

La quinta sezione del Consiglio di Stato, con sentenza n. 7428 dell'8 novembre 2021, è tornata sulla natura della responsabilità della pubblica amministrazione per il danno da ritardo nell'adozione del provvedimento richiesto dal privato.

L'art. 2-bis (rubricato *"Conseguenze per il ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento"*), L. 7 agosto 1990, n. 241 prevede che *"Le pubbliche amministrazioni e i soggetti di cui all'articolo 1, comma 1-ter, sono tenuti al risarcimento del danno ingiusto in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento"*.

Con l'espressione *"danno da ritardo"* si ha riguardo, in particolare, all'ipotesi in cui l'amministrazione abbia adottato tardivamente il provvedimento richiesto, all'ipotesi in cui il procedimento si sia concluso (tardivamente) con l'emanazione di un provvedimento negativo, o ancora al caso della mera inezia, ossia il caso in cui l'inerzia dell'amministrazione si sia protratta oltre la durata del termine previsto per la conclusione del procedimento (Cons. Stato, sez. V, 2 agosto 2021, n. 5648).

Gli elementi costitutivi della responsabilità della pubblica amministrazione per danno da ritardo nell'adozione del provvedimento richiesto dal privato sono stati definitivamente fissati dall'Adunanza Plenaria nella sentenza 23 aprile 2021, n. 7; dopo aver ribadito la dimensione *«sostanzialistica»* dell'interesse legittimo *"quale interesse correlato ad un «bene della vita» coinvolto nell'esercizio della funzione pubblica, e comunque, a una situazione sostanziale facente parte della sfera giuridica di cui il soggetto è titolare"*, e detto che tanto l'*"emanazione di atti illegittimi"* quanto l'*"inerzia colpevole"* possono essere fonte di responsabilità dell'amministrazione sulla base del principio generale del *neminem laedere* di cui all'art. 2043 c.c., ha precisato che il requisito dell'ingiustizia del danno *"implica che 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"*.

In definitiva, pertanto, nel caso di domanda di risarcimento del danno conseguente alla ritardata conclusione del procedimento ricorre il requisito dell'ingiustizia se sia dimostrato che il superamento del termine di legge abbia impedito al privato di ottenere il provvedimento ampliativo favorevole, per il quale aveva presentato istanza (Cons. Stato, sez. II, 25 giugno 2021, n. 4861; Cons. Stato, sez. IV, 1 dicembre 2020, n. 7622, secondo cui l'ingiustizia del danno è configurabile solo se il provvedimento favorevole sia stato infine adottato, ovvero avrebbe dovuto essere adottato, onde si tratterebbe di *"esercizio virtuale"* dell'azione amministrativa secondo un *"giudizio prognostico da parte del giudice investito della richiesta risarcitoria"*; negli stessi sensi, Cons. Stato, sez. III, 2 novembre 2020, n. 6755; Cons. Stato, sez. V, 2 aprile 2020, n. 2210).

Ribadita, in questi termini, la natura extracontrattuale della responsabilità della pubblica amministrazione per danno da ritardo (come per illegittimità dell'attività procedimentale), ne segue che elemento costitutivo del diritto al risarcimento del danno non è solo la condotta lesiva dell'amministrazione (da intendersi quale violazione del termine per la conclusione del procedimento), ma anche l'evento dannoso (il danno ingiusto nei termini che sono stati precedentemente esposti), il c.d. danno-conseguenza, il nesso di causalità correlante la condotta ad entrambi i danni, e l'elemento soggettivo del dolo e della colpa (unico elemento espressamente richiamato nell'art. 2-bis, L. n. 241/1990 cit.). La mancanza di uno soltanto di questi elementi comporta il rigetto della domanda di condanna al risarcimento del danno per assenza della responsabilità della pubblica amministrazione.

Riferimenti Normativi:

- art. 2043 c.c.
- art. 2-bis, L. 7 agosto 1990, n. 241