

Come farsi risarcire i danni provocati dalla P.A.

NESSUN RICORSO, NESSUN RISARCIMENTO*
(avvocato Walter Fumagalli)

Il nuovo codice del processo amministrativo permette di chiedere il risarcimento dei danni provocati da provvedimenti amministrativi illegittimi anche se non si chiede il loro annullamento. Se però non si chiede l'annullamento del provvedimento, ottenere il risarcimento dei danni può rivelarsi impossibile. E allora che cosa bisogna fare?

Dopo anni di discussioni ed incertezze, il risarcimento dei danni provocati dalla pubblica amministrazione con i propri atti illegittimi ha finalmente trovato una regolamentazione stabile a seguito dell'entrata in vigore del cosiddetto "codice del processo amministrativo" (decreto legislativo 2 luglio 2010 n. 104).

A partire dalla sentenza della Corte di Cassazione n. 500 del 22 luglio 1999, si era consolidato il principio secondo cui, se un atto amministrativo danneggia un cittadino, salvo casi eccezionali l'amministrazione che l'ha emanato deve risarcirlo.

Affermatosi questo principio, è sorta però la problematica della cosiddetta "pregiudiziale amministrativa": il giudice può condannare l'amministrazione al risarcimento dei danni solo se precedentemente il provvedimento illegittimo sia stato annullato (in sede giudiziaria o in sede amministrativa), oppure può condannarla anche nel caso in cui tale annullamento non vi sia stato?

Su questo tema si sono scontrate posizioni opposte fino all'entrata in vigore dell'articolo 30 del codice, il quale ha stabilito che:

- "può essere chiesta la condanna al risarcimento del danno ingiusto derivante dall'illegittimo esercizio dell'attività amministrativa o dal mancato esercizio di quella obbligatoria" (secondo comma);
- "la domanda di risarcimento per lesione di interessi legittimi è proposta entro il termine di decadenza di centoventi giorni decorrente dal giorno in cui il fatto si è verificato ovvero dalla

* Il presente contributo è pubblicato su "AL - Mensile di informazione degli Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori Lombardi", luglio-agosto 2011, pag. 36.

conoscenza del provvedimento se il danno deriva direttamente da questo” (terzo comma);

- “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” (quinto comma).

In pratica, dunque, il giudice può condannare l'amministrazione a risarcire i danni provocati con i propri provvedimenti illegittimi, anche se tali provvedimenti non siano stati in precedenza annullati.

Questo però in teoria, perché in pratica lo stesso articolo 30 stabilisce al terzo comma che “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”.

E qui casca l'asino, perché fra gli “strumenti di tutela previsti” vi è ovviamente anche l'impugnazione del provvedimento illegittimo mediante tempestivo ricorso: in altri termini, dice la legge, tu cittadino potevi chiedere al giudice o all'autorità amministrativa di annullare l'atto amministrativo illegittimo, se l'avessi fatto probabilmente avresti evitato che si verificasse il danno di cui chiedi il risarcimento, e siccome non l'hai fatto non puoi pretendere ora tale risarcimento.

L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (cioè il massimo giudice amministrativo) con la sentenza n. 3 del 23 marzo 2011 ha osservato in proposito che “il codice, pur negando la sussistenza di una pregiudizialità di rito, ha mostrato di apprezzare, sul versante sostanziale, la rilevanza ... dell'omessa impugnazione come fatto valutabile al fine di escludere la risarcibilità dei danni che ... sarebbero stati presumibilmente evitati in caso di tempestiva reazione processuale nei confronti del provvedimento potenzialmente dannoso”, ed ha quindi concluso che “la scelta di non avvalersi della forma di tutela specifica e non (comparativamente) complessa che, grazie anche alle misure cautelari previste dall'ordinamento processuale, avrebbe plausibilmente (ossia più probabilmente che non) evitato, in tutto o in parte il danno, integra violazione dell'obbligo di cooperazione, che ... impedisce il risarcimento del danno evitabile”.

Dalle norme del codice e dalle considerazioni dell'Adunanza Plenaria si possono dunque trarre alcune regole di comportamento, da seguire per

non correre il rischio di perdere il diritto al risarcimento dei danni provocati da un atto amministrativo illegittimo.

Per prima cosa bisogna segnalare all'amministrazione i vizi di legittimità dell'atto, e ciò può essere fatto mediante l'inoltro di un'istanza di revoca oppure direttamente notificando il ricorso giurisdizionale o amministrativo.

Nel caso in cui venga presentata un'istanza di revoca e questa non venga accolta, bisogna necessariamente passare alla notifica del ricorso. Ricorrendo determinate condizioni, poi, con quest'ultimo va chiesto anche che, nell'attesa della decisione finale, l'efficacia dell'atto impugnato venga sospesa.

Fatto tutto questo, una volta che l'atto amministrativo illegittimo sia stato annullato non si dovrebbero incontrare impedimenti ad ottenere il risarcimento dei danni concretamente subiti a causa dello stesso, sempre che ovviamente si sia in grado di dimostrare che tali danni si siano effettivamente verificati.