

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione Sicilia, con sentenza n. 861 del 15 ottobre 2021, è tornata sulla portata applicativa dell'art. 2-bis, comma 1, L. 7 agosto 1990, n. 241 a mente del quale le pubbliche amministrazioni e i soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative *“sono tenuti al risarcimento del danno ingiusto, cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento”*.

La giurisprudenza amministrativa è costante nell'affermare che *“l'ingiustizia e la sussistenza stessa del danno non possono, in linea di principio, presumersi iuris tantum, in meccanica ed esclusiva relazione al ritardo o al silenzio nell'adozione del provvedimento amministrativo, ma il danneggiato deve, ex art. 2697 c.c., provare la sussistenza di tutti gli elementi costitutivi della relativa domanda e, in particolare, sia dei presupposti di carattere oggettivo (prova del danno e del suo ammontare, ingiustizia dello stesso, nesso causale), sia di quello di carattere soggettivo (dolo o colpa del danneggiante)”* (Cons. Stato, sez. III, 17 gennaio 2020 n. 413). Al riguardo il Consiglio di Stato ha precisato che *“non è risarcibile il danno da mero ritardo, ma quello da impedimento, caratterizzato dal fatto che la tardiva adozione del provvedimento impedisce di conseguire tempestivamente il bene della vita che spetta. È stato infatti ritenuto che il sistema di tutela degli interessi pretensivi consente la riparazione per equivalente solo allorché l'interesse pretensivo, incapace di trovare realizzazione con l'atto, in congiunzione con l'interesse pubblico, assuma a suo oggetto la tutela di interessi sostanziali; conseguentemente non vi è spazio per il risarcimento quando i provvedimenti adottati in ritardo siano di carattere negativo per colui che ne ha presentato l'istanza”* (Cons. Stato, sez. V, 18 ottobre 2016 n. 4346). In particolare, il riconoscimento del danno da ritardo, relativo ad un interesse legittimo pretensivo, *“non è avulso da una valutazione di merito della spettanza del bene sostanziale della vita e, dunque, dalla dimostrazione che l'aspirazione al provvedimento fosse probabilmente destinata ad un esito favorevole, posto che l'ingiustizia e la sussistenza del danno non possono presumersi iuris tantum in relazione al mero fatto temporale del ritardo o del silenzio nell'adozione del provvedimento. L'ingiustizia del danno non può prescindere dal riferimento alla concreta spettanza del bene sostanziale al cui conseguimento il procedimento è finalizzato”* (Cons. Stato, sez. II, 12 aprile 2021, n. 2960).

L'ingiustizia del danno che fonda la responsabilità della pubblica amministrazione per lesione di interessi legittimi si correla infatti alla dimensione sostanzialistica di questi ultimi, per cui *“solo se dall'illegittimo esercizio della funzione pubblica sia derivata per il privato una lesione della sua sfera giuridica quest'ultimo può fondatamente domandare il risarcimento per equivalente monetario”* (Cons. Stato, Ad. plen. 23 aprile 2021, n. 7). L'interesse legittimo attribuisce infatti veste giuridica alla pretesa del privato a che l'Amministrazione faccia quanto l'ordinamento giuridico le consente per soddisfare le esigenze sostanziali, meritevoli di tutela, di cui è portatore (il bene della vita); all'interesse legittimo sottostà quindi una situazione di base (diritto costituzionalmente protetto, diritto soggettivo, diritto potestativo, aspettativa, situazione di fatto meritevole di tutela), che trova, spesso, fonte, almeno indiretta, nella Costituzione, assurgendo, non di rado, a diritto fondamentale della persona. Non vi è pertanto interesse legittimo se non in quanto collegato a una situazione di base e, più precisamente, non vi è riconoscimento di interesse legittimo se non in quanto il titolare abbia, in base all'ordinamento giuridico, la chance di ottenere la soddisfazione della pretesa sostanziale. La situazione giuridica soggettiva di interesse legittimo non può quindi avere quale unico contenuto le prerogative procedurali di partecipazione al procedimento amministrativo in quanto esse, neppure *“in potenza”*, sono idonee a offrire soddisfazione all'esigenza del privato, che può, invece, trovare (non sempre ma potenzialmente) soddisfazione (almeno in potenza) nell'agire pubblico.

Il requisito dell'ingiustizia del danno implica quindi che il bene leso non si sostanzia nella sola pretesa procedimentale (ad esempio, al rispetto del termine di conclusione del procedimento): *“il risarcimento potrà essere riconosciuto se l'esercizio illegittimo del potere amministrativo abbia leso un bene della vita del privato, che quest'ultimo avrebbe avuto titolo per mantenere o ottenere, secondo la dicotomia interessi legittimi oppositivi e pretensivi”* (Cons. Stato, Ad. plen. 23 aprile 2021, n. 7).

Riferimenti Normativi:

- art. 2697 c.c.
- art. 2-bis, L. 7 agosto 1990, n. 241