

RESPONSABILITA' DELLA P.A.: Consiglio di Stato, Sezione Terza, Sentenza 21 maggio 2025, n. 4339.

1. Giustizia amministrativa – Processo amministrativo – Ricorso – Azione risarcitoria – Onere allegazione elementi integranti la responsabilità civile -Mero rinvio per relationem alla perizia di parte non notificata – Inammissibilità.

2. Giustizia amministrativa – Processo amministrativo – Azione risarcitoria – Onere di allegare e provare tutti gli elementi costitutivi dell'illecito –Sussiste -Principio dispositivo dell'articolo 2697, comma 1, c.c. – Applicabilità.

3. Giustizia amministrativa– Processo amministrativo – Ricorso – Onere allegazione – Rinvio per relationem ad altro documento – Inammissibilità –Ragioni

1. La carenza di tipo allegatorio deduttivo dell'atto introduttivo del giudizio in ordine ad uno degli elementi integranti la responsabilità civile della p.a. in una causa risarcitoria - anche ad ammettere il rinvio per relationem a un documento - non può essere sanata per effetto dell'integrazione derivante dalla perizia di parte, ove questa non sia stata notificata alla controparte nel termine di centoventi giorni, previsto dall'art. 30 comma 5 c.p.a. per la proposizione dell'azione. (2).

1.Nella fattispecie al suo esame il Consiglio di Stato ha, in riforma della sentenza appellata, ritenuto inammissibile il ricorso di primo grado per difetto di specificità dei motivi di ricorso, relativamente ad una causa risarcitoria intentata dopo la formazione del giudicato sull'illegittimità della mancata iscrizione alla c.d. *white list* da parte della Prefettura, sulla base del rilievo che la ricorrente non aveva specificato nel ricorso quali erano i pregiudizi conseguenti alla condotta lesiva, stante la generica allegazione ivi contenuta di “danni derivanti dalla dismissione” di non meglio precisati “contratti già acquisiti” e il richiamo *per relationem* ai conteggi di una relazione peritale di parte, menzionata come doc. 1 accluso all'atto introduttivo, ma in realtà mai notificata e depositata oltre il termine di centoventi giorni previsto dall'art. 30, comma 5, c.p.a..

2. La parte ricorrente ha l'onere di allegare e provare tutti gli elementi costitutivi dell'illecito, e fra questi anche l'evento dannoso (inteso come pregiudizio a interessi meritevoli di tutela di cui l'attore è titolare), oltre alla condotta illecita della p.a., all'elemento soggettivo e al nesso causale tra condotta ed evento dannoso: ciò in quanto nell'azione di responsabilità per danni dinanzi al giudice amministrativo il principio dispositivo dell'articolo 2697, comma 1, c.c. opera con pienezza, senza il temperamento del metodo acquisitivo caratteristico dell'azione giurisdizionale di annullamento. (1).

3. La tecnica di redazione del ricorso “per relationem”, impostata sul rinvio ad altro documento, si pone in contrasto con il principio di specificità dei motivi imposto dall'art. 40, comma 1, lett. d), c.p.a. Inoltre il diritto di difesa costituzionalmente garantito impone che alla parte convenuta sia consentito evincere già dall'atto con cui è esercitata l'azione risarcitoria quali sono gli elementi costitutivi sui quali si fonda la pretesa azionata, non essendo pertanto ammissibile che per l'individuazione degli stessi il ricorso faccia rinvio a documenti esterni, magari nemmeno allegati all'atto che viene notificato. (2).

Sottolinea la sezione come il diritto di difesa costituzionalmente garantito impone che alla parte convenuta sia consentito evincere già dall'atto con cui è esercitata l'azione risarcitoria quali sono gli elementi costitutivi sui quali si fonda la pretesa azionata, non essendo pertanto ammissibile che per l'individuazione degli stessi il ricorso faccia rinvio a documenti esterni, magari nemmeno allegati all'atto che viene notificato.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 9 marzo 2020, n. 1674; sez. III, 23 maggio 2019, n. 3362; sez. VI, 19 novembre 2018, n. 6506; C.g.a., sez. giur., 7 aprile 2021, n. 295.

(3) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 1 giugno 2023, n. 5425; sez. II, 9 dicembre 2022, n. 10808; sez. IV, 21 febbraio 2020 n. 1323; 25 ottobre 2019, n. 7275; 12 luglio 2019, n. 4903.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di -OMISSIS-

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 15 maggio 2025, il Cons. Giovanni Pescatore e viste le conclusioni delle parti come in atti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La società -OMISSIS- - attiva nel settore del *decommissioning* di impianti e strutture industriali, delle bonifiche ambientali, delle demolizioni dei rotabili amovibili ed inamovibili e delle attività legate alla lavorazione, valorizzazione e compravendita dei materiali ferrosi/metallici - si è vista negare dalla Prefettura di Savona l'iscrizione alla *White list* con provvedimento del 23 settembre 2021 avente valenza di informativa antimafia.
2. Ha quindi impugnato il suddetto atto con ricorso al TAR Liguria, chiedendone l'annullamento previa concessione di idonee misure cautelari.
3. Il ricorso è stato deciso con sentenza di accoglimento n. 38 del 17 gennaio 2022, notificata a mezzo pec in data 11 febbraio 2022, non impugnata e passata in giudicato il 12 aprile 2022.
4. Sostenendo di avere risentito gravissimi pregiudizi economici per effetto della misura preventiva antimafia in precedenza annullata, con un distinto e successivo ricorso la società ha proposto domanda di condanna dell'Amministrazione al risarcimento di tutti i danni subiti (articolati nelle distinte voci del danno emergente, del lucro cessante, della perdita di *chance* e del danno curricolare, tutte asseritamente correlate alla perdita di non meglio individuate commesse pubbliche solo in parte già assegnate alla stessa società e in altra parte ancora in fase di gara), argomentando mediante richiamo ai vizi accertati con la sentenza n. 38/2022 e ai riflessi che ne derivano sulla configurabilità della colpa dell'Amministrazione.
5. Quest'ultima si è ritualmente costituita in giudizio contestando l'ammissibilità della domanda e la sussistenza dei presupposti per l'accoglimento delle istanze risarcitorie.

6. Il giudizio è stato istruito attraverso produzioni documentali, una relazione tecnica di parte ricorrente e una consulenza tecnica d'ufficio con deposito di una prima relazione del 2 luglio 2023 e di un supplemento peritale riportato nella relazione finale del 16 febbraio 2024.

7. A definizione del giudizio il TAR Liguria, con sentenza n. 444/2024, ha accolto la domanda di risarcimento del danno, accertando la sussistenza dei relativi presupposti e quantificando il ristoro dovuto in complessivi € 412.785,75, oltre agli interessi legali dalla pubblicazione della sentenza fino al soddisfo. Le Amministrazioni resistenti sono state condannate anche alla refusione delle spese legali (€ 5.000,00) e degli onorari del CTU (€ 30.936,60).

7.1. Nella sentenza si afferma, in primo luogo, che tre dei quattro presupposti del diritto al risarcimento del danno (illegittimità del provvedimento antimafia, danno ingiusto, nesso causale con il pregiudizio subito) *“emergono per tabulas, non essendo contestabile (né, in realtà, è contestato) che la ricorrente, a causa dell’illegittima interdittiva, abbia perso commesse pubbliche, subendo un danno ingiusto”*.

7.2. Quanto all’elemento soggettivo della colpa, il Collegio di prime cure ha ritenuto che l’erronea valutazione compiuta dall’Amministrazione sarebbe *“inescusabile”*, in quanto operata senza considerare *“rilevanti elementi a discarico della ricorrente, chiaramente emergenti dall’istruttoria”*.

7.3. Per quanto concerne la quantificazione del danno, il TAR ha affermato che *“la ricorrente ha dimostrato che, alla data in cui è stata attinta dal provvedimento prefettizio, aveva ottenuto l’aggiudicazione di quattro procedure di gara, ma è stata esclusa in conseguenza della sopravvenuta interdittiva; ha, inoltre, prodotto una perizia di parte estimativa del mancato guadagno (relazione Nucci del 13.7.2022)”*.

7.4. Il risarcimento è stato quindi riconosciuto limitatamente alla voce del lucro cessante che la società -OMISSIS- avrebbe risentito per essere stata estromessa - a seguito dell’atto interdittivo - dalle seguenti procedure di gara:

a) la procedura negoziata di -OMISSIS- per la conclusione di un accordo quadro per l’affidamento del servizio di trasporto e smaltimento rifiuti nelle tratte di competenza della Direzione I Tronco Genova (codice appalto n. 03ACC/GE/2021);

b) la procedura di -OMISSIS- per la conclusione di contratti di cessione di rifiuti costituiti da rame elettrolitico nudo o in lega e rame in tubi e rottami vari - lotto n. 5 Genova (procedura n. DAC.0097.2021);

c) la procedura di -OMISSIS- per la conclusione di contratti di cessione di rottami ferrosi e di rottami di alluminio e alluminio/acciaio in corda bimetallica - lotto n. 12 Genova (procedura n. DAC.0082.2020).

7.5. Il TAR ha infine respinto la richiesta di risarcimento per l'esclusione della ricorrente dalla procedura aperta di -OMISSIS-- (gara n. -OMISSIS-), ha disconosciuto la sussistenza dei presupposti della perdita di *chance* e del danno curricolare e ha disatteso l'eccezione *ex art. 1227, comma 2, c.c.* volta all'esclusione o alla riduzione del risarcimento in ragione del concorso di colpa della ricorrente.

8. Il Ministero dell'Interno e la Prefettura – UTG di Savona impugnano in questa sede la pronuncia di primo grado denunciando:

i) la violazione degli artt. 30, 34, 40 c.p.a. - in quanto la società -OMISSIS- nel suo ricorso introduttivo non avrebbe “*allegato il fatto costitutivo della perdita di dette specifiche commesse, limitandosi a dedurre la generica perdita di commesse pubbliche*”;

ii) l'insussistenza dell'elemento soggettivo della fattispecie aquiliana - in quanto l'opinabilità del giudizio di rilevanza del quadro indiziario posto a fondamento del provvedimento interdittivo avrebbe dovuto indurre il Collegio di prime cure ad escludere la colpa dell'Amministrazione ovvero a riconoscere quantomeno la scusabilità dell'errore da questa commesso;

iii) in via subordinata, la violazione dell'art. 1227 c.c. - per non avere il TAR esaminato compiutamente l'eccezione di concorso colposo della -OMISSIS- nella causazione del danno;

iv) sempre in via subordinata, l'erronea quantificazione del danno relativo alla procedura di -OMISSIS- - per avere la sentenza assunto a parametro di stima il prezzo medio di rivendita del materiale risultante dai listini di mercato, anziché quello inferiore praticato da -OMISSIS- nel periodo di riferimento.

9. A sua volta la società Vico, pur ritenendo la sentenza del TAR del tutto condivisibile con riguardo all'accoglimento della domanda risarcitoria, la impugna in via incidentale nella parte relativa alla determinazione del danno, sostenendo che lo stesso sarebbe stato liquidato in un importo non congruo, oltre che inferiore alle richieste formulate in giudizio e alle indicazioni del CTU.

10. Il giudizio di appello, a seguito dell'accoglimento dell'istanza cautelare (ordinanza n. 440 del 2025), è passato in decisione all'udienza pubblica del 15 maggio 2025.

11. Come esposto in premessa, con il primo motivo di appello le Amministrazioni ricorrenti ribadiscono l'eccezione di nullità *ex art. 40 c.p.a.* del ricorso introduttivo del primo grado di giudizio, già sollevata in primo grado con la memoria depositata in vista dell'udienza pubblica del 13 gennaio 2023. A loro dire l'atto introduttivo non conterrebbe elementi idonei ad una sufficiente deduzione del pregiudizio conseguente alla condotta lesiva, stante la generica allegazione ivi contenuta di “*danni derivanti dalla dismissione*” di non meglio precisati “*contratti già acquisiti*” e il richiamo *per relationem* ai conteggi di una relazione peritale di parte a firma del dott. -OMISSIS-, menzionata come doc. 1 accluso all'atto introduttivo ma in realtà mai notificata e depositata solo il 1° dicembre 2022, oltre il termine di centoventi giorni previsto dall'art. 30, comma 5, c.p.a..

11.1. Il motivo è fondato e assorbente ai fini dell'integrale accoglimento dell'appello principale.

11.2. In via preliminare occorre osservare in punto di fatto che:

-- il ricorso di primo grado è stato notificato il 18 luglio 2022 e depositato il 28 luglio 2022;

-- esso contiene riferimenti del tutto scarni, generici e indeterminati ai danni dedotti, dei quali si fa menzione in parte a pag. 17 (*"Neppure è revocabile in dubbio il danno subito da -OMISSIS-s.r.l. che ha perduto numerosi contratti già acquisiti ed è stata impossibilitata a partecipare a diverse gare di appalto per tutto il periodo intercorso fra il diniego di iscrizione (costituente anche interdittiva antimafia) e la sua sospensione"*) e poi a pag. 22 (*"Per la quantificazione di detti danni si fa sin d'ora rinvio ai conteggi contenuti nella relazione a firma dott. -OMISSIS- (doc. n. 1) ed ai relativi allegati"*);

-- in particolare, il paragrafo del ricorso dedicato al tema della *"Quantificazione del danno subito da Vico"* (pag. 22), oltre a non menzionare le procedure di gara la cui mancata acquisizione integrerebbe il danno e a fare mero rinvio *in parte qua* ai conteggi contenuti nella relazione di parte, enuncia una serie di considerazioni astratte sui criteri di determinazione abitualmente applicati nella stima delle distinte voci del danno emergente, lucro cessante, perdita di *chance* e danno curricolare – del tutto svincolati da riferimenti a dati storici precisi e puntualizzati sulla fattispecie concreta;

-- peraltro, la relazione di parte (a firma dott. -OMISSIS-), pur richiamata come doc. 1 alla pagina 22 del ricorso introduttivo (come si è detto notificato il 18 luglio e depositato il 28 luglio 2022), in realtà non risulta essere mai stata notificata ed è stata prodotta agli atti del giudizio, con i relativi allegati, solo in data 1° dicembre 2022.

11.3. Ciò posto, occorre osservare che:

-- ai sensi dell'art. 30, comma 5, c.p.a., *"Nel caso in cui sia stata proposta azione di annullamento la domanda risarcitoria può essere formulata nel corso del giudizio o, comunque, sino a centoventi giorni dal passaggio in giudicato della relativa sentenza"*;

-- nel caso di specie, il termine dei 120 giorni decorreva dal 12 aprile 2022 ed è scaduto il 12 ottobre 2022, in quanto la sentenza che ha annullato l'interdittiva, n. 38 del 17 gennaio 2022, è stata notificata a mezzo pec in data 11 febbraio 2022 e, non essendo stata impugnata, è passata in giudicato - ai sensi dell'art. 92, comma 1, c.p.a. - il 12 aprile 2022.

11.4. Mettendo a frutto i dati fattuali e giuridici sopra richiamati, deve ritenersi che:

-- il ricorso introduttivo certamente mancava di deduzioni specifiche – ovvero di riferimenti puntali alle procedure e ai contratti che l'impresa avrebbe perso in conseguenza della misura interdittiva adottata dalla Prefettura – in grado di delineare con sufficiente determinatezza il danno *"conseguenza"* oggetto della richiesta risarcitoria;

-- questa lacuna non poteva essere colmata attraverso il richiamo alla perizia di parte, in quanto la tecnica di redazione del ricorso “*per relationem*”, impostata sul rinvio ad altro documento, si pone in contrasto con il principio di specificità dei motivi imposto dall’art. 40, comma 1, lett. d), c.p.a. (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 21 febbraio 2020 n. 1323, 25 ottobre 2019, n. 7275, e 12 luglio 2019, n. 4903; id., sez. V, 20 luglio 2016, n. 3280);

-- siffatto *modus procedendi* è stato reputato dalla giurisprudenza di questo Consiglio non conforme al suindicato onere di allegazione (prima ancora che di prova), con un indirizzo che questo Collegio ritiene di condividere, in quanto il diritto di difesa costituzionalmente garantito impone che alla parte convenuta sia consentito evincere già dall’atto con cui è esercitata l’azione risarcitoria quali sono gli elementi costitutivi sui quali si fonda la pretesa di controparte, non essendo pertanto ammissibile che per l’individuazione degli stessi il ricorso faccia rinvio a documenti esterni, magari nemmeno allegati all’atto che viene notificato (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 1 giugno 2023, n. 5425; id., sez. II, 9 dicembre 2022, n. 10808, e giurisprudenza della Cassazione ivi richiamata).

11.5. A conforto dell’inammissibilità della tecnica integrativa del contenuto del ricorso mediante richiamo a documenti allegati vengono in rilievo le concordi indicazioni della giurisprudenza amministrativa e civile, stando alle quali:

i) la produzione documentale non può “*equivalere di per sé all’allegazione del fatto di cui il documento è supporto narrativo*” sicché “*non si dà per il giudice alcun onere di esame e ancora meno di considerazione ai fini della decisione di documenti relativi a fatti che non siano stati oggetto di tempestiva e compiuta allegazione (così da ult. Cass. nn. 13625 del 2019, 9646 del 2022 e 1084 del 2023, sulla scorta di Cass. nn. 18506 del 2006 e 19138 del 2004)*” (Cass. civ., sez. lav., ord. 20 febbraio 2024, n. 4454);

ii) “*In ossequio al disposto dell’art. 163 c.p.c., comma 2, n. 4, oggetto di allegazione devono essere i fatti primari, ovvero i fatti costitutivi del diritto al risarcimento del danno e, con specifico riguardo alle conseguenze pregiudizievoli causalmente riconducibili alla condotta, l’attività assertoria deve consistere nella compiuta descrizione di tutte le sofferenze di cui si pretende la riparazione (mentre all’onere di allegazione dei danni non corrisponde un onere di qualificazione giuridica, ovvero il loro inquadramento sub specie iuris, alla luce del principio iura novit curia)*”; ciò in quanto “*L’onere di allegazione è altresì funzionale all’esplicazione del diritto di difesa, onde consentire di circoscrivere il contenuto dello speculare onere di contestazione e, di conseguenza, di delimitare, nell’ambito dei fatti allegati, quelli da provare*” (Cass. civ., sez. III, 10 novembre 2020, n. 25164);

iii) dunque, “*la domanda introduttiva di un giudizio di risarcimento del danno esige sempre che l’attore indichi espressamente i fatti materiali che assume essere stati lesivi del proprio diritto*” (Cass. civ., sez. III, 12 ottobre 2012 n. 17408), sicché qualora i fatti non siano stati allegati, anche la

successiva produzione documentale, pur attestando la sussistenza di quei fatti, non è in alcun modo idonea a compensare il difetto originario di allegazione perché ciò costituirebbe un ampliamento indebito del *thema decidendum* potendo al più gli stessi, nell'ambito di un impianto allegatorio già delineato, essere di chiarimento della portata e dei termini dei fatti addotti (Cass. civ., sez. III, 21 marzo 2013 n. 7115; nel medesimo senso, più di recente, Cass. civ., sez. III, 15 giugno 2023, n. 17125).

11.6. Ancora più in generale, giova richiamare la pacifica giurisprudenza di questo Consiglio secondo cui in sede di domanda di risarcimento dei danni *ex* articolo 2043 c.c., al pari di quanto avviene in generale nel giudizio civile, la parte ricorrente ha l'onere di allegare e provare tutti gli elementi costitutivi dell'illecito, e fra questi anche l'evento dannoso (inteso come pregiudizio a interessi meritevoli di tutela di cui l'attore è titolare), oltre alla condotta illecita della p.a., all'elemento soggettivo e al nesso causale tra condotta ed evento dannoso (cfr. *ex plurimis* Cons. Stato, sez. III, 19 marzo 2014, n. 1357); ciò in quanto nell'azione di responsabilità per danni dinanzi al g.a. il principio dispositivo dell'articolo 2697, primo comma, comma 1, c.c. opera con pienezza, senza il temperamento del metodo acquisitivo caratteristico dell'azione giurisdizionale di annullamento (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. V, 9 marzo 2020, n. 1674; sez. III, 23 maggio 2019, n. 3362; sez. VI, 19 novembre 2018, n. 6506; C.g.a.r.s., 7 aprile 2021, n. 295).

11.7. Le indicazioni ritraibili dalla giurisprudenza sono quindi univoche nel distinguere tra l'onere di allegazione della fattispecie di danno (art. 40 c.p.a. e 163 c.p.c) e l'onere della successiva prova dai fatti allegati (2967 c.c.): il primo onere va assolto nella domanda introduttiva del giudizio, con un atto contenutisticamente completo e autosufficiente (che non può fare rinvio ad elementi deduttivi esterni) e che deve illustrare i fatti costitutivi essenziali e primari (ivi inclusi, tra questi, gli eventi pregiudizievoli conseguenti alla condotta lesiva), potendo al più tollerare successive precisazioni di rilievo meramente complementare; il secondo onere pertiene e si compie in relazione a fatti già compiutamente dedotti e può svolgersi (attingendo all'ampio corredo dei mezzi istruttori consentiti in giudizio) nei termini di trattazione fissati dall'art. 73 c.p.a..

11.8. Ciò posto, vale la pena ribadire che l'omessa allegazione dell'evento dannoso – o comunque la sua allegazione generica, inferiore ad uno *standard* minimo di individuazione sufficientemente circostanziata dei fatti storici essenziali – viola il diritto di difesa della parte evocata in giudizio perché le impedisce di esaminare e valutare la stessa dinamica causale che, nelle intenzioni (inespresse della controparte) dovrebbe collegare la condotta asseritamente lesiva alle conseguenze pregiudizievoli che della stessa si assumono costituire il riflesso “*immediato e diretto*” ai sensi dell'art. 1223 c.c.; il che val quanto dire che una prospettazione affetta dalle segnalate lacune deduttive finisce per disattendere lo stesso onere di adeguata rappresentazione della fattispecie aquilina nella sua compiuta e

complessiva morfologia, essendo questa di natura “*dinamica*” poiché impostata su una relazione di “*causa – effetto*” nella quale devono esser chiaramente enunciate tanto le condizioni causali quanto le loro proiezioni effettuali, secondo un criterio fattuale, logico e storico intellegibile e criticamente verificabile.

11.9. Tornando alla fattispecie qui in esame, va ulteriormente ribadito che la carenza dell’atto introduttivo inoltrato dalla società -OMISSIS- è di tipo allegatorio e deduttivo (non probatorio, posto che la prova del danno conseguenza sarebbe stato certamente possibile fornirla nel corso del giudizio, nell’osservanza dei termini *ex art. 73 c.p.a.*), poiché non avendo enunciato quali contratti erano venuti meno a seguito della interdittiva, non ha consentito alla controparte di verificare la coerenza della menzionata relazione di “*causa-effetto*”, ovvero di accertare che tra l’informativa e le commesse asseritamente pregiudicate sussistesse una implicazione eziologica coerente sul piano temporale, storico e fattuale.

11.10. Diventa a questo punto meramente accessorio e complementare l’ulteriore rilievo per cui, anche laddove (come non è, per quanto si è fin qui esposto) si fosse potuta ammettere la possibilità di integrare la parte deduttiva del ricorso attraverso la *relatio* ad un documento esterno recante la esatta perimetrazione e descrizione dei pregiudizi conseguenti alla fattispecie illecita – ciò nondimeno nel caso di specie anche detto effetto sanante non avrebbe potuto realizzarsi, sia perché la perizia di parte non è stata notificata, né depositata contestualmente all’inoltro del ricorso; e sia perché la sua allegazione agli atti di causa è avvenuta il 1° dicembre 2022, allorché il termine decadenziale dei 120 giorni fissato dall’art. 30 c.p.a. (e scadente 12 ottobre 2022) era già ampiamente decorso.

11.11. In altri termini, la domanda risarcitoria è stata integrata in un suo elemento deduttivo essenziale da un mero deposito documentale non preceduto da notifica, non contestuale all’atto introduttivo del giudizio e, comunque, successivo al suddetto termine decadenziale di proponibilità dell’azione.

11.12. Infine, le repliche difensive della parte appellata al motivo di doglianza sin qui vagliato appaiono del tutto inconsistenti – e quindi rivelatrici della fondatezza dei contrari rilievi – in quanto con esse la società -OMISSIS-pretende di:

- proporre una nozione di “*fatti costitutivi*” della pretesa alquanto confusa, che oblitera il consolidato insegnamento per cui nell’azione di responsabilità *ex articolo 2043 c.c.* gli “*elementi costitutivi*”, che l’attore ha l’onere di allegare e provare, sono – come detto – condotta del danneggiante, evento dannoso, elemento soggettivo e nesso causale;
- nel sostenere, sempre in modo non chiarissimo, che nella specie il fatto costitutivo della pretesa s’identificherebbe nell’informativa interdittiva illegittima adottata dal Prefetto di Savona, laddove è evidente che tale elemento integra solo uno degli elementi costitutivi dell’illecito aquiliano, ossia la condotta illegittima della pubblica amministrazione, ma non anche il danno-evento;

- nel sostenere che i precedenti richiamati dall'Amministrazione sarebbero inconferenti rispetto alla presente fattispecie, laddove in realtà essi costituiscono puntuale applicazione, sia pure in relazione a fattispecie diverse, dell'indirizzo sopra richiamato in tema di onere di allegazione e prova.

12. Il primo motivo di appello è quindi fondato e determina, in riforma della sentenza impugnata, la declaratoria di inammissibilità del ricorso di primo grado ai sensi dell'art. 40, comma 1, lett. d), c.p.a., nonché, per l'effetto, l'improcedibilità dell'appello incidentale proposto dall'originaria ricorrente e odierna appellata.

13. La natura delle questioni trattate e l'alternativo esito dei due gradi di giudizio giustificano la compensazione integrale delle relative spese di lite e l'accollo degli oneri della consulenza tecnica a carico, in eguale misura, di entrambe le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto:

- accoglie l'appello principale, ai sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, dichiara inammissibile il ricorso di primo grado;
- dichiara improcedibile l'appello incidentale;
- compensa le spese processuali dei due gradi di giudizio;
- pone gli oneri della consulenza tecnica a carico, in eguale misura, di entrambe le parti contendenti.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare le parti private.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 maggio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Greco, Presidente

Giovanni Pescatore, Consigliere, Estensore

Giovanni Tulumello, Consigliere

Antonio Massimo Marra, Consigliere

Raffaello Scarpato, Consigliere