

Risarcimento del danno da illegittima attività provvedimentale: principi di legalità, responsabilità amministrativa e tutela del privato

Sentenza TAR Basilicata n. 391/2025

Di Riccardo Renzi

«La retrocessione dei beni già demaniali alla proprietà statale non discende dal loro mero inutilizzo da parte dell'Ente territoriale assegnatario, ma presuppone l'acclaramento di tale circostanza di fatto, all'esito di un apposito monitoraggio.»

«Vi è persuasiva evidenza in specie che, in esito al monitoraggio promosso dall'Agenzia del Demanio (cfr. nota prot. n. 9170 del 7/6/2017), il Comune di Lagonegro, con nota prot. n. 9298 del 26/6/2017, ha chiesto, proprio "con riferimento ai compendi trasferiti in proprietà", tra cui quelli in questione, "la proroga dell'utilizzo dei beni", confermandone, peraltro, la destinazione "alla valorizzazione in ottica di mercato". Tale comunicazione, a prescindere dall'intervento o meno della proroga (profilo non decisivo ai fini di causa), palesa in modo inequivoco la perdurante (quantomeno all'epoca del monitoraggio) condizione di utilizzo di detto bene da parte del Comune assegnatario e, dunque, è circostanza preclusiva del realizzarsi dell'effetto retrocessivo erroneamente posto a fondamento dell'ordinanza sub iudice.»

«Fermo restando che detta retrocessione, per fini di certezza dei rapporti giuridici, richiede pur sempre un atto ricognitivo che accerti l'inveramento dei relativi presupposti.»

«La ravvisata grave erroneità dei presupposti che hanno indotto all'assunzione del provvedimento in contestazione è indicativa, in specie, della violazione dei canoni di imparzialità, correttezza e buona amministrazione, che costituiscono i limiti esterni alla discrezionalità amministrativa.»

«Né, in specie, ricorre o è stata comunque provata alcuna delle situazioni di errore scusabile (la sussistenza di contrasti giudiziari, l'incertezza del quadro normativo di riferimento o la complessità della situazione di fatto) che, sulla base del consolidato orientamento giurisprudenziale (ex plurimis, Consiglio di Stato, sez. III, 6/9/2018, n.

5228; sez. IV, 7/1/2013, n. 23; sez. V, 31/7/2012, n. 4337), valgono ad escludere la colpevolezza dell'apparato desumibile dall'illegittimità provvedimentoale.»

«Altrettanto evidente è il nesso di causalità tra tale determinazione e l'evento lesivo, consistente nei costi sostenuti dall'Agenzia del Demanio per dare doverosa esecuzione all'ordinanza in questione (documentalmente provati nell'an e nel quantum, con decorrenza valutaria al 26/6/2023), nel ristretto termine assegnatole (di 5 giorni), da ritenersi improcrastinabile in considerazione dei rilevanti interessi pubblici in rilievo e tenuto anche conto della reiezione della domanda di un provvedimento cautelare urgente proposta dall'Amministrazione statale ai sensi dell'art. 56 cod. proc. amm. (dimostrativa, nella prospettiva applicativa dell'art. 1227 cod. civ., della sollecita attivazione, da parte del danneggiato, di tutti gli strumenti di tutela a sua disposizione).»

Guida alla lettura

La sentenza TAR Basilicata n. 391/2025 si inserisce nel consolidato filone giurisprudenziale riguardante la responsabilità risarcitoria della Pubblica Amministrazione per danni causati da provvedimenti amministrativi illegittimi. Il caso affronta il contenzioso tra l'Agenzia del Demanio e il Comune di Lagonegro in relazione all'ordinanza del Commissario Straordinario comunale che, in base a presupposti di fatto erronei e non verificati, ingiungeva l'esecuzione di lavori di messa in sicurezza su un bene demaniale retrocesso allo Stato. Il TAR, confermando l'illegittimità dell'atto e il diritto al risarcimento, ribadisce l'importanza di un rigoroso accertamento dei presupposti giuridici e fattuali prima dell'adozione di provvedimenti, la necessità di rispettare i principi di imparzialità, buona amministrazione e correttezza, nonché la concreta quantificazione e correlazione causale del danno patrimoniale. La pronuncia rappresenta un contributo significativo all'evoluzione del diritto amministrativo, soprattutto nel contesto della gestione patrimoniale pubblica e della responsabilità della P.A. verso i soggetti danneggiati.

La pronuncia del Tribunale Amministrativo Regionale per la Basilicata, Sezione Prima, con sentenza n. 391/2025, offre un significativo contributo alla giurisprudenza

in tema di risarcimento danni derivanti da provvedimenti amministrativi illegittimi. La controversia origina da un'ordinanza del Commissario Straordinario del Comune di Lagonegro, la quale imponeva all'Agenzia del Demanio l'esecuzione urgente di interventi di messa in sicurezza su un ponte ferroviario denominato "dello studente", presumendo erroneamente la retrocessione del bene allo Stato per inutilizzo decennale.

Quadro fattuale e oggetto del giudizio

L'ordinanza comunale è stata impugnata e successivamente annullata dal TAR con sentenza n. 630/2023, confermata dal Consiglio di Stato con sentenza n. 9685/2024, che hanno chiarito come la retrocessione automatica del bene demaniale allo Stato non possa prescindere da un monitoraggio e un accertamento formale e non semplicemente dal presupposto del suo inutilizzo. In particolare, emergeva una comunicazione del Comune di Lagonegro che attestava l'intenzione di continuare l'utilizzo e la valorizzazione del bene, smentendo il presupposto alla base dell'ordinanza. A seguito dell'annullamento dell'atto, l'Agenzia del Demanio ha promosso ricorso per ottenere il risarcimento dei costi sostenuti per adempiere all'ordinanza illegittima.

Profilo giuridico: responsabilità della Pubblica Amministrazione e principio di legalità

La sentenza ribadisce che la responsabilità risarcitoria della P.A., ai sensi dell'art. 2043 c.c., si configura in presenza di un danno patrimoniale effettivo e della sussistenza di un nesso causale diretto con l'atto amministrativo illegittimo. Il TAR sottolinea la gravità dell'errore di fatto alla base dell'ordinanza, che determina la violazione dei canoni di imparzialità, correttezza e buona amministrazione previsti dall'art. 97 Cost., limiti inderogabili della discrezionalità amministrativa. In questo senso, la pronuncia aderisce al consolidato orientamento giurisprudenziale che esclude la scusabilità dell'errore in assenza di situazioni di incertezza normativa, contrasti giurisprudenziali o complessità fattuali particolari, richiamando sentenze del Consiglio di Stato (ex multis, sez. III, 6/9/2018, n. 5228; sez. IV, 7/1/2013, n. 23; sez. V, 31/7/2012, n. 4337).

Il nesso di causalità e la quantificazione del danno

La decisione evidenzia la connessione diretta tra l'ordinanza illegittima e il danno patrimoniale subito dall'Agenzia, costituito dai costi documentati per la messa in sicurezza del ponte, con decorrenza dalla data di effettivo pagamento. Il giudice amministrativo conferma la legittimità di integrare la somma capitale con la rivalutazione ISTAT e gli interessi legali, in conformità alla disciplina generale sulla responsabilità extracontrattuale, a tutela dell'integrità patrimoniale del danneggiato.

La sentenza sottolinea inoltre la tempestività e correttezza dell'azione risarcitoria dell'Agenzia, come dimostrato dal ricorso tempestivo e dall'istanza cautelare, respinta, ma comunque indicativa dell'impegno del danneggiato a tutelare i propri diritti.

Rilevanza pratica e contributo alla giurisprudenza amministrativa

La pronuncia del TAR Basilicata contribuisce a chiarire importanti aspetti della gestione patrimoniale pubblica, in particolare nei casi di trasferimento e retrocessione di beni demaniali, ricordando che la mera ipotesi di inutilizzo non determina automaticamente la retrocessione al demanio statale senza un procedimento di accertamento rigoroso. Il caso evidenzia altresì le conseguenze risarcitorie per l'ente che adotti provvedimenti illegittimi basati su presupposti errati, rafforzando così la tutela degli interessi sia pubblici sia privati.

Conclusioni

La sentenza TAR Basilicata n. 391/2025 costituisce un'importante riaffermazione dei principi fondamentali del diritto amministrativo: la necessità di rispettare la legalità sostanziale e procedurale, la responsabilità per danni causati da atti amministrativi illegittimi, e la salvaguardia dei soggetti danneggiati tramite il ristoro integrale del danno patrimoniale. In un contesto di crescente attenzione verso la trasparenza e la correttezza dell'azione amministrativa, questa pronuncia rappresenta un ulteriore tassello nella costruzione di un sistema amministrativo più efficiente e rispettoso dei diritti dei cittadini e delle amministrazioni coinvolte.

9 luglio 2025, per www.italiaiur.it

N. 00391/2025 REG.PROV.COLL.

N. 00023/2025 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Basilicata

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 23 del 2025, proposto da
Agenzia del Demanio, in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentata e difesa dall'Avvocatura Distrettuale Stato, domiciliataria ex lege in
Potenza, via XVIII Agosto, 46 (Palazzo Uff.);

contro

Comune di Lagonegro, non costituito in giudizio;

per la condanna

al risarcimento dei danni derivanti da illegittima attività provvedimentale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 giugno 2025 il dott. Paolo Mariano e
uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso in esame, depositato in data 27/1/2025, è domandato il risarcimento dei danni patrimoniali subiti dall'Agenzia del Demanio in conseguenza, pari ad euro 11.388,79, oltre interessi legali sino all'integrale soddisfo, somma corrispondente al costo dei lavori sostenuti per dare doverosa esecuzione all'ordinanza, n. 7 dell'11/5/2023, con cui il Commissario Straordinario del Comune di Lagonegro ha ingiunto a detta Agenzia di provvedere, entro 5 giorni, alla messa in sicurezza del ponte ferroviario denominato "dello studente" in località Vaieto (sul presupposto che detto manufatto, già oggetto di trasferimento dal demanio statale al Comune di Lagonegro, disposto con decreto dell'Agenzia del Demanio in data 4/12/2014, ai sensi dell'art. 56-bis, co. 5, del D.L. n. 69/2013, sarebbe stato nel frattempo retrocesso *ope legis* allo Stato, stante il suo inutilizzo decorsi tre anni dal trasferimento); ordine rilevatosi illegittimo, come acclarato con sentenza di annullamento di questo Tribunale n. 630/2023, confermata con sentenza del Consiglio di Stato n. 9685/2024.

2. Il Comune di Lagonegro, malgrado rituale intimazione, non si è costituito in giudizio.

3. All'udienza pubblica del 25/6/2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

4. Il ricorso – tempestivamente proposto, nel rispetto dei termini prescritti dall'art. 30, co. 5, cod. proc. amm. - è fondato.

Ed invero, sussistono tutti i presupposti integrativi della fattispecie risarcitoria di cui all'art. 2043 cod. civ..

Anzitutto, le richiamate decisioni giurisdizionali hanno incontestabilmente accertato l'illegittimità dell'ordinanza del Commissario Straordinario del Comune di Lagonegro n. 7 dell'11/5/2023, atteso che, contrariamente a quanto opinato

dall'Organo comunale, *«la retrocessione dei beni già demaniali alla proprietà statale non discende dal loro mero inutilizzo da parte dell'Ente territoriale assegnatario, ma presuppone l'acclaramento di tale circostanza di fatto, all'esito di un apposito monitoraggio»*, laddove *«vi è persuasiva evidenza in specie che, in esito al monitoraggio promosso dall'Agenzia del Demanio (cfr: nota prot. n. 9170 del 7/6/2017), il Comune di Lagonegro, con nota prot. n. 9298 del 26/6/2017, ha chiesto, proprio “con riferimento ai compendi trasferiti in proprietà”, tra cui quelli in questione, “la proroga dell'utilizzo dei beni”, confermandone, peraltro, la destinazione “alla valorizzazione in ottica di mercato”. Tale comunicazione, a prescindere dall'intervento o meno della proroga (profilo non decisivo ai fini di causa), palesa in modo inequivoco la perdurante (quantomeno all'epoca del monitoraggio) condizione di utilizzo di detto bene da parte del Comune assegnatario e, dunque, è circostanza preclusiva del realizzarsi dell'effetto retrocessivo erroneamente posto a fondamento dell'ordinanza sub iudice. Fermo restando che detta retrocessione, per fini di certezza dei rapporti giuridici, richiede pur sempre un atto ricognitivo che accerti l'inveramento dei relativi presupposti.»*.

La ravvisata grave erroneità dei presupposti che hanno indotto all'assunzione del provvedimento in contestazione è indicativa, in specie, della violazione dei canoni di imparzialità, correttezza e buona amministrazione, che costituiscono i limiti esterni alla discrezionalità amministrativa. Né, in specie, ricorre o è stata comunque provata alcuna delle situazioni di errore scusabile (la sussistenza di contrasti giudiziari, l'incertezza del quadro normativo di riferimento o la complessità della situazione di fatto) che, sulla base del consolidato orientamento giurisprudenziale (*ex plurimis*, Consiglio di Stato, sez. III, 6/9/2018, n. 5228; sez. IV, 7/1/2013, n. 23; sez. V, 31/7/2012, n. 4337), valgono ad escludere la colpevolezza dell'apparato desumibile dall'illegittimità provvedimentale.

Altrettanto evidente è il nesso di causalità tra tale determinazione e l'evento lesivo, consistente nei costi sostenuti dall'Agenzia del Demanio per dare doverosa esecuzione all'ordinanza in questione (documentalmente provati nell'*an* e nel *quantum*, con decorrenza valutaria al 26/6/2023), nel ristretto termine assegnatole (di 5 giorni), da ritenersi improcrastinabile in considerazione dei rilevanti interessi pubblici in rilievo e tenuto anche conto della reiezione della domanda di un

provvedimento cautelare urgente proposta dall'Amministrazione statale ai sensi dell'art. 56 cod. proc. amm. (dimostrativa, nella prospettiva applicativa dell'art. 1227 cod. civ., della sollecita attivazione, da parte del danneggiato, di tutti gli strumenti di tutela a sua disposizione).

5. Per l'effetto, in accoglimento del ricorso, il Comune di Lagonegro va condannato al risarcimento, in favore dell'Agenzia del Demanio, dei richiamati pregiudizi patrimoniali, quantificabili in euro 11.388,79. Al capitale devono essere aggiunti gli accessori consistenti negli interessi compensativi (al saggio legale) e nella rivalutazione monetaria, in base all'indice ISTAT dei prezzi dei beni al consumo per famiglie di operai ed impiegati, considerato che l'Agenzia ricorrente non ha dedotto un impiego del capitale mancante in misura maggiormente remunerativa.

Il computo degli accessori in questione va operato nei seguenti termini:

- la somma in linea capitale deve essere annualmente rivalutata in base al predetto indice ISTAT dalla data del pagamento (26/6/2023), fino all'attualità;
- sulla somma di anno in anno rivalutata devono essere aggiunti gli interessi legali, fino all'effettivo soddisfo.

6. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Basilicata, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione.

Condanna il Comune di Lagonegro al pagamento delle spese di lite in favore dell'Agenzia del Demanio, quantificandole nella somma forfetaria di euro 2.000,00 (duemila/00), oltre accessori, se dovuti. Ai sensi dell'art. 13, co. 6-bis, del D.P.R. n. 115/2002, l'importo del contributo unificato è posto a carico del soccombente Comune.

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

Così deciso in Potenza nella camera di consiglio del giorno 25 giugno 2025 con
l'intervento dei magistrati:

Pasquale Mastrantuono, Presidente FF

Benedetto Nappi, Consigliere

Paolo Mariano, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Paolo Mariano

Pasquale Mastrantuono