

Publicato il 10/06/2025

**N. 00231/2025 REG.PROV.COLL.**

**N. 00070/2022 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 staccata di Pescara (Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 70 del 2022, proposto da -OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato F.F., con domicilio eletto presso lo studio F. S. in Pescara, via Orazio n. 123;

***nei confronti***

Ministero della Difesa, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale, domiciliataria *ex lege* in L'Aquila, Complesso Monumentale San Domenico;

***per la condanna al***

risarcimento del danno da perdita di chance determinato dalla mancata esecuzione della sentenza del T.A.R. Abruzzo Pescara n. 259 del 7.5.2013, confermata dal Consiglio di Stato, Sezione Seconda, con sentenza n. 4990 del 30.6.2021 passata in giudicato il 30.1.2022 per la scadenza del termine semestrale a seguito della mancata proposizione del ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 110 c.p.a..

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero della Difesa;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 maggio 2025 il dott. Giovanni Giardino e uditi per le parti i difensori F.F., A.I.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso ritualmente notificato il sig. -OMISSIS- ha adito l'intestato Tribunale per il risarcimento del danno da perdita di chance determinato dalla mancata esecuzione della sentenza del T.A.R. Abruzzo Pescara n. 259 del 7.5.2013, confermata dal Consiglio di Stato, Sezione Seconda, con sentenza del n. 4990 del 30.6.2021 passata in giudicato il 30.1.2022.

2. In punto di fatto il ricorrente, appartenente al Corpo degli Ingegneri dell'Esercito, espone che in data 08.11.2012 aveva chiesto al proprio Comando (Ispettorato delle Infrastrutture dell'Esercito – Sezione Staccata Autonoma di Pescara) di essere collocato in aspettativa non retribuita ai sensi dell'art. 18 della L. 183/2010 al fine di poter intraprendere, in deroga alla disciplina dell'incompatibilità, un'attività professionale/imprenditoriale con riferimento alla sua abilitazione di ingegnere indicando, quale periodo di aspettativa, l'arco temporale compreso tra il 09.02.2013 ed il 09.02.2014, fatta salva la facoltà di chiedere la proroga per un ulteriore anno.

Il Comandante dell'Ufficio di appartenenza esprimeva parere favorevole sull'istanza in parola, ma il Ministero della Difesa, con provvedimento emesso in data 10.01.2013 dalla Direzione Generale per il Personale Militare – II Reparto, rigettava l'istanza ritenendo l'art. 18 della L. 183/2010 inapplicabile al personale militare stante la previsione normativa di cui all'art. 894, comma 1, del decreto legislativo 15 marzo 2010 n. 66 (codice dell'ordinamento militare) secondo cui la professione di militare è incompatibile con l'esercizio di ogni altra professione “*salvo i casi previsti da disposizioni speciali*”.

Detto provvedimento di diniego veniva impugnato dall'odierno ricorrente innanzi a questo Tribunale che, con sentenza n. 259/2013 pubblicata il 07/05/2013, accoglieva il ricorso sul presupposto che il citato art. 18 costituisse una norma di

portata generale e, quindi, applicabile anche ai militari per la mancanza di espressa limitazione.

In data 13.05.2013 il ricorrente, tenuto conto della predetta sentenza favorevole, chiedeva all'Amministrazione di appartenenza l'accoglimento della istanza, ma a detta nuova istanza non veniva dato alcun riscontro.

Senonché, con atto notificato in data 16.10.2013 e depositato il 05.11.2013, il Ministero della Difesa interponeva appello, con richiesta di sospensiva degli effetti, avverso la sentenza n. 253/2013 di questo Tribunale.

Il Consiglio di Stato, con ordinanza n. 4580 del 20.11.2013, accoglieva la domanda di sospensiva proposta dal Ministero e sospendeva l'esecutività della sentenza impugnata, ritenendo il ricorso di primo grado non assistito da un evidente *fumus boni iuris* in quanto la norma applicata risultava in contrasto con la specialità dell'ordinamento militare ed era quindi ipotizzabile un effetto estensivo del divieto prevista per i militari dall'art. 23 bis, comma 9, del d.lgs. 165 del 2001.

A fronte di detta pronuncia cautelare il ricorrente si vedeva costretto in data 13.02.2014 a rassegnare le dimissioni a decorrere dal 06.05.2014 per poter accettare le proposte di incarico professionale ricevute nel periodo intercorrente tra la proposizione della domanda di aspettativa (20.12.2012) e l'ordinanza di accoglimento della sospensiva da parte del Consiglio di Stato (20.11.2013).

Con Decreto del Capo del II Reparto del Ministero della Difesa in data 30 maggio 2014 il ricorrente cessava a domanda dal servizio permanente a decorrere dal 06.06.2014 e sotto la stessa data veniva collocato nel corrispondente ruolo degli Ufficiali di complemento dell'Esercito, ai sensi dell'art. 933, comma 6 del D. Lgs. n. 66/2010.

Con sentenza Sez. II n. 4990 del 30.6.2021 il Consiglio di Stato, superando le perplessità espresse in sede cautelare, respingeva l'appello e confermava la sentenza di primo grado.

Il ricorrente, con l'odierno gravame, assume che il comportamento del Ministero della Difesa avrebbe impedito allo stesso il conseguimento di una chance.

Secondo la tesi di parte ricorrente, qualora il Ministero avesse prestato acquiescenza alla sentenza di primo grado lo stesso avrebbe potuto ottenere, in esecuzione della sentenza favorevole di questo Tribunale, un provvedimento di autorizzazione all'aspettativa ex art. 18 L. 183/2010 e accettare gli incarichi professionali senza essere costretto ad abbandonare il rapporto di impiego militare per rispettare le norme.

Sarebbe incontrovertibile, a detta del ricorrente, l'esistenza di un nesso di causalità tra il comportamento antigiuridico tenuto dall'Amministrazione e la perdita di una "chance" con riferimento alla disamina di un'istanza che aveva peraltro un periodo temporale predeterminato.

In definitiva, il danno lamentato, di cui viene richiesta la liquidazione in via equitativa in misura percentuale sulla capitalizzazione del trattamento stipendiale del militare come da conteggio prodotto in giudizio, attiene alla perdita, per comportamento illegittimo dell'Amministrazione, della possibilità di conseguire un vantaggio previsto dalla vigente normativa.

3. Si è costituito in resistenza al ricorso il Ministero della Difesa, contestando sia l'esposizione di fatto che i profili di diritto dedotti e concludendo per il rigetto del ricorso in quanto privo di merito di fondatezza.

4. In prossimità dell'udienza di trattazione di merito del ricorso parte ricorrente ha depositato documenti ed una memoria ex art. 73 c.p.a. con la quale si è riportata alle conclusioni rassegnate nell'atto introduttivo del giudizio chiedendone l'integrale accoglimento.

5. All'udienza pubblica del 23 maggio 2025, dopo la discussione, la causa è stata chiamata ed introitata per la decisione.

6. Il ricorso non è meritevole di positivo apprezzamento per le ragioni appresso specificate.

6.1. Il ricorrente muove dal presupposto che la pronuncia di questo Tribunale n. 253/2013, confermata dal Consiglio di Stato con sentenza n. 04990 del 30.6.2021, avrebbe riconosciuto in termini di certezza o di elevata probabilità il diritto ad ottenere la richiesta autorizzazione di aspettativa ex art. 18 della L. 189/2010 per svolgere l'attività professionale di ingegnere.

Il ricorrente inoltre si duole del fatto che qualora il Ministero avesse prestato acquiescenza alla sentenza di primo grado lo stesso avrebbe potuto ottenere, in esecuzione di detta pronuncia, un provvedimento di autorizzazione all'aspettativa ex art. 18 L. 183/2010 e accettare gli incarichi professionali senza essere costretto ad abbandonare il rapporto di impiego militare per rispettare le norme sull'incompatibilità.

Asserisce inoltre parte ricorrente che il comportamento tenuto dal Ministero avrebbe determinato nei suoi confronti una perdita di "chance" e cioè la possibilità di ottenere l'accoglimento dell'istanza che andava a soddisfare le sue esigenze.

Gli assunti di cui innanzi non meritano adesione.

Invero deve anzitutto osservarsi che la decisione dell'Amministrazione di appellare la decisione pronunciata da questo Tribunale a sé sfavorevole e di non prestarvi acquiescenza non può considerarsi in sé condotta antiggiuridica foriera di danno ingiusto, rappresentando piuttosto legittimo esercizio del proprio diritto di difesa costituzionalmente garantito in un contesto normativo, quale quello della disciplina dell'aspettativa spettante al personale militare, caratterizzato da una evidente incertezza normativa, come testimoniato dalla presenza di pronunce giurisprudenziali contrastanti.

Occorre peraltro rilevare che la disposizione normativa di cui all'art. 18 della legge 4 novembre 2010, n. 183 non configura l'aspettativa *de qua* in termini di vero e proprio diritto soggettivo, ma si caratterizza per l'ampia discrezionalità che connota il riconoscimento, o meno, da parte della P. A., di tale beneficio.

Sul piano della pretesa risarcitoria azionata in tale sede, occorre osservare che la giurisprudenza ha da tempo chiarito che il mero annullamento giurisdizionale

dell'atto, di per sé, non consente di riconoscere un risarcimento. L'atto illegittimo non coincide, infatti, con l'illiceità del comportamento, costituendone presupposto, necessario ma non sufficiente ai fini del giudizio ex art. 2043 c.c. (C.d.S. sez. IV 30 gennaio 2017 n. 361). Per danno ingiusto risarcibile ai sensi dell'art. 2043 cod. civ., infatti, 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 in termini di certezza (Cons. Stato Sez. V, 21/04/2020, n. 2534).

Sul piano oggettivo ciò significa, nel caso di specie, che la domanda di risarcimento del danno dovrebbe postulare l'accertamento della spettanza del bene della vita, vale a dire la certezza che l'aspettativa sarebbe stata rilasciata.

Di contro, deve, piuttosto, rilevarsi, che il procedimento delineato dal citato art. 18 L. n. 183/2010 riserva all'autorità amministrativa ampi poteri di valutazione e di ponderazione sulla base delle specifiche esigenze organizzative dell'Amministrazione che non consentono di desumere *ex ante* il definitivo riconoscimento della pretesa sostanziale.

Allorquando la pubblica amministrazione conserva, come nel caso in esame, un ambito di apprezzamento discrezionale del provvedimento ampliativo richiesto e la possibilità di una legittima diversa determinazione, risulta mancante il nesso di causalità tra l'illegittimità dell'atto lesivo ed il danno lamentato (C.d.S., sez. V, 7 ottobre 2008, n. 4868; 22 aprile 2004, n. 2994; C.d.S., sez. IV, 15 luglio 2008, n. 3552).

Tale approccio ermeneutico trova positivo riscontro nella giurisprudenza amministrativa che, con orientamento pressoché costante, ha avuto cura di rimarcare che in tema di interessi pretensivi il risarcimento del danno può essere ammesso solo quando l'attività amministrativa rinnovatoria conseguente ad annullamento di illegittimo diniego si connota in termini tali da escludere ogni

ulteriore apprezzamento discrezionale, ovvero quando residui all'Autorità amministrativa un potere sostanzialmente vincolato, anche se entro i termini della sentenza di annullamento; esso deve escludersi, al contrario, qualora in capo all'Autorità stessa residui un margine di apprezzamento discrezionale che configuri come eventuale l'emanazione del provvedimento ampliativo della sfera giuridico patrimoniale dell'interessato (CS, Sez. VI, n.1945 del 15/4/2003; T.A.R. Lazio Roma Sez. II, 07/07/2006, n. 5526; Tar Lazio, sez.II, n.2293 del 10/3/2004; Tar Sardegna, n.40 del 17/1/2004).

In definitiva l'annullamento di un atto dal quale consegue una riedizione del potere amministrativo, per vizi che non comportano un giudizio definitivo in ordine alla spettanza o meno del bene da conseguire, ha come conseguenza che la domanda di risarcimento del danno causato da detto illegittimo provvedimento non può essere accolta, ove persistano in capo alla p.a. significativi spazi di discrezionalità amministrativa, in sede di riesercizio del potere (in tali termini, T.A.R. Campania Napoli Sez. VII Sent., 24/06/2011, n. 3392; T.A.R. Liguria Genova Sez. II Sent., 03/04/2009, n. 587).

Stante il carattere ampiamente discrezionale del provvedimento di aspettativa ex art. 18, nel caso di specie risulta mancante quindi l'ingiustizia del danno, non potendosi configurare un danno da perdita di chance risarcibile inteso come perdita della sola possibilità di conseguire un risultato vantaggioso (ovvero di evitarne uno sfavorevole).

La giurisprudenza (Consiglio di Stato, sentenza 8 aprile 2021, n. 2848) ha avuto cura di rimarcare che il concetto di "possibilità" che permette il risarcimento della chance non può essere individuato in qualsiasi ipotetica eventualità di conseguimento del risultato, ma, come più volte statuito, nella "probabilità seria e concreta" o anche "elevata probabilità" di conseguire il bene della vita sperato (Cons. Stato, Sez. V, 15 novembre 2019, n. 7845; di recente, con riferimento alla chance non patrimoniale, Cass. civ., Sez. III, 11 novembre 2019 n. 28993). La richiamata "probabilità" deve correlarsi a dati reali, senza i quali risulta

impossibile valutare quanto fosse verosimile (id est, giuridicamente fondata), seppure in via meramente ipotetica, l'occasione di conseguire un determinato bene (Cons. Stato, Sez. V, 28 gennaio 2019, n. 697).

Nel caso di specie, il Collegio rileva l'insussistenza della chance per come sopra individuata, attesa, come visto, l'ampia discrezionalità di cui gode l'amministrazione nel valutare se accogliere l'aspettativa.

Ne consegue, già alla luce delle considerazioni che precedono, che la domanda risarcitoria si appalesa del tutto carente, essendosi limitato il ricorrente a far discendere la prova della spettanza del bene della vita preteso dal mero annullamento del provvedimento di rigetto della richiesta di aspettativa a suo tempo adottato dall'Amministrazione.

6.2. La richiesta risarcitoria va respinta anche per difetto del nesso di causalità, ravvisandosi nella condotta del ricorrente un profilo di colpa, consistente nella mancata attivazione dei rimedi dell'ottemperanza ex art. 112 c.p.a. volto ad ottenere l'esecuzione in via giudiziale della sentenza di questo Tribunale n. 259 del 7.5.2013 o del silenzio a fronte dell'inerzia dell'Amministrazione, idonei ad interrompere il nesso eziologico e ad escludere, pertanto, il risarcimento dei danni reclamati in questa sede, ai sensi dell'art. 30, comma 3, c.p.a. e dell'art. 1227, comma 2, cod. civ..

Di recente questo Tribunale (T.A.R. Pescara, sentenza 17 aprile 2025 n. 155) ha affermato che *“in via generale, deve osservarsi che in materia risarcitoria, anche la condotta del soggetto danneggiato deve essere oggetto di valutazione in quanto lo stesso dispone di strumenti giurisdizionali la cui mancata attivazione 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.*

*Come rimarcato dalla giurisprudenza (vedasi, T.A.R. Catania, sentenza 17/10/2024 n. 3418/2024) l'art. 30, comma 3, secondo periodo, cod. proc. amm.*

*(“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”) - secondo i principi enunciati da Cons. Stato, Ad. Plen., 23 marzo 2001, n. 3 -, pur non evocando in modo esplicito il disposto dell’art. 1227, comma 2, cod. civ., afferma che l’omessa attivazione degli strumenti di tutela previsti costituisce, nel quadro del comportamento complessivo delle parti, dato valutabile, alla stregua del canone di buona fede e del principio di solidarietà, ai fini dell’esclusione o della mitigazione del danno evitabile con l’ordinaria diligenza (e tanto in una logica che vede l’omessa impugnazione non più come preclusione di rito ma come fatto da considerare in sede di merito ai fini del giudizio sulla sussistenza e consistenza del pregiudizio risarcibile: cfr. Cons. Giust. Amm. Reg., Sic., sez. giur., 21 giugno 2022, n. 740; Cons. Stato, sez. IV, 13 maggio 2022, n. 3774).*

*Operando una ricognizione dei principi civilistici in tema di causalità giuridica e di principio di auto-responsabilità, il codice del processo amministrativo ha sancito la regola secondo cui la tenuta, da parte del danneggiato, di una condotta, attiva od omissiva, contraria al principio di buona fede ed al parametro della diligenza, che consenta la produzione di danni che altrimenti sarebbero stati evitati secondo il canone della causalità civile imperniato sulla probabilità relativa (secondo il criterio del “più probabilmente che non”), recide, in tutto o in parte, il nesso casuale che, ai sensi dell’art. 1223 cod. civ., deve legare la condotta antigiuridica alle conseguenze dannose risarcibili; di qui la rilevanza sostanziale, sul versante prettamente causale, dell’omessa o tardiva impugnazione come fatto che preclude la risarcibilità di danni che sarebbero stati presumibilmente evitati in caso di rituale utilizzazione dello strumento di tutela specifica predisposto dall’ordinamento a protezione delle posizioni di interesse legittimo onde evitare la consolidazione di effetti dannosi (cfr. Cons. Stato, sez. III, 8 maggio 2023, n. 4607).*

*La regola della non risarcibilità dei danni evitabili con l'impugnazione del provvedimento e con la diligente utilizzazione e degli altri strumenti di tutela previsti dall'ordinamento, oggi sancita dall'art. 30, comma 3, cod. proc. amm., è ricognitiva di principi già evincibili alla stregua di un'interpretazione evolutiva del capoverso dell'art. 1227 cod. civ. (che introduce un giudizio basato sulla c.d. causalità ipotetica, in forza del quale non deve essere risarcito il danno che il creditore non avrebbe subito se avesse serbato il comportamento collaborativo cui è tenuto, secondo correttezza: cfr. Cons. Stato, sez. V, 15 febbraio 2024, n. 1515).*

*In base al comma 2 dell'art. 1227 cod. civ. il creditore è gravato non soltanto da un obbligo negativo (astenersi dall'aggravare il danno), ma anche da un obbligo positivo (tenere quelle condotte, anche positive, esigibili, utili e possibili, rivolte a evitare o ridurre il danno: cfr. Cons. Stato, sez. II, 31 gennaio 2024, n. 978).*

*Il ricorso per annullamento finalizzato a rimuovere la fonte del danno, pur non essendo più l'unica tutela esperibile, è il mezzo di cui l'ordinamento giuridico processuale dota i soggetti lesi da un provvedimento illegittimo proprio per evitare che quest'ultimo produca conseguenze dannose; ne deriva che l'utilizzo del rimedio appropriato coniato dal legislatore proprio al fine di raggiungere gli obiettivi della tutela specifica delle posizioni incise e della prevenzione del danno possibile, costituisce, in linea di principio, condotta esigibile alla luce del dovere di solidale cooperazione di cui alla norma civilistica in esame (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 1 luglio 2020, n. 4221).*

*La scelta (omissiva) in questione integra violazione dell'obbligo di cooperazione, che spezza il nesso causale e, per l'effetto, impedisce il risarcimento del danno evitabile; detta omissione, apprezzata congiuntamente alla successiva proposizione di una domanda tesa al risarcimento di un danno che la tempestiva azione di annullamento avrebbe scongiurato, rende configurabile un comportamento complessivo di tipo opportunistico che viola il canone della buona fede e, quindi, in forza del principio di auto-responsabilità cristallizzato*

*dall'art. 1227, comma 2, cod. civ., implica la non risarcibilità del danno evitabile (per una recente applicazione dei sopra richiamati principi cfr., ex plurimis, Cons. Stato, sez. V, 28 maggio 2024, n. 4787; Cons. Stato, sez. V, 16 maggio 2024, n. 4343; Cons. Stato, sez. V, 15 febbraio 2024, n. 1515; Cons. Stato, sez. V, 12 maggio 2023, n. 4820; Cons. Stato, sez. V, 21 aprile 2023, n. 4050; Cons. Stato, sez. IV, 2 settembre 2022, n. 7672)”.*

6.3. Ebbene, applicate le surrichiamate coordinate ermeneutiche al caso in esame, il Collegio rileva quanto segue.

La sentenza n. 259 di questo Tribunale è stata pubblicata il 07/5/2013 ed in data 13/05/2013 il ricorrente chiedeva l'accoglimento dell'istanza di aspettativa in esecuzione di detta sentenza alla quale, tuttavia, l'amministrazione non dava alcuna risposta. Solo il 16/10/2013 l'Amministrazione notificava ricorso in appello avverso la surrichiamata pronuncia.

Nel lasso temporale compreso tra la data della diffida ad eseguire la sentenza di primo grado e la notifica dell'appello, il ricorrente ben avrebbe potuto attivare i rimedi giurisdizionali per ottenere il bene della vita a cui aspirava attraverso il giudizio di ottemperanza o il rito del silenzio a seguito dell'inerzia dell'amministrazione.

Il mancato esperimento da parte della ricorrente degli strumenti di tutela apprestati dall'ordinamento, alla luce delle coordinate ermeneutiche sopra richiamate, risulta, di per sé, circostanza idonea ad interrompere il nesso causale tra la condotta provvedimentale dell'Amministrazione e i danni asseritamente subiti dal ricorrente e ad escludere, pertanto, la responsabilità risarcitoria in capo alla pubblica amministrazione per difetto di uno dei suoi elementi costitutivi.

7. In definitiva, per tutte le ragioni sopra esposte, la domanda risarcitoria va pertanto respinta.

8. La suesposta conclusione comporta l'assorbimento dell'eccezione preliminare di prescrizione della domanda di danni formulata dalla parte intimata e ne rende superflua la disamina.

9. Il Collegio ravvisa, comunque, i giusti ed eccezionali motivi per disporre l'integrale compensazione delle spese di lite fra le parti anche in ragione della peculiarità e parziale novità delle questioni esaminate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo sezione staccata di Pescara (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, respinge la domanda risarcitoria e compensa integralmente tra le parti le spese del giudizio.

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

Così deciso in Pescara nella camera di consiglio del giorno 23 maggio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Massimiliano Balloriani, Presidente FF

Silvio Lomazzi, Consigliere

Giovanni Giardino, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Giovanni Giardino**

**IL PRESIDENTE**

**Massimiliano Balloriani**

**IL SEGRETARIO**