



Diritto Amministrativo

Centro di Eccellenza di Diritto Amministrativo
(CEDA)

La risarcibilità del danno da tardiva esecuzione del giudicato

La risarcibilità del danno da tardiva esecuzione del giudicato

Nota a Cons. Stato, Sez. IV, 23 luglio 2025, n. 6558

Francesco Cipriani – Associate Deloitte Legal
Giorgia Ghione – Trainee Lawyer Deloitte Legal

1. Premessa

La quarta Sezione del Consiglio di Stato, con la sentenza in commento n. 6558 del 23 luglio 2025, ha chiarito che (a) al danno da tardiva esecuzione di un giudicato non possono essere applicati i principi elaborati in materia di risarcibilità del danno da ritardo nella conclusione di un procedimento amministrativo ex artt. 2-*bis* l. n. 241/1990 e 30 c.p.a. e che, (b) in «*assenza di dati matematici in base ai quali parametrare la liquidazione*», la quantificazione del danno va effettuata in via equitativa ai sensi dell'art. 1226 cod. civ.

2. Gli elementi rilevanti

La questione esaminata dal Consiglio di Stato trae origine dalla domanda di risarcimento del danno proposta da alcuni proprietari di un terreno, oggetto di una convenzione di lottizzazione del 1961, rispetto alla cui esecuzione si è instaurata un'articolata vicenda contenziosa.

Nello specifico, il danno lamentato dagli appellanti in via principale deriva dalla mancata esecuzione, da parte dell'amministrazione comunale, della sentenza del T.a.r. Roma n. 798/1982, che aveva annullato una previsione del piano regolatore generale (PRG) adottato dall'ente comunale stesso che destinava una determinata area a "verde privato vincolato". La destinazione attribuita dal Comune si poneva, infatti, in contrasto con la connotazione urbanistica che quel terreno aveva assunto a seguito dell'adozione di detta convenzione, in parte già eseguita dagli appellanti.

Una volta passata in giudicato tale pronuncia, i proprietari del terreno in questione hanno promosso una serie di ricorsi, prevalentemente finalizzati ad ottenere, in estrema sintesi, (a) l'esecuzione della sentenza da parte dell'amministrazione comunale (per esempio, con il ricorso per ottemperanza promosso nel 2008, meglio indicato nel prosieguo), attraverso una rideterminazione di quest'ultimo in ordine alla destinazione urbanistica del bene e (b) l'annullamento di alcuni atti e provvedimenti adottati dall'amministrazione comunale e ritenuti comunque in contrasto con il giudicato.

Nelle more della definizione di tali giudizi, gli appellanti hanno promosso, altresì, dinanzi al T.a.r. Lazio - Latina una parallela azione per il risarcimento del danno derivante dal ritardo nell'esecuzione della sentenza n. 798/1982, ritenendo che tale pronuncia avesse sancito *«l'obbligo conformativo del Comune di permettere il completamento della convenzione di lottizzazione del 1961»*.

Il ricorso è stato parzialmente accolto dal giudice amministrativo adito, il quale, pur riscontrando un ritardo dell'ente comunale nell'esecuzione del giudicato, da un lato, ha ritenuto di non poter parametrare il risarcimento richiesto *«alla volumetria realizzabile in base alla convenzione di lottizzazione»*, in quanto la pronuncia da eseguire non avrebbe *«cristallizzato la pretesa dei ricorrenti al completamento»* specifico di tale convenzione, bensì quella *«al mantenimento di una generale destinazione residenziale del lotto»*. Dall'altro, il T.a.r. ha circoscritto il periodo di ritardo attribuibile all'amministrazione ai *«sei anni intercorrenti tra il 2008, anno in cui è stato esperito il primo ricorso in ottemperanza»* da parte dei proprietari del terreno *«e il 2014, anno in cui il Comune ... ha avviato la nuova pianificazione, ancora ... in itinere»*.

I proprietari hanno così proposto appello avverso tale pronuncia, *«lamentando l'insufficienza del risarcimento riconosciuto in loro favore»*, cui ha fatto seguito la proposizione di appello incidentale da parte del Comune, secondo il quale, invece, *«la domanda risarcitoria avrebbe dovuto essere integralmente respinta»*.

2. Il risarcimento del danno da tardiva esecuzione del giudicato

Il Consiglio di Stato ha, anzitutto, respinto l'appello incidentale proposto dal Comune, chiarendo che al danno derivante dalla tardiva esecuzione di un giudicato non possono trovare applicazione i principi elaborati dalla giurisprudenza amministrativa ai fini del risarcimento del danno da ritardo nella conclusione del procedimento, alla luce dei quali non è risarcibile *ex ante* il «danno da lesione di un interesse legittimo pretensivo che si interfaccia con un potere discrezionale ancora non esercitato, poiché il margine di apprezzamento riservato alla pubblica amministrazione nella definizione della vicenda sostanziale impedisce di eseguire, in sede giurisdizionale, il giudizio prognostico di spettanza, certa o probabile, del bene della vita».

Nel caso di specie, invece, il giudicato del 1982 aveva riconosciuto ai proprietari del lotto «un'utilità sostanziale, consistente nella conservazione della destinazione residenziale del terreno, inscalfibile dalla successiva attività pianificatoria del Comune, pena la violazione del giudicato stesso». Circostanza da cui consegue che «l'intempestiva attribuzione, mediante la riedizione del potere di pianificazione urbanistica, di tale bene della vita, la cui spettanza è ormai attestata nel giudicato amministrativo, integra un danno ingiusto suscettibile di risarcimento».

Pur riconoscendo tale principio, il Consiglio di Stato ha comunque respinto l'appello principale, ritenendo corretto il calcolo compiuto in via equitativa - ex art. 1226 cod. civ. - dal giudice di prime cure con riferimento ad entrambi i parametri considerati.

In particolare, il Consiglio di Stato, da un lato, ha ribadito che «*il bene della vita riconosciuto dal giudicato amministrativo*» si configura nel mantenimento della «*destinazione residenziale del suolo*» e non delle «*capacità di sviluppo edificatorio del fondo riconosciute nella convenzione di lottizzazione*», con ciò escludendo la possibilità di basare il *quantum* risarcitorio sulla «*volumetria realizzabile in base a tale convenzione*».

Dall'altro, ha confermato la scelta del T.a.r. di quantificare il danno tenendo conto, secondo i principi di cui agli artt. 1227, comma 2, c.c. e 30, comma 3, c.p.a., soltanto del periodo di «*colpevole inerzia del Comune*», escludendo invece dal calcolo sia gli anni compresi tra il 1982 e il 2008 (durante i quali gli appellanti non hanno intrapreso iniziative finalizzate a ottenere l'esecuzione del giudicato) nonché il periodo successivo al 2014 (momento in cui l'ente comunale ha effettivamente «*avviato le attività propedeutiche alla ripianificazione urbanistica dell'area*» di cui trattasi).

Orientamenti giurisprudenziali

Sulla risarcibilità del danno, cfr. Cons. Stato, sez. IV, 1° dicembre 2020, n. 7622; Cons. Stato, sez. VI, 1° dicembre 2023, n. 10400.

Sull'esecuzione del giudicato, cfr. Cons. Stato, sez. IV, 20 febbraio 2014, n. 797; Cons. Stato, sez. IV, 12 marzo 2015, n. 1303; Cons. Stato, sez. IV, 1° luglio 2019, n. 4473.

Autori

Francesco Cipriani



Associate | Public and Administrative Law

Email: fracipriani@deloitte.it

Giorgia Ghione



Trainee Lawyer | Public and Administrative Law

Email: gghione@deloitte.it

Comitato Scientifico

Francesco Paolo Bello

Partner | Public and
Administrative Law

Email fbello@deloitte.it

Prof. Piergiuseppe Otranto

Senior Of Counsel | Public
and Administrative Law

Email potranto@deloitte.it

Andrea Bergamino

Managing associate | Port, Shipping
& transport

Email abergamino@deloitte.it

Andrea Carafa

Senior associate | Public and
Administrative Law

Email acarafa@deloitte.it

Mattia Mescieri

Senior associate | Public and
Administrative Law

Email mmescieri@deloitte.it

Sebastiano Santarelli

Senior associate | Public and
Administrative Law

Email sesantarelli@deloitte.it

Prof. Giacomo Gargano

Partner | Public and
Administrative Law

Email ggargano@deloitte.it

Luca Amicarelli

Of Counsel | Public and
Administrative Law

Email lamicarelli@deloitte.it

Emanuele Bottazzi

Managing associate | Public and
Administrative Law

Email ebottazzi@deloitte.it

Danilo De Benedittis

Senior associate | Public and
Administrative Law

Email ddebenedittis@deloitte.it

Elena Mitzman

Senior associate | Public and
Administrative Law

Email emitzman@deloitte.it

Andrea Antonio Talivo

Managing associate | Public
and Administrative Law

Email atalivo@deloitte.it

Deloitte. Legal

Il nome Deloitte si riferisce a una o più delle seguenti entità: Deloitte Touche Tohmatsu Limited, società a responsabilità limitata di diritto inglese ("DTTL"), le member firm aderenti al suo network e le entità a esse correlate. DTTL (denominata anche "Deloitte Global") e ciascuna delle sue member firm sono entità giuridicamente separate e reciprocamente indipendenti. DTTL non fornisce servizi ai clienti. Si invita a leggere l'informativa completa relativa alla descrizione della struttura legale di Deloitte Touche Tohmatsu Limited e delle sue member firm all'indirizzo www.deloitte.com/about.

Deloitte Legal individua le entità del network Deloitte che forniscono consulenza legale professionale. In Italia, tale entità è denominata Deloitte Legal - Società tra Avvocati a Responsabilità Limitata.

La presente comunicazione contiene unicamente informazioni a carattere generale che possono non essere necessariamente esaurienti, complete, precise o aggiornate. Nulla di quanto contenuto nella presente comunicazione deve essere considerato esaustivo né alla stregua di una consulenza professionale o legale. A tale proposito Vi invitiamo a contattarci per gli approfondimenti del caso prima di intraprendere qualsiasi iniziativa suscettibile di incidere sui risultati aziendali. È espressamente esclusa qualsivoglia responsabilità in capo a Deloitte Touche Tohmatsu Limited, alle sue member firm o alle entità ad esse a qualsivoglia titolo correlate, compreso Deloitte Legal - Società tra Avvocati a Responsabilità Limitata, per i danni derivanti a terzi dall'aver, o meno, agito sulla base dei contenuti della presente comunicazione, ovvero dall'aver su essi fatto a qualsiasi titolo affidamento.