

RESPONSABILITA' P.A.: Consiglio di Stato, Sezione Sesta, Sentenza 4 luglio 2025, n. 5803,
con nota di A. Palumbo in Guida al Diritto, n. 30 del 2025, pag. 29

1. Responsabilità della P.A. da provvedimento illegittimo -Presupposti -Individuazione.

2. Responsabilità della P.A. da provvedimento illegittimo - Annullamento dell'atto amministrativo per meri "vizi di forma" -Risarcibilità -Non sussiste -Ragioni.

1. Affinché sia configurabile la responsabilità della Pubblica amministrazione da provvedimento illegittimo sono necessari: l'elemento oggettivo; l'elemento soggettivo; il nesso di causalità materiale o strutturale; il danno ingiusto, inteso come lesione della posizione di interesse legittimo - correlata ad un bene della vita che in caso di interesse pretensivo presuppone un giudizio prognostico favorevole sulla relativa spettanza - e nelle materie di giurisdizione esclusiva, di diritto soggettivo. Sul piano delle conseguenze e, dunque, delle modalità di determinazione del danno, il fatto lesivo, così come individuato, deve essere collegato, con un nesso di causalità giuridica o funzionale, con i pregiudizi subiti dalla parte danneggiata.

2. Chiarito il quadro generale prodromico alla verifica dei presupposti della responsabilità risarcitoria, secondo il Consiglio di palazzo Spada, nel caso di specie, se da un canto l'annullamento dell'originario diniego era avvenuto per difetto di motivazione, da un altro canto mancava, in conseguenza del relativo annullamento, la prova della certezza o probabilità vicina alla certezza in ordine alla spettanza del richiesto trasferimento. Pertanto, non può riconoscersi il diritto al risarcimento del danno a seguito dell'annullamento dell'atto amministrativo per meri "vizi di forma" (violazione del contraddittorio procedimentale, difetto di istruttoria, carenza di motivazione), in quanto in tali ipotesi è mancante l'accertamento stesso della spettanza del bene della vita.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero dell'Interno e di Ministero Interno Dip P S Polizia di Stato;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 luglio 2025 il Cons. Davide Ponte e uditi per le parti gli avvocati Luigi Azzena;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con l'appello in esame la società appellante impugnava la sentenza di cui in epigrafe del Tar Sardegna, recante rigetto dell'originario gravame. Quest'ultimo era stato proposto dalla stessa parte al fine di ottenere il risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali derivati al ricorrente dall'atto prot. n. 21898, del 12 aprile 2019, col quale il Direttore del Servizio Dirigenti, Direttivi e Ispettori della Direzione Centrale per le risorse umane del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno, aveva respinto l'istanza di trasferimento per la Questura di Sassari o per la Sezione Polizia Stradale di Sassari, presentata dal Vice Questore della Polizia di Stato dott. Ponti ai sensi della L. n. 104/1992, successivamente dichiarato illegittimo ed annullato con sentenza n. 262

del 5 maggio 2020 del TAR Sardegna, notificata via pec all'Avvocatura Distrettuale dello Stato in data 25 maggio 2020 e passata in giudicato per mancata impugnazione nei successivi 60 giorni, nonché dei danni patrimoniali e non patrimoniali conseguiti al ritardato trasferimento del ricorrente a Sassari, avvenuto solo a seguito di provvedimento del suddetto Dipartimento di PS, Direzione Centrale per le Risorse Umane Servizio Dirigenti in data 3 agosto 2020.

2. All'esito del giudizio di prime cure il Tar respingeva la domanda escludendo la sussistenza stessa del danno ingiusto e della relazione causale del pregiudizio lamentato con il provvedimento impugnato.

3. Nel ricostruire in fatto e nei documenti la vicenda, parte appellante formulava i seguenti motivi di appello:

- *“Error in iudicando. Travisamento della situazione di fatto e diritto. Mancata o errata applicazione dell'art. 33, commi 3 e 5, della legge n. 104 del 1992. Erronea applicazione art. 2043 cc. Omessa applicazione art. 1218 cc. Contrasto con la sentenza in giudicato del Tar sardegna nr.252 del 2023 e con l'ordinanza cautelare del Consiglio di Stato Sezione IV, 15 novembre 2019, n. 5707. Motivazione illogica e contraddittoria”*;

- omessa pronuncia su interesse da risarcire, identificazione del danno risarcibile e danno non patrimoniale.

L'autorità intimata si costituiva in giudizio chiedendo il rigetto dell'appello.

4. Alla pubblica udienza del 3 luglio 2025 la causa è passata in decisione.

5. La fattispecie risarcitoria riproposta in appello sorge sulla scorta dell'annullamento giurisdizionale del precedente atto di diniego al richiesto trasferimento.

5.1 In particolare, l'odierno appellante, dal mese di ottobre del 2017 assegnato alla Questura di Nuoro, in data 30 ottobre 2018 presentava domanda di trasferimento presso la Questura o la Polizia Stradale di Sassari (città ove risiede con la sua famiglia), ai sensi dell'art. 33, commi 3 e 5, della legge n. 104 del 1992, in quanto genitore convivente di minore affetto da patologia “Disturbo dello spettro autistico” (quindi minore disabile di estrema gravità, necessitante di un intervento assistenziale permanente, continuativo e globale, ovvero una costante presenza di entrambi i genitori).

5.2 All'esito del relativo iter, tale istanza veniva respinta con provvedimento prot. n. 21898, del 12 aprile 2019, impugnato dinanzi al Tar Sardegna.

Con ordinanza del 10 luglio 2019, n. 151, il Tribunale adito respingeva la domanda cautelare proposta dal ricorrente. In appello tale ordinanza veniva riformata dal Consiglio di Stato, Sezione IV, con ordinanza del 15 novembre 2019 n. 5707.

5.3 Quindi, non la sentenza n. 262 del 5 maggio 2020 il Tar accoglieva ricorso per difetto di una motivazione congrua e idonea a giustificare il diniego.

5.4 In data 21 maggio 2020 il ricorrente inoltrava una nuova istanza con la quale rappresentava che, a seguito dei peggioramenti sofferti, in data 29 aprile 2020 il figlio era stato dichiarato invalido e necessitante di assistenza continua.

5.5 Con provvedimento comunicato il 3 agosto 2020 l'istanza di trasferimento veniva accolta e l'odierno appellante veniva quindi assegnato a Sassari, con effetto immediato.

6. L'azione respinta con la sentenza qui appellata ha ad oggetto la domanda risarcitoria per il danno subito, nel tempo trascorso per ottenere il riconoscimento delle sue ragioni, sub specie di una diminuzione della situazione patrimoniale, conseguenza da un lato dell'aumento delle spese necessarie a tenere aperte due case, pur viaggiando tutti i giorni tra Nuoro e Sassari, e dall'altro della diminuzione della busta paga dovuta alla perdita delle ore di straordinario e di altri emolumenti accessori.

7. L'appello è infondato in quanto le conclusioni raggiunte dai Giudici di prime cure appaiono corrette.

8. Vanno preliminarmente richiamate, in linea di diritto, le principali coordinate dettate dalla giurisprudenza di questo Consiglio in materia di responsabilità risarcitoria della pubblica amministrazione.

8.1 In proposito, va ricordato il principio a mente del quale l'illegittimità del provvedimento amministrativo, ove acclarata, costituisce solo uno degli indici presuntivi della colpevolezza, da considerare unitamente ad altri, quali il grado di chiarezza della normativa applicabile, la semplicità degli elementi di fatto, il carattere vincolato della statuizione amministrativa, l'ambito più o meno ampio della discrezionalità dell'amministrazione; con specifico riferimento all'elemento psicologico la colpa della pubblica amministrazione viene individuata nella violazione dei canoni di imparzialità, correttezza e buona amministrazione, ovvero in negligenza, omissioni o errori interpretativi di norme, ritenuti non scusabili, in ragione dell'interesse giuridicamente protetto di colui che instaura un rapporto con l'amministrazione (cfr. ad es. Consiglio di Stato, sez. III, 04/03/2019, n. 1500).

8.2 In materia, infatti, il diritto al risarcimento del danno presuppone una condotta non iure che abbia determinato, nel patrimonio del danneggiato, la lesione di una situazione soggettiva meritevole di tutela secondo l'ordinamento giuridico; nello specifico ambito della responsabilità civile della pubblica amministrazione per atto o comportamento amministrativo illegittimo, la responsabilità risarcitoria postula, più specificamente, una spendita viziata del potere che, esorbitando dallo schema sostanziale e procedimentale delineato dalla legge attributiva, abbia leso almeno colposamente un interesse legittimo del privato, vulnerandone la sfera giuridica (cfr. ad es. Consiglio di Stato, sez. V, 30/11/2018, n. 6819).

8.3 Costituisce orientamento consolidato in giurisprudenza quello secondo cui il risarcimento del danno non è una conseguenza automatica e costante dell'annullamento giurisdizionale di un provvedimento amministrativo, ma richiede la verifica di tutti i requisiti dell'illecito (condotta, colpa, nesso di causalità, evento dannoso) e, nel caso di richiesta di risarcimento del danno conseguente alla lesione di un interesse legittimo pretensivo, è subordinato alla dimostrazione, secondo un giudizio prognostico, con accertamento in termini di certezza o, quanto meno, di probabilità vicina alla certezza, che il provvedimento sarebbe stato rilasciato in assenza dell'agire illegittimo della P.A.

In termini di presupposti, perché sia configurabile la responsabilità della Pubblica amministrazione da provvedimento illegittimo sono necessari: a) l'elemento oggettivo; b) l'elemento soggettivo; c) il nesso di causalità materiale o strutturale; d) il danno ingiusto, inteso come lesione della posizione di interesse legittimo correlata ad un bene della vita (che in caso di interesse pretensivo presuppone un giudizio prognostico favorevole sulla relativa spettanza) e, nelle materie di giurisdizione esclusiva, di diritto soggettivo. Sul piano delle conseguenze e, dunque, delle modalità di determinazione del danno, il fatto lesivo, così come sopra individuato, deve essere collegato, con un nesso di causalità giuridica o funzionale, con i pregiudizi subiti dalla parte danneggiata (cfr. ad es. Consiglio di Stato, 29 gennaio 2020, n. 732).

8.4 Non può riconoscersi il diritto al risarcimento del danno a seguito dell'annullamento dell'atto amministrativo per meri vizi di forma (violazione del contraddittorio procedimentale, difetto di istruttoria, carenza di motivazione), in quanto in tali ipotesi risulta mancante l'accertamento della spettanza del bene della vita (cfr. ad es. Consiglio di Stato sez. III, 06/12/2023, n.10564 e sez. VI , 13/01/2023 , n. 449).

9. Così chiarito il quadro generale prodromico alla verifica dei presupposti della evocata responsabilità risarcitoria, nel caso di specie se da un canto l'annullamento dell'originario diniego è avvenuto per difetto di motivazione, da un altro canto mancava, in conseguenza del relativo annullamento, la prova della certezza o probabilità vicina alla certezza in ordine alla spettanza del richiesto trasferimento.

9.1 In particolare, mancavano gli elementi indicati dal Tar, in quanto sopravvenuti rispetto all'annullamento del diniego poi superato dall'assenso al trasferimento.

9.1.1 Da un canto la spettanza del bene della vita auspicato dall'azionato interesse pretensivo (il trasferimento a Sassari) è stata accertata solo all'esito della disposta rivalutazione, basata su elementi decisivi sopravvenuti, con la conseguenza che al momento dell'annullamento del diniego non sussisteva il favorevole giudizio prognostico necessario. Infatti, se l'accoglimento giurisdizionale è avvenuto sulla scorta dell'accertato difetto di motivazione, l'amministrazione rimaneva onerata da un

attento e completo riesame, nell'ambito del quale quindi non sussistevano i preliminari presupposti del predetto necessario giudizio prognostico favorevole.

9.1.2 Da un altro canto, il successivo provvedimento di accoglimento si è basato in gran parte su elementi sopravvenuti di duplice profilo: sia sul versante del richiamato aggravamento della situazione del minore da tutelare ex l. 104 cit., sia sul versante del sopravvenuto accertamento della sussistenza del posto richiesto nella sede auspicata.

9.2 In relazione ai presupposti giuridici predetti, nel caso in esame assumono altresì rilievo la insussistenza della semplicità degli elementi di fatto e l'assenza del carattere vincolato della statuizione amministrativa, in presenza di alcuni ambiti di discrezionalità.

Sul primo versante assume rilievo preminente l'indicato aggravamento delle condizioni di salute sottese all'originaria istanza. Sul secondo versante assume rilievo preminente la valutazione in ordine alla sopravvenuta sussistenza di posti nell'ambito delle sedi richieste.

10. In definitiva, la sentenza impugnata ha sia fatto buon governo dei principi vigenti in materia risarcitoria, sia svolto una compiuta analisi delle risultanze istruttorie e documentali agli atti.

11. Alla luce delle considerazioni che precedono l'appello va pertanto respinto.

12. Sussistono giusti motivi per compensare le spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 3 luglio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Sergio De Felice, Presidente

Dario Simeoli, Consigliere

Giordano Lamberti, Consigliere

Davide Ponte, Consigliere, Estensore

Thomas Mathà, Consigliere