

L'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, con sentenza del 23 aprile 2021, n. 7, è tornata sui presupposti della responsabilità dell'amministrazione pubblica per il ritardo nella conclusione del procedimento.

La relazione giuridica che si instaura tra il privato e l'amministrazione, che agisce nelle sue funzioni amministrative per il perseguimento dell'interesse pubblico, è caratterizzata da due situazioni soggettive entrambe attive: l'interesse legittimo del primo e il potere attribuito alla seconda dalla legge, da esercitarsi in conformità alla stessa e ai canoni di corretto uso individuati dalla giurisprudenza. Nel paradigma dei rapporti giuridici interessati dal pubblico potere, tra le forme di tutela per l'interesse legittimo, ha assunto progressivamente un ruolo di rilievo la tutela risarcitoria, che ha trovato definitiva sistemazione nel Codice del processo amministrativo (artt. 7, commi 4 e 7, e 30, comma 2, D.L.vo 2 luglio 2010, n. 104). Nell'ambito della delineata asimmetria di posizioni, non potendo assimilare la pubblica amministrazione al "debitore" obbligato all'adempimento del contratto, l'illegittimo o inerte esercizio della funzione pubblica può essere fonte di responsabilità sulla base del principio generale *neminem laedere*, in virtù del quale il legislatore ha progressivamente esteso la tutela risarcitoria disciplinata dall'art. 2043 c.c..

Elemento centrale nella fattispecie di responsabilità in esame è l'ingiustizia del danno che, declinata nel settore relativo al risarcimento del danno per lesione di interessi legittimi di cui al citato art. 7, comma 4, implica che esso può essere riconosciuto se l'esercizio illegittimo del potere amministrativo abbia leso un bene della vita del privato. In particolare, nel settore del danno conseguente alla ritardata conclusione del procedimento amministrativo, il requisito dell'ingiustizia esige la dimostrazione che tale ritardo abbia impedito al privato di ottenere il provvedimento ampliativo favorevole per il quale aveva presentato istanza.

L'ingiustizia del danno così declinata non è tuttavia il solo presupposto della responsabilità per danno da ritardo ex art. 2-bis L. n. 241/1990. Ruolo centrale è assunto dallo strumento di cooperazione con il privato istante previsto dall'art. 2 L. 7 agosto 1990, n. 241 (commi 9-bis e 9-quinquies), riconducibile allo schema di cui all'art. 1227 c.c. e incentrato sul potere di avocazione dell'affare. A carico del privato è cioè posto un onere di ordinaria diligenza, che assume i connotati di un obbligo positivo, di attivarsi con ogni strumento procedimentale o processuale utile a salvaguardare il bene della vita correlato al suo interesse legittimo; in tale prospettiva, il mancato utilizzo dello strumento può concorrere a costituire comportamento valutabile ai sensi dell'art. 30, comma 3, c.p.a.. Quanto alla individuazione e alla quantificazione dei danni derivanti dalla lesione dell'interesse legittimo, occorre riferirsi agli artt. 1223, 1226 e 1227 c.c., che disciplinano, con carattere di generalità, il danno-conseguenza sia con riferimento alla responsabilità da inadempimento contrattuale che a quella da fatto illecito (in virtù dell'art. 2056 c.c.). Peraltro, una volta ricondotta la responsabilità della pubblica amministrazione per lesione di interessi legittimi al principio del *neminem laedere*, deve escludersi che possa operare, per la responsabilità da inadempimento, il limite della prevedibilità del danno. Assume invece un ruolo centrale il sopra menzionato art. 1223 c.c., secondo cui il risarcimento del danno comprende la perdita subita dal creditore (danno emergente) e il mancato guadagno (lucro cessante) "*in quanto ne siano conseguenza immediata e diretta*".

Sulla base di ciò, deve essere escluso il risarcimento di quei danni rispetto ai quali il fatto illecito non si pone in rapporto di necessità o regolarità causale, in virtù dei criteri che attengono alla c.d. causalità giuridica (Cons. Stato, Ad. Plen., 23 marzo 2011, n. 3), così da permettere alla responsabilità civile di assolvere alla sua duplice funzione integratrice della sfera patrimoniale dell'individuo rispetto ad aggressioni esterne e limitatrice delle conseguenze dannose risarcibili comprese nella serie causale originata dal fatto illecito.

Riferimenti Normativi:

- art. 1223 c.c.
- art. 1226 c.c.
- art. 1227 c.c.
- art. 2043 c.c.
- art. 2-bis, L. 7 agosto 1990, n. 241
- art. 7, D.L.vo 2 luglio 2010, n. 104
- art. 30, D.L.vo 2 luglio 2010, n. 104