

La quinta sezione del Consiglio di Stato, con sentenza del 27 settembre 2021, n. 6482, ha precisato gli elementi essenziali della fattispecie descritta dall'art. 2-bis, comma 1, L. 7 agosto 1990, n. 241 (secondo cui *“Le pubbliche amministrazioni e i soggetti di cui all'articolo 1, comma 1-ter, sono tenuti al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento”*). Tale norma disciplina il c.d. “danno da ritardo”, espressione con cui ci si riferisce sia all'ipotesi in cui l'amministrazione abbia tardivamente adottato il provvedimento richiesto, sia all'ipotesi in cui il procedimento si sia concluso (tardivamente) con l'emanazione di un provvedimento negativo, pur se legittimo; sia, infine, all'ipotesi di mera inerzia dell'amministrazione, ossia il caso in cui l'inerzia dell'amministrazione si sia protratta oltre la durata del termine previsto per la conclusione del procedimento (le due ultime ipotesi integrano le figure del c.d. danno da “mero ritardo”).

Nell'esame della norma richiamata, il riferimento all'ingiustizia del danno induce a ritenere che anche la fattispecie di responsabilità per la violazione del termine fissato per la conclusione del procedimento sia inquadrabile nel modello aquiliano di cui all'art. 2043 c.c., che secondo l'indirizzo dominante in giurisprudenza rappresenta il punto di riferimento fondamentale per la responsabilità civile dell'amministrazione in tema di danni cagionati dall'illegittima attività amministrativa, siano essi derivanti da illegittimità provvedimentale ovvero dall'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento (come di recente affermato dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con la sentenza 23 aprile 2021, n. 7).

Il riferimento allo schema della responsabilità extracontrattuale comporta anche il richiamo ai principi che regolano la distribuzione dell'onere della prova, con la conseguenza che – ai fini dell'accoglimento della domanda di risarcimento del danno extracontrattuale – incombe al ricorrente l'onere di dimostrare la sussistenza di tutti gli elementi tipici della fattispecie di responsabilità, ossia: a) il fatto illecito costituito da una condotta antigiusdica della P.A., rappresentata dall'attività amministrativa illegittima, che nel caso della fattispecie descritta dal citato art. 2-bis è integrato dalla violazione del termine per la conclusione del procedimento; b) l'evento dannoso, vale a dire il danno ingiusto rappresentato dalla lesione della situazione sostanziale protetta di cui il privato è titolare; c) il nesso di causalità tra illegittimità e danno, anche sotto il profilo della quantificazione delle conseguenze dannose risarcibili, per la quale si applicano, in virtù del rinvio operato dall'art. 2056 c.c., 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.; d) l'elemento soggettivo, nel senso che l'attività illegittima deve essere imputabile all'amministrazione a titolo di dolo o colpa, come testualmente confermato nella specie dall'art. 2-bis (il quale pretende che il danno derivi dalla *“inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento”*).

Accanto agli elementi descritti, la giurisprudenza (Cass. civ., sez. un., 22 luglio 1999, n. 500) richiede inoltre la verifica della spettanza del bene della vita che il privato intende acquisire alla propria sfera giuridica attraverso l'esercizio del potere e l'emanazione del provvedimento amministrativo richiesto.

Pertanto, anche nell'ipotesi di inerzia dell'amministrazione, la risarcibilità del danno derivante dalla violazione del termine per provvedere presuppone la sussistenza dei presupposti di carattere oggettivo e soggettivo, non potendosi fondare la valutazione di questi ultimi (dolo o colpa della P.A.), in particolare, sul solo dato oggettivo del superamento del termine di conclusione del procedimento amministrativo (Cons. Stato, sez. IV, 2 gennaio 2019, n. 20). In ogni caso, infatti, occorre quantomeno verificare se il comportamento dell'apparato amministrativo abbia travalicato i canoni della correttezza e della buona amministrazione, ovvero sia trasformato in negligenza, omissioni o errori interpretativi di norme, ritenuti non scusabili. Di conseguenza, concludono i giudici amministrativi, la responsabilità deve essere negata laddove la violazione dei termini procedurali sia dipesa dalla sussistenza di contrasti giurisprudenziali o dall'incertezza del quadro normativo di riferimento o dalla complessità della situazione di fatto.

Riferimenti Normativi:

- art. 1223 c.c.
- art. 1227 c.c.
- art. 2043 c.c.
- art. 2056 c.c.
- art. 2-bis, L. 7 agosto 1990, n. 241