo di essi, alle pp. 7-17 dell'atto, deduce propriamente difetto di motivazione del diniego impugnato e della sentenza di I grado, che lo ha ritenuto congruo. Osserva che le linee guida, proprio perché tali, non rivestono carattere vincolante, e che quindi il Comune non avrebbe potuto opporre il diniego semplicemente richiamandone il contenuto. In proposito, ad avviso della parte, il Comune avrebbe dovuto invece motivare tenendo conto di una serie di elementi ulteriori, ovvero del fatto che l'intervento si localizza in area idonea ai sensi dell'illustrato art. 22 del d.lgs. 199/2021, che comunque la Cripta del Crocefisso non è visibile dal luogo interessato, che esso è un luogo paesaggisticamente degradato e che vi è un interesse pubblico valorizzato anche dalle norme europee a promuovere le fonti di energia rinnovabile.

13.2 Con il secondo motivo, alle pp. 17-19 dell'atto, deduce violazione della deliberazione della Giunta regionale Puglia 27 luglio 2015 n.1514 (p. 41736 del BUR), secondo la quale, a suo dire, i coni visuali come quello per cui è causa, compresi nella fascia C delle linee guida, non costituirebbero "*ulteriori contesti*" tutelabili con l'accertamento di compatibilità.

13.3 Con il terzo motivo, alle pp. 19-20 dell'atto, deduce ulteriore violazione dell'art. 22 del d. lgs. 199/2021 e afferma che la valutazione di compatibilità paesaggistica avrebbe dovuto rispondere ad un presunto favore contenuto nella norma.

13.4 Con il quarto motivo, alle pp. 19-22 dell'atto, critica la presunta affermazione del Giudice di I grado per cui all'intervento si sarebbe dovuta applicare l'autorizzazione paesaggistica.

13.5 Con il quinto motivo, alle pp. 22-26 dell'atto, argomentando dalla sentenza della Corte costituzionale 30 luglio 2021 n.177, sostiene l'irragionevolezza del disposto delle linee guida, in quanto disporrebbero un divieto generalizzato di installazione.

13.6 Con il sesto motivo, alle pp. 26-28 dell'atto, deduce, infine, l'irragionevolezza del divieto, in quanto commisurato alla potenza dell'impianto, dato che una potenza superiore al limite si potrebbe

conseguire anche con un numero inferiore di pannelli, di tecnologia più sofisticata, rispetto a quanto necessario per un impianto di soli 200 kW.

14. Il Comune ha resistito, con atto 27 marzo e memoria 8 aprile 2024. In via preliminare, ha eccepito l'inammissibilità del ricorso di I grado per omessa notifica ai Ministeri della cultura e dell'ambiente, *“entrambi intervenuti nel procedimento di adozione ed approvazione del PPTR come Autorità emanante”* (memoria, p. 7). Nel merito si è poi richiamato alle motivazioni della sentenza di I grado, osservando (memoria, p. 24) che l'intervento sarebbe in realtà visibile dalla Cripta del Crocefisso, dato che *“il sito della “Cripta del Crocefisso” di Ruffano-Casarano è posto a circa 170 m di altezza dal livello del mare (cfr. rilievo Google Earth coordinate 39°59'37"N 18°11'48"E; consultabile su <https://earth.google.com>) e a tale altezza la vista di un uomo medio può scorgere l'orizzonte fino a circa 30 Km. Ciò rende evidente che l'impianto di progetto, pur a circa 7 Km dalla “Cripta del Crocefisso”, può certamente essere osservato (rectius, notato) dal fulcro del Cono Visuale”*.

15. Con ordinanza 12 aprile 2024 n.1335, la Sezione ha accolto la domanda cautelare nel senso di disporre la sollecita fissazione dell'udienza di merito.

16. Con memorie 24 aprile 2024 per entrambe e con repliche 3 luglio 2024 per il Comune e 4 luglio 2024 per la ricorrente appellante, le parti hanno ribadito le rispettive posizioni. In particolare, la parte appellante nella memoria 24 aprile 2024 ha replicato all'eccezione preliminare deducendo che nel presente grado atto impugnato è soltanto quello del Comune e che un problema di integrazione del contraddittorio nei confronti dei Ministeri indicati si sarebbe potuto porre solo in I grado, quanto all'impugnazione cautelativa delle linee guida; peraltro, il Giudice di I grado ha risolto la questione, con decisione non impugnata sul punto, affermando che le linee guida sono non vincolanti, e quindi non vi è onere di impugnarle; si è poi richiamata ad una propria relazione depositata il 14 giugno 2024, ove si dimostrerebbe che l'impianto non è di fatto visibile dalla cripta.

17. Alla pubblica udienza del giorno 25 luglio 2024, fissata in base a quanto sopra, la Sezione ha trattenuto la causa in decisione.

18. L'eccezione preliminare di inammissibilità dedotta dal Comune è infondata e va respinta. Così come affermato dalla giurisprudenza di questo Consiglio, per tutte sul principio sez. III 7 novembre 2019 n.7615, è contraddittorio necessario, e quindi necessariamente destinataria della notifica, la sola amministrazione coemanante un medesimo atto, non invece quella intervenuta soltanto come consultiva. Nel caso di specie, l'atto impugnato è soltanto del Comune intimato e pertanto non deve essere assicurato il contraddittorio nei confronti degli altri enti che vi hanno preso parte per emettere i pareri richiesti, come nel caso del Ministero.

19. Ciò posto, il ricorso è fondato e va accolto, per le ragioni di seguito esposte.

20. I motivi di appello dal primo al terzo sono connessi, perché riguardano, sotto diversi punti di vista, la medesima questione, ovvero la possibilità o no di ritenere la compatibilità paesaggistica dell'impianto in questione; come tali, vanno esaminati congiuntamente, e sono tutti fondati, come subito si dirà

20.1 In primo luogo, e ciò riguarda il primo motivo, il Collegio non ritiene di doversi discostare da quanto già affermato dalla Sezione, per tutte con la sentenza 6 novembre 2017 n.5122, e correttamente richiamato dalla parte appellante: le linee guida non sono vincolanti come tali, e quindi è illegittimo l'atto che deneghi la possibilità di realizzare un impianto di generazione di energia da fonte rinnovabile con una motivazione apodittica, consistente nel semplice richiamo alle linee guida stesse. Di contro l'amministrazione avrebbe dovuto considerare le concrete caratteristiche del progetto, in particolare il dato obiettivo per cui la sua visibilità dalla Cripta del Crocefisso è estremamente limitata, come risulta dagli atti, e l'indubbio favore che dalla legislazione sopra richiamata emerge per questo tipo di impianti, favore all'evidenza giustificato da note esigenze ambientali. Per il valore dei coni visuali più volte citati, vale poi quanto si esporrà oltre.

20.2 Riguardo al secondo motivo di appello, è poi corretto quanto afferma la parte appellante. Dall'analisi del testo della d.G.R. 1514/2015, si comprende infatti che le fasce B e C dei coni visuali, qui rilevanti, non sono "*ulteriori contesti*" nell'accezione del d. lgs. 42/2004, quindi non è dovuto l'accertamento di compatibilità: semplicemente per gli impianti in questione le linee guida indicano le potenze ammesse nei termini di cui si è detto al § che precede, e quindi non come divieto assoluto di potenze superiori (cfr. il testo della d.G.R. 1514/2015 come riportato a p. 41736 del BUR 2 settembre 2015 n. 121, ove la risposta ad un quesito sull' art. 88 all'ultimo §).

20.3 Quanto si è detto impone di accogliere anche il terzo motivo di appello, quanto al rilievo per cui un favore per gli impianti di questo tipo come si è detto è effettivamente espresso dalla normativa. Si osserva poi per completezza che dall'estraneità della fascia C dei coni visuali alle zone tutelate ai sensi dell'art. 143, comma 1, lettera e), del d. lgs. 42/2004 discenderebbe, a rigore, che l'area prescelta per l'impianto è "*area idonea*" ai sensi dell'art. 9 comma 1 *quinquies* della l. 34/2022 sopra citata, in quanto non vincolata. Pertanto, non sarebbe dovuto alcun accertamento di compatibilità e - ove non fossero necessari espropri, il che non consta- l'intervento sarebbe realizzabile anche al di fuori di una PAS, con la semplice dichiarazione di inizio lavori asseverata. È però evidente che ove sia prescritto un titolo minore, l'intervento rimane realizzabile anche ove l'interessato si avvalga di una procedura maggiore.

21. È invece infondato il quarto motivo di appello, dato che la sentenza, come risulta anche in questo caso a semplice lettura, non afferma affatto che l'intervento richieda l'autorizzazione paesaggistica, ovvero il titolo ulteriore di cui all'art. 146 del d. lgs. 42/2004.

22. Ancora infondato è il quinto motivo di appello: il caso deciso dalla sentenza della Corte costituzionale 177/2021 è diverso dalla fattispecie per cui è causa, in quanto concerneva un divieto generalizzato di installazione disposto con legge, nella specie con legge regionale, senza alcuna istruttoria a monte, e non come nella specie una limitazione prevista con atto amministrativo preceduto da istruttoria, limitazione senz'altro in linea di principio ammissibile, restando da valutarne caso per caso la congruità, come si è fatto nella specie.

23. Da ultimo, è infondato il sesto motivo, per la ragione, logica prima che giuridica, per cui l'amministrazione investita del giudizio su un progetto deve valutarlo per come esso le è presentato e non può tener conto di future ed ipotetiche modifiche che l'interessato potrebbe apportarvi.

24. In conclusione, l'appello va accolto ai sensi e nei limiti di quanto esposto e per l'effetto, in riforma della sentenza di I grado, vanno annullati gli atti di diniego impugnati, ovvero i provvedimenti del Comune di Ugento indicati in epigrafe; l'annullamento invece non si estende agli artt. 89 e 91 delle NTA del PPTR né alle linee guida 4.4.1 -parte II del medesimo PPTR, che come si è visto non sono affatto illegittime, ed anzi, ove correttamente interpretate, non sarebbero state ostative all'intervento. Nel riesaminare l'affare, l'amministrazione dovrà allora tener conto, nei termini spiegati, del carattere non vincolante delle linee guida e della particolare valenza dei coni visuali ai sensi della d.G.R. 1514/2015.

25. Le ragioni della decisione sono giusto motivo per compensare per intero fra le parti le spese dell'intero giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello come in epigrafe proposto (ricorso n.2438/2024 R.G.), lo accoglie e per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso di I grado (n. 557/2023 R.G.) annulla ai sensi di cui in motivazione i provvedimenti 8 marzo 2023 n.17 e 11 aprile 2023 prot. n.11707 del Responsabile di procedimento del Comune di Ugento.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 luglio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Lopilato, Presidente FF

Francesco Gambato Spisani, Consigliere, Estensore

Silvia Martino, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Rosario Carrano, Consigliere

1. sono inammissibili anche le repliche scritte dell'appellante per difetto del relativo presupposto, non avendo il Ministero depositato alcuna memoria a cui "replicare" (come argomenta Cons. Stato, sez. IV, 27 luglio 2020, n. 4759, la memoria di replica non può essere ammessa se manca quella conclusionale di controparte (*id est* ove questa non contenga effettive controdeduzioni, ovvero non sia stata nemmeno redatta; negli stessi termini, Cons. Stato, sez. IV, 4 dicembre 2017, n. 5676, e sez. V, 11 dicembre 2015, n. 5656).

2. L'art. 96 c.p.a. stabilisce che nel giudizio amministrativo può essere proposta sia l'impugnazione incidentale ordinaria di cui all'art. 333 c.p.c., sia quella tardiva di cui all'art. 334 c.p.c. (che si distinguono perché nel primo caso per la parte interessata il termine per proporre impugnazione – quello di sessanta giorni dalla notificazione della decisione, di cui all'art. 92, comma 1, c.p.a., ovvero, in mancanza, quello residuale di sei mesi dalla sua pubblicazione di cui al successivo comma 3 – non è ancora decorso, mentre è spirato nel secondo caso, in cui tuttavia viene consentita la presentazione di un gravame – appunto "tardivo" – a fronte della proposizione dell'impugnazione principale nei suoi confronti).

3. Secondo quanto stabilito dal comma 3 dell'art. 96 c.p.a., nella prima ipotesi l'impugnazione incidentale deve essere proposta *«entro sessanta giorni dalla notificazione della sentenza o, se anteriore, entro sessanta giorni dalla prima notificazione nei suoi confronti di altra impugnazione»*; mentre, per quanto riguarda l'impugnazione incidentale tardiva deve essere presentata dalla parte *«entro sessanta giorni dalla data in cui si è perfezionata nei suoi confronti la notificazione dell'impugnazione principale e depositata, unitamente alla prova dell'avvenuta notificazione nel termine di cui all'articolo 45»* di trenta giorni.

4. Il *mobbing* riguarda *«una condotta del datore di lavoro o del superiore gerarchico, complessa, continuata e protratta nel tempo, tenuta nei confronti di un lavoratore nell'ambiente di lavoro, che si manifesta con comportamenti intenzionalmente ostili, reiterati e sistematici, esorbitanti od incongrui rispetto all'ordinaria gestione del rapporto, espressivi di un disegno in realtà finalizzato alla persecuzione o alla vessazione del lavoratore, tale che ne consegua un effetto lesivo della sua salute psicofisica»* e per la sua configurazione occorre dunque accertare la presenza di una pluralità di elementi costitutivi, quali la *«molteplicità e globalità di comportamenti a carattere persecutorio, illeciti o anche di per sé leciti, posti in essere in modo miratamente sistematico e prolungato contro il dipendente secondo un disegno vessatorio; l'evento lesivo della salute psicofisica del dipendente; il nesso eziologico tra la condotta del datore o del superiore gerarchico e la lesione dell'integrità psicofisica del lavoratore; la prova dell'elemento soggettivo, cioè dell'intento persecutorio»* (Cons. Stato, sez. II, 19 dicembre 2022, n. 11050 e precedenti ivi citati).

5. In questo caso, come condivisibilmente affermato dal primo giudice, l'interessato non ha allegato né comunque provato tali elementi, in quanto non ha dato conto in maniera specifica dell'esistenza di comportamenti molteplici, sistematici e prolungati, né del disegno vessatorio che li avrebbe accomunati, pertanto non può essergli accordato alcun risarcimento per danno da *mobbing*.

6. Quanto ai pregiudizi conseguenti alla lesione alla salute, occorre ricordare che, ancorché il danno non patrimoniale vada risarcito integralmente, ciò non deve dar luogo a duplicazioni risarcitorie, costituendo le varie voci di danno (biologico, morale, esistenziale) soltanto aspetti "descrittivi" dell'unica voce di danno costituita dal danno non patrimoniale (Cass. civ., sez. un., 11 novembre 2008, n. 26972, 26973, 26974 e 26975; Cons. Stato, sez. IV, 30 giugno 2022, n. 5413).

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'economia e delle finanze-Comando generale della Guardia di finanza;

Visto il ricorso in appello incidentale del Ministero dell'economia e delle finanze;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 febbraio 2025 il consigliere Alessandro Enrico Basilico e udita per l'appellante l'avvocata Laura Ostili per delega dell'avvocato Ezio Bonanni;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. L'appellante impugna la sentenza che ha accolto la domanda di risarcimento dei danni subiti in ambito lavorativo a causa e per colpa dell'amministrazione datrice di lavoro, censurando in particolare la quantificazione del danno risarcibile operata dal primo giudice.

La medesima decisione è impugnata, con appello incidentale, anche dall'amministrazione, la quale invoca l'applicazione del principio della "*compensatio lucri cum damno*".

2. I fatti di causa rilevanti, quali emergono dalle affermazioni delle parti non specificamente contestate e comunque dagli atti e documenti del giudizio, possono essere sinteticamente ricostruiti nei termini seguenti.

2.1. L'appellante ha prestato servizio presso la Guardia di finanza a partire dal 20 settembre 1991, quando è stato ammesso a frequentare il corso al termine del quale ha conseguito il grado di finanziere.

Dopo un primo periodo di assegnazione al gruppo di Ferrara, distaccamento di -OMISSIS-, dal 2 agosto 1992 al 22 novembre 1992, ha prestato servizio nella brigata di -OMISSIS- fino al 14 agosto 2004 (con l'eccezione di un periodo, dal 12 novembre 2003 al 4 luglio 2004, in cui è stato trasferito alla compagnia di Terracina, a domanda e per motivi familiari).

Dopo aver prestato servizio al centro sportivo di -OMISSIS-, dal 14 agosto 2004 al 16 maggio 2006, è stato trasferito alle dipendenze del III nucleo atleti di -OMISSIS-, quindi, dal 3 settembre 2012, presso la brigata di -OMISSIS-, fino a quando, in data 8 gennaio 2014, è stato dichiarato inidoneo al servizio.

2.2. Con verbale del 3 giugno 2014, la commissione medica ospedaliera ha diagnosticato all'appellante le seguenti patologie: «A) -OMISSIS-) -OMISSIS-. C) -OMISSIS-»; di conseguenza, questi è stato dichiarato non idoneo permanentemente al servizio militare presso la Guardia di finanza,

ma reimpiegabile nelle corrispondenti aree funzionali del personale civile del Ministero dell'economia e delle finanze (facoltà cui lo stesso ha rinunciato); inoltre, la menomazione complessiva dell'integrità psico-fisica è stata ascritta alla categoria 5 della tabella A.

2.3. Con verbale del 23 dicembre 2015 il comitato di verifica per le cause di servizio ha espresso il proprio parere, ritenendo che non vi fosse luogo a pronunciare rispetto alla bronchite cronica, escludendo che il disturbo ansioso fosse dipendente da causa di servizio e riconoscendo invece come ascrivibile a fatti inerenti il rapporto di lavoro l'asbestosi pleurica.

2.4. Il parere è stato confermato con verbale del 26 ottobre 2016 del medesimo comitato, il quale ha altresì escluso che fosse dipendente da causa di servizio l'ulteriore infermità dell'opacità del domo pleurico bilaterale di lieve entità.

2.5. In seguito, il comitato ha parzialmente mutato il proprio avviso e, con parere del 24 gennaio 2018, ha ritenuto riconducibile alle particolari condizioni ambientali od operative di missione l'infermità dell'opacità del domo pleurico bilaterale di lieve entità, già riconosciuta come dipendente da causa di servizio quale asbestosi pleurica.

2.6. Con decreto del Ministero dell'interno del 12 giugno 2018 l'appellante è stato equiparato a "vittima del dovere", con concessione della somma di 11.350 euro a titolo di speciale elargizione.

2.7. Con ricorso proposto dinanzi al Tribunale di Latina, in funzione di giudice del lavoro, incardinato con n.g.r. 3985 del 2018, l'interessato ha chiesto l'accertamento della dipendenza da causa di servizio di tutte le patologie da cui è affetto, con condanna del Ministero dell'interno e di quello dell'economia e delle finanze al pagamento di un maggiore indennizzo e alle prestazioni previdenziali e assistenziali conseguenti, con i ratei arretrati maturati nel tempo.

Il giudice ordinario ha disposto c.t.u. medico legale e, all'esito, con sentenza -OMISSIS-, ha accolto parzialmente il ricorso, condannando il Ministero dell'interno alla riliquidazione della speciale elargizione, in riferimento a un'invalidità complessiva del 50%, nonché dello speciale assegno vitalizio mensile nelle misure di 1.033 euro e di 500 euro.

Tanto il Ministero, con appello principale, quanto il privato, con gravame incidentale, hanno censurato la decisione dinanzi alla Corte d'appello di Roma, la quale, con sentenza 15 luglio -OMISSIS-, ha respinto entrambe le impugnazioni, per l'effetto confermando la pronuncia del primo giudice.

3. Nel mentre, l'interessato ha proposto ricorso al T.a.r. per il Lazio chiedendo la condanna del Ministero dell'economia e delle finanze al risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale connesso alle patologie da cui è affetto (a-OMISSIS-) derivanti dall'esposizione a polveri e fibre di amianto nel corso del servizio. Si sono costituiti per resistere, con comparsa di stile, il Ministero dell'economia e delle finanze e il Comando generale della G.d.f.

4. Il T.a.r. – con la impugnata sentenza n. 1995 del 18 febbraio 2022 - ha ritenuto di poter muovere dalla c.t.u. già disposta dal giudice del lavoro senza necessità di ulteriori approfondimenti istruttori e, con sentenza -OMISSIS-, ha accolto il ricorso solo parzialmente.

In particolare, ha riconosciuto all'interessato il diritto al risarcimento del danno biologico, liquidato con applicazione delle "tabelle di Milano" e tenendo conto della percentuale d'invalidità del 10% stimata dal c.t.u., con conseguente condanna del Ministero a corrispondere la somma di 20.671 euro, oltre interessi e rivalutazione; ha respinto la domanda di accertamento del danno esistenziale; ha escluso che fossero stati dimostrati i presupposti del *mobbing* denunciato dal ricorrente.

5. Con appello notificato via p.e.c. il 10 marzo 2022 – nonché avviato alla notifica per posta il 10 marzo 2022 e consegnato il 14 marzo successivo – l'interessato ha impugnato la decisione, contestando l'ammontare del risarcimento riconosciuto dal primo giudice, ritenuto troppo esiguo, e chiedendo che a tal fine venisse disposta una verifica o c.t.u.

5.1. Nel giudizio di secondo grado si è costituito il Ministero dell'economia e delle finanze, proponendo altresì appello incidentale con atto notificato via p.e.c. il 23 settembre 2022.

5.2. Nel corso del processo le parti hanno depositato scritti difensivi e documenti.

In particolare, l'appellante ha eccepito l'irricevibilità per tardività dell'impugnazione incidentale e ne ha contestato anche l'ammissibilità, sostenendo che abbia introdotto questioni nuove; inoltre, ha prodotto la sentenza della Corte d'appello di Roma n. 2621 del 2024, che ha rigettato i gravami proposti contro la decisione del giudice del lavoro nel processo civile da questi avviato.

5.3. All'udienza pubblica dell'11 febbraio 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

6. In via preliminare, si deve innanzitutto dare atto dell'inammissibilità e inutilizzabilità ai fini della decisione dei documenti depositati dall'appellante il 2 gennaio 2025 e l'8 gennaio 2025 (questi ultimi con la memoria conclusionale).

Poiché l'udienza di discussione era stata fissata per l'11 febbraio 2025 – data in cui si è poi effettivamente tenuta – il termine a ritroso di quaranta giorni liberi per il deposito di documenti di cui all'art. 73, primo comma, c.p.a. è venuto a spirare il 31 dicembre 2024 (tenendo conto del fatto che il primo giorno dell'anno è festivo e che quindi, ai sensi dell'art. 52, comma 3, c.p.a., la scadenza «è anticipata al giorno antecedente non festivo»).

Né è possibile ammetterne eccezionalmente la produzione, in applicazione dell'art. 54, primo comma, c.p.a., sia perché la parte non ne ha fatto richiesta, sia – e in ogni caso – perché non vi è motivo di ritenere che la produzione «sia risultata estremamente difficile», come richiesto dalla disposizione, trattandosi di documenti (esami medici svolti tra il marzo 2022 e l'ottobre 2024; sentenze pubblicate tra il febbraio 2021 e il luglio 2024) che avrebbero potuto essere depositati nel rispetto del termine.

7. Inoltre, sono inammissibili anche le repliche scritte dell'appellante per difetto del relativo presupposto, non avendo il Ministero depositato alcuna memoria a cui "replicare" (come argomenta Cons. Stato, sez. IV, 27 luglio 2020, n. 4759, la memoria di replica non può essere ammessa se manca quella conclusionale di controparte (*id est* ove questa non contenga effettive controdeduzioni, ovvero non sia stata nemmeno redatta; negli stessi termini, Cons. Stato, sez. IV, 4 dicembre 2017, n. 5676, e sez. V, 11 dicembre 2015, n. 5656).

8. Al fine di delimitare l'oggetto del giudizio, è poi opportuno decidere sin d'ora sull'eccezione d'irricevibilità dell'appello incidentale del Ministero formulata dall'appellante principale.

L'eccezione è fondata.

8.1. L'art. 96 c.p.a. stabilisce che nel giudizio amministrativo può essere proposta sia l'impugnazione incidentale ordinaria di cui all'art. 333 c.p.c., sia quella tardiva di cui all'art. 334 c.p.c. (che si distinguono perché nel primo caso per la parte interessata il termine per proporre impugnazione – quello di sessanta giorni dalla notificazione della decisione, di cui all'art. 92, comma 1, c.p.a., ovvero, in mancanza, quello residuale di sei mesi dalla sua pubblicazione di cui al successivo comma 3 – non è ancora decorso, mentre è spirato nel secondo caso, in cui tuttavia viene consentita la presentazione di un gravame – appunto "tardivo" – a fronte della proposizione dell'impugnazione principale nei suoi confronti).

8.2. Secondo quanto stabilito dal comma 3 dell'art. 96 c.p.a., nella prima ipotesi l'impugnazione incidentale deve essere proposta *«entro sessanta giorni dalla notificazione della sentenza o, se anteriore, entro sessanta giorni dalla prima notificazione nei suoi confronti di altra impugnazione»*; mentre, per quanto riguarda l'impugnazione incidentale tardiva deve essere presentata dalla parte *«entro sessanta giorni dalla data in cui si è perfezionata nei suoi confronti la notificazione dell'impugnazione principale e depositata, unitamente alla prova dell'avvenuta notificazione nel termine di cui all'articolo 45»* di trenta giorni.

8.3. In questo caso, la sentenza di primo grado è stata pubblicata il 18 febbraio 2022, l'appello principale è stato notificato via p.e.c. il 10 marzo 2022 (come provato dalla ricevuta di consegna agli atti del giudizio) e per posta con notifica perfezionatasi il 14 marzo 2022 (come dimostrato dall'avviso di ricevimento e riferito anche dall'amministrazione, p. 3 dell'appello incidentale), mentre il gravame incidentale è stato notificato via p.e.c. il 19 settembre 2022 (come attestato dalla ricevuta di consegna prodotta dal Ministero).

8.4. Ne deriva che l'appello incidentale è appunto irricevibile per tardività: in primo luogo, perché proposto quando era ormai decorso il termine di sei mesi di cui all'art. 92, comma 3, c.p.a., dalla pubblicazione della sentenza, avvenuta il 18 febbraio 2022, circostanza che esclude l'applicabilità dell'art. 333 c.p.c. e, quindi, dell'art. 96, comma 3, c.p.a. (peraltro, il gravame sarebbe tardivo anche

se si ricadesse in questa fattispecie, dato che comunque è stato notificato oltre sessanta giorni dalla prima notificazione dell'appello principale nei confronti dell'amministrazione, avvenuta il 10 marzo 2022); in secondo luogo, perché, anche applicando la disciplina dell'impugnazione tardiva di cui all'art. 334 c.p.c., il gravame incidentale è stato notificato oltre il termine di sessanta giorni dalla data in cui si è perfezionata la notificazione di quello principale.

9. Per effetto delle preclusioni e del giudicato formatosi, risultano dunque insindacabili i presupposti del risarcimento del danno, ricondotto dal T.a.r. nell'alveo della responsabilità contrattuale di cui all'art. 2087 c.c., ossia la lesione alla salute, il nesso di causa con il contesto lavorativo, la colpa dell'amministrazione.

10. Il giudizio di appello verte quindi sulla quantificazione del danno, nei limiti dei motivi proposti dall'interessato.

10.1. Con il primo motivo si deduce: *«Omesso esame degli atti e documenti allegati e/o della decisione della causa senza l'ammissione delle prove richieste. Violazione degli artt. 63 e ss. c.p.a. Indispensabilità della verifica e/o della CTU medico legale, in ordine a tutte le infermità del Sig. -OMISSIS-. Violazione del principio della domanda ex art. 99 c.p.c., con riferimento all'art. 34, co. 1, c.p.a., e 39 c.p.a., che rinvia ai principi generali del codice di procedura civile (tra cui art. 112 c.p.c. e art. 2907 c.c., e 24 e 111 Cost.), e quindi, nel nostro caso, al rito del lavoro. Violazione del principio di non contestazione di cui all'art. 64, co. 2, c.p.a. e art. 115 c.p.c. Omessa pronuncia con riferimento alle deduzioni del ricorso in primo grado (doc. b.), dei documenti allegati con la nota (doc. c.) e della memoria (doc. d). Omessa motivazione, illegittimità della sentenza, con riferimento al capo di cui a pag. 13, penultimo cpv, fino a pag. 15, 3 cpv, di rigetto della domanda di risarcimento del danno esistenziale e di quello morale e patrimoniale per le diminuite capacità di lavoro. Travisamento dei fatti, omessa motivazione, ovvero difetto di motivazione, illogicità e contraddittorietà della motivazione, che ha comportato la quantificazione del danno, senza tener conto della sua effettiva entità e dei profili morali ed esistenziali, e degli ulteriori profili dei danni patrimoniali».*

In particolare, si sostiene che il T.a.r. abbia omesso di pronunciarsi su parte del ricorso e di valutare la documentazione prodotta in primo grado in quanto non avrebbe tenuto conto: del danno esistenziale e di quello morale, nonché del pregiudizio derivante dal *mobbing* asseritamente subito nel corso del rapporto di lavoro, i quali sarebbero dimostrati anche per effetto del principio di non contestazione.

10.2. Con il secondo motivo si deduce: *«Violazione di legge, in ordine alla quantificazione del danno non patrimoniale, con il riconoscimento del solo danno biologico nella misura del 10% e con l'importo di Euro 20.671,00, anche con riferimento a quanto già illustrato nella premessa e nei motivi 1 e 2 che si intendono riscritti».*

In particolare, si sostiene che, diversamente da quanto ritenuto dal T.a.r., il danno biologico non possa essere limitato al 10%, essendo piuttosto non inferiore al 50%, cui aggiungere anche il *mobbing* e le altre infermità – che non sarebbero state oggetto del giudizio dinanzi al Tribunale di Latina e, quindi, della c.t.u. disposta in quella sede – nonché l’aggravamento delle stesse patologie.

10.3. Con il terzo motivo si deduce: *«Violazione di legge, in ordine alla quantificazione del danno non patrimoniale, con il riconoscimento del solo danno biologico nella misura del 10% e con l’importo di Euro 20.671,00, anche con riferimento a quanto già illustrato nella premessa e nei motivi 1 e 2 che si intendono riscritti»*.

In particolare, s’insiste nel chiedere il risarcimento del danno “integrale”, ossia comprensivo del danno esistenziale e di quello morale, nonché del pregiudizio economico da riduzione delle capacità di lavoro.

11. I motivi possono essere esaminati congiuntamente, in quanto relativi a questioni analoghe o comunque connesse, e sono infondati.

11.1. Al fine di delimitare l’area dei pregiudizi risarcibili, occorre ricordare che il *mobbing* riguarda *«una condotta del datore di lavoro o del superiore gerarchico, complessa, continuata e protratta nel tempo, tenuta nei confronti di un lavoratore nell’ambiente di lavoro, che si manifesta con comportamenti intenzionalmente ostili, reiterati e sistematici, esorbitanti od incongrui rispetto all’ordinaria gestione del rapporto, espressivi di un disegno in realtà finalizzato alla persecuzione o alla vessazione del lavoratore, tale che ne consegua un effetto lesivo della sua salute psicofisica»* e per la sua configurazione occorre dunque accertare la presenza di una pluralità di elementi costitutivi, quali la *«molteplicità e globalità di comportamenti a carattere persecutorio, illeciti o anche di per sé leciti, posti in essere in modo miratamente sistematico e prolungato contro il dipendente secondo un disegno vessatorio; l’evento lesivo della salute psicofisica del dipendente; il nesso eziologico tra la condotta del datore o del superiore gerarchico e la lesione dell’integrità psicofisica del lavoratore; la prova dell’elemento soggettivo, cioè dell’intento persecutorio»* (Cons. Stato, sez. II, 19 dicembre 2022, n. 11050 e precedenti ivi citati).

In questo caso, come condivisibilmente affermato dal primo giudice, l’interessato non ha allegato né comunque provato tali elementi, in quanto non ha dato conto in maniera specifica dell’esistenza di comportamenti molteplici, sistematici e prolungati, né del disegno vessatorio che li avrebbe accomunati, pertanto non può essergli accordato alcun risarcimento per danno da *mobbing*.

11.2. Quanto ai pregiudizi conseguenti alla lesione alla salute, occorre ricordare che, ancorché il danno non patrimoniale vada risarcito integralmente, ciò non deve dar luogo a duplicazioni risarcitorie, costituendo le varie voci di danno (biologico, morale, esistenziale) soltanto aspetti

“descrittivi” dell’unica voce di danno costituita dal danno non patrimoniale (Cass. civ., sez. un., 11 novembre 2008, n. 26972, 26973, 26974 e 26975; Cons. Stato, sez. IV, 30 giugno 2022, n. 5413).

In particolare, secondo la ricostruzione ormai consolidatasi nella giurisprudenza (in particolare, Cass. civ., sez. III, 27 marzo 2018, n. 7513):

a) *«costituisce duplicazione risarcitoria la congiunta attribuzione d’una somma di denaro a titolo di risarcimento del danno biologico, e l’attribuzione d’una ulteriore somma a titolo di risarcimento dei pregiudizi di cui è già espressione il grado percentuale di invalidità permanente (quali i pregiudizi alle attività quotidiane, personali e relazionali, indefettibilmente dipendenti dalla perdita anatomica o funzionale: ovvero il danno dinamico-relazionale)»;*

b) *«la misura standard del risarcimento prevista dalla legge o dal criterio equitativo uniforme adottato dagli organi giudiziari di merito (oggi secondo il sistema c.d. del punto variabile) può essere aumentata solo in presenza di conseguenze dannose del tutto anomale ed affatto peculiari»*, ulteriori rispetto a quelle *«che qualunque persona con la medesima invalidità non potrebbe non subire»;*

c) *«non costituisce duplicazione risarcitoria la congiunta attribuzione d’una somma di denaro a titolo di risarcimento del danno biologico, e d’una ulteriore somma a titolo di risarcimento dei pregiudizi che non hanno fondamento medico-legale, perché non aventi base organica [...] (quali, ad esempio, il dolore dell’animo, la vergogna, la disistima di sé, la paura, la disperazione)»*, che *«dovranno formare oggetto di separata valutazione e liquidazione»* a titolo di danno morale.

Sotto quest’ultimo profilo, si deve però osservare che, laddove il pregiudizio non patrimoniale da lesione alla salute sia liquidato utilizzando i criteri elaborati dall’Osservatorio sulla giustizia civile di Milano (le c.d. “tabelle di Milano”), il “danno morale” (dalle stesse ridefinito come “danno da sofferenza soggettiva interiore”) è già incorporato nel valore di punto (in questi termini, tra le tante, anche Cass. civ., sez. III, 10 novembre 2020, n. 25164).

11.3. Quanto al danno patrimoniale derivante dalla perdita di capacità lavorativa specifica, esso *«richiede un giudizio prognostico sulla compromissione delle aspettative di lavoro in relazione alle attitudini specifiche della persona»* ed è distinto dal *«danno da lesione della cenestesi lavorativa, di natura non patrimoniale»*, il quale *«consiste nella maggiore usura, fatica e difficoltà incontrate nello svolgimento dell’attività lavorativa, non incidente, neanche sotto il profilo delle opportunità, sul reddito della persona offesa, risolvendosi in una compromissione biologica dell’essenza dell’individuo»*, che pertanto *«va liquidato onnicomprensivamente come danno alla salute»* (Cass. civ., sez. III, 12 giugno 2023, n. 16628).

Pertanto, *«là dove il danneggiato dimostri di avere perduto un preesistente rapporto di lavoro a tempo indeterminato di cui era titolare a causa delle lesioni conseguenti ad un illecito, il danno patrimoniale da lucro cessante, inteso come perdita dei redditi futuri, va liquidato tenendo conto di*

tutte le retribuzioni (nonché di tutti i relativi accessori e probabili incrementi, anche pensionistici) che egli avrebbe potuto ragionevolmente conseguire in base a quello specifico rapporto di lavoro, in misura integrale e non in base alla sola percentuale di perdita della capacità lavorativa specifica accertata come conseguente alle lesioni permanenti riportate, salvo che il responsabile allegghi e dimostri che egli abbia di fatto reperito una nuova occupazione retribuita, ovvero che avrebbe potuto farlo e non lo abbia fatto per sua colpa, nel qual caso il danno potrà essere liquidato esclusivamente nella differenza tra le retribuzioni perdute e quelle di fatto conseguite o conseguibili in virtù della nuova occupazione» (Cass. civ., sez. III, 7 luglio 2023, n. 19355).

11.4. Nell'applicare questi principi al caso di specie, occorre innanzitutto osservare, sul piano probatorio, che il principio di non contestazione di cui all'art. 64, comma 2, c.p.a. riguarda i "fatti" nella loro esistenza e non può essere utilizzato per le "valutazioni", qual è la liquidazione del pregiudizio patito. Non si può quindi sostenere, come fa l'appellante, che la mancata contestazione della quantificazione degli importi da questo richiesti a titolo di danno – sia esso patrimoniale ovvero non patrimoniale – comporti di per sé solo che il giudice sia tenuto a condannare al pagamento di quelle somme, rimanendo questo libero di valutare l'entità del danno e restando la parte onerata della prova degli elementi che lo costituiscono.

11.5. Sul piano sostanziale, la quantificazione del danno non patrimoniale da riconoscere in concreto all'appellante operata dal giudice di prime cure merita integrale conferma.

A tal fine, è innanzitutto corretto il ricorso alle "tabelle di Milano", non potendosi utilizzare il d.P.R. 30 ottobre 2009, n. 181, che riguarda la diversa quantificazione dell'indennizzo per le vittime del terrorismo e soggetti equiparati.

Quanto al grado d'invalidità in base al quale individuare all'interno di queste tabelle il valore di punto ai fini della liquidazione, è condivisibile la scelta del T.a.r. di muovere dalla c.t.u. disposta dal Tribunale di Latina, la quale, diversamente da quanto sostiene l'appellante, aveva a oggetto in generale la lesione alla salute dell'interessato e le sue conseguenze, in quanto il quesito riguardava «*le condizioni di saluti psico-fisiche del ricorrente*» e chiedeva di calcolare «*il danno biologico e morale*».

La c.t.u. risulta attendibile anche perché dà conto dell'avvenuta stabilizzazione delle condizioni dell'appellante, con particolare riferimento alla patologia polmonare, riferendo di «*prove di funzionalità respiratoria nella norma*» e di «*un quadro clinico caratterizzato da un discreto compenso respiratorio*», circostanza rilevante in quanto «*l'invalidità temporanea perdura in relazione alla durata della patologia e viene a cessare o con la guarigione, con il pieno recupero delle capacità anatomico-funzionali dell'organismo, o, al contrario, con la morte, ovvero ancora con l'adattamento dell'organismo alle mutate e degradate condizioni di salute (cd. stabilizzazione); in*

tale ultimo caso, il danno biologico subito dalla vittima dev'essere liquidato alla stregua di invalidità permanente» (Cass. civ., sez. III, 19 febbraio 2024, n. 4415).

Per questo, risultando immune da vizi sul piano procedurale e su quello logico, la perizia è stata correttamente acquisita agli atti del giudizio e posta alla base della decisione; al contrario, sarebbe stato superfluo – dunque in contrasto con il principio di ragionevole durata del processo – disporre una verifica o una nuova c.t.u.

Tale richiesta istruttoria è stata reiterata dall'appellante in secondo grado e deve essere respinta anche in questa sede, proprio alla luce della completezza della c.t.u. svolta nell'ambito del processo davanti al giudice ordinario.

Secondo l'elaborato peritale, il “danno biologico” deve essere liquidato tenendo conto del fatto che *«la menomazione complessiva dell'integrità psicofisica può essere quantificata attualmente nella misura dell'8-10%»*: la scelta del T.a.r. di prendere come dato di partenza un'invalidità permanente del 10% è dunque immune da vizi, così come corretta è la somma che, su quella base, è stata riconosciuta in applicazione delle “tabelle di Milano”.

11.6. Non sussistono poi elementi per riconoscere una somma maggiore a titolo di danno non patrimoniale.

Innanzitutto non vi è ragione di operare un aumento del danno alla salute risarcibile rispetto alla misura standard, non essendo state dimostrate “conseguenze dannose del tutto anomale ed affatto peculiari”, ulteriori rispetto a quelle “che qualunque persona con la medesima invalidità non potrebbe non subire”.

In secondo luogo, non sono stati impugnati, né vengono comunque specificamente contestati, gli atti dell'amministrazione che hanno motivatamente escluso la riconducibilità a causa di servizio del disturbo ansioso, facendo riferimento alla sua origine multifattoriale; mentre sono già stati esposti gli argomenti per cui si deve escludere la presenza dei presupposti per il riconoscimento di un danno da *mobbing*.

11.7. Infine, nemmeno può essere accordata una somma specifica per il “danno esistenziale” e per quello “morale”.

Nel primo caso, perché le conseguenze sulle attività non remunerative dell'individuo che discendono dalla lesione del diritto alla salute e all'integrità fisica sono già incluse nell'ambito di quello che tradizionalmente veniva chiamato “danno biologico” e che la giurisprudenza più recente e le “tabelle di Milano” definiscono ora “danno dinamico-relazionale” proprio perché esso comprende sia i risvolti anatomico-funzionali, sia quelli relazionali, del danno alla persona.

Nel secondo, perché le conseguenze di tale medesima lesione in termini di dolore e sofferenza soggettiva sono già contemplati dalle “tabelle di Milano” nell’ambito di un punto che esprime il complessivo pregiudizio non patrimoniale risarcibile.

11.8. Quanto al danno patrimoniale che l’appellante afferma di aver subito, si deve osservare che gli elementi forniti per la sua quantificazione, e in particolare per verificare la correttezza della complessiva somma richiesta, sono frammentari e generici e di per sé non consentono di ritenere provata l’entità del pregiudizio.

In ogni caso, si deve osservare che la parte ha prodotto una busta paga risalente al febbraio 2011 dalla quale risulta un reddito mensile netto di 1.773,72 euro; nonché un CUD del 2014, che dà conto di un reddito annuo lordo di 26.593,24 euro (derivante dall’attività lavorativa nel comparto sicurezza), e un CUD del 2020, in cui è indicato il minor reddito di 17.296,68 euro (esente da tassazione), dai quali si dovrebbe dedurre il complessivo calo di entrate.

Se non che occorre considerare anche che l’appellante ha ottenuto il riconoscimento di due assegni mensili di 1.033 e 500 euro e che ha rinunciato al transito presso i ruoli civili, astenendosi dal tenere una condotta che gli avrebbe consentito di mantenere un determinato livello di reddito, contenendo se non eliminando la perdita patrimoniale.

Per questo, non solo si deve escludere una pronuncia di condanna non avendo la parte fornito elementi sufficienti per dimostrare l’entità del danno patrimoniale, ma è altresì presumibile che – considerando gli assegni ottenuti e lo stipendio che l’appellante avrebbe avuto se fosse passato ai ruoli civili – tale pregiudizio non si sia verificato o, comunque, se si è prodotto, questo sia avvenuto in forza di un concorso di colpa del danneggiato che ne preclude il riconoscimento, ai sensi degli artt. 30, comma 3, c.p.a. e 1227 c.c.

12. Il ricorso principale è quindi meritevole di rigetto nel suo complesso.

13. La soccombenza reciproca giustifica, ex artt. 92, comma 2, c.p.c. e 26, comma 1, c.p.a., la integrale compensazione delle spese di lite del grado fra le parti ed il consolidamento, in capo a ciascuna di esse, dell’onere del contributo unificato a suo tempo anticipato.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione II, definitivamente pronunciando sul ricorso (n.r.g. 2285/2022), come in epigrafe proposto, così provvede:

- respinge l’appello principale;
- dichiara irricevibile l’appello incidentale;
- compensa tra le parti le spese di lite del grado.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e all'articolo 9, paragrafi 1 e 4, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 e all'articolo 2-septies del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101, manda alla Segreteria di procedere, in qualsiasi ipotesi di diffusione del presente provvedimento, all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi dato idoneo a rivelare lo stato di salute dell'appellante.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 febbraio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Vito Poli, Presidente

Francesco Frigida, Consigliere

Carmelina Addesso, Consigliere

Alessandro Enrico Basilico, Consigliere, Estensore

Stefano Filippini, Consigliere