

Sui presupposti dell'istanza risarcitoria: il nesso causale, l'elemento soggettivo e la quantificazione del pregiudizio economico subito.

In merito al danno cagionato da provvedimento illegittimo, la giurisprudenza ha ripetutamente affermato che *“la comune ascrizione dell'illecito commesso dall'amministrazione nell'esercizio dell'attività provvedimentale allo schema della responsabilità extracontrattuale (2043 c.c.) implica che incombe ad essa ricorrente l'onere di dimostrare (oltre all'esistenza di un pregiudizio patrimoniale e alla sua riconducibilità eziologica all'adozione del provvedimento illegittimo) la sua misura, come riconosciuto dall'indirizzo prevalente formatosi in seno alla giurisprudenza amministrativa (Cons. St., sez. V, 25 gennaio 2002, n.416).*

Ne consegue che essa ricorrente non può limitarsi ad addurre l'illegittimità dell'atto, valendosi, ai fini della sua quantificazione, del principio dispositivo con metodo acquisitivo e, quindi, della sufficienza dell'allegazione di un principio di prova, ma è tenuta a compiere l'ulteriore sforzo probatorio di documentare il pregiudizio patrimoniale del quale chiede il ristoro nel suo esatto ammontare” (Cons. Stato, Sez. Quinta, 3 settembre 2013, n. 4376; v. anche Cons. Stato, Sez. Quarta, 11 ottobre 2006, n. 6059; v. anche T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. Quarta, 18 marzo 2014, n. 699).

E' stato, altresì, ribadito che: *“... all'accertamento della responsabilità dell'amministrazione per lesione di interesse legittimo conseguente all'adozione di atti illegittimi - riconducibile secondo pacifica giurisprudenza al paradigma della responsabilità aquiliana declinata dall'art. 2043 c.c. (cfr. Cass. Sez. Un. 22 luglio 1999, n. 500) - può accedersi solo ove siano provati dal danneggiato ex art. 2697 c.c., tutti gli elementi costitutivi della relativa domanda, ovvero, sia i presupposti di carattere oggettivo (prova del danno e del suo ammontare, ingiustizia dello stesso, nesso causale), sia quello di carattere soggettivo (dolo o colpa del danneggiante); con la precisazione che l'ingiustizia e la sussistenza stessa del danno non possono, in linea di principio,*

presumersi in meccanica ed esclusiva relazione alla declaratoria dell'illegittimità dell'atto, dovendo il danneggiato anche fornire prova della spettanza del bene della vita sotteso alla posizione di interesse legittimo di cui chiede tutela" (TAR Puglia, Bari, 8 marzo 2018, n. 295).

Ed ancora, *"In sede di risarcimento del danno derivante da provvedimento amministrativo illegittimo, ai fini dell'ammissibilità della relativa domanda, non è sufficiente il mero annullamento del provvedimento amministrativo, ma è necessario che sia fornita la prova dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa dell'Amministrazione (art. 2043 c.c.)"* (Cons. Stato, Sez. Quarta, 21 settembre 2015, n. 4375).

Infine, *"Ai fini dell'ammissibilità della domanda di risarcimento del danno derivante da procedimento amministrativo illegittimo è necessario fornire la prova sia del danno subito che dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa dell'Amministrazione non essendo sufficiente il mero annullamento del provvedimento lesivo"* (Cons. Stato, Sez. Quinta, 25 febbraio 2019, n. 1253).

In sostanza, la giurisprudenza ritiene che, sia nel caso di risarcimento del danno da ritardo che da provvedimento o comportamento illegittimo della p.a., trovi applicazione l'art. 2043 c.c.; dunque, grava indubbiamente sulla parte ricorrente il preciso onere di illustrare e dimostrare la sussistenza di ogni singolo elemento costitutivo della fattispecie risarcitoria.

1. In ordine al nesso di causalità tra il comportamento della P.A. ed il danno asseritamente subito.

Anzitutto, ai fini dell'istanza risarcitoria, occorre necessariamente comprovare la sussistenza di un nesso causale tra l'asserita condotta illegittima della P.A. ed il lamentato danno, ai sensi dell'art. 2043 cod. civ.: ede infatti, *"l'azione risarcitoria innanzi al Giudice Amministrativo non è retta dal principio dispositivo con metodo acquisitivo, tipica del processo impugnatorio, bensì dal generale principio dell'onere della prova ex artt. 2697 c.c. e 115 c.p.c., per cui sul ricorrente (danneggiato)*

*grava l'onere di dimostrare la sussistenza di tutti i presupposti della domanda al fine di ottenere il riconoscimento di una responsabilità dell'Amministrazione per danni derivanti dall'illegittimo svolgimento dell'attività amministrativa, da ricondurre al modello della responsabilità per fatto illecito delineata dall'art. 2043 c.c., donde la necessità di verificare, con onere della prova a carico del (presunto) danneggiato, gli elementi costitutivi della fattispecie aquiliana, compreso il **nesso di causalità tra il fatto illecito ed il danno subito** (Conferma della sentenza del T.a.r. Veneto, Venezia, sez. II, 13 marzo 2008, n. 603)" (Cons. St., Sez. Quarta, 18 luglio 2017, n. 3520).*

2. In ordine all'elemento soggettivo.

Si richiamano i principi espressi dalla giurisprudenza, sia con riferimento al ritardo della p.a. che all'adozione di provvedimenti illegittimi: ***"La mancata ossevanza del termine non dimostra di per sé l'imputabilità del ritardo, potendo la particolare complessità della fattispecie o il sopraggiungere di evenienze non imputabili all'amministrazione escludere l'esistenza della colpa.***

"A titolo esemplificativo, sono stati ravvisati gli indici rivelatori della colpa della pubblica amministrazione nella gravità della violazione, nel carattere vincolato dell'azione amministrativa giudicata, nell'univocità della normativa di riferimento anche alla luce dell'eventuale apporto partecipativo dell'interessato. Diversamente, sono ritenuti ascrivibili nell'ambito dell'errore scusabile quale fattore di giustificazione idoneo ad escludere l'elemento soggettivo della colpa, le fattispecie di procedimenti caratterizzati da particolare complessità, la novità della questione affrontata, la natura dubbia della normativa di riferimento insuscettibile di agevole soluzione" (Tar Napoli sez. VIII, 26 ottobre 2011, n. 4942)" (TAR Puglia, Lecce, Sez. Prima, 19 settembre 2012, n. 1544).

Ed ancora: *"Occorre stabilire se la condotta amministrativa, a prescindere dall'elemento estrinseco rappresentato dall'illegittimità degli atti che, di per sé solo, non è sufficiente a determinare l'imputabilità all'Amministrazione della responsabilità per le conseguenze*

*dannose della propria azione, è stata caratterizzata da un atteggiamento soggettivo doloso o colposo, tale quindi da fare apprezzare la presenza di un danno risarcibile. **La colpa dell'amministrazione deve essere accertata in senso oggettivo, tenendo conto dei vizi che hanno determinato l'illegittimità dell'azione, della gravità delle violazioni commesse, dei precedenti giurisprudenziali, dell'univocità o meno del dato normativo, delle condizioni concrete e dell'eventuale apporto dei soggetti destinatari dell'atto** (C.G.A.S., n. 246/2011).*

Spetterà all'Amministrazione dimostrare che si è trattato di un errore scusabile, 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, di influenza determinante di comportamenti di altri soggetti, di illegittimità derivante da una successiva dichiarazione di incostituzionalità della norma applicata (C.d.S. Sez. VI, n. 1114/2007)" (TAR Puglia, Bari, Sez. Seconda, 1 aprile 2014, n. 407).

3. In ordine alla quantificazione del pregiudizio economico subito.

Sul punto, è stato osservato che: "*... parte ricorrente ... non ha provato in corso di causa il proprio danno, in termini di effettiva e concreta possibilità di accesso agli incentivi ...*" (T.A.R. Puglia, Bari, Sez. Prima, 22 aprile 2016, n. 543). Sull'argomento, la giurisprudenza ha, altresì, rilevato che: "*.. .. il danno viene presunto sulla scorta di un ragionamento astratto che non riposa su concreti elementi di riscontro; ciò che non consente di ritenerlo "provato">> (TAR Puglia, Bari, Sez. Prima, 19 luglio 2013, n. 1148, confermata in appello).*

Più nello specifico, il Consiglio di Stato, Sez. Quinta, 21 giugno 2013, n. 3408, ha evidenziato che il risarcimento del danno da ritardo, così come da provvedimento illegittimo, spetta "*a condizione che tale danno sussista, sia ingiusto (ovvero incida su un interesse materiale sottostante), venga provato e sia escluso che vi sia stato il concorso del fatto colposo del creditore ex art. 1227 c.c. ... in relazione ai danni da mancato tempestivo*

esercizio dell'attività amministrativa, spetta al ricorrente fornire in modo rigoroso la prova dell'esistenza del pregiudizio, specie perché ha natura patrimoniale, non potendosi invocare il c.d. principio acquisitivo in quanto surroga l'onere di allegazione dei fatti; e se anche può ammettersi il ricorso alle presunzioni semplici per fornire la prova dell'esistenza del danno e della sua entità, è comunque ineludibile l'obbligo di allegare circostanze di fatto precise e, quando il soggetto onerato di tale allegazione non vi adempie, non può darsi ingresso alla valutazione equitativa del danno a norma dell'art. 1226 c.c. perché tale norma presuppone l'impossibilità di provare l'ammontare preciso del pregiudizio subito, né può essere invocata una consulenza tecnica d'ufficio, diretta a supplire al mancato assolvimento dell'onere probatorio da parte del privato”.

Novembre 2019