

RASSEGNA di **GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA 2025**

per le prove di **magistrato, avvocato**
e dei **concorsi superiori**

II EDIZIONE
2025

29.

Il Consiglio di Stato ribadisce il regime extracontrattuale della responsabilità della P.A. da lesione di interessi legittimi.

(Cons. St., Sez. V, 10 dicembre 2024, n. 10205)

1. L'inquadramento.

Il riferimento contenuto nell'art. 28 Cost. agli "atti compiuti in violazione dei diritti" ha a lungo indotto a differenziare in modo netto tra le posizioni giuridiche soggettive lese dall'agire della P.A.: mentre la risarcibilità dei danni cagionati da lesioni di diritti soggettivi è stata riconosciuta fin da subito, non è accaduto altrettanto per gli interessi legittimi, ai quali è stata in origine negata la tutela risarcitoria fino all'apertura della giurisprudenza di legittimità con la nota sentenza delle Sezioni Unite n. 500 del 1999 e alla definitiva consacrazione del legislatore del codice del processo amministrativo.

Nel dettaglio, due erano, principalmente, gli argomenti, di ordine rispettivamente sostanziale e processuale, addotti a sostegno di tale posizione di chiusura:

1) sul piano sostanziale la giurisprudenza, valorizzando la c.d. concezione soggettiva dell'illecito aquiliano, identificava il danno ingiusto con la lesione di un diritto soggettivo;

2) sul versante processuale, invece, la posizione ostile al riconoscimento di una tutela risarcitoria degli interessi legittimi ha fatto talvolta perno sulla struttura c.d. bifasica del sistema di giustizia amministrativa allora vigente, nel quale il giudice ordinario, pure munito del potere di condannare al risarcimento del danno, era ritenuto privo di giurisdizione a fronte di una domanda risarcitoria avente ad oggetto il danno da lesione di interesse legittimo, mentre il giudice amministrativo, pur potendo conoscere dell'interesse legittimo, era sfornito del potere di condannare al risarcimento del danno. Una radicale inversione in tema di risarcibilità degli interessi legittimi si è avuta, come anticipato, con la **sentenza n. 500 del 1999**, con cui la Cassazione ha sposato la tesi secondo cui l'art. 2043 c.c. racchiude una clausola generale primaria che attribuisce il diritto al risarcimento del danno ogni volta che è cagionato un 'danno ingiusto', riconoscendo, in tal modo, l'infondatezza dell'assunto che intende limitare alle sole posizioni di diritto soggettivo il funzionamento del meccanismo risarcitorio; è, invece, risarcibile il danno che presenta le caratteristiche dell'ingiustizia intesa come lesione di qualsiasi interesse al quale l'ordinamento attribuisce rilevanza. Tuttavia, la Cassazione ha precisato che la lesione dell'interesse legittimo è condizione necessaria, ma non sufficiente per accedere alla tutela risarcitoria ex art. 2043 c.c., essendo necessario, da un lato, che risultino integrati tutti i requisiti, oggettivi e soggettivi, dell'illecito e, dall'altro, che per effetto dell'attività illegittima (e colpevole) della P.A., risulti leso l'interesse al bene della vita al quale l'interesse legittimo si correla, e che il detto interesse al bene risulti meritevole di tutela alla luce dell'ordinamento positivo.

Si è posto, conseguentemente, il problema dell'individuazione del modello di disciplina – extracontrattuale, contrattuale, precontrattuale – cui ricondurre la responsabilità della

P.A., e della conseguente natura da attribuire a tale responsabilità.

2. La questione controversa.

Provando a rappresentare in modo sintetico l'articolato panorama delle soluzioni prospettate, la responsabilità della P.A. è stata sussunta, nel corso del tempo, negli alternativi paradigmi della:

- responsabilità **extracontrattuale**;
- **contrattuale** per l'inadempimento di obblighi nascenti da un "contatto sociale qualificato";
- **precontrattuale**;
- responsabilità *sui generis*, destinata a partecipare di volta in volta delle peculiarità proprie dell'una e dell'altra delle forme di responsabilità conosciute nel diritto civile.

■ 2.1. Il primo indirizzo interpretativo.

La dottrina e la giurisprudenza maggioritarie ritengono che il modello aquiliano sia quello che meglio inquadri la responsabilità della P.A. Pertanto, si riconduce l'istituto in esame nel sistema della responsabilità aquiliana di cui all'art. 2043 c.c., clausola generale con la quale si sanziona con un obbligo risarcitorio la violazione del principio del *neminem laedere*: si tratta dell'indirizzo seguito già dalla storica e nota sentenza Cass., Sez. Un., 22 luglio 1999, n. 500.

In particolare, in tale arresto, le Sezioni Unite, superato, come detto, il pregresso orientamento che identificava l'ingiustizia del danno con la lesione dei soli diritti soggettivi, hanno preso le mosse dall'individuazione dei connotati della situazione soggettiva che si assume lesa dalla condotta della P.A., vale a dire l'interesse legittimo, definito come posizione di vantaggio riservata ad un soggetto in relazione ad un bene della vita oggetto di un provvedimento amministrativo e consistente nell'attribuzione a tale soggetto di poteri idonei ad influire sul corretto esercizio del potere, in modo da rendere possibile la realizzazione dell'interesse al bene.

Pertanto, è stata riconosciuta la **dimensione sostanziale dell'interesse legittimo** in una con la centralità che nella sua struttura assume il bene della vita.

L'interesse legittimo non rileva come situazione meramente processuale, ossia quale titolo di legittimazione per la proposizione del ricorso al giudice amministrativo, né si risolve in un mero interesse alla legittimità dell'azione amministrativa in sé intesa, ma integra una posizione schiettamente sostanziale, correlata, in modo intimo e inscindibile, ad un interesse materiale del titolare ad un bene della vita, la cui lesione può quindi concretizzare un pregiudizio. Così chiarita la natura della posizione soggettiva presa in esame, il giudice del riparto ha, quindi, enucleato le due diverse categorie degli interessi oppositivi e degli interessi pretensivi. I primi soddisfano istanze di conservazione della sfera giuridica personale e patrimoniale del soggetto; i secondi istanze di sviluppo della sfera giuridica personale e patrimoniale del soggetto. La lesione dell'interesse legittimo è, come detto, condizione necessaria, ma non sufficiente, per accedere alla tutela risarcitoria ex art. 2043 c.c., poiché occorre altresì

Infatti, per danno ingiusto risarcibile ai sensi dell'art. 2043 c.c. si intende non qualsiasi perdita economica, ma solo la perdita economica ingiusta, ovvero verificatasi con modalità contrarie al diritto; ne consegue quindi la necessità, per chiunque pretenda un risarcimento, di dimostrare la c.d. spettanza del bene della vita, ovvero la necessità di allegare e provare di essere titolare, in base ad una norma giuridica, del bene della vita che ha perduto od al quale anela, e di cui attraverso la domanda giudiziale vorrebbe ottenere l'equivalente economico.

Il Collegio effettua anche **alcune precisazioni in ordine ai carichi probatori**: trova piena applicazione il **principio dispositivo**, il quale non è in questa sede temperato dal metodo acquisitivo proprio dell'azione di annullamento. Quest'ultimo, infatti, in tanto si giustifica in quanto sussista la necessità di equilibrare l'asimmetria informativa tra Amministrazione e privato, la quale contraddistingue l'esercizio del pubblico potere ed il correlato rimedio dell'azione di impugnazione, mentre non si riscontra in quella consequenziale di risarcimento dei danni, in relazione alla quale il criterio della c.d. vicinanza della prova determina il riespandersi del principio dispositivo, sancito in generale dall'art. 2697, primo comma, c.c.

Ne consegue che sulla parte ricorrente 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 fatto illecito delineata dall'art. 2043 c.c., nel cui alveo deve essere ricondotta la domanda. È quindi necessario verificare, con onere della prova a carico del (presunto) danneggiato, gli elementi costitutivi della fattispecie aquiliana, così individuabili: il fatto illecito; l'evento dannoso ingiusto e il danno patrimoniale conseguente; il nesso di causalità tra il fatto illecito e il danno subito; la colpa dell'apparato amministrativo.

4. La sentenza.

[...]

2. L'appello è infondato.

Premette il Collegio che per pacifica e condivisa giurisprudenza amministrativa, anche di questa Sezione: *“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 pubblica amministrazione; ed infatti per danno ingiusto risarcibile ai sensi dell'art. 2043 cod. civ. si intende non qualsiasi perdita economica, ma solo la perdita economica ingiusta, ovvero verificatasi con modalità contrarie al diritto; ne consegue quindi la necessità, per chiunque pretenda un risarcimento, di dimostrare la c.d. spettanza del bene della vita, ovvero la necessità di allegare e provare di essere titolare, in base ad una norma giuridica, del bene della vita che ha perduto od al quale anela, e di cui attraverso la domanda giudiziale vorrebbe ottenere l'equivalente economico”* (C.d.S., V, 21.8.2024, n. 7195. In termini confermativi, C.d.S., IV, 31.5.2024, n. 4908; C.d.S., IV, 12.9.2023, n. 8282).

In punto di individuazione dei criteri di riparto dell'onere della prova, trova poi piena applicazione il principio dispositivo, il quale non è in questa sede temperato dal metodo acquisitivo proprio dell'azione di annullamento. Quest'ultimo, infatti, in tanto si giustifica in quanto sussista la necessità di equilibrare l'asimmetria informativa tra Amministrazione e privato, la quale contraddistingue l'esercizio del pubblico potere ed il correlato rimedio dell'azione di impugnazione, mentre non si riscontra in quella consequenziale di risarcimento dei danni, in relazione alla quale il criterio della c.d. vicinanza della prova determina il