

Publicato il 16/06/2022

N. 00254/2022 REG.PROV.COLL.  
N. 00088/2016 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l' Abruzzo

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 88 del 2016, proposto da  
Domenico Vittorini, rappresentato e difeso dagli avvocati Massimo Rampini,  
Lorenzo Sabatini, con domicilio eletto presso lo studio Lorenzo Sabatini in  
L'Aquila, via Superequum 10;

*contro*

Regione Abruzzo, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,  
rappresentata e difesa dagli avvocati Stefania Valeri, Alessia Frattale,  
domiciliataria *ex lege* in L'Aquila, via Leonardo Da Vinci, 6;

Amministrazione Separata dei Beni Usi Civici delle Frazioni di Preturo, Cese,  
Colle, S.Marco e Pozza, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,  
rappresentata e difesa dall'avvocato Rodolfo Ludovici, con domicilio eletto  
presso lo studio Avv. Rodolfo Ludovici in L'Aquila, Vico di Pizenze 25;

Comune dell'Aquila in persona del Sindaco *pro tempore*, non costituito in  
giudizio;

*per la dichiarazione di illegittimità*

del silenzio serbato dalla p.a. con riferimento al ricorso gerarchico interno notificato in data 3.12.2014 contro la deliberazione n. 14 del 27.3.2014 del Comitato per l'amministrazione separata beni uso civico della frazione Preturo di diniego della richiesta di legittimazione ed affrancazione dei terreni del ricorrente;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Abruzzo e dell'Amministrazione Separata dei Beni Usi Civici delle Frazioni di Preturo, Cese, Colle, S.Marco e Pozza;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 giugno 2022 il dott. Giovanni Giardino 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 ricorso ritualmente notificato Domenico Vittorini ha adito l'intestato Tribunale per:

- a) l'accertamento del silenzio inadempimento della Regione Abruzzo e dell'Amministrazione Separata dei Beni Usi Civici di Preturo che, in violazione dell'art. 2 della legge 241/1990, non avrebbero concluso nel termine di legge il procedimento di affrancazione e legittimazione del terreno agricolo situato nel Comune dell'Aquila, identificato in catasto al foglio 31, part. 1867, dal medesimo occupato;
- b) la condanna delle Amministrazioni intimete all'adozione di un provvedimento espresso, con la nomina di un commissario ad acta in caso di inottemperanza;
- c) la condanna delle Amministrazioni intimete al pagamento della somma di Euro 2.111, 38 o di quella maggiore o minore ritenuta equa.

Con sentenza parziale 27/10/2017 n. 452 questo Tribunale ha parzialmente accolto il ricorso per la parte inerente all'accertamento del silenzio

inadempimento della Regione nella definizione del procedimento di legittimazione del terreno gravato da usi civici ordinando all'ente regionale di concludere il procedimento entro 30 giorni dalla notificazione o comunicazione in via amministrativa della predetta sentenza, con la precisazione che *“in caso di ostinata inerzia provvederà il Collegio a nominare, su istanza di parte, apposito commissario ad acta”*.

Con la medesima sentenza il Collegio ha disposto la trattazione nel rito ordinario della domanda risarcitoria ai sensi di quanto previsto dall'art.117, comma 6, c.p.a., secondo il quale *«se l'azione di risarcimento del danno ai sensi dell'articolo 30, comma 4, è proposta congiuntamente a quella di cui al presente articolo, il giudice può definire con il rito camerale l'azione avverso il silenzio e trattare con il rito ordinario la domanda risarcitoria»*.

All'udienza pubblica del giorno 3 novembre 2021 fissata per la discussione del ricorso per la parte inerente alla domanda risarcitoria il difensore di parte ricorrente ha comunicato la morte del Sig. Domenico Vittorini, chiedendo la declaratoria di interruzione del giudizio, di talché il Collegio, con ordinanza n. 511/2021, ha dato atto dell'interruzione del processo, ai sensi dell'art. 79, co. 2, cod. proc. amm..

Con istanza depositata il 26/01/2022 FRISTACHI FRANCESCHINA, VITTORNI WANDA, VITTORINI AURORA e VITTORINI POLISENA, in qualità di eredi del *de cuius* DOMENICO VITTORINI, premesso di avere interesse di coltivare il processo di cui trattasi e condividendo e ratificando espressamente le istanze e conclusioni tutte già manifestate e rassegnate dal loro dante causa, hanno chiesto ai sensi dell'art. 80, comma 2 cpa la fissazione dell'udienza per la prosecuzione del giudizio.

All'udienza pubblica del giorno 8 giugno 2022, la causa è stata trattenuta in decisione.

2.§- Il ricorso non è meritevole di positivo apprezzamento per le ragioni appresso specificate.

I ricorrenti chiedono il risarcimento dei danni ex art. 2 bis della L. n. 241/1990 derivanti dalla inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento di legittimazione che avrebbe cagionato uno stato di incertezza non tollerabile secondo i canoni dell'ordinamento.

Trattasi, in buona sostanza, di una domanda risarcitoria da cd. ritardo che deve essere rigettata.

Come recentemente statuito da questo Tribunale (T.A.R. Abruzzo, sentenza, 6 maggio 2022, n. 160) l'art. 2 bis della L. n. 241/1990, inserito dall'art. 7, comma 1, lett. c), L. 18 giugno 2009, n. 69, con l'obiettivo di riconoscere in favore del cittadino una forma di ristoro patrimoniale conseguente al ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento, prevede al comma 1 l'obbligo per l'amministrazione di risarcire il *“danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento”*.

Il bene protetto dalla norma è, con evidenza e *in primis*, il rispetto dei tempi certi del procedimento, al fine di salvaguardare la progettualità del privato e la determinazione dell'assetto di interessi dallo stesso preordinato in relazione ai tempi del procedimento medesimo (in tali termini, T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, sentenza n. 548/2011).

Tale strumento riparatore deve essere tenuto ben distinto dalla diversa fattispecie regolata dal comma 2 (introdotto dall'art. 28, comma 9 del D.L. 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni dalla L. 9 agosto 2013, n. 98) che prevede, invece, un *“indennizzo per il mero ritardo”* alle condizioni e con le modalità stabilite dalla legge o, sulla base della legge, da un regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400. La fattispecie di responsabilità di cui al comma 1 della cennata disposizione ha natura extracontrattuale, come si evince dalla testuale previsione della necessaria presenza dell'elemento soggettivo, doloso o colposo, per la configurazione positiva della stessa. Ne discende che il privato dovrà provare il danno con riferimento sia al danno emergente sia al lucro cessante, così come dovrà provare l'imputabilità del danno alla p.a. a titolo di dolo o colpa,

non desumibili, secondo la più seguita giurisprudenza, dal mero dato obiettivo dell'illegittimità dell'azione amministrativa e dunque sulla base del mero superamento dei termini procedurali, ma da accertarsi in concreto. Il privato dovrà allora dimostrare che il superamento del termine è avvenuto in violazione delle regole proprie dell'azione amministrativa, e puntualmente dei principi costituzionali d'imparzialità e di buon andamento, delle norme di legge ordinarie imponenti celerità, efficienza, efficacia e trasparenza, dei principi generali di ragionevolezza, proporzionalità ed adeguatezza (*ibidem*, TAR Abruzzo, L'Aquila, sentenza n. 548/2011).

Peraltro, affinché sia configurabile il danno da ritardo la norma richiede, oltre alla prova della condotta inerte o tardiva dell'amministrazione violativa dei termini di conclusione del procedimento, che il danno sia "ingiusto" utilizzando il Legislatore la medesima aggettivazione presente nell'art. 30 c.p.a..

Per giurisprudenza pressoché costante e consolidata il danno da ritardo non ha un'autonomia strutturale rispetto alla fattispecie procedimentale da cui scaturisce, dato che è legato inscindibilmente alla positiva finalizzazione di quest'ultima (Cons. Stato Sez. V Sent., 02/03/2009, n. 1162). Ai fini della configurabilità del danno da ritardo (cfr. *ex multis* Consiglio di Stato n. 2210/2020) occorre pertanto dimostrare la lesione dell'interesse al bene della vita a cui si ricollega l'interesse legittimo.

In definitiva soltanto la lesione del bene della vita sotteso all'istanza presentata qualifica in termini di ingiustizia, e lo rende risarcibile, il danno derivante dal provvedimento illegittimo e colpevole dell'amministrazione o dalla sua colpevole inerzia.

In definitiva, nel nostro diritto positivo non è previsto allo stato attuale della legislazione un meccanismo riparatore dei danni causati dal ritardo procedimentale in sé e per sé considerato.

Del resto il riferimento nell'art. 2 bis, comma 1 della L. n. 241/1990 per la risarcibilità del danno al concetto di "danno ingiusto" non può che postulare la

subordinazione dell'accoglimento della domanda risarcitoria all'accertamento della fondatezza della pretesa avanzata, altrimenti si perverrebbe alla conclusione paradossale e *contra legem* di risarcire un danno non ingiusto (cfr: Consiglio di Stato, Sezione IV, n. 7622 del 1 dicembre 2020; T.A.R. Sardegna Cagliari Sez. I, Sent., (ud. 22/12/2021) 02-02-2022, n. 77).

Il bene "*tempo*" ha dignità di interesse risarcibile ex art. 2-bis della l. n. 241 del 1990 se e nella misura in cui, per effetto di tale lesione, si sia prodotto un "*danno ingiusto*" (Adunanza Plenaria sentenza n. 7 del 23 aprile 2021).

Deve peraltro aggiungersi che, come in generale in materia risarcitoria, anche la condotta del soggetto danneggiato deve essere poi oggetto di valutazione in quanto, quale parte del procedimento, l'istante dispone di strumenti amministrativi e giurisdizionali atti a incidere sulla tempestiva conclusione dello stesso, cosicché la mancata attivazione di tali strumenti assume rilevanza, secondo il criterio generale dell'art. 1227 c.c. e quello particolare dell'art. 30 c.p.a., ai fini dell'accertamento della responsabilità e della quantificazione del danno, in ragione della loro incidenza sulla eliminazione o sulla riduzione del danno (*ibidem*, T.A.R. Campania Salerno Sez. I, Sent., (ud. 23/02/2021) 26-03-2021, n. 786).

4. §- Ebbene, applicate le suesposte coordinate ermeneutiche alla fattispecie in esame, rileva il Collegio l'assenza delle condizioni per poter riconoscere alla ricorrente l'invocato danno da ritardo.

La violazione del termine di conclusione del procedimento non è sufficiente ad integrare la responsabilità risarcitoria della pubblica amministrazione.

Come già rimarcato da questo Tribunale (T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, sentenza 25 giugno 2020, n. 250) nella fattispecie del danno da ritardo provvedimento della P.A. i parametri da utilizzare per verificare la fondatezza o meno della pretesa risarcitoria sono quelli richiesti in tema di accertamento della responsabilità extracontrattuale della P.A. di cui all'art. 2043 c.c., con la verifica cioè dei presupposti sia di carattere oggettivo (sussistenza del danno e del suo ammontare, ingiustizia dello stesso, nesso di causalità) sia di carattere

soggettivo (dolo o colpa del danneggiante), che connotano tale tipologia di responsabilità e dei quali va fornita la prova rigorosa a cura della parte che invoca il risarcimento (Cons. Stato Sez. VI, 11/11/2019, n. 7719; Cons. Stato Sez. IV, 12-12-2016, n. 5199).

Nel caso di specie, i ricorrenti non hanno ottemperato agli oneri probatori a loro carico essendosi limitati a far coincidere il danno ingiusto con la mera lesione dell'interesse (procedimentale) alla tempestiva conclusione del procedimento.

Inoltre non è stata data prova del danno evento, avendo lamentato solo una generica impossibilità di ottenere, nei tempi programmati, l'utilità sperata, con evidenti ripercussioni di carattere patrimoniale e non, ovvero del danno conseguenza. Come pure è assente la dimostrazione del nesso di causalità che è stato ritenuto sussiste *in re ipsa*.

Da ultimo non è stata fornita nemmeno la prova della colpa dell'amministrazione nella definizione del procedimento di legittimazione che si è connotato per la sua complessità tenuto conto del coinvolgimento dell'Amministrazione separata beni uso civico della frazione di Preturo che si era opposta alla richiesta di affrancazione e legittimazione del terreno gravato da usi civici e dello stesso Vittorini che aveva formulato e trasmesso proprie controdeduzioni al parere negativo dell'Amministrazione separata.

Infine, deve rilevarsi la mancata attivazione ad opera del ricorrente dello strumento di cooperazione finalizzato a superare l'inerzia dell'amministrazione, incentrato sul potere di avocazione dell'affare, costituendo questo comportamento valutabile ai sensi dell'art. 30, comma 3, cod. proc. Amm.. Il ricorrente, decorsi gli invocati trenta giorni avrebbe potuto attivare il citato rimedio previsto dall'art. 2, comma 9 bis, della legge 241/1990. La mancata attivazione del potere sostitutivo costituisce ulteriore elemento ostativo al riconoscimento del risarcimento dei danni in questa sede richiesti.

5.§- In definitiva, gli argomenti testé rappresentati evidenziano l'infondatezza del gravame che deve essere, pertanto, rigettato.

Sussistono, comunque, i giusti motivi per compensare interamente tra le parti spese ed onorari del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge nei sensi di cui in motivazione.

Compensa integralmente tra le parti le spese e gli onorari di giudizio.

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

Così deciso in L'Aquila nella camera di consiglio del giorno 8 giugno 2022 con l'intervento dei magistrati:

Umberto Realfonzo, Presidente

Maria Colagrande, Consigliere

Giovanni Giardino, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Giovanni Giardino**

**IL PRESIDENTE**  
**Umberto Realfonzo**

IL SEGRETARIO