

Con sentenza non definitiva n. 8149 del 4 settembre 2023, la quarta sezione del Consiglio di Stato ha affermato che, in materia di responsabilità aquiliana della p.a. da provvedimento amministrativo illegittimo, la responsabilità non consegue automaticamente all'annullamento del provvedimento amministrativo (ovvero all'accertamento della sua illegittimità) in sede giurisdizionale, occorrendo la prova che dalla colpevole condotta amministrativa sia derivato, secondo un giudizio di regolarità causale, un pregiudizio direttamente riferibile all'assunzione o all'esecuzione della determinazione *contra ius*, lesiva del bene della vita spettante alla parte ricorrente (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, 19 marzo 2018, n. 1709; Cons. Stato, sez. IV, 14 marzo 2018, n. 1615). Sotto il profilo dell'elemento soggettivo, l'illegittimità del provvedimento amministrativo è solo uno degli indici presuntivi della colpevolezza della p.a., da considerare unitamente ad altri, quali il grado di chiarezza della normativa applicabile, la semplicità degli elementi di fatto, il carattere più o meno vincolato (e, quindi, l'ambito più o meno ampio della discrezionalità) della statuizione amministrativa (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, 4 febbraio 2020 n. 909; Cons. Stato, sez. IV, 18 ottobre 2019, n. 7082). In altri termini, ai fini della condanna della pubblica amministrazione al risarcimento del danno da atto amministrativo illegittimo, è necessario fornire la prova di tutti gli elementi, oggettivi e soggettivi, previsti dall'art. 2043 c.c. quali presupposti indefettibili della responsabilità aquiliana. Le disposizioni di cui all'art. 2043 c.c. debbono essere poi coordinate con quelle di cui all'art. 1227 c.c. e con quelle di cui all'art. 30 del c.p.a. L'art. 1227 c.c. dispone: *"Se il fatto colposo del creditore ha concorso a cagionare il danno, il risarcimento è diminuito secondo la gravità della colpa e l'entità delle conseguenze che ne sono derivate. Il risarcimento non è dovuto per i danni che il creditore avrebbe potuto evitare usando l'ordinaria diligenza"*. L'art. 30, comma 3, secondo periodo, del c.p.a. dispone inoltre: *"Nel determinare il risarcimento il giudice valuta tutte le circostanze di fatto e il comportamento complessivo delle parti e, comunque, esclude il risarcimento dei danni che si sarebbero potuti evitare usando l'ordinaria diligenza, anche attraverso l'esperimento degli strumenti di tutela previsti"*. Tanto premesso, ritiene il Consiglio di Stato che l'attribuzione al giudice amministrativo (in tempi relativamente recenti) della cognizione piena in materia risarcitoria gli imponga di approfondire sotto ogni aspetto la pretesa economica oltre che giuridica delle parti, facendosi carico anche dell'evoluzione di un contesto di mercato (anzi, di mercati) sempre più complesso. In tale contesto, la normativa che consente – doverosamente – di limitare o di escludere la pretesa risarcitoria (soprattutto, i richiamati artt. 1227 c.c. e 30 c.p.a.) non può condurre a denegare, in concreto, in ogni caso, l'esistenza stessa di quella cognizione, che rende la tutela del g.a. effettiva, piena e soddisfacente (cfr., sul punto, anche la recente decisione n. 7503 del 3 agosto 2023 e tutte la giurisprudenza ivi ampiamente richiamata). In altri termini, la declinazione del *duty to mitigate* sancito dal comma 2 dell'art. 1227 c.c., in attuazione del canone solidaristico di buona fede, non può assumere, laddove riguardi un interesse legittimo, un rigore tale da condurre alla reazione di un non ammissibile "diritto speciale della p.a." in materia risarcitoria. In tale ottica, non può essere un ostacolo (a volte implicito) la pur oggettiva difficoltà, per il giudice amministrativo, di quantificazione del danno effettivamente subito, specie in situazioni peculiari come quella di specie (in cui si verte pacificamente del solo danno da ritardo nell'accertamento di una pretesa poi effettivamente riconosciuta, ma con conseguenze economiche che si assumono molto gravi per la parte ricorrente). Se tale quantificazione può, almeno in parte, essere particolarmente complessa e finanche esulare dalle conoscenze tecniche del giudice, si può ricorrere a meccanismi di quantificazione *ad hoc*, opportunamente predisposti dal sistema, ma non si può giungere alla totale negazione, in fatto, di quei *remedies* che l'ordinamento ha ormai pacificamente incardinato in capo al giudice amministrativo. L'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, con la sentenza n. 3/2011, ha chiarito che la regola della non risarcibilità dei danni evitabili con la diligente utilizzazione degli strumenti di tutela previsti dall'ordinamento, contenuta nell'art. 30 c.p.a. e che ha portata ricognitiva di principi già evincibili dall'art. 1227 c.c., è quindi applicabile anche alle azioni risarcitorie proposte prima dell'entrata in vigore del codice del processo amministrativo. L'omessa attivazione degli «strumenti di tutela», tra i quali è inclusa la tutela cautelare, rappresenta un dato valutabile, alla stregua del canone di buona fede e del principio di solidarietà, ai fini della mitigazione e finanche dell'esclusione del danno, in quanto evitabile con l'ordinaria diligenza (cfr. Cons. Stato, sez. V, 2 febbraio 2021, n. 962; Cons. Stato, sez. IV, 4 dicembre 2020, n. 7699). L'art. 30 del c.p.a. opera dunque una ricognizione dei principi civilistici in tema di causalità giuridica e di principio di autoresponsabilità e sancisce la regola secondo cui la tenuta, da parte del danneggiato, di una condotta, anche processuale, contraria al principio di buona fede e al parametro della diligenza, che consenta la produzione di danni

che altrimenti sarebbero stati evitati, recide il nesso causale che, ai sensi dell'art. 1223 c.c., deve legare la presunta condotta antigiuridica alle conseguenze risarcibili.

Riferimenti Normativi:

- art. 30 c.p.a.
- art. 1223 c.c.
- art. 1227 c.c.
- art. 2043 c.c.