

Con sentenza n. 8994 del 16 ottobre 2023, la quinta sezione del Consiglio di Stato ha ricordato che, sulla natura giuridica dell'azione di risarcimento danni per responsabilità della Pubblica Amministrazione da illegittimo provvedimento diverse sono state le tesi seguite dalla giurisprudenza.

Secondo il tradizionale orientamento, rientrerebbe nell'ambito di operatività della responsabilità extracontrattuale di cui all'art. 2043 c.c. (*ex multis* Cass. civ., sez. un. secondo cui *"La lesione di un interesse legittimo, al pari di quella di un diritto soggettivo o di altro interesse (non di mero fatto ma) giuridicamente rilevante, rientra nelle fattispecie della responsabilità aquiliana (ovvero responsabilità extracontrattuale ex art. 2043 c.c.) solo ai fini della qualificazione del danno come ingiusto. Ciò non equivale certamente ad affermare la indiscriminata risarcibilità degli interessi legittimi come categoria generale. Potrà infatti pervenirsi al risarcimento soltanto se l'attività illegittima della P.A. abbia determinato la lesione dell'interesse al bene della vita al quale l'interesse legittimo, secondo il concreto atteggiarsi del suo contenuto, effettivamente si collega, e che risulta meritevole di protezione alla stregua dell'ordinamento. In altri termini, la lesione dell'interesse legittimo è condizione necessaria, ma non sufficiente, per accedere alla tutela risarcitoria ex art. 2043 c.c., poiché occorre altresì che risulti leso, per effetto dell'attività illegittima (e colpevole) della P.A., l'interesse al bene della vita al quale l'interesse legittimo si correla, e che il detto interesse al bene risulti meritevole di tutela alla luce dell'ordinamento positivo"*; Cons. Stato, sez. V, 31 luglio 2012). Secondo indirizzo minoritario, dovrebbe, invece, essere concepita quale responsabilità da inadempimento da contatto sociale qualificato (Cons. Stato, sez. VI, 4 luglio 2012, n. 3897; Cons. Stato, sez. VI, 30 dicembre 2014, n. 6421). Alla stregua infine di altre pronunce, costituirebbe una responsabilità sui generis, e, pertanto, non interamente riconducibile al paradigma della responsabilità né extracontrattuale, né contrattuale (Cons. Stato, sez. VI, 14 marzo 2005, n. 1047; Cons. Stato, sez. VI, 10 dicembre 2015, n. 5611; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 5 marzo 2018, n. 617; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. III 6 aprile 2016, n. 650).

Sulla questione della responsabilità civile della Pubblica Amministrazione da illegittimo esercizio delle funzioni pubblicistiche si è recentemente pronunciata l'Adunanza Plenaria con la nota sentenza n. 7 del 2021 che ha affermato che la responsabilità della pubblica amministrazione per lesione di interessi legittimi, sia da illegittimità provvedimento sia da inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento, ha natura di responsabilità da fatto illecito aquiliano e non già di responsabilità da inadempimento contrattuale; è pertanto necessario accertare che vi sia stata la lesione di un bene della vita, mentre per la quantificazione delle conseguenze risarcibili si applicano, in virtù dell'art. 2056 c.c. - da ritenere espressione di un principio generale dell'ordinamento- i criteri limitativi della consequenzialità immediata e diretta e dell'evitabilità con l'ordinaria diligenza del danneggiato, di cui agli artt. 1223 e 1227 c.c.; e non anche il criterio della prevedibilità del danno previsto dall'art. 1225 c.c.. L'Adunanza Plenaria con tale arresto ha pertanto chiarito che la responsabilità della Pubblica Amministrazione da illegittimo esercizio della funzione pubblicistica è di natura extracontrattuale, non potendo, infatti, configurarsi un rapporto obbligatorio nell'ambito di un procedimento amministrativo in quanto: 1) nel procedimento amministrativo, a differenza del rapporto obbligatorio, sussistono due situazioni attive, cioè il potere della P.A. e l'interesse legittimo del privato; 2) il rapporto tra le parti non è paritario, ma di supremazia della P.A.. Declinata nel settore relativo al "risarcimento del danno per lesione di interessi legittimi", di cui all'art. 7, comma 4, c.p.a., il requisito dell'ingiustizia del danno implica che il risarcimento può 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. Infatti, diversamente da quanto avviene nel settore della responsabilità contrattuale, il cui aspetto programmatico è costituito dal rapporto giuridico regolato dalle parti contraenti mediante l'incontro delle loro volontà concretizzato con la stipula del contratto, il rapporto amministrativo si caratterizza per l'esercizio unilaterale del potere nell'interesse pubblico, idoneo, se difforme dal paradigma legale ed in presenza degli altri elementi costitutivi dell'illecito, ad ingenerare la responsabilità aquiliana dell'amministrazione. Gli elementi costitutivi della responsabilità civile della pubblica amministrazione, pertanto, sono quelli di cui all'art. 2043 c.c., ed ossia, sotto il profilo oggettivo, il nesso di causalità materiale e il danno ingiusto, inteso come lesione alla posizione di interesse legittimo, e, sotto il profilo soggettivo, il dolo o la colpa. Sul piano delle

conseguenze, il fatto lesivo deve essere collegato, con un nesso di causalità giuridica o funzionale, con i pregiudizi patrimoniali o non patrimoniali lamentati. Occorre allora verificare la sussistenza dei presupposti di carattere oggettivo (ingiustizia del danno, nesso causale, prova del pregiudizio subito), e successivamente quelli di carattere soggettivo (dolo o colpa della p.a.).

Riferimenti Normativi:

- art. 7 c.p.a.
- art. 1223 c.c.
- art. 1225 c.c.
- art. 1227 c.c.
- art. 2043 c.c.