



CAMMINO DIRITTO

Rivista di informazione giuridica
<https://rivista.camminodiritto.it>



ALL'ADUNANZA PLENARIA LA NATURA DELLA RESPONSABILITÀ CIVILE DELLA P.A: IL RISARCIMENTO DEL DANNO DA RITARDO TRA EQUILIBRIO DI BILANCIO E SOLIDARIETÀ

Sentenza C.G.A. Regione Sicilia n.1136 del 2020, rimessione alla Plenaria sulla natura della responsabilità della P.A. : l'assist è servito.

di **Attilio Simonelli**

IUS/10 - DIRITTO AMMINISTRATIVO

Estratto dal n. 3/2021 - ISSN 2532-9871

Direttore responsabile

Raffaele Giaquinto

Publicato, Venerdì 5 Marzo 2021

 Abstract ENG

C.G.A. Regione Sicilia n. 1136/2020, the referring order to Plenary session of Council of State about public administration responsibility system: a good assist provision.

Sommario. 1. Premessa; 2. Problematiche di diritto; 3. La natura della responsabilità della P.A., alcune considerazioni sostenibili per uno scopo meno sostenibile; 4. Risarcimento, un limite di tollerabilità più alto, in un labile equilibrio tra Finanza Pubblica e solidarietà; 5. Un singolare concetto di extra ordinarietà; 6. Una lettura evolutiva, la volontaria esposizione al rischio; 7. Precedenti in linea con la sentenza rimettente e i segni della deriva del danno da ritardo; 8. Conclusioni. Tra tollerabilità per il privato e il “caso fortunato”

1. Premessa

La questione attiene alla concessione di una autorizzazione unica utile all’impresa ricorrente per accedere all’erogazione di finanziamenti per la costruzione di impianti fotovoltaici idonei alla produzione di energia rinnovabile. L’impresa si duole del fatto che il ritardo colpevole della P.A. nel fornire il provvedimento necessario abbia costituito non solo la fonte del classico danno da ritardo, bensì anche di un danno che attiene ad un diverso lucro cessante purtuttavia derivante dal suddetto ritardo. Ciò in ragione del fatto che a fronte del termine di 180 giorni previsto per legge per la conclusione del procedimento, la P.A. giunge alla positiva valutazione della richiesta dopo circa tre anni, momento in cui ormai l’erogazione di sussidi per il finanziamento di tali investimenti si era conclusa. Era infatti intervenuta una norma, l’art. 65 della L. 27/2012, che arrestava la corresponsione dei sussidi per gli impianti solari fotovoltaici con moduli collocati a terra in aree agricole. Ciò avveniva già prima dell’esaurimento delle somme messe a disposizione allo scopo, avvenuto nell’anno successivo.

Il Tar siciliano si è espresso negativamente sulla domanda risarcitoria per questioni che attengono unicamente al rito. Pertanto, la società ricorrente ha proposto appello innanzi al Collegio di Giustizia Amministrativa della Regione Sicilia. Di qui quest’ultimo giudice, con la sentenza n. 1136 del 2020 in commento, ha ritenuto necessaria la rimessione di una serie di questioni all’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato. Essa percorre, spesso con fatica, determinati ragionamenti di cui si darà conto appresso, che sono chiaramente incentrati sulla ferma volontà di escludere la risarcibilità del lucro cessante da ritardo. Nel

tentativo macchinoso di raggiungere questo scopo, il Collegio sottopone alla Plenaria l'interrogativo sulla natura della responsabilità della P.A., unicamente funzionale al sostegno della propria tesi e all'utilizzabilità del parametro del 1225 c.c. come espediente per dare una rilevanza giuridica alla postulata imprevedibilità dell'intervento normativo che ha definitivamente negato il finanziamento.

2. Problematiche di diritto

Il C.G.A. mostra in diversi passi un atteggiamento del tutto singolare, spendendo argomenti che paiono talvolta superati, in altri casi sfocati e incongruenti allo scopo. In realtà la forzatura sembra evidente in diversi passaggi nei quali il giudice manifesta la conoscenza (e come potrebbe farne a meno? Vista anche la chiarezza e la stabilità che ormai godono le teorie che essa vuole contestare e superare) delle teorie predominanti, viceversa tenta una rivoluzione che ha poca verve e ancor meno ragioni giuridiche dalla propria parte.

In primo luogo il C.G.A. mette in dubbio la natura extracontrattuale della responsabilità della P.A. rispolverando la mai definitivamente superata tesi del contatto sociale qualificato. La critica mossa alla preponderante giurisprudenza sul tema sarebbe anche sostenibile e incontra certamente il favore di un approccio ragionato alla questione, non foss'altro che la ragione di un intento evolutivo, che pare fregiarsi dei più nobili scopi ermeneutici, sia nient'altro che lo stratagemma per utilizzare l'art. 1225 c.c. . Quest'ultimo articolo, che limita il risarcimento al danno prevedibile, è applicabile unicamente alla responsabilità contrattuale non essendo richiamato tra le norme comuni alla responsabilità aquiliana.

La ratio che pare muovere il Consiglio è quella di qualificare come straordinaria la vicenda che attiene alla emanazione della norma. E di ciò si darà conto più approfonditamente nel prosieguo.

In secondo luogo, la sentenza pare riconoscere alla responsabilità della P.A. delle caratteristiche di gravità e necessaria rilevanza del danno che conducono verso la solita deriva del *tertium genus*, sempre più spesso porto sicuro della irresponsabilità interpretativa dei giuristi che usano coniare nuove categorie per necessità spicciole, per incapacità di operare delle scelte nette o, come nel caso di specie, per rafforzare tesi utilizzando argomenti poco convincenti.

In terzo luogo, la pronuncia sembra utilizzare delle affermazioni che non paiono memori dei neppure troppo recenti approdi della giurisprudenza civile, nella specie delle SS. UU. cc.dd. di San Martino del 2019^[1], sulla differenza tra la causalità estintiva e causalità

costitutiva. Nella specie si nega la necessaria corrispondenza tra violazione della norma contrattuale e danno conseguenza, specie nel caso in cui ci sia in un interesse immediato che si pone nella necessaria strada per giungere alla soddisfazione dell'interesse mediato e finale. Tale ormai solida convinzione giurisprudenziale non sembra far pienamente parte del corredo di conoscenze utilizzate ai fini della soluzione della controversia dal C.G.A. il quale in più punti pare convinto di una relazione di corrispondenza biunivoca tra violazione del contratto e danno conseguenza al bene finale. Ciò, è evidente, non partecipa direttamente della questione in oggetto ma dà il metro di quanto la decisione risulti poco puntuale su diverse questioni e forse poco attenta ad altre.

3. La natura della responsabilità della P.A., alcune considerazioni sostenibili per uno scopo meno sostenibile

La responsabilità della P.A. viene qualificata come responsabilità da contatto sociale qualificato, riconducibile a quelle forme di responsabilità contrattuale o, per meglio dire, da inadempimento di una obbligazione preesistente, e che si genera proprio con il contatto tra privato e soggetto dotato di una particolare qualifica, autorità od autorevolezza. La tesi è certamente sostenibile in quanto la P.A. non è un soggetto qualunque ma riveste una forma ed una sostanza per così dire "professionali" ed autorevoli, tali da ingenerare legittimi affidamenti nel privato che con essa ha contatto. Tuttavia, la questione si era tendenzialmente sopita, senza però che la giurisprudenza prendesse definitivamente posizione sul punto, in quanto l'onere della prova in capo al danneggiato privato era sostanzialmente ridotto in virtù di una riconosciuta presunzione di colpevolezza rinvenibile nell'illegittimità dell'agire della P.A.. Presunzione che spetta alla stessa Amministrazione superare allegando eventi o circostanze che la rendano salva dalle conseguenze negative tipiche. Il peculiare termine decadenziale del diritto amministrativo supera, poi, ogni altra questione di differenza tra le due grandi famiglie di responsabilità che fanno capo alla responsabilità derivante dalla violazione di una obbligazione, da una parte, e del *neminem laedere*, dall'altra.

Ad ogni modo, lo dice anche la stessa sentenza in commento, le uniche differenze che rimangono da definire e che, oltre a rivestire un interesse prettamente dogmatico, renderebbero utile la definitiva presa di posizione su quale sia il tipo a cui è ascrivibile la responsabilità della P.A., consistono nei meccanismi della mora, e soprattutto nell'utilizzabilità dell'art. 1225 c.c. .

Inoltre, a sostegno delle proprie affermazioni la pronuncia sostiene che la responsabilità extracontrattuale non abbia una natura soltanto compensatoria ma incarni anche e soprattutto una funzione sanzionatoria e punitiva, obliterando così i fiumi di inchiostro che, a ragione, sono stati impiegati per descrivere tale tipo di responsabilità anche e

soprattutto in relazione al tema dei danni punitivi, della delibabilità di sentenze straniere che li riconoscano e della generale possibilità di immaginare la compatibilità del sistema di diritto italiano con tale categoria straniera dei “punitive damages”^[2].

Ancora, le perplessità aumentano quando la pronuncia, per avallare la riconduzione alla categoria della responsabilità contrattuale, utilizza l’esempio della giurisprudenza che ha riconosciuto una tale forma di responsabilità là dove non sia possibile eseguire il giudicato. Ma è evidente che l’esistenza di un giudicato instaura di per sé un rapporto che lega l’obbligato e il beneficiario della pronuncia, il che rende logicamente inutile l’asserzione al suo scopo di sostegno della tesi principale.

Ebbene, al fine di rafforzamento delle proprie posizioni, la sentenza utilizza l’argomento della responsabilità precontrattuale che ritiene avere natura contrattuale, compiendo un’asserzione che, di nuovo, può essere anche valida e sostenibile, anche da parte di chi scrive, tuttavia incontra il limite dell’incertezza e dell’ondivago terreno nella quale essa ancora si aggira nella giurisprudenza di legittimità. Di nuovo, a fini definitivi e descrittivi, pare che la pronuncia affermi che la responsabilità precontrattuale attenga al solo interesse negativo, il che non è ormai più sostenibile da diversi anni essendo definitivamente sdoganata la possibilità di risarcire, a titolo di responsabilità precontrattuale, l’interesse positivo differenziale relativo al quantum di diversità tra il contratto concluso e quello che sarebbe stato concluso senza la violazione della buona fede pre-stipula^[3].

Il che, di nuovo, non incide direttamente sulla questione in commento ma dà il metro dell’affidabilità tecnico giuridica di tutta la decisione e illumina la stessa di una luce che tradisce qualche ombra di troppo sulla validità delle proprie tesi.

4. Risarcimento, un limite di tollerabilità più alto, in un labile equilibrio tra Finanza Pubblica e solidarietà

La questione che più attrae, a prima lettura, è quella dell’utilizzo della solidarietà e dell’invocazione degli equilibri di bilancio per giustificare, una volta inquadrata come contrattuale la responsabilità, la lettura data alla vicenda giuridica.

In prima battuta, la pronuncia manifesta il proprio orientamento incentrato sulla diversità ontologica della responsabilità della P.A. rispetto a quella di qualsiasi altro soggetto. Si rammenti, per inciso, che ciò è coerente con la tesi seguita dal C.G.A. e funzionale alle conclusioni che esso ritiene di dover raggiungere.

Ebbene, la P.A. viene ritenuta un soggetto che deve godere necessariamente di una forma

di privilegio in quanto portatrice mediata di una serie di interessi che fanno capo alla collettività. Sarebbe salvo, pare doversi intendere, il dettato dell'art. 3 Cost. in quanto l'Amministrazione si troverebbe in una posizione diversa e non eguale rispetto ad ogni altro soggetto. Essa, di conseguenza, sarebbe titolare di uno statuto sulla responsabilità del tutto peculiare.

Il fatto che il pagamento del risarcimento del danno potrebbe dar luogo a non meglio precisate duplicazioni di spesa, come la stessa pronuncia mette in evidenza, e che non sia garantito che la P.A. possa rivalersi sui soggetti che con essa si trovano in relazione di rapporto organico, farebbe discendere sulla collettività i riflessi negativi di scelte sbagliate dell'Amministrazione. Di qui il passo è breve affinché l'unico modo per manifestare concretamente il metro di tale diversità, sia la individuazione di una sorta di sfera di responsabilità aggravata entro la quale deve necessariamente collocarsi quella della P.A.. La si qualifica, forse impropriamente, aggravata nel senso che essa necessita del superamento di una soglia di tollerabilità più alta del normale, lì dove con tale ultima accezione si identifica ogni altra responsabilità di qualsiasi altro soggetto di diritto. Si manipola, così, in maniera creativa il principio di solidarietà tra consociati, che giustifica, appunto, una soglia di minima tollerabilità dei danni che possono riceversi nel contatto con gli altri, e si fa un uso potenzialmente distorto dei principi che attengono ai vincoli di bilancio di cui all'art. 81, comma 3 Cost. .

Sulla soglia di tolleranza è bene fare qualche precisazione. La pronuncia ritiene che nella valutazione dell'an e del quantum del danno bisogna tenere conto della pluralità dei soggetti e degli interessi coinvolti, che si relazionano tra loro e impongono di essere compensati sulla stessa fonte di risorse. Inoltre, si richiamano una serie di indici che derivano dall'esperienza civilistica che spesso si è occupata della sufficiente serietà del pregiudizio come limite minimo per la genesi dell'obbligazione risarcitoria.

Già in prima battuta, è evidente l'incongruenza per cui nel rapporto tra soggetto P.A. e soggetto danneggiato, quindi in un rapporto a due, sia necessario valutare, proprio all'interno di quel rapporto stesso, gli interessi di altri, nella specie della comunità su cui grava la pressione fiscale e presso la quale si irradiano "a raggera" gli effetti negativi di un esborso non preventivato. La natura particolare della P.A. e la sua caratteristica fondamentale consistente nel perseguimento del pubblico interesse, incidono già sulle sue prerogative, sui propri poteri, sui regimi di responsabilità cui sono sottoposti i pubblici dipendenti e coloro che sono in relazione di rapporto organico con il soggetto pubblico. E così per ogni altra norma amministrativa che deroghi all'ordinario regime civilistico.

Non sembra giuridicamente accettabile individuare un non ben precisato sistema che collochi la P.A. su un piano di vantaggio, ulteriore rispetto a quanto già ad essa venga

riconosciuto in virtù della sua ontologica natura di detentrica di pubblico potere, lì dove viceversa l'ordinamento tende a facilitare l'opera del privato che con la P.A. abbia contatti produttivi di esternalità negative. Si veda, a riguardo, la presunzione di colpevolezza che consegue all'agire illegittimo della P.A. e che sgrava il privato dell'onus probandi a riguardo, collocandolo sostanzialmente nella stessa situazione che avrebbe avuto ove la vicenda si ponesse nel campo della responsabilità c.d. contrattuale. Oppure, ancora, il diverso regime dell'allocazione della prova che esiste nel diritto amministrativo, più gravoso per la P.A. ritenuta, per vicinitas alla prova, più capace di allegarla senza particolari aggravii.

Inoltre, il continuo riferimento alla scarsità di risorse e l'obbligo risarcitorio che «drena denaro pubblico dalle funzioni che deve perseguire per legge» sembra essere il punto su cui la decisione ha inteso fare leva. In aggiunta, si evidenzia la preferenza che esiste nell'ordinamento per la tutela in forma specifica, rispetto a quella per equivalente, quindi per la fornitura del bene della vita piuttosto che del suo equivalente economico. Tutte affermazioni che in astratto ed avulse dal contesto in cui sono collocate, risultano comprensibili e degne di approvazione e consenso, ma l'ulteriore conseguenza che impone di subordinare il risarcimento del danno alla programmazione della spesa pubblica, sembra un salto quantico che la logica giuridica e soprattutto l'impalcatura del diritto amministrativo non sono in grado di sopportare.

Subordinare il risarcimento del danno, derivante nel caso di specie dalla perdita del lucro cessante, conseguenza di un colpevole e notevole ritardo della P.A., ad una non meglio precisata tollerabilità del pregiudizio parametrata su quanto il singolo deve essere disposto a sopportare per non gravare troppo sulla comunità, sembra una posizione davvero insostenibile. La mancanza di un parametro definito, il ricorso alla valutazione priva di limiti stabiliti da parte di un giudice che si fa anche contabile, che, perciò, valuta l'impatto del risarcimento del danno sull'equilibrio di bilancio e che sindacava l'accogliibilità di una richiesta risarcitoria in base alla disponibilità dell'ente pubblico, paiono degli scenari che sfiorano la fantascienza del diritto. Allora l'effettività della tutela e la possibilità che il privato sia ricollocato nella posizione che avrebbe avuto senza l'inflizione del danno, sarebbero inevitabilmente subordinate alla capacità delle entrate dell'Ente di far fronte all'esborso derivante dal summenzionato obbligo risarcitorio. Il che darebbe luogo alle seguenti conseguenze irragionevoli: una P.A. che mantenga un bilancio costantemente dissestato sarebbe esonerata dal risarcimento del danno fino ad una certa soglia; tale soglia subirebbe un innalzamento costante e simmetrico rispetto all'aumento del dissesto; da ciò conseguirebbe una sorprendente irresponsabilità sempre più estesa quanto più fallimentare e disattenta sia la gestione finanziaria dell'ente pubblico.

Singolare e degna di nota è la non facilmente comprensibile affermazione che «non possa essere accollata al soggetto pubblico anche la prospettiva privatistica dell'interesse (con la

portata patrimoniale che l'accompagna), cioè quella lasciata alla libertà individuale o imprenditoriale, rispetto alla quale è precluso, per i motivi sopra illustrati, l'intervento dell'Amministrazione, che interviene soltanto sulla portata pubblicistica dell'interesse del privato». Ciò a dire che non è addossabile alla P.A. il risarcimento del lucro cessante in quanto non fa parte di quanto ascrivibile alla condotta della Pubblica Amministrazione secondo una relazione di causalità. Il che continua a spiazzare qualsiasi lettore che sia a conoscenza delle teorie classiche sulla causa e della teoria dell'equivalenza causale. E' ovvio che al danneggiante non può essere ascritto il danno conseguenza che non abbia più alcun tipo di legame causale con la condotta illegittima, tuttavia anche ove intervengano fattori inerenti alle scelte del singolo, la giurisprudenza ha spesso utilizzato delle presunzioni idonee a valutare prognosticamente quali sarebbero state le scelte presumibili del danneggiato, stabilendo un minimum, sottoposto ad un regime presuntivo relativo che ammette la prova contraria in aumento ed in diminuzione. Si pensi all'utilizzo del parametro degli interessi derivanti dai titoli di Stato con scadenza non inferiore ad un anno, utilizzato come indice presuntivo dell'utilizzo che il creditore avrebbe fatto del denaro che non gli è stato consegnato secondo le scadenze prescritte.

Nel caso di specie, il lucro cessante sembra chiaramente porsi nel solco delle conseguenze che dipendono direttamente dall'agire colpevole della P.A., in quanto rientrante nelle conseguenze favorevoli dell'uso che il privato avrebbe fatto della autorizzazione. Uso che peraltro aveva manifestato più volte alla P.A., la quale, per inciso, ha manifestato così di violare oltre che il termine del procedimento, anche ogni altro principio di buona fede, conosciuta l'esiguità e la naturale temporaneità dei sussidi cui l'impresa si proponeva di accedere.

E ciò introduce la trattazione del punto nevralgico del presente commento, quello relativo alla straordinarietà dell'evento relativo alla emanazione della norma sopravvenuta che impedisce l'accesso al finanziamento.

5. Un singolare concetto di extra ordinarietà

La sopravvenienza normativa, afferma la sentenza, è un evento comunque straordinario che interrompe il nesso di causalità, nel caso in cui si voglia ancora optare per la tesi della responsabilità extracontrattuale, oppure che rientra pienamente nel novero degli eventi che ex art. 1225 c.c. limitano o escludono del tutto la responsabilità.

Si ritiene tuttavia che sia totalmente da sindacare una tale presa di posizione dogmatica per i motivi che seguono.

In primo luogo, la categoria dei sussidi o finanziamenti che vengono erogati da enti

pubblici ha una natura normalmente basata sull'esaurimento delle risorse messe a disposizione. Stabilita una somma complessiva, che spesso viene implementata nel corso del tempo, esiste un frangente temporale fisiologico più o meno lungo entro il quale le richieste e le conseguenti erogazioni a favore degli aventi diritto diminuiscono il quantitativo messo a disposizione fino ad esaurimento dello stesso. Pertanto la norma che è intervenuta per stabilire la definitiva conclusione della campagna di finanziamento interviene in questo contesto, nel quale si riversano anche le valutazioni politico - economiche che servono a destinare le risorse, quelle a cui il C.G.A. pare particolarmente attento, lì dove più è necessario. Non persuade pertanto la visione dell'autorità decidente che si arroga il diritto di qualificare tale intervento normativo come l'espressione del fatto che "l'ordinamento non ritiene più meritevole di tutela" l'interesse che sottostà alla previsione di una tale erogazione di denaro pubblico. Non convince neppure l'affermazione per cui nella scelta tra perseguire interessi del passato, non più ritenuti meritevoli di tutela, o utilizzare quelle stesse risorse per agire sul futuro, ci si debba far guidare da un principio di solidarietà in senso generazionale che imporrebbe di "rivolgere lo sguardo, fosse anche per un principio di autoconservazione", al futuro. La pronuncia si accosta alla vicenda quasi come se effettivamente la norma escludente l'accesso al finanziamento per l'impresa ricorrente fosse intervenuta nelle more del termine di 180 giorni per concludere il procedimento relativo all'autorizzazione unica. In tal caso, è evidente che la straordinarietà dell'evento non potrebbe essere addossata alla P.A. in quanto il *factum principis* impedisce in sé il nesso causale tra il danno e la condotta della P.A. che è legittima finché permane entro i termini di legge. L'impresa ricorrente non avrebbe potuto dolersi, in altri termini, del mancato conseguimento del finanziamento e delle conseguenze positive che ne derivano in termini di produzione e vendita di energia, ove fosse intervenuta nelle more dei 180 giorni suddetti una norma che escludeva la sua categoria dal novero dei potenziali richiedenti.

A smentita di quanto il Consiglio di Giustizia sostiene, vi è anche la circostanza che la L. 27/2012 contiene una disciplina transitoria che fa salve le autorizzazioni ormai concesse per le quali gli impianti sono in via di completamento e anche per i soggetti che avessero soltanto presentato domanda entro la data di entrata in vigore della norma, subordinando la salvezza di tali richieste alla messa in esercizio dell'impianto entro un anno dalla data di entrata in vigore della suddetta disposizione.

Il che evidenzia quanto il legislatore non sia stato spinto dalla ratio che il Consiglio di Giustizia invece ritiene alla base della novella: nello specifico, il fatto che vengano fatte salve anche le mere richieste presentate prima dell'entrata in vigore della norma, fa ragionevolmente pensare che l'affidamento ingenerato dal precedente quadro normativo sia prevalente rispetto alla esclusione di determinati soggetti legati a terreni con determinate caratteristiche. Da cui, in maniera consequenziale, non può che desumersi che alla base della novella non ci siano le motivazioni tranchant che il Consiglio immagina in

capo al legislatore, perché ove il ripensamento di quest'ultimo fosse basato sulla erroneità della concessione di determinati finanziamenti, ben avrebbe potuto ritenere recessivo l'interesse dei privati che avessero soltanto presentato delle domande, dinanzi ad un netto cambio di rotta ispirato da forti ragioni sulla rilevanza pubblicistica del regime incentivante. L'argomento pertanto mostra una certa fragilità e non sembra di per sé capace di convincere sulla imprevedibilità e straordinarietà ex art. 1225 c.c. dell'intervento normativo. In realtà la P.A. avrebbe dovuto certamente attendersi la fine del regime incentivante, che sarebbe giunto infatti di lì a poco, nel 2013, per esaurimento delle somme destinate allo scopo, come è normale in questi regimi di sussidio alle imprese. Quindi la P.A. avrebbe ben potuto aspettarsi un esito finale della campagna di finanziamenti pubblici, che sarebbe derivato dal fattore imprevedibile ex ante relativo al numero delle domande accolte, e avrebbe dovuto avere cura di completare l'iter necessario nei termini di legge. Il pesante ritardo (la prima istanza è stata presentata in data 30 giugno 2009 ed il procedimento si è concluso il 18 febbraio 2013) è certamente un fattore incontrovertibile, lo è allo stesso modo il fatto che la norma è intervenuta ad escludere un finanziamento che non era concepito ab origine come perpetuo, bensì come naturalmente caduco e sottoposto all'imprevedibile numero delle domande accolte. Quindi, guardando alla regolarità causale, cui si è giustamente rivolto lo sguardo della pronuncia, pare che rientri nella fisiologia dello svolgimento e dell'evolversi degli eventi anche la fase terminativa del regime incentivante.

Ancora, la norma non ha chiesto, e forse non avrebbe potuto, pena la violazione di legittimi affidamenti, la restituzione delle somme già erogate perché trasferite in virtù di una norma illegittima o priva di razionalità giuridica piuttosto che economica, né ha qualificato in tal senso la passata scelta di inserire determinati soggetti e determinati terreni tra i destinatari del programma di finanziamento. La collocazione all'interno di una norma dalla rubrica Misure urgenti in materia di concorrenza, liberalizzazioni e infrastrutture nulla dice sulla natura dell'intervento, ben potendo essere viceversa compatibile con la ricollocazione delle risorse magari in ragione di una quantità di domande che hanno focalizzato gli incentivi pubblici prevalentemente su una categoria di soggetti o di ambiti. Tra tali soggetti evidentemente, e stando alle relazioni del c.t.u., avrebbe dovuto annoverarsi di certo anche l'impresa ricorrente e tanto basta per rinvenire l'esistenza del nesso causale di cui si discute. Il dato incontrovertibile è che se la P.A. avesse rispettato i termini, oppure avesse concluso l'iter procedimentale con un ritardo ragionevole anche in considerazione dei termini massimi di conclusione del procedimento, l'impresa ricorrente avrebbe avuto determinati vantaggi economici derivanti dalla messa a reddito degli impianti di produzione di energia. Il fatto sopravvenuto dell'intervento normativo non pare un fattore da solo idoneo ad interrompere il nesso di causalità, perché rimane sostanzialmente estraneo alla vicenda e si pone, per di più, in uno spazio temporale molto distante dalle domande che instaurano l'inizio del procedimento.

La ratio dell'art. 1225 c.c. è quella di limitare il risarcimento del danno a quello che si sarebbe potuto prevedere al tempo in cui è sorta l'obbligazione, salvo il caso di dolo, in ragione di un evento straordinario che nel rapporto intervenga a rendere imprevedibili le conseguenze dell'inadempimento. Il debitore non deve, pertanto, essere esposto a conseguenze peggiori rispetto a quelle che avrebbe potuto calcolare quando ha instaurato il rapporto con il creditore. La posizione di egemonia e di paternalistica preminenza del soggetto pubblico, tuttavia, lo colloca su un piano diverso, che impone una riflessione sulla applicabilità di tale articolo alla P.A..

In primo luogo l'Amministrazione conosce funditus gli obblighi, anche di buona fede, a cui è sottoposta vista la procedimentalizzazione che connota la sua attività e la vastità delle regole espresse che la coinvolgono. In secondo luogo non le è preventivamente concessa una valutazione dei rischi che le derivano da una particolare relazione o da uno specifico contatto, non potendo essa esimersi dall'addivenire a quest'ultimo una volta che il privato si sia legittimamente rivolto ad essa. Il che potrebbe, da una parte, avallare la tesi addirittura ampliativa del significato e dell'operatività dell'art. 1225 c.c. come modulo utile alla P.A. per tenersi al riparo da conseguenze imprevedibili a cui però non può sottrarsi. Viceversa, tale circostanza ben potrebbe, allo stesso modo, segnare il passo della diversità della P.A. rispetto ad ogni altro debitore, perché, anche in virtù degli scopi di pubblico interesse cui è demandata, è dotata di tutti gli strumenti prognostici per prevedere, anche in base agli obblighi di legge di cui è destinataria, nonché del regime di responsabilità erariale, che dal proprio operato possano derivare una serie di conseguenze negative, ancor più di quelle derivanti dal rapporto col privato. Ciò in ragione della non sostituibilità della P.A. rispetto alla tipica sostituibilità degli operatori del mercato. La P.A. sa di essere l'unico soggetto con cui il privato può interloquire per ottenere il bene della vita cui aspira e necessita pertanto di una responsabilizzazione più salda e pervasiva che allontana di più i confini dell'imprevedibile dalle scusanti che l'Amministrazione può utilizzare a suo favore. Vista la potenziale rilevanza dei rapporti economici rispetto ai quali l'Amministrazione si pone come necessario intermediario ai fini della eliminazione delle barriere e dei limiti che incontra il privato a causa della necessaria regolazione legale delle autorizzazioni e concessioni, ad essa è demandato un compito di cui già conosce la delicatezza.

Ci si deve, poi, confrontare con un interrogativo finale: era prevedibile che intervenisse una norma di legge o un decreto ministeriale che ponesse fine al regime di finanziamento?

Probabilmente non era prevedibile la sopravvenienza di quel tipo di norma, anche se, come sopra evidenziato, il legislatore spesso tende a modificare in corso d'opera il regime di finanziamento, con una più precisa taratura dei settori bersaglio del contributo utile allo sviluppo economico (o anche ambientale come nel caso di specie). Ma era prevedibile una

norma che intervenisse a bloccare l'erogazione, a maggior ragione dopo il trascorrere di un non indifferente lasso temporale, anche solo per dichiarare esaurita la somma destinata a finanziamento, come poi è effettivamente accaduto nell'anno 2013. Quella del 2012 non è una novella che dal cielo piove addosso all'Amministrazione cogliendola di sorpresa.

6. Una lettura evolutiva, la volontaria esposizione al rischio

A tal riguardo sembra potersi accedere ad una lettura evolutiva per cui quella analizzata sia una vera e propria forma di volontaria esposizione al pericolo, che si sostanzia nel ritardo ingente, e dalla quale parrebbe discenderebbe l'addossabilità di ogni conseguenza pregiudizievole, cioè nel caso il risarcimento danni da lucro cessante, alla stessa P.A. . Se questa teoria è stata spesso utilizzata, nel campo delle forme speciali di responsabilità aquiliana, per affermare la effettiva interruzione del nesso di causalità tra condotta del danneggiante responsabile ed evento di danno, tuttavia in questo caso si intende valorizzarla per giustificare il contrario, cioè la permanenza di un nesso causale che non viene inciso. In questo caso è la condotta del danneggiante, così spregiudicata e sprezzante delle conseguenze che ne possono derivare, ad impedire all'evento, consistente nell'entrata in vigore della norma elidente il finanziamento, di produrre un effetto incidente sul nesso causale. L'esposizione alle conseguenze negative tramite una condotta connotata da una tale illegittimità perpetrata per un tempo irragionevolmente lungo (circa 3 anni), fa in modo che la P.A., anche in considerazione del ruolo che svolge nell'ordinamento, debba farsi carico di quanto ha prodotto.

Pertanto, si auspica una maggiore responsabilizzazione della P.A. piuttosto che una deresponsabilizzazione fondata sull'equilibrio di bilancio che vede perdenti i diritti e gli interessi del privato dinanzi a quelli della collettività. Il privato come singolo, del resto, fa comunque parte della comunità, rispetto alla quale non si pone in alcuna contrapposizione. La sua pretesa non può subire il diniego di riconoscimento per il solo fatto che ciò darebbe luogo ad una deviazione delle risorse pubbliche, salvo che sia provato che da tale riconoscimento deriverebbero degli effetti esiziali su tutti i servizi che riguardano la comunità di riferimento, quindi anche il richiedente. In tal caso, forse, si potrebbe invocare quella solidarietà generazionale cara al Giudice rimettente.

Si permetta poi una notazione puramente pragmatica: la questione sembra particolarmente decisa a coinvolgere profili dogmatici di un certo rilievo forse solo perché di altrettanto rilievo è il quantum risarcitorio milionario richiesto dall'impresa ricorrente. È ovvio che ciò inserisce nella vicenda, da un lato, un elemento che ne svaluta la portata rivoluzionaria quanto ai fini, e dall'altro, inquina il ragionamento sulla solidarietà, gli obblighi di bilancio e la deviazione delle risorse dai propri fini di utilità pubblica, perché basato su una somma molto alta. Quando viceversa il risarcimento sia di minore entità, tale da non

mettere in discussione la possibilità che la comunità si giovi delle risorse pubbliche così come programmate nella loro spesa, è evidente che tutta l'impalcatura perde sostegno e che la presunta soglia di tolleranza relativa agli illeciti della P.A. si abbassa. La universalità dei principi che la decisione vorrebbe introdurre è, quindi, fortemente inficiata dalla seguente deduzione inferenziale: dinanzi a danni di modico valore il privato sarebbe tutelato, mentre dinanzi a risarcimenti particolarmente ingenti il danneggiato vedrebbe svilita la propria pretesa. Se è corretto il ragionamento deduttivo, la soglia di tolleranza opererebbe verso l'alto e non verso il basso come accade nella normalità delle vicende risarcitorie, per giustificare la sopportazione di pregiudizi di minimo impatto sulla sfera giuridica del danneggiato. Ciò condurrebbe così ad una ulteriore peculiarità foriera di una serie di incongruenze inspiegate.

E, poi, siamo sicuri che la collettività tragga giovamento soltanto dalla stabilità dei conti dell'Ente pubblico territoriale di riferimento? Non è che per caso alla collettività interessi anche che, ove sia destinataria di un danno prodotto dalla P.A., quella non si sottragga al risarcimento invocando principi generali e presupposti fumosi?

7. Precedenti in linea con la sentenza rimettente e i segni della deriva del danno da ritardo

Le pronunce richiamate dalla sentenza de qua e quelle che si sono occupate della stessa questione, sembrano tutte seguire il filone della imprevedibilità dell'intervento normativo. Tuttavia, forse per dar man forte ad un argomento che non persuade fino in fondo, hanno cura di apporre accanto all'evento ritenuto straordinario, una serie di altri indici che manifestano la palese interruzione del nesso causale. Tra questi vi è la complessità della vicenda, l'intervento sopravvenuto di ulteriori fattori quali il tempo e la mutazione delle scelte dei soggetti richiedenti il risarcimento che, valutata l'antieconomicità dell'operazione in assenza del contributo, normalmente recedono dal proprio intento di realizzazione delle opere.^[4]

Ciò pare prognosticamente costituire un fertile humus affinché l'Adunanza Plenaria tenti di giustificare, forse con maggiore forza interpretativa ed autorevolezza delle soluzioni giuridiche adottate, la persistenza di questa tendenza volta ad incentivare la qualificazione della straordinarietà dell'intervento normativo.

Ad ogni modo, in queste pronunce relative a casi analoghi a quello in commento, si rinviene una costante opinione giuridica, avallata da una serie di recenti pronunce del Consiglio di Stato, che pare porsi in contrasto con la tesi dominante in materia di danno da ritardo sin dalla consacrazione dell'Ad. Plen. n. 5/2018. Quest'ultima pronuncia sembrava aver definitivamente fugato ogni dubbio sulla configurabilità di un danno da

ritardo “mero” consistente nella violazione di un dovere comportamentale cui deriva la frustrazione di un diverso bene della vita coincidente, secondo alcuni, nel fattore tempo, secondo altri nella libertà di autodeterminazione negoziale, formula, peraltro, che ha sempre destato sospetti ed accuse di indeterminatezza. Comunque, non pareva in dubbio che il danno da ritardo ex art. 2 bis della L. 241/90 spettasse a causa della violazione del termine procedimentale ed a prescindere dalla spettanza del bene della vita richiesto alla P.A.: anche il diniego deve giungere entro il termine di legge affinché l’operatore economico sia libero di determinarsi e di compiere scelte informate e consapevoli, prive delle aspettative che permangono nell’attesa della decisione pubblica.

Ebbene, esiste un filone di tale recente giurisprudenza che pare negare quanto espresso poco sopra, sulla scorta di una visione che oblitera il danno da ritardo mero e che subordina qualsiasi risarcimento, in un’ottica che pare conformarsi a quella restrittiva utilizzata dal Consiglio di Giustizia, alla spettanza del bene della vita conseguito con ritardo. Il che farebbe pensare che la tardiva risposta negativa della P.A. rispetto alla richiesta del privato non sia mai produttiva di un danno da ritardo^[5]. In realtà a tal riguardo bisogna compiere delle necessarie precisazioni.

Ogni discorso deviante dai canoni prescritti dalla Plenaria n. 5 del 2018 parte dalla osservazione per cui è necessario comunque provare la conseguenza del danno da ritardo^[6]. E questo pare, certamente, comprensibile. Forse postulare che dal ritardo mero discenda un danno in re ipsa a causa del solo superamento del termine, determina un meccanismo troppo severo per la P.A. al limite della funzione sanzionatoria che in tale campo non pare trovare spazio. Perciò sarà necessario quantomeno allegare le deviazioni che il comportamento illegittimo della P.A. ha provocato sulle potenziali scelte dell’operatore economico, parametrando il risarcimento sull’entità del ritardo e su quanto quest’ultimo abbia potuto incidere sulle attività economiche dell’istante in inascoltata attesa. Tra l’orientamento della Plenaria del 2018 e l’affermazione per cui sia comunque necessaria la spettanza del bene vita cui mira l’istanza del privato, passa la stessa differenza che intercorre tra l’attuale sistema di implementate garanzie per il privato, attento anche ai canoni della buona fede e della correttezza, ed una serie numerosa di passi indietro sulla strada impervia dell’effettività delle tutele e degli strumenti utili al privato.

Il problema forse merita di essere inquadrato in maniera più analitica per evitare fraintendimenti di sorta. Pare doversi ritenere che il richiamo sovente operato alla spettanza del bene della vita nei recenti approdi giurisprudenziali citati, debba applicarsi al solo risarcimento del lucro cessante da ritardato conseguimento del bene stesso. Il riferimento al lucro cessante in tali casi presuppone sempre l’accertamento sulla spettanza del bene della vita finale perché, per rimanere al caso de quo, per chiedere il risarcimento che deriva dalla perdita dell’utile derivante dall’impossibilità di aver messo in opera un

impianto fotovoltaico, è necessario dimostrare la spettanza dell'autorizzazione unica quindi l'adozione del provvedimento favorevole.

Siamo fuori dal campo del danno da ritardo mero, perché si sindacava qualcosa di diverso dalle conseguenze derivanti dall'incertezza. Viceversa si chiede il ristoro per non aver avuto un bene della vita utile a conseguire un certo guadagno ormai andato perduto. Incongruenti sono tutte quelle affermazioni che addirittura cercano conforto nella differenza che intercorre tra i diversi commi dell'art. 2 bis della L. 241/90^[7].

Di qui è chiaro che quando la questione sul lucro cessante sia stata posta con regolarità dinanzi alle Corti, i soliti canoni siano risultati inidonei a dare risposte e siano state necessarie delle affermazioni giuste ma spesso non contestualizzate o meglio dimentiche della differenza tra il danno da ritardo mero e il danno da ritardato conseguimento del bene della vita.

L'espressione forte per cui «Il tempo dell'azione amministrativa non è un bene in sé, ma la misura di un bene consistente nella soddisfazione dell'interesse ottenibile soltanto mediante il legittimo, tempestivo, esercizio della stessa azione amministrativa»^[8] deve essere intesa in un'ottica evoluta di compatibilità col sistema. Il generale concetto di bene cui si fa riferimento e che pare, nelle intenzioni della pronuncia citata, inteso solo come bene finale della vita collegato all'adozione del provvedimento favorevole, non può non considerare e contenere anche il già più volte citato bene tempo o la libertà di autodeterminazione negoziale. Ciò si ricollega, è evidente, alla repulsione dell'ordinamento per una giurisdizione c.d. oggettiva e alla costante valorizzazione di una concezione soggettiva dell'azione amministrativa che non può essere volta al mero sindacato della legalità ma deve essere sostenuta da un interesse differenziato. Quindi è certo che il tempo dell'azione amministrativa non può sostanzarsi in un bene in sé, metro della mera legittimità dell'azione della P.A. ed avulso dai canoni di diversificazione e personalità dell'interesse fatto valere dal privato. Ma tale interesse può consistere non solo nel bene della vita cui la richiesta mira, bensì anche nel bene inerente alla certezza dei rapporti giuridici ed alla possibilità di autodeterminarsi liberamente nel campo economico. Pertanto è chiaro che non si potrà di certo domandare il risarcimento del danno da ritardo senza allegare e provare quantomeno la perdita, quindi il danno conseguenza, derivante dalla pura e semplice incertezza tipica del ritardo, risarcibile anche ove al privato spetti comunque un provvedimento negativo o di diniego. Ma ciò non vuol dire che non trovi improvvisamente cittadinanza nell'ordinamento quello che è stato canonizzato come danno da mero ritardo. Non può voler di certo dire che così venga meno una tale conquista del tempo recente. Bensì soltanto che bisogna prestare attenzione a verificare di quale lucro cessante relativo a quale bene si stia chiedendo il ristoro.

8. Conclusioni. Tra tollerabilità per il privato e il “caso fortunato”

Ebbene, il discorso non può volgere a conclusione senza tornare, a chiusura del cerchio ed ai fini di una valutazione di sistema, su un concetto che ha impegnato la prima parte del contributo, quello cioè del limite di tollerabilità. Il Consiglio lo utilizzava per coniugare diversamente la responsabilità della P.A., subordinando l'an risarcitorio ad un limite di tollerabilità più alto rispetto al normale per i predetti obblighi di bilancio e per le ricadute, in termini di risorse sottratte, sulla comunità di riferimento.

Tuttavia, esiste anche il privato in questo contesto, argomento troppo poco considerato nella pronuncia in commento. Viene, poi, da chiedersi fin dove possa spingersi, partendo da questi presupposti, un tale presunto limite di tollerabilità. Fin dove giunga il limite di sopportazione del privato in costanza di un atteggiamento prevaricatore e sordo della P.A. alla quale, peraltro, erano state rivolte diverse note informative che la rendevano edotta della necessità di ottenere il provvedimento autorizzatorio per accedere al finanziamento. Il ritardo che impedisce di accedere ad un regime che sarebbe spettato al ricorrente e, in conseguenza di ciò, di avere un determinato reddito, non sembra poter essere scusato in alcun modo né possono rilevare fattori irrilevanti rispetto alla causalità che viaggia, senza interruzioni di sorta, su altri percorsi. Quando la finanza pubblica supera l'interesse legittimo del privato? E quando avviene il contrario, ci si sente di chiedersi, rovesciando la prospettiva? Quando la salute dei conti pubblici, pur in costanza di condotte gravemente colpevoli, può concedere al privato di vedersi ristorati i danni che ha subito? E la prospettiva che sottende il solo fatto di porsi questa domanda, visione nella quale la pronuncia del C.G.A. conduce chiunque addivenga alla lettura della sua pronuncia, provoca brividi difficili da dissimulare.

Il “caso fortunato”, così il Consiglio definisce il caso fortuito della introduzione della norma, è tale solo per alcuni, magari per i soggetti sottoposti al rischio di una responsabilità per danno erariale.

Sembra davvero che il padrone debba chiedere permesso in casa propria.

Note e riferimenti bibliografici

[1] Cass. civ., Sez. III, 11 novembre 2019 n. 28985; Cass. civ., Sez. III, 11 novembre 2019 n. 28986; Cass. civ., Sez. III, 11 novembre 2019 n. 28987; Cass. civ., Sez. III, 11 novembre 2019 n. 28988; Cass. civ., Sez. III, 11 novembre 2019 n. 28989; Cass. civ., Sez. III, 11 novembre 2019 n. 28990; Cass. civ., Sez. III, 11 novembre 2019 n. 28991; Cass. civ., Sez. III, 11 novembre 2019 n. 28992; Cass. civ., Sez. III, 11 novembre 2019 n. 28993; Cass. civ., Sez. III, 11 novembre 2019 n. 28994. A riguardo si veda P. STANZIONE, Il danno non patrimoniale a dieci anni dalle sentenze di S. Martino, in *Comparazione e diritto civile*, Gennaio 2019, p. 2 ss. .

[2] Cass. Sez. un., 5 luglio 2017, n. 16601; a riguardo si vedano A. PISANI, “Delitto e castigo”: appunti sui rimedi risarcitori ultracompensativi nel vigente ordinamento, in *Responsabilità Civile e Previdenza*, fasc. 3, 1 marzo 2019, pag.1036; F. BENATTI, Danni punitivi e abuso del diritto, in *Contr. imp.* 2015, p. 866, C. SCOGLIAMIGLIO, Principio di effettività, tutela civile dei diritti e danni punitivi, in *Resp. civ. prev.* 2016, p. 1134, G. PONZANELLI, Possibile intervento delle Sezioni Unite sui danni punitivi, in *Danno e resp.* 2016, p. 838; L. D’ANDREA, Principio di ragionevolezza e danni punitivi: la prospettiva costituzionale, in E. GABRIELLI e A. FEDERICO (a cura di), *Dottrina e attualità – I danni punitivi dopo le Sezioni Unite*, *Giurisprudenza Italiana – ottobre 2018*, 2288; N. SCIARRATTA, La Cassazione su astreinte, danni punitivi e (funzione della) responsabilità civile, in *Dir. Civ. Cont.*, 7 luglio 2015, 9.

[3] Cass., Sez. un., 19 dicembre 2007, n. 26725.

[4] Ex multis Cons. St., sez. V, 2 aprile 2020, n. 2210; Cons. Stato, Sez. IV, 20 ottobre 2020, n. 6351.

[5] Così si esprime la sent. Cons. St., sez. III, 2 novembre 2020, n. 6755 : «6.4. Ritiene il Collegio di dover condividere, pertanto, l’indirizzo secondo cui l’espresso riferimento al danno ingiusto – contenuto nell’art. 2-bis della l. n. 241 del 1990, così come nel comma 2 dell’art. 30 c.p.a., secondo cui può essere chiesta la condanna al risarcimento del danno ingiusto derivante dall’illegittimo esercizio dell’attività amministrativa o dal “mancato esercizio di quella obbligatoria”– induce a ritenere che per poter riconoscere la tutela risarcitoria in tali fattispecie, come in quelle in cui la lesione nasce da un provvedimento espresso, non possa in alcun caso prescindere dalla spettanza di un bene della vita, atteso che è soltanto la lesione di quest’ultimo che qualifica in termini di ingiustizia il danno derivante tanto dal provvedimento illegittimo e colpevole dell’amministrazione quanto dalla sua colpevole inerzia e lo rende risarcibile. 6.5. L’ingiustizia del danno e, quindi, la sua risarcibilità per il ritardo dell’azione amministrativa, pertanto, è configurabile solo ove il provvedimento favorevole sia stata adottato, sia pure in ritardo, dall’autorità competente ovvero sarebbe dovuto essere adottato, sulla base di un giudizio prognostico effettuabile sia in caso di adozione di un provvedimento negativo sia in caso di inerzia reiterata, in esito al procedimento (v., ex plurimis, Cons. St., sez. IV, 22 luglio 2020, n. 4669; Cons. St., sez. IV, 27 febbraio 2020, n. 1437, Cons. St., sez. IV, 2 dicembre 2019, n. 8235; Cons. St., sez. IV, 15 luglio 2019, n. 4951). 6.6. In questa prospettiva, deve qui aggiungersi, il giudizio prognostico sulla spettanza del bene della vita si presenta come un’applicazione particolare dei principi generali in tema di nesso di causalità materiale e mira a stabilire quale sarebbe stato il corso delle cose se il fatto anti giuridico non si fosse prodotto e, cioè, se l’amministrazione avesse agito correttamente (v. già Cons. St., VI, 9 giugno 2008, n. 2751 sui criteri per l’accertamento della causalità materiale, sulla base dei principi generali di cui agli artt. 40 e 41 c.p. declinati secondo la regola della c.d. “causalità adeguata” e temperati in base al canone del “più probabile che non” nonché cfr. più di recente, ex plurimis, Cons. St., sez. V, 2 aprile 2020, n. 2210; Cons. St., sez. V, 9 luglio 2019, n. 4790; Cons. St., sez. VI, 22 giugno 2018, n. 3838). 6.7. Ciò si ricollega – declinando il principio nella dimensione del danno da ritardo – al giudizio sulla spettanza del bene della vita e, cioè, al nesso fra l’inerzia della pubblica amministrazione e la frustrazione di una situazione giuridica o di un interesse a carattere preventivo vantato dal privato (v., ex multis, Cons. St., sez. V, 23 agosto 2019, n. 5810, Cons. St., sez. V, 19 agosto 2019, n. 5737, Cons. St., sez. IV, 2 dicembre 2019, n. 8235, Cons. St., sez. V, 18 marzo 2019, n. 1740, e cfr., altresì, Cons. St., Ad. plen., 4 maggio 2018, n. 5 in ordine alla possibilità di configurare un distinto danno da mero ritardo, nella diversa prospettiva della violazione dell’autodeterminazione negoziale)».

[6] Cons. St., sez. III, sent. n. 6755 del 2 novembre 2020 cit.; Cons. St., sez. IV, 22 luglio 2020, n. 4669; id. 27 febbraio 2020, n. 1437; id. 2 dicembre 2019, n. 8235; id. 15 luglio 2019, n. 4951; Cons. St., sez. V, 2 aprile 2020, n. 2210 cit.; id. 9 luglio 2019, n. 4790; Cons. St., sez. VI, 22 giugno 2018, n. 3838.

[7] Si veda Cons. St., Sez. IV 20 ottobre 2020, n. 6351 cit. la quale così si esprime: «10.5. Più in generale, il danno

da ritardo, previsto dall'art. 2-bis della legge n. 241/1990, si articola in due distinte ipotesi, diverse da quella del mero ritardo: il danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine del procedimento (comma 1) e il danno derivante di per sé dal fatto stesso di non avere l'Amministrazione provveduto entro il termine prescritto, forfettariamente ristorato con un indennizzo (comma 1 bis). 10.6. Come ha avuto modo di evidenziare la giurisprudenza del Consiglio di Stato, il citato art. 2-bis, comma 1, prevede la possibilità di risarcimento del danno da ritardo/inerzia dell'Amministrazione nella conclusione del procedimento amministrativo non già come effetto del ritardo in sé e per sé, bensì per il fatto che la condotta inerte o tardiva sia stata causa di un danno altrimenti prodottosi nella sfera giuridica del privato che, con la propria istanza, ha dato avvio al procedimento amministrativo. Il danno prodottosi nella sfera giuridica del privato, e del quale quest'ultimo deve fornire la prova sia sull'an che sul quantum, deve essere riconducibile, secondo la verifica del nesso di causalità, al comportamento inerte ovvero all'adozione tardiva del provvedimento conclusivo del procedimento, da parte dell'Amministrazione, e ciò sempre che, nell'ipotesi ora considerata, la legge non preveda, alla scadenza del termine previsto per la conclusione del procedimento, un'ipotesi di silenzio significativo (cfr. Cons Stato, Sez. V, 2 aprile 2020, n. 2210)».

[8] Cons. St., sez. III, 2 novembre 2020, n. 6755 cit.

* Il simbolo {https/URL} sostituisce i link visualizzabili sulla pagina:
<https://rivista.camminodiritto.it/articolo.asp?id=6755>