

Rassegna monotematica di giurisprudenza

Il punto sul danno da ritardo

di Maria Laura Maddalena

(Aggiornata ad aprile 2014)

Sommario: 1. La disciplina del danno da ritardo: dalla l. 18 giugno 2009, n. 69 al codice del processo amministrativo. 2. Le prime aperture della giurisprudenza amministrativa sul danno da ritardo mero. 3. Lo stato attuale della giurisprudenza. 3.1. La risarcibilità del danno da ritardo mero: un principio solo in parte acquisito dalla giurisprudenza. 3.2. L'onere della prova e la possibilità di ricorrere alla liquidazione equitativa. 3.3. Recenti orientamenti sulla possibilità di trattare la domanda risarcitoria in camera di consiglio, congiuntamente alla domanda di cui all'art. 117 c.p.a. 3.4. La determinazione dei danni risarcibili.

1. La disciplina del danno da ritardo: dalla l. 18 giugno 2009, n. 69 al codice del processo amministrativo.

L'articolo 2 bis della l. 241/90, introdotto, nella sua versione originaria, dall'art. 7 della l. 18 giugno 2009, n. 69, ha fornito per la prima volta un fondamento normativo al c.d. danno da ritardo, figura già da tempo conosciuta dalla giurisprudenza amministrativa.

Va preliminarmente chiarito che alla categoria del danno da ritardo possono essere ricondotte tre ipotesi: a) l'adozione tardiva di un provvedimento legittimo ma sfavorevole per il privato interessato; b) l'adozione di un provvedimento favorevole ma tardivo; c) la mera inerzia e cioè la mancata adozione del provvedimento.

Mentre per l'ipotesi sub b), la risarcibilità del danno da ritardo sostanzialmente coincide con il risarcimento dell'interesse legittimo pretensivo, riconosciuta sin dalla famosa sent. n. 500 del 1999 delle Sezioni Unite della Cassazione, le restanti ipotesi, ovvero la risarcibilità del danno cagionato dal ritardo nella emanazione di un provvedimento a contenuto sfavorevole per il privato, nonché dalla mera inerzia nel provvedere senza previo accertamento della spettanza del bene finale della vita richiesto, hanno fatto grande fatica ad essere riconosciute come fonti di danno risarcibili da parte della giurisprudenza e solo molto di recente, come si vedrà, vi sono state in giurisprudenza significative aperture.

Come è noto, l'**Adunanza Plenaria n. 7 del 2005**, dopo aver affermato come l'ordinamento può apprestare vari strumenti per garantire il rispetto dei tempi dell'azione amministrativa, mediante misure di carattere punitivo, disciplinare o indennitario, ha escluso che tra di essi possa trovare posto la tutela risarcitoria in sede giudiziale, in tal modo disattendendo l'ordinanza di remissione che aveva mostrato sul punto significative aperture¹. Il danno da ritardo, nella ricostruzione della Plenaria, altro non è che la forma con cui si risarcisce la lesione dell'interesse pretensivo, e presuppone pertanto che si accerti - giudizialmente o grazie alla attività amministrativa successiva - che al privato spettasse il bene della vita richiesto.

Tale impostazione, peraltro, era coerente con la prevalente giurisprudenza dell'epoca che richiedeva, in applicazione dei principi della c.d. pregiudiziale amministrativa, il previo accertamento, mediante giudizio sul silenzio, della illegittimità del silenzio e della violazione dell'obbligo di provvedere.

¹ Cons. St., ord. 7 marzo 2005, n. 875 secondo cui "l'affidamento del privato alla certezza dei tempi dell'azione amministrativa sembra ... essere interesse meritevole di tutela in sé considerato.

Un' apertura verso la tesi della risarcibilità del danno da ritardo mero (ovvero a prescindere dall'accertamento della spettanza del bene della vita finale) era stata effettuata in precedenza da **Consiglio sez. VI, sent. 15 aprile 2003, n. 1945**, laddove si era ammesso che la responsabilità potesse sanzionare anche l'inadempimento di quel generico dovere sorto in relazione al "contatto procedimentale", cosicché il danno potesse consistere nelle perdite economiche subite in conseguenza della scorrettezza del comportamento tenuto dalla amministrazione a prescindere dalla spettanza del bene della vita.

In quella pronuncia, tuttavia, si era anche chiarito che spetta al privato scegliere, nella domanda, come impostare la controversia e decidere cioè se chiedere, oltre o in alternativa al ristoro del pregiudizio derivante dalla perdita del bene finale, anche i danni derivanti dal comportamento scorretto.

Successivamente, il **Consiglio di Stato sez. IV - sentenza 29 gennaio 2008 n. 248** ha ribadito tale principio della necessità per l'istante di impostare la pretesa risarcitoria in termini di danno da mero ritardo, in aggiunta o in alternativa alla richiesta di risarcimento del mancato conseguimento del bene della vita richiesto. Giacché nel caso di specie ciò non era stato fatto, il Consiglio ha ritenuto di non poter prendere esplicitamente una posizione favorevole all'ammissibilità del risarcimento del mero ritardo, lasciando tuttavia intendere che una tale opzione poteva essere percorribile.

In questo quadro è intervenuta la l. 69/2009 che ha introdotto l'art. 2 bis.

Secondo la prevalente opinione dei commentatori², l'innovazione normativa, pur avendo risolto alcune delle questioni che erano state oggetto di dibattito dottrinale e giurisprudenziale (quali ad es. la questione della giurisdizione, oggi chiaramente spettante in sede di giurisdizione esclusiva al giudice amministrativo, o la questione della natura della responsabilità per danno da ritardo, che la norma tende a configurare come responsabilità extracontrattuale), non aveva fornito una indicazione chiara a favore della risarcibilità del c.d. danno da mero ritardo, rinviando la questione alla interpretazione giurisprudenziale.

La giurisprudenza successiva alla entrata in vigore dell'art. 2 bis ha dunque continuato a seguire il suo precedente orientamento restrittivo, sostenendo che la novella aveva soltanto tipizzato la controversa figura del danno da ritardo, senza tuttavia parlare di danno da ritardo mero³. Si affermava pertanto che, anche dopo la novella legislativa di cui alla l. 19 giugno 2009 n. 69, non poteva prescindersi alla spettanza del bene vita per poter riconoscere una tutela risarcitoria al danno da ritardo dell'azione amministrativa.⁴

Con la codificazione del processo amministrativo (d.lgs. n. 104/2010, d'ora in avanti c.p.a.), sono state apportate all'articolo 2 bis della l. 241/90 alcune significative modifiche, finalizzate al coordinamento della disciplina nell'ambito delle azioni di condanna dinanzi al giudice amministrativo, e affrontati e risolti altri nodi problematici.

E' stata infatti definitivamente superata la questione della pregiudizialità amministrativa. Inoltre, la nuova disciplina dell'azione di condanna di cui all'art. 30 c.p.a., sostituendo il termine di prescrizione quinquennale con il termine di decadenza di 120 giorni, ha fatto venir meno anche tutta la problematica, in passato esaminata dalla giurisprudenza, relativa al termine di decorrenza della prescrizione quinquennale. La stessa norma, tuttavia, ha aggiunto che il termine inizia comunque a decorrere dopo un anno dalla scadenza del termine di provvedere. Si tratta peraltro dello stesso termine previsto per l'esperibilità dell'azione di cui all'art. 117 c.p.a. avverso il silenzio (art. 31, comma 2).

A proposito della natura extracontrattuale della responsabilità del danno da ritardo si noti che la lettera dell'art. 30, comma 4 parla di "risarcimento dell'eventuale danno che il ricorrente comprovi di aver subito in conseguenza dell'inosservanza, dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento" con ciò sottolineando in primo luogo che il danno è meramente eventuale, ovvero

² S. TOSCHEI, *Obiettivo tempestività e certezza dell'azione*, in *Guida dir.*, nr. 27/2009, 49. D. RUSSO, *La nuova disciplina dei termini e della responsabilità per danno da ritardo*, in R. GAROFOLI (a cura di), *La nuova disciplina del procedimento e del processo amministrativo*, Roma, 2009, 22.

³ Consiglio Stato, sez. VI, 06 aprile 2010, n. 1913.

⁴ T.A.R. Sicilia Palermo, sez. I, 20 gennaio 2010, n. 582

non è risarcibile *in re ipsa* il mero superamento del termine di conclusione del procedimento ma occorre la prova di un effettivo danno conseguente alla violazione delle norme sulla conclusione del procedimento e che detta prova deve essere fornita dal danneggiato.

Va rilevato infine che l'art. 117, comma 6, c.p.a. prevede che, qualora l'azione di risarcimento del danno da ritardo sia proposta congiuntamente a quella avverso il silenzio, tipico caso cumulo di azioni, il giudice può definire con il rito camerale l'azione avverso il silenzio e trattare con il rito ordinario la domanda risarcitoria.

Secondo **Consiglio Stato , sez. V, 21 marzo 2011 , n. 1739**, alla luce dell'art. 117, comma 6, del c.p.a., deve ritenersi ammissibile la domanda di risarcimento proposta unitamente al ricorso avverso il silenzio, da trattarsi tuttavia, con rito ordinario. La citata disposizione, infatti, in primo luogo ammette la proponibilità contestuale delle due domande, e, a differenza di quanto previsto per l'impugnazione del provvedimento sopravvenuto, non stabilisce una conversione obbligatoria del rito, ma lascia al giudice il potere di decidere con rito camerale l'azione avverso il silenzio, rinviando al rito ordinario la trattazione della domanda risarcitoria.

Si continua pertanto ad affermare, come in passato, che la domanda risarcitoria è incompatibile con il giudizio a rito speciale sul silenzio-rifiuto, in quanto, per ragioni di specialità e speditezza, si svolge con rito camerale, per cui non risulta compatibile con una domanda cognitoria quale l'azione di risarcimento del danno e tuttavia, anziché dichiararne l'inammissibilità, si consente di esaminarla rimettendo a ruolo la causa per la trattazione in udienza pubblica. In dottrina, la norma è stata da alcuni interpretata, valorizzando il termine "può" nel senso di attribuire alla discrezionalità del giudice la possibilità di decidere se trattare della domanda risarcitoria con il rito speciale o ordinario⁵.

Secondo una più argomentata tesi, invece, sarebbero possibili solo due alternative: che il collegio decida con sentenza non definitiva sul silenzio, rinviando poi, previa conversione del rito, la domanda risarcitoria di una successiva udienza pubblica, oppure che vengano entrambe le azioni trattate in udienza pubblica. Sarebbe invece impossibile trattare entrambe le azioni con il rito camerale, essendo a ciò di ostacolo la lettera della legge e le peculiarità del giudizio in camera di consiglio⁶.

Il codice del processo amministrativo, invece, non ha espressamente affrontato il problema della risarcibilità del danno da ritardo mero, anche se i commentatori hanno tratto dalle innovazioni legislative degli spunti a sostegno della tesi della sua ammissibilità.

2. Le prime aperture della giurisprudenza amministrativa sul danno da ritardo mero.

Nel corso del 2010, tanto il CDS che il CGA hanno fatto significative aperture (ancorché per lo più in forma di *obiter*) circa la risarcibilità del danno da "mera perdita di tempo".

Il **C.G.A., sez. giurisdizionale, sent. n. 4 novembre 2010 n. 1368**, infatti, in una fattispecie in cui era stato lamentato il danno derivante dal ritardo di oltre un triennio dell'Amministrazione nel rilascio di un provvedimento autorizzatorio alle emissioni in atmosfera, cui la conferenza di servizi aveva subordinato il rilascio della un'autorizzazione unica, ex articolo 12, d.lgs. n. 387 del 29 dicembre 2003, per la costruzione e l'esercizio di un impianto di produzione di energia elettrica alimentato da fonti rinnovabili, ritardo che aveva provocato la revoca di un contributo comunitario previamente concesso.

In questa pronuncia il C.G.A. ha mutato la tradizionale prospettiva incentrata sulla questione della spettanza del bene della vita finale (pur essendo nel caso di specie stato sia pur tardivamente adottato il provvedimento richiesto) e ha invece affermato che il ritardo imputabile alla P.A. nella conclusione di un qualunque procedimento amministrativo, qualora incidente su interessi pretensivi agganciati a programmi di investimento di cittadini o imprese, è sempre un costo che va risarcito, dal momento che il fattore tempo costituisce una essenziale variabile nella predisposizione e nell'attuazione di piani finanziari relativi a qualsiasi intervento, condizionandone la relativa

⁵ (v. G. MARI, op. cit., 296 e V. Lopilato, commento all'art. 117 c.p.a., in V. Lopilato e A. Quaranta (a cura di) *Il Processo amministrativo*, cit., 948; F.Caringella –M. Protto *Codice del nuovo processo amministrativo*, Roma, 2010, 1056.

⁶ E.Quadri, commento art. 117, in R. Garofoli – G. Ferrari, *Codice del processo amministrativo*, Roma, 2010, 1620

convenienza economica. In questa prospettiva ogni incertezza sui tempi di realizzazione di un investimento si traduce nell'aumento del c.d. "rischio amministrativo" e, quindi, in maggiori costi, attesa l'immanente dimensione diacronica di ogni operazione di investimento e di finanziamento.

Sostiene il CGA che i principi di cui all'art. 2 bis erano già viventi nell'ordinamento prima dell'entrata in vigore dell'art. 2-bis della L. n. 241/1990 e che il danno da ritardo sussisterebbe anche se il procedimento autorizzatorio non si fosse ancora concluso e finanche se l'esito fosse stato in ipotesi negativo.

Ancora più di recente, richiamando tale precedente, il **Consiglio di Stato, Sez. V - sentenza 28 febbraio 2011 n. 1271** ha affermato che l'art. 2-bis, comma 1, presuppone che anche il tempo è un bene della vita per il cittadino; in base a tale disposizione, si deve ritenere che il ritardo nella conclusione di un qualunque procedimento, è sempre un costo, dal momento che il fattore tempo costituisce una essenziale variabile nella predisposizione e nell'attuazione di piani finanziari relativi a qualsiasi intervento, condizionandone la relativa convenienza economica

In detta decisione il Consiglio di Stato ha messo in correlazione ritardo procedimentale e lesione dell'integrità psichica del cittadino. Il danno biologico è dunque visto come la conseguenza della frustrazione del progetto imprenditoriale del privato, venutosi a scontrare con la imperscrutabile inerzia dell'apparato pubblico.

Tali principi sono stati inoltre ribaditi da **Consiglio Stato , sez. V, 21 marzo 2011 , n. 1739** in una fattispecie relativa al ritardato rilascio di una autorizzazione per l'esecuzione di lavori di realizzazione di un impianto di gestione dei rifiuti.

Pur riconoscendo che nel caso di specie, non rilevava la questione della risarcibilità del danno da ritardo in caso di non spettanza del c.d. "bene della vita" e della compatibilità dei principi affermati dalla decisione dell'Adunanza plenaria n. 7/2005 con il nuovo art. 2-bis della legge n. 241/90, avendo la stessa amministrazione riconosciuto tale spettanza con il (tardivo) rilascio dell'autorizzazione, la sentenza afferma tuttavia che il citato art. 2 bis presuppone che anche il tempo è un bene della vita per il cittadino. Pertanto, il ritardo nella conclusione di un qualunque procedimento è sempre un costo, dal momento che il fattore tempo costituisce una essenziale variabile nella predisposizione e nell'attuazione di piani finanziari relativi a qualsiasi intervento, condizionandone la relativa convenienza economica.

Di tali principi la sentenza ha fatto applicazione anche nella determinazione del risarcimento dovuto. Infatti, la sentenza ha liquidato un danno corrispondente agli interessi passivi nel frattempo corrisposti dalla ricorrente per i finanziamenti ottenuti, affermando che il tempestivo rilascio dell'autorizzazione avrebbe messo in condizione l'impresa di rispettare il proprio programma di investimento, mentre il ritardo ha determinato uno sfasamento tra ricorso al credito e attuazione dell'intervento, che ha certamente determinato un danno all'impresa ricorrente.

Infatti, la società - ove avesse conosciuto i reali tempi di durata del procedimento amministrativo - avrebbe potuto desistere dall'investimento o comunque non ricorrere subito al finanziamento, non pagando in entrambi i casi gli interessi passivi in questione.

In un'ulteriore pronuncia, la **V sezione Consiglio di Stato (sentenza 24 marzo 2011 n. 1796)**, pur riconoscendo la natura innovativa dell'art. 2 bis, che ha superato la logica della risarcibilità condizionata all'accertamento della spettanza del bene della vita, ha tuttavia ritenuto tale norma priva di effetti retroattivi e quindi non applicabile al caso in questione.

Va infine menzionata la pronuncia del **C.G.A., sez. giurisdizionale, sent. 24 ottobre 2011 n. 684**, che richiamando i propri precedenti secondo i quali anche il tempo è un bene della vita per il cittadino e quindi il ritardo nella conclusione di un qualunque procedimento è sempre un costo, ha riconosciuto il danno da ritardata conclusione del procedimento amministrativo relativo all'approvazione di un piano di lottizzazione convenzionata. Nel caso di specie infatti era stato concesso un finanziamento pubblico a condizione che i lavori venissero ultimati in una certa data, tuttavia il ritardo nella conclusione del procedimento aveva impedito all'impresa di rispettare il termine prefissato.

3. Lo stato attuale della giurisprudenza. 3.1. La risarcibilità del danno da ritardo mero: un principio solo in parte acquisito dalla giurisprudenza.

Numerose successive pronunce hanno ribadito i principi affermati dal Consiglio di Stato e dal CGA, riconoscendo la risarcibilità del danno da ritardo mero e affermando in plurime occasioni che il tempo costituisce un bene della vita, risarcibile a prescindere dall'accertamento della spettanza del provvedimento favorevole, soprattutto quando si tratti di attività imprenditoriale.

Si veda da ultimo **Consiglio di Stato sez. III , 31/01/2014, n. 468**, secondo il quale l' art. 2 bis, l. 7 agosto 1990 n. 241 tutela in sé il bene della vita inerente alla certezza, quanto al fattore tempo, dei rapporti giuridici che vedono come parte la Pubblica amministrazione, stante la ricaduta che il ritardo a provvedere può avere sullo svolgimento di attività ed iniziative economiche condizionate alla valutazione positiva della stessa, ovvero alla rimozione di limiti di rilievo pubblico al loro espletamento. (v. anche in termini **Consiglio di Stato sez. IV , 04/09/2013, n. 4452 e Consiglio di Stato sez. V, 21/06/2013, n. 3405**).

Sempre di recente il **T.A.R. Lecce (Puglia) sez. III , 15/01/2014, n. 112** ha affermato che la certezza ed il rispetto dei tempi dell'azione amministrativa costituiscono un autonomo bene della vita sul quale il privato, specie se operatore economico, deve poter fare ragionevole affidamento al fine di autodeterminarsi ed orientare la propria libertà economica, e, ciò, indipendentemente dall'acquisizione del bene della vita reclamato.

Una interessante pronuncia, **T.A.R. L'Aquila (Abruzzo) sez. I , 19/12/2013, 1064**, sostiene in particolare che l'art. 2 bis, l. n. 241 del 1990 protegge il bene «tempo» quale bene della vita suscettibile di incidere sulla «progettualità» del privato e sulla libera determinazione dell'assetto dei suoi interessi, naturalmente calibrato sui tempi certi del procedimento e potenzialmente pregiudicato dai ritardi dello stesso.

Il ritardo nella conclusione del procedimento e il mancato rispetto dei tempi certi del procedimento vengono pertanto a rappresentare, giuridicamente, un danno «ingiusto» e, sul piano economico, un costo «illegittimo» per quanto attiene le prospettive, le aspettative e le scelte del privati, in quanto integranti motivo di forte condizionamento della loro vita, tale da incidere negativamente sulla convenienza economica delle scelte preventivate, sia se il bene preteso dal privato risulterà dovuto sia nel caso in cui lo stesso venga negato, posto che l'incertezza sull'esito del procedimento, protratta oltre i limiti previsti dalla legge per la sua conclusione, impedisce o comunque rende più complessa la predisposizione di programmi o scelte diverse ed alternative. (v. anche **T.A.R. Bari (Puglia) sez. II , 10/09/2013, n. 1318; T.A.R. Bari (Puglia) sez. I , 19/07/2013, n. 1148; T.A.R. Catania (Sicilia) sez. II , 01/02/2013, 390; T.A.R. Lecce (Puglia) sez. I , 28/01/2013, 190**).

Non mancano tuttavia altre pronunce che continuano ad affermare l'irrisarcibilità del danno da ritardo mero e la necessità, per poter riconoscere il risarcimento del danno da ritardo, dell'accertamento della spettanza del bene della vita richiesto, ovvero dell'adozione del provvedimento favorevole.

Su queste posizioni si trovano alcuni TAR e anche, in alcuni casi, lo stesso **Consiglio di Stato**, il quale con sentenza della **sez. IV , 28/05/2013, 2899** ha affermato che il giudice amministrativo può riconoscere il risarcimento del danno causato al privato dal comportamento (inoperoso) dell'Amministrazione solo quando sia stata accertata la spettanza del c.d. bene della vita, atteggiandosi così il riconoscimento del diritto del ricorrente al bene della vita come presupposto indispensabile per configurare una condanna della stessa al risarcimento del relativo danno.

(v. inoltre ex multis: **Consiglio di Stato sez. IV , 07/03/2013, n. 1406; T.A.R. Ancona (Marche) sez. I , 10/12/2013, n. 895; T.A.R. Salerno (Campania) sez. II , 18/11/2013, n. 2277; T.A.R. Roma (Lazio) sez. III , 19/07/2013, 7386; T.A.R. Napoli (Campania) sez. II , 12/07/2013, n. 3641; T.A.R. Genova (Liguria) sez. I , 02/07/2013, 985**).

Sul punto, pertanto, la giurisprudenza si presenta ancora divisa.

3.2. L'onere della prova e la possibilità di ricorrere alla liquidazione equitativa.

Assolutamente compatta è invece la giurisprudenza sul tema della necessità di dare prova specifica degli elementi costitutivi della fattispecie e dei danni, senza dare ingresso alla valutazione equitativa del danno, se non in sporadici casi.

Si afferma infatti che l'esistenza del danno da ritardo non può presumersi *iuris tantum* atteso che esso non deriva direttamente dal ritardo nell'adozione del provvedimento, sicché è necessario che il danneggiato provi tutti gli elementi costitutivi della relativa domanda ossia, oltre al danno, l'elemento soggettivo del dolo o della colpa dell'Amministrazione ed il nesso di causalità tra danno ed evento (**T.A.R. Lecce (Puglia) sez. III , 15/01/2014, n. 112**).

In pericolare, il Consiglio di Stato ha fondato l'onere di prova in capo al soggetto danneggiato sulla qualificazione della responsabilità per danno da ritardo, in ossequio al principio dell'atipicità dell'illecito civile, come una fattispecie sui generis, di natura del tutto specifica e peculiare, che deve essere ricondotta nell'alveo dell'art. 2043 c.c.; di conseguenza l'ingiustizia e la sussistenza stessa del danno non possono, in linea di principio, presumersi *iuris tantum*, in meccanica ed esclusiva relazione al ritardo o al silenzio nell'adozione del provvedimento amministrativo, ma il danneggiato deve, ex art. 2697 c.c., provare la sussistenza di tutti gli elementi costitutivi della relativa domanda e, in particolare, sia dei presupposti di carattere oggettivo (prova del danno e del suo ammontare, ingiustizia dello stesso, nesso causale), sia di quello di carattere soggettivo (dolo o colpa del danneggiante). (**Consiglio di Stato sez. V , 13/01/2014, n. 63; Consiglio di Stato sez. IV , 07/03/2013, n. 1406; v. anche T.A.R. Milano (Lombardia) sez. II, 20/11/2013, n. 2560**)

Quanto all'ammissibilità della liquidazione equitativa del danno, sostiene ad esempio **T.A.R. Catania Sicilia sez. II, 06 agosto 2012 n. 2015** che la risarcibilità del danno da ritardo è fondata sul presupposto che pure il tempo è un bene della vita per il cittadino e che il ritardo nella conclusione di un qualunque procedimento è sempre un costo, ma rimane ineludibile l'obbligo di allegare circostanze di fatto precise; sicché, quando il soggetto onerato della allegazione e della prova dei fatti non vi adempie, non può darsi ingresso alla valutazione equitativa del danno ex art. 1226 c.c.

Più di recente, il **Consiglio di Stato sez. V , 21/06/2013, n.3405** ha affermato che rispetto ai danni da mancato tempestivo esercizio dell'attività amministrativa, spetta al ricorrente fornire in modo rigoroso la prova dell'esistenza del pregiudizio, specie perché ha natura patrimoniale, non potendosi invocare il c.d. principio acquisitivo in quanto surroga l'onere di allegazione dei fatti; e se anche può ammettersi il ricorso alle presunzioni semplici per fornire la prova dell'esistenza del danno e della sua entità, è comunque ineludibile l'obbligo di allegare circostanze di fatto precise e, quando il soggetto onerato di tale allegazione non vi adempie, non può darsi ingresso alla valutazione equitativa del danno a norma dell'art. 1226 c.c. perché tale norma presuppone l'impossibilità di provare l'ammontare preciso del pregiudizio subito, né può essere invocata una consulenza tecnica d'ufficio, diretta a supplire al mancato assolvimento dell'onere probatorio da parte del privato.

In altri casi, più rari, la giurisprudenza ha ammesso il ricorso alla prova equitativa del danno.

Ad esempio, **T.A.R. Bari Puglia sez. III 04 maggio 2012 n. 923**, pur non ammettendo la risarcibilità del danno da ritardo mero, ha riconosciuto la liquidazione equitativa del danno ritenendo di particolare difficoltà, per la parte interessata, la prova del nocimento nel suo preciso ammontare, considerata l'indeterminatezza derivante dal fattore tempo, per la quale la situazione manifesta ulteriori e ineliminabili margini d'incertezza.

Si veda anche **T.A.R. Latina Lazio sez. I, 28 novembre 2012, n. 892**, che ha condannato al risarcimento del danno, quantificandolo in via equitativa in 20.000 euro, un Comune che, successivamente all'adozione del provvedimento di assegnazione di una concessione demaniale, aveva posto in essere una ulteriore attività meramente defatigante con l'effetto di aggravare il procedimento e rinviare *sine die* il rilascio del titolo concessorio, richiedendo, in particolare, la rinnovazione di tutti gli atti, pareri e nullastosa già prodotti e rimpallando la questione tra i vari uffici della stessa amministrazione comunale.

3.3. Recenti orientamenti sulla possibilità di trattare la domanda risarcitoria in camera di consiglio, congiuntamente alla domanda di cui all'art. 117 c.p.a.

Sulla questione della trattazione della domanda risarcitoria per il danno da ritardo presentata congiuntamente all'azione avverso il silenzio di cui all'art. 117, comma 6 c.p.a., il **T.A.R. Latina (Lazio) sez. I 20/05/2013, 470** e il **T.A.R. Salerno (Campania) sez. II , 18/11/2013, n. 2277** hanno superato l'impostazione restrittiva della prima giurisprudenza sull'art. 117, comma 6 c.p.a. affermando che la domanda di risarcimento del danno cd. da inerzia o ritardo della p.a. ex art. 30 comma 4 c.p.a., proposta congiuntamente a quella avverso al silenzio di cui all'art. 117, può essere già decisa in sede camerale senza doverla trattare nelle forme ordinarie qualora emerga sin da subito l'infondatezza di tale domanda; invero, l'art. 117 comma 6 c.p.a. si limita ad attribuire al giudice la mera facoltà di trattare la questione risarcitoria nelle forme ordinarie, qualora ciò risulti consono alle esigenze istruttorie e difensive del processo. In numerose recentissime pronunce, poi, il **T.A.R. Lazio Roma Sez. II quater, (cfr. ex multi Sent., 14-04-2014, n. 4040)** ha esteso l'applicazione di tal principio ai casi di manifesta inammissibilità.

3.4. La determinazione dei danni risarcibili.

Nel caso dell'accertamento della spettanza, ciò che si risarcisce è sia la perdita subita che il mancato guadagno in relazione al bene della vita.

Che cosa deve essere risarcito invece nel caso del danno da ritardo mero?

Varie tesi sono state elaborate.

Secondo una prima tesi, dovrebbe essere oggetto di risarcimento il mero interesse procedimentale al rispetto dei temi del procedimento, secondo lo schema della responsabilità da contatto sociale. Il ristoro dovrebbe pertanto essere forfettario o liquidato in via equitativa avendo ad oggetto la lesione dell'interesse procedimentale in sé, a prescindere dalla prova di ulteriori danni conseguenza.

Secondo una seconda tesi, che la recente giurisprudenza sembra condividere, l'oggetto della tutela risarcitoria sono gli altri beni della vita connessi, lesi in conseguenza del mancato rispetto del termine. Il parametro di riferimento è dunque quello della responsabilità da atto illecito o meglio della responsabilità precontrattuale, con il risarcimento nei limiti dell'interesse negativo, mentre l'oggetto di tutela risarcitoria sono tutti i danni conseguenza, di natura patrimoniale e non.

Secondo una terza tesi, minoritaria, il risarcimento del danno da ritardo mero dovrebbe essere stato ricondotto al danno morale o al danno esistenziale.

Nella prima tesi si riconosce la **dottrina prevalente** che ha inquadrato la tematica è stata del danno da ritardo mero nell'ambito della responsabilità da contatto amministrativo⁷.

In questa prospettiva, però, il danno da mero ritardo viene costruito come lesione dell'interesse legittimo procedimentale che si assume suscettibile di tutela risarcitoria sotto forma di responsabilità per inadempimento, con tutte le conseguenze che ne derivano in termini di prescrizione, elemento soggettivo, onere della prova, liquidazione equitativa, ecc. In sostanza, dunque sembra che non occorra la prova dei danni ulteriori derivanti dalla lesione dell'interesse procedimentale ma che esso sia risarcibile di per se stesso.

In questi casi, infatti, sembra potersi parlare di un danno in *re ispa*, una sorta di danno evento costituito dalla lesione del mero interesse procedimentale.

Secondo la seconda tesi, invece la questione del danno da mero ritardo andrebbe inquadrato nell'ambito di una complessiva riflessione sulla risarcibilità degli interessi legittimi, quale in primo luogo delineata dalla sent. n. 500/99⁸.

⁷ v. M. Protto, *Responsabilità della P.A. per lesione di interessi legittimi: alla ricerca del bene perduto*, in questa rivista., 2000, 1005 e F.Fracchia, *Risarcimento del danno causato da attività provvedimento dell'Amministrazione: la Cassazione effettua un'ulteriore (ultima) puntualizzazione*, nota a Cass.,sez. I, 10 gennaio 2003, n. 517 in *Foro it.*, 2003, I, 78. v. inoltre, sulla questione R. Giovagnoli, *I silenzi della pubblica amministrazione dopo la legge n.80/2005*, Milano, 2005, 205 e ss. F. Caringella, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 2005, 502 e ss.

⁸ v. M. Clarich e G. Fonderico, *La risarcibilità del danno da mero ritardo*, in *Urb. e app.*, 2006, 67 e ss.

E' stato pertanto evidenziato che dall'impostazione della sent. n. 500/99, fondata sulla tesi dell'atipicità dell'illecito, avrebbe dovuto derivare un atteggiamento di apertura della giurisprudenza verso la pluralità degli interessi legittimi risarcibili, dovendosi fondare la loro selezione sul giudizio di meritevolezza. Invece, la giurisprudenza amministrativa ha finito per restringere l'ambito degli interessi legittimi risarcibili a quelli pretensivi e oppositivi di natura sostanziale, aventi cioè ad oggetto il conseguimento del bene della vita finale, che invece la sentenza n. 500 aveva preso in considerazione solo a titolo esemplificativo. In tal modo, la giurisprudenza ha effettuato una sorta di "tipizzazione" dell'illecito⁹.

Tale operazione è stata dunque da questa autorevole dottrina criticata, sollecitando un maggior ricorso alla critério della meritevolezza dell'interesse per effettuare di volta in volta la selezione degli interessi suscettibili di tutela risarcitoria. In quest'ottica, anche l'interesse alla tempestiva conclusione del procedimento potrebbe ricevere tutela risarcitoria, a prescindere dalla questione della spettanza del bene della vita finale ma non a prescindere dalla prova di effettivi danni consequenziali alla violazione del termine del procedimento.

La risarcibilità è legata, in questa prospettiva, alla sussistenza di danni patrimoniali effettivi, qualificati come **danni conseguenza** rispetto alla violazione del termine del procedimento, e non alla mera lesione della norma procedimentale.

Essa però, nello stesso tempo, non giustifica il risarcimento del mero interesse procedimentale, come una sorta di "danno evento", sganciato cioè dalla prova delle conseguenze dannose e non si presta pertanto a giustificare rischiosi eccessi di protezione.

Infatti, non si risarcisce il privato per la lesione del termine in sé ma per le conseguenze dannose nella sua sfera patrimoniale che tale comportamento antiggiuridico ha cagionato. Deve trattarsi ovviamente della conseguenze immediate e dirette

Si tratta dunque in sostanza del risarcimento delle conseguenze dannose della violazione procedimentale, nei limiti dell'interesse negativo in analogia con quanto previsto per la responsabilità precontrattuale, con la quale tale ricostruzione ha ampie affinità.

Sarebbe inoltre anche possibile il risarcimento dei danni non patrimoniali, nei limiti in cui esso è consentito.

In giurisprudenza, questa tesi appare piuttosto seguita.

In alcune sentenze, **T.A.R. Napoli (Campania) sez. VIII, 03/07/2013, 3391**, si è infatti fatto esplicito riferimento alle categorie di danno –evento e danno conseguenza per chiarire che il danno da ritardo risarcibile presuppone, al pari di ogni pregiudizio di cui si rivendichi il ristoro in sede aquiliana, che la lesione del bene della vita tempo, integrante il c.d. danno - evento, sia seguita dalla produzione di effetti pregiudizievoli nella sfera patrimoniale e non, ossia il danno - conseguenza, di cui compete al ricorrente fornire adeguata dimostrazione sul duplice versante dell'an e del quantum. Il danno risarcibile non è, cioè, il tempo perso in sé, ma il concreto nocimento che la lesione del bene tempo abbia sortito nella sfera del danneggiato.

Una sentenza in particolare, **TAR Lazio II quater, 24.1.2012 n. 762**, ha espressamente teorizzato che il danno da ritardo della P.A. presuppone pur sempre la lesione di un "diverso" - rispetto al tempo - bene giuridicamente protetto, ponendosi il fattore temporale quale mero nesso causale tra fatto e lesione. In tale prospettiva, dunque, se da un lato non può accordarsi una tutela risarcitoria per il danno derivante dalla mera "perdita di tempo" in sé considerata - non potendosi riconoscere nel fattore "tempo" un bene della vita meritevole di autonoma dignità e tutela - deve ritenersi che il tempo possa costituire la causa di ulteriori e differenti danni rispetto ad esso conseguenti alla violazione dei termini procedimentali.

In questo senso, peraltro, si pone la stessa lettera della legge, laddove parla di danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento”.

Alle stesse conclusioni giunge anche quella giurisprudenza che, come si è detto, riconosce per gli operatori economici la risarcibilità del bene della vita tempo poiché il ritardo nella conclusione di un qualunque procedimento è infatti sempre un costo, dal momento che il fattore tempo costituisce

⁹ *ibidem*

una essenziale variabile nella predisposizione e nell'attuazione di piani finanziari relativi a qualsiasi intervento. Anche in questi casi occorre infatti che sia fornita la prova che tale danno sussista, sia ingiusto e sia escluso che vi sia stato il concorso del fatto colposo del creditore ex art. 1227 c.c. (**Consiglio di Stato sez. V, 21/06/2013, n. 3405**)

Sui tipi di danno risarcibili, si segnala, inoltre, per la sua particolarità, una isolata pronuncia del **T.A.R. Campobasso (Molise) sez. I, 30/05/2013, n. 357**, che ha affermato che il risarcimento del danno da ritardo procedimentale dell'Amministrazione non è legato alla perdita di guadagno sofferto a causa del ritardo, ma all'incertezza prodottasi a causa dell'inosservanza colposa del termine di conclusione del procedimento e assume come presupposto il fatto obiettivo che la certezza e il rispetto dei tempi dell'azione amministrativa costituiscano un autonomo bene della vita, sul quale il privato deve poter fare ragionevole affidamento, al fine di autodeterminarsi e orientare le proprie scelte; si tratta quindi di un danno esistenziale tipico, cioè del danno da "stress" per l'attesa del provvedimento e le lungaggini burocratiche.

In senso contrario, tuttavia, si pone l'orientamento maggioritario, secondo il quale va esclusa la risarcibilità del danno non patrimoniale consistito in meri disagi e fastidi, ove non sussistano lesioni di diritti costituzionalmente garantiti (**Tar Lazio - Roma, sez. II quater - sentenza 24 gennaio 2012 n. 762**). Non è pertanto risarcibile la mera perdita di tempo in sé ma è solo possibile il risarcimento dei danni non patrimoniali, purché nei limiti in cui ciò è consentito nel nostro ordinamento, e cioè, secondo un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 2059 c.c.: a) quando il fatto illecito sia astrattamente configurabile come reato; b) quando ricorra una delle fattispecie in cui la legge espressamente consente il ristoro del danno non patrimoniale anche al di fuori di una ipotesi di reato (ad es., nel caso di illecito trattamento dei dati personali o di violazione delle norme che vietano la discriminazione razziale); c) quando il fatto illecito abbia violato in modo grave diritti inviolabili della persona, come tali oggetto di tutela costituzionale.

Peraltro, la questione della risarcibilità del mero disagio sopportato dal privato a seguito della violazione dei termini di conclusione del procedimento appare stemperata alla luce della introduzione, da parte **dell'art. 28 del d. legge del 21 giugno 2013, n. 69**, convertito nella legge 9 agosto 2013, n. 98, il quale ha inserito nell'art. 2 bis della l. 241/90 il comma 1 bis, il quale sancisce **il diritto dell'interessato ad ottenere un indennizzo da ritardo**.

La disciplina di tale indennizzo è stata dettata dalla direttiva del Ministero per la pubblica amministrazione e la semplificazione del 9 gennaio 2014, prevedendosi la misura dell'indennizzo (30 euro per ogni giorno di ritardo, nel limite massimo di 2.000 euro), l'ambito di applicazione, circoscritto almeno nella prima fase alle attività di impresa, e la procedura per conseguirlo.

Rassegna delle principali pronunce degli ultimi anni.

Danno da ritardo - Risarcimento – tempo come bene della vita – danno da ritardo mero.

Consiglio di Stato sez. III , 31/01/2014, n. 468

La fattispecie risarcitoria del danno da ritardo a provvedere trova specifica disciplina nell' art. 2 bis, l. 7 agosto 1990 n. 241, disposizione questa che tutela in sé il bene della vita inerente alla certezza, quanto al fattore tempo, dei rapporti giuridici che vedono come parte la Pubblica amministrazione, stante la ricaduta che il ritardo a provvedere può avere sullo svolgimento di attività ed iniziative economiche condizionate alla valutazione positiva della stessa, ovvero alla rimozione di limiti di rilievo pubblico al loro espletamento;

sul piano oggettivo l'illecito de quo riceve qualificazione dall'inosservanza del termine ordinamentale per la conclusione del procedimento; sul piano soggettivo il ritardo deve essere ascrivibile ad un'inosservanza dolosa o colposa dei termini di legge o di regolamento stabiliti per l'adozione dell'atto terminale.

Danno da ritardo - Risarcimento - Condizioni e presupposti.

T.A.R. Lecce (Puglia) sez. III , 15/01/2014, n. 112

La certezza ed il rispetto dei tempi dell'azione amministrativa costituiscono un autonomo bene della vita sul quale il privato, specie se operatore economico, deve poter fare ragionevole affidamento al fine di autodeterminarsi ed orientare la propria libertà economica, e, ciò, indipendentemente dall'acquisizione del bene della vita reclamato; peraltro l'esistenza del danno da ritardo non può presumersi iuris tantum atteso che esso non deriva direttamente dal ritardo nell'adozione del provvedimento, sicché è necessario che il danneggiato provi tutti gli elementi costitutivi della relativa domanda ossia, oltre al danno, l'elemento soggettivo del dolo o della colpa dell'Amministrazione ed il nesso di causalità tra danno ed evento.

Danno da ritardo - Risarcimento - Presupposti - Colpa dell'Amministrazione.

Danno da ritardo - Risarcimento - Presupposti - Ingiustizia del danno.

Danno da ritardo - Risarcimento - Onere della prova

Consiglio di Stato sez. V , 13/01/2014, 63

La sussistenza della colpa dell'Amministrazione per il ritardo con il quale ha adottato il provvedimento chiesto dal privato non può essere affermata in base al solo dato oggettivo del tempo impiegato, essendo necessaria anche la dimostrazione che essa abbia agito con dolo o colpa grave, di guisa che il difettoso funzionamento dell'apparato pubblico sia riconducibile ad un comportamento gravemente negligente od ad una intenzionale volontà di nuocere, in palese ed inescusabile contrasto con i canoni di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa, di cui all'art. 97, Cost.; segue da ciò che, ai fini dell'ammissibilità dell'azione risarcitoria, deve accertarsi se l'adozione o la mancata o ritardata adozione del provvedimento amministrativo lesivo sia conseguenza di comportamento doloso o della grave violazione delle regole di imparzialità, correttezza e buona fede, alle quali deve essere costantemente ispirato l'esercizio della funzione, e se tale comportamento sia stato posto in essere in un contesto di fatto ed in un quadro di riferimento normativo tale da palesare la negligenza e l'imperizia degli uffici o degli organi dell'amministrazione ovvero se, al contrario, la predetta violazione sia ascrivibile all'ipotesi dell'errore scusabile, per la ricorrenza di contrasti giurisprudenziali, per l'incertezza del quadro normativo o per la complessità della situazione di fatto.

Il solo ritardo nell'emanazione di un atto è elemento sufficiente per configurare un danno "ingiusto", con conseguente obbligo di risarcimento, nel caso di procedimento amministrativo lesivo di un interesse pretensivo dell'amministrato, quando tale procedimento sia da concludere con un provvedimento favorevole per il destinatario o se sussistano fondate ragioni per ritenere che l'interessato avrebbe dovuto ottenerlo; segue da ciò che il risarcimento del danno implica da parte dell'istante l'effettiva prova che un diverso comportamento dell'amministrazione avrebbe sicuramente avuto un esito per lui favorevole.

Se è vero che l'art. 2 bis, l. 7 agosto 1990 n. 241 rafforza la tutela risarcitoria del privato nei confronti dei ritardi delle Pubbliche amministrazioni, stabilendo che esse e i soggetti equiparati sono tenuti al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento, tuttavia la richiesta di accertamento del

danno da ritardo ovvero del danno derivante dalla tardiva emanazione di un provvedimento legittimo e favorevole, se da un lato deve essere ricondotta al danno da lesione di interessi legittimi pretensivi, per l'ontologica natura delle posizioni fatte valere, dall'altro, in ossequio al principio dell'atipicità dell'illecito civile, costituisce una fattispecie sui generis, di natura del tutto specifica e peculiare, che deve essere ricondotta nell'alveo dell'art. 2043 c.c. per l'identificazione degli elementi costitutivi della responsabilità; di conseguenza l'ingiustizia e la sussistenza stessa del danno non possono, in linea di principio, presumersi iuris tantum, in meccanica ed esclusiva relazione al ritardo o al silenzio nell'adozione del provvedimento amministrativo, ma il danneggiato deve, ex art. 2697 c.c., provare la sussistenza di tutti gli elementi costitutivi della relativa domanda e, in particolare, sia dei presupposti di carattere oggettivo (prova del danno e del suo ammontare, ingiustizia dello stesso, nesso causale), sia di quello di carattere soggettivo (dolo o colpa del danneggiante).

DIRITTO

1.- Il giudizio in esame verte sulla richiesta, formulata dalla Società Vittoria a r.l., di annullamento o di riforma della sentenza del T.A.R. in epigrafe indicata con la quale è stato respinto il ricorso proposto per il risarcimento del danno assuntamente subito a seguito del mancato tempestivo rilascio da parte del Comune di una concessione edilizia in sanatoria, nonostante fosse stata più volte richiesta.

(...)

6.- Va al riguardo premesso che il diritto al risarcimento del danno derivante dal ritardo con il quale l'Amministrazione ha provveduto su una istanza di sanatoria edilizia del privato spetta solo ove il soggetto interessato abbia tempestivamente reagito all'inerzia, per quanto in sua facoltà, al fine di ottenere la conferma provvedimento del silenzioso assenso formatosi, formulando la domanda di formale rilascio della concessione in sanatoria a seguito di esso, sicché solo in caso di persistente inerzia a seguito di detta procedura può configurarsi la lesione del bene della vita risarcibile, alla stregua dei canoni di correttezza e buona fede che devono caratterizzare lo svolgimento del rapporto tra soggetto pubblico e privato.

Si tratta peraltro dell'applicazione di un principio ora sostanzialmente sancito anche dall'ultimo periodo del comma 3 dell'art. 30 c.p.a. e che poteva considerarsi valido anche prima della sua positivizzazione nel predetto codice.

Infatti anche alla quantificazione del danno in caso di lesione di interessi legittimi pretensivi deve trovare applicazione il criterio della mitigazione del danno di cui all'art. 1227 comma 2 c.c.; peraltro la deduzione ivi prevista non integra un'eccezione in senso stretto, sicché nel giudizio amministrativo per lesione degli interessi legittimi pretensivi la generica allegazione del Comune che nega e circoscrive i danni lamentati consente al Giudice di esaminare nella controversia risarcitoria, conformata ai principi civilistici, la questione dell'evitabilità di essi.

Pertanto la valutazione della sussistenza del danno risarcibile non può nel caso che occupa riguardare epoca anteriore alla data del 26.7.1995, in cui la società di cui trattasi ha formulato espressa domanda al Comune di rilascio della concessione in sanatoria a seguito della formazione del silenzio assenso.

7.- Resta da definire la fondatezza della richiesta di risarcimento dei danni e la entità delle somme a tale titolo dovuta.

7.1.- Ritiene al riguardo il Collegio di premettere che appartengono alla giurisdizione del G.A. le azioni risarcitorie proposte nei confronti della P.A. nei casi in cui la lesione di una situazione soggettiva dell'interessato sia prospettata come conseguenza dell'inerzia dell'Amministrazione, giacché ciò che in tali casi viene in rilievo è bensì un comportamento, ma risolvendosi nella violazione di una norma che regola il procedimento ordinato all'esercizio del potere e perciò nella lesione di una situazione di interesse legittimo pretensivo, non di diritto soggettivo.

7.2.- Tanto premesso va rilevato che, come è noto, è risarcibile il danno consistente nella lesione ingiusta di un interesse meritevole di tutela da parte dell'ordinamento, che sia apprezzabile,

differenziato, giuridicamente rilevante e inerente al contenuto stesso della posizione sostanziale, inoltre ricollegabile, con nesso di causalità immediato e diretto, al provvedimento impugnato.

Se è vero che l'art. 2 bis della l. n. 241/1990 rafforza la tutela risarcitoria del privato nei confronti dei ritardi delle Pubbliche amministrazioni, stabilendo che esse e i soggetti equiparati sono tenuti al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento, tuttavia la richiesta di accertamento del danno da ritardo ovvero del danno derivante dalla tardiva emanazione di un provvedimento legittimo e favorevole, se da un lato deve essere ricondotta al danno da lesione di interessi legittimi pretensivi, per l'ontologica natura delle posizioni fatte valere, dall'altro, in ossequio al principio dell'atipicità dell'illecito civile, costituisce una fattispecie "sui generis", di natura del tutto specifica e peculiare, che deve essere ricondotta nell'alveo dell'art. 2043 c.c. per l'identificazione degli elementi costitutivi della responsabilità. Di conseguenza l'ingiustizia e la sussistenza stessa del danno non possono, in linea di principio, presumersi "iuris tantum", in meccanica ed esclusiva relazione al ritardo o al silenzio nell'adozione del provvedimento amministrativo, ma il danneggiato deve, ex art. 2697 c.c., provare la sussistenza di tutti gli elementi costitutivi della relativa domanda e, in particolare, sia dei presupposti di carattere oggettivo (prova del danno e del suo ammontare, ingiustizia dello stesso, nesso causale), sia di quello di carattere soggettivo (dolo o colpa del danneggiante).

7.3.- Quanto alla ingiustizia del danno va precisato che, in linea di principio, il mero "superamento" del termine fissato "ex lege" per la conclusione del procedimento costituisce indice oggettivo, ma non integra la "piena prova del danno".

Tuttavia il solo ritardo nell'emanazione di un atto è elemento sufficiente per configurare un danno ingiusto, con conseguente obbligo di risarcimento, nel caso di procedimento amministrativo lesivo di un interesse pretensivo dell'amministrato, quando tale procedimento sia da concludere con un provvedimento favorevole per il destinatario (Consiglio di Stato, Sez. IV, 7 marzo 2013, n. 1406; Sez. IV, 23 marzo 2010, n. 1699) o se sussistano fondate ragioni per ritenere che l'interessato avrebbe dovuto ottenerlo (Consiglio di Stato, sez. IV, 1 luglio 2013, n. 3533).

Il risarcimento del danno conseguente alla lesione di un interesse legittimo di tipo pretensivo dovuta alla inerzia della Amministrazione con riguardo ad una istanza del privato richiede quindi l'effettiva prova che un diverso comportamento dell'amministrazione avrebbe avuto sicuro esito favorevole per l'interessato; tanto nel caso di specie è dimostrato dalla circostanza che il Comune, sia pure in ritardo, ha rilasciato la richiesta concessione in sanatoria.

7.4.- Quanto all'elemento della colpa va precisato che la sua sussistenza non può essere dichiarata in base al solo dato oggettivo della illegittimità del provvedimento adottato o dell'illegittimo ed ingiustificato procrastinarsi dell'adozione del provvedimento finale, essendo necessaria anche la dimostrazione che la P.A. abbia agito con dolo o colpa grave, di guisa che il difettoso funzionamento dell'apparato pubblico sia riconducibile ad un comportamento gravemente negligente od ad una intenzionale volontà di nuocere, in palese ed inescusabile contrasto con i canoni di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa, di cui all'art. 97 della Costituzione.

Quindi, ai fini dell'ammissibilità dell'azione risarcitoria, deve in concreto accertarsi se l'adozione o la mancata o ritardata adozione del provvedimento amministrativo lesivo sia conseguenza di comportamento doloso o della grave violazione delle regole di imparzialità, correttezza e buona fede, alle quali deve essere costantemente ispirato l'esercizio della funzione, e se tale comportamento sia stato posto in essere in un contesto di fatto ed in un quadro di riferimento normativo tale da palesare la negligenza e l'imperizia degli uffici o degli organi dell'amministrazione, ovvero se, per converso, la predetta violazione sia ascrivibile all'ipotesi dell'errore scusabile, per la ricorrenza di contrasti giurisprudenziali, per l'incertezza del quadro normativo o per la complessità della situazione di fatto (Consiglio di Stato, Sez. V, 7 giugno 2013, n. 3133; Sez. VI, 6 maggio 2013, n. 2419; Sez. IV, 7 marzo 2013, n. 1406).

Ebbene, sulla scorta di dette regole in proposito fissate dalla giurisprudenza, il Collegio ritiene che, nel caso di specie, ricorresse l'elemento psicologico della fattispecie risarcitoria, sub specie della colpa, essendo ravvisabili gli estremi identificativi di una colposa inerzia dell'Amministrazione

causativa di danno da ritardo, per il fatto che sussiste, oltre all'elemento oggettivo dell'illecito, costituito dall'antigiuridicità, l'elemento soggettivo, costituito da un colpevole comportamento dilatorio addebitabile quanto meno a grave negligenza o imperizia degli uffici dell'amministrazione comunale complessivamente considerati (non essendo necessario provare la sussistenza dell'elemento psicologico in capo ad ogni singolo agente, dipendente, responsabile o dirigente degli uffici comunali di volta interessati che hanno contribuito causalmente ai singoli atti e/o comportamenti commissivi od omissivi, ciò costituendo una irragionevole ed inammissibile limitazione del diritto di difesa consacrato nell'art. 24 della Costituzione).

Non sono invero emerse nella fattispecie in esame quelle peculiari circostanze di complessità dei fatti, di contrasti giurisprudenziali ovvero di incertezza normativa, che integrano la fattispecie dell'errore scusabile e che escludono l'elemento psicologico della responsabilità.

Ciò senza contare che l'onere di provare l'esistenza di tali circostanze (che costituiscono delle eccezioni di merito, in quanto modificative, impeditive o estintive dei fatti adottati in giudizio dalla controparte) incombeva proprio sull'amministrazione appellata (e non è stato adempiuto).

Sussiste infatti in materia di risarcimento del danno da parte della P.A., sul piano processuale, un'inversione dell'onere della prova (analoga a quella che caratterizza la responsabilità contrattuale) e quindi spettava nel caso di specie al debitore il dovere di fornire la prova negativa dell'elemento soggettivo (ad es. per errore scusabile) e non al creditore quella della sua esistenza (Consiglio di Stato, Sez. IV, 4 settembre 2013, n. 4439; Sez. VI, 20 gennaio 2003, n. 204; Sez. IV, 14 giugno 2001, n. 3169).

E nel caso che occupa l'Amministrazione non ha prodotto alcun elemento utile a rappresentare situazioni di fatto idonee ad escludere la sussistenza della responsabilità, limitandosi ad una sola, peraltro generica, contestazione dell'ammissibilità e della fondatezza del ricorso di parte avversa e deducendo che questa avrebbe potuto usufruire del silenzio rifiuto sin dalla sua formazione per decorso del termine di legge.

A fronte di ciò, sussistono invece plurimi elementi positivi che depongono nel senso della colpa della medesima Amministrazione: ciò, in particolare, per il notevole ritardo con il quale il Comune ha riscontrato l'istanza di sanatoria e per la grave pretermissione dell'istanza di rilascio della concessione per il formatosi silenzio accoglimento della domanda dopo l'ormai intervenuto decorso del termine biennale di cui all'art. 35, comma 12, della l. n. 47/85.

7.5.- Quanto alla determinazione del concreto pregiudizio patrimoniale subito in relazione al non tempestivo completamento dei lavori e alla mancata vendita o locazione dell'immobile in questione, in conseguenza del "tardivo" conseguimento della relativa concessione, va rilevato che, in tema di risarcimento del danno, incombe sul richiedente l'onere di provare la sussistenza di tutti i requisiti per il conseguimento del bene della vita (mancando i quali, non può dirsi sussistere l'obbligo amministrativo di consentirne il raggiungimento), quindi anche di detto elemento costitutivo della domanda.

In proposito vanno richiamati ulteriori principi giurisprudenziali, in forza dei quali, stante il potere del giudicante di fornire all'Amministrazione i soli criteri per la liquidazione, è sufficiente anche al privato indicare analoghi criteri, purché ragionevolmente precisi e definiti, non incumbendogli necessariamente l'onere di una esatta quantificazione del danno risarcibile.

Nel caso di specie la società ricorrente ha richiamato il pregiudizio derivante dalla perdita di utilità conseguente ai maggiori costi sostenuti per l'ultimazione dell'immobile nonché quello conseguente alla mancata utilizzazione dell'immobile de quo e inoltre, sotto il profilo probatorio, ha depositato in primo grado perizia dell'ing. Castellani recante quantificazione dei danni dei quali è stato chiesto il ristoro.

Il Collegio ritiene che l'impostazione di parte ricorrente sia da condividere e che pertanto vada accolta anche la proposta istanza istruttoria, sicché può procedersi ad acquisire una consulenza tecnica di ufficio finalizzata all'esatta liquidazione del danno sulla base di detti criteri.

8.- Pertanto, per quanto riguarda la quantificazione della somma che l'Amministrazione dovrà corrispondere alla società ricorrente a titolo di risarcimento, è possibile ritenere che debba riconoscersi ad essa il diritto al risarcimento del pregiudizio patito a titolo di danno emergente e

lucro cessante per effetto del silenzio dall'epoca in cui l'amministrazione poteva determinarsi a seguito di istanza della parte interessata basata sulla formazione del silenzio assenso e fino all'esplicito e formale accoglimento della istanza di sanatoria di cui trattasi e che quindi il periodo temporale di riferimento ai fini del calcolo del dovuto possa farsi risalire al mese di agosto 1995, di presentazione di detta istanza, e concludersi nel mese di marzo 2000, in cui è stato rilasciato il provvedimento esplicito di concessione in sanatoria.

Per quanto riguarda la concreta quantificazione della somma che l'amministrazione dovrà corrispondere alla ricorrente a titolo di risarcimento, la relativa misura sarà accertata con apposita C.T.U. e su di essa somma andranno calcolati, oltre alla rivalutazione monetaria su tale somma dal dì del dovuto fino alla data di deposito della definitiva sentenza, gli interessi legali, questi ultimi computati a decorrere dalla data di deposito della presente decisione e fino all'effettivo soddisfo.

9.- In conclusione la Sezione, valutata sussistente la dedotta responsabilità del Comune di Galatone per i danni derivati per danno emergente e lucro cessante alla appellante dall'inerzia tenuta sulla istanza di concessione in sanatoria di cui trattasi per il periodo dal mese di agosto 1995 al mese di marzo 2000, ritiene opportuno disporre, con separata ordinanza, ai sensi degli artt. 19 e 67 del c.p.a., la nomina di un Consulente Tecnico d'Ufficio al fine di accertare, in contraddittorio delle parti, sulla base della complessiva documentazione acquisita e dallo stesso acquisibile, quanto per detti titoli dovuto.

10.- L'udienza per l'ulteriore seguito della causa sarà fissata su istanza di parte dopo la conclusione della disposta consulenza tecnica d'ufficio.

11.- Va rinviata al definitivo ogni determinazione relativa alle spese ed agli onorari di causa.

Danno da ritardo mero, tempo come bene della vita.

T.A.R. L'Aquila (Abruzzo) sez. I , 19/12/2013, 1064

L'art. 2 bis, l. n. 241 del 1990 protegge il bene «tempo» quale bene della vita suscettibile di incidere sulla «progettualità» del privato e sulla libera determinazione dell'assetto dei suoi interessi, naturalmente calibrato sui tempi certi del procedimento e potenzialmente pregiudicato dai ritardi dello stesso.

Il ritardo nella conclusione del procedimento e il mancato rispetto dei tempi certi del procedimento vengono pertanto a rappresentare, giuridicamente, un danno «ingiusto» e, sul piano economico, un costo «illegittimo» per quanto attiene le prospettive, le aspettative e le scelte del privati, in quanto integranti motivo di forte condizionamento della loro vita, tale da incidere negativamente sulla convenienza economica delle scelte preventivate, sia se il bene preteso dal privato risulterà dovuto sia nel caso in cui lo stesso venga negato, posto che l'incertezza sull'esito del procedimento, protratta oltre i limiti previsti dalla legge per la sua conclusione, impedisce o comunque rende più complessa la predisposizione di programmi o scelte diverse ed alternative. Su tali premesse, il superamento colpevole del tempo previsto per la conclusione del procedimento espone la P.A. alle conseguenze risarcitorie derivanti dalla lesione di una situazione soggettivamente e giuridicamente tutelata.

DIRITTO

Residua all'attenzione dei questo Collegio la domanda risarcitoria spiegata dal ricorrente in cumulo con la domanda, già definita con separata decisione, tesa alla declaratoria di illegittimità del silenzio serbato dal Comune dell'Aquila su istanza volta alla concessione del contributo per la riparazione dell'immobile di proprietà, danneggiato dal sisma del 2009 e adibito ad abitazione e studio professionale di esso ricorrente.

Acclarata la illegittimità del silenzio serbato dal Comune dell'Aquila, relativamente alla domanda risarcitoria, questo TAR ha già in proposito affermato che l'art. 2 bis della L. 241/90 protegge il

bene "tempo" quale bene della vita suscettibile di incidere sulla "progettualità" del privato e sulla libera determinazione dell'assetto dei suoi interessi, naturalmente calibrato sui tempi certi del procedimento e potenzialmente pregiudicato dai ritardi dello stesso (TAR Abruzzo - L'AQUILA, n. 548/2011).

Il ritardo nella conclusione del procedimento e il mancato rispetto dei tempi certi del procedimento vengono pertanto a rappresentare, giuridicamente, un danno "ingiusto" e, sul piano economico, un costo "illegittimo" per quanto attiene le prospettive, le aspettative e le scelte del privati, in quanto integranti motivo di forte condizionamento della loro vita, tale da incidere negativamente sulla convenienza economica delle scelte preventivate, sia se il bene preteso dal privato risulterà dovuto sia nel caso in cui lo stesso venga negato, posto che l'incertezza sull'esito del procedimento, protratta oltre i limiti previsti dalla legge per la sua conclusione, impedisce o comunque rende più complessa la predisposizione di programmi o scelte diverse ed alternative.

Il bene protetto dalla norma è dunque il rispetto dei tempi certi del procedimento, inteso quale tutela procedimentale rispetto alle aspettative, alle scelte e alla progettualità del privato, nonché quale mezzo per influire sull'esercizio del potere, in modo da rendere possibile, in tempi ex ante preventivabili, il conseguimento delle utilità sperate ove queste risulteranno spettanti.

Su tali premesse, il superamento colpevole del tempo previsto per la conclusione del procedimento espone la P.A. alle conseguenze risarcitorie derivanti dalla lesione di una situazione soggettivamente e giuridicamente tutelata.

Nel caso di specie, il superamento "colpevole" dei termini di conclusione del procedimento è stato positivamente acclarato con la richiamata sentenza TAR Abruzzo n. 462/2012.

Detta sentenza ha, in particolare, accertato l'illegittimità del silenzio serbato dal Comune dell'Aquila sulle istanze presentate rispettivamente in date 14.11.2011 (per l'unità immobiliare di proprietà esclusiva adibita ad uso abitazione principale) e 5.9.2011 (per le parti condominiali del fabbricato nel quale è ubicato lo studio professionale del ricorrente), tenuto conto della circostanza che entro i successivi sessanta giorni il Comune avrebbe dovuto rendere le determinazioni di legge sull'istanza (ex art. 2, comma 6, dell'O.P.C.M. n. 3790 del 9.7.2009).

Il provvedimento è poi positivamente intervenuto, a seguito di nomina di Commissario ad acta in luogo dell'Amministrazione, in esecuzione della ripetuta sentenza, in data 28.3.2013.

Per tutto il tempo intercorrente tra la presentazione delle istanze (settembre-ottobre 2011) e la definizione della pratica (28 febbraio 2013), la mancata disponibilità degli immobili di proprietà è causalmente imputabile alla mancata definizione della pratica e al Comune sono dunque imputabili i danni, patrimoniali e non, subiti dal ricorrente a cagione di tale ritardo.

Detti danni consistono specificamente nelle spese da questi sostenute per il reperimento di altri alloggi da adibire a propria abitazione e a proprio studio professionale.

La prova del danno patrimoniale subito è stata fornita dal ricorrente che ha documentato la stipula di contratti di locazione, ai fini sopra indicati, per costi sostenuti pari a euro 1.500,00 (millecinquecento) mensili (cfr. contratti in atti depositati in data 30.8.2013).

Giova precisare che è lo stesso ricorrente a limitare la richiesta alla sola posta sopra indicata (rinunciando alla ulteriori pretese connesse a danni esistenziali ovvero di non agevolmente documentabile quantificazione), "al fine di semplificare e rendere certo al massimo il calcolo dei danni subiti per il ritardo verificatosi in relazione al ritardo della conclusione del procedimento e di non incidere, in modo più sostanziale, sulle finanze comunali" (cfr. memoria 30.9.2013).

La richiesta riguarda dunque il periodo dal 24.2.2012 (data della diffida a provvedere sulle istanze del settembre-ottobre 2011, volta a sollecitare la definizione delle pratiche) alla data del 29.3.2013, (data in cui la pratica è stata definita con il provvedimento del Commissario ad acta nominato) ed è dunque limitata alla sola entità dei canoni versati (cfr. ancor memoria 30.9.2013), per un totale di euro 19.500,00 (canone mensile di euro 1.500,00 per 13 mesi), e tale importo deve essere interamente riconosciuto a carico del Comune dell'Aquila e maggiorato degli interessi legali dal 29.3.2013 alla data dell'effettivo soddisfo.

Il ricorso va pertanto accolto nei termini sopra indicati.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano nell'importo in dispositivo fissato.

Danno da ritardo - Risarcimento – Presupposti, accertamento della spettanza.

T.A.R. Ancona (Marche) sez. I , 10/12/2013, n. 895

Il danno da ritardo può essere riconosciuto soltanto quando sia stata accertata la spettanza del bene della vita e non già per il mero fatto del ritardo nel provvedere; del resto, l'art. 2-bis, l. 7 agosto 1990 n. 241, introdotto con l'art. 7 comma 1 lett. c), l. 18 giugno 2009 n. 69, configura la responsabilità connessa al danno da ritardo in termini di responsabilità aquilana e non da contatto sociale qualificato e, quindi, si collega alla lesione dell'interesse al bene della vita e non alla lesione di interessi strumentali-procedimentali, per la violazione di obblighi procedimentali (quale quello di concludere nei termini il procedimento) da risarcire indipendentemente dalla successiva emanazione del provvedimento richiesto e dal suo contenuto.

Danno da ritardo - Risarcimento - Condizioni e presupposti.

T.A.R. Milano (Lombardia) sez. II, 20/11/2013, n. 2560

Il danno da ritardo può essere risarcito in presenza di presupposti di carattere oggettivo (prova del danno e del suo ammontare, ingiustizia dello stesso, nesso causale) e di carattere soggettivo (dolo o colpa del danneggiante). La richiesta di accertamento del danno da ritardo costituisce invero «una fattispecie sui generis, di natura del tutto specifica e peculiare, che deve essere ricondotta nell'alveo dell'art. 2043 c.c. per l'identificazione degli elementi costitutivi della responsabilità. La domanda di risarcimento del danno da ritardo, azionata ex art. 2043 c.c., può, essere accolta solo se il danneggiato dimostri «che il provvedimento favorevole avrebbe potuto o dovuto essergli rilasciato già ab origine e che sussistono tutti i requisiti costitutivi dell'illecito aquiliano, tra i quali elementi univoci indicativi della sussistenza della colpa in capo alla Pubblica amministrazione».L'inosservanza del termine procedimentale in cui è incorsa l'amministrazione non è ad essa imputabile a titolo di colpa, quando le richieste istruttorie, che avrebbero causato il danno da ritardo, non sono pretestuose.

Processo amministrativo - danno da ritardo - domanda di risarcimento - trattazione in camera di consiglio - presupposti.

(art. 117, comma 6 c.p.a.)

T.A.R. Salerno (Campania) sez. II , 18/11/2013, n. 2277

In presenza di certe condizioni la definizione della domanda risarcitoria può aver luogo in sede camerale, giacché l'art. 117 comma 6 c.p.a. si limita ad attribuire al giudice la mera facoltà di trattare la questione risarcitoria nelle forme ordinarie, qualora ciò risulti consono alle esigenze istruttorie e difensive del processo; sicché una delle ipotesi in cui è possibile decidere in sede camerale sulla domanda di risarcimento del danno cd. da inerzia o ritardo della pubblica amministrazione senza doverla trattare nelle forme ordinarie ex art. 117 comma 6 c.p.a., si verifica quando emerga sin da subito l'infondatezza di tale domanda;

Il danno da ritardo può essere riconosciuto soltanto quando sia stata accertata la spettanza del bene della vita e non già per il mero fatto del ritardo nel provvedere; sicché la conclusione negativa circa la risarcibilità del danno per il mero fatto del ritardo nel provvedere merita di essere mantenuta anche dopo l'introduzione, con l'art. 7 comma 1 lett. c), l. n. 69 del 2009, dell'art. 2-bis, l. n. 241 del 1990, poiché questo configura la responsabilità connessa al danno da ritardo in termini di responsabilità aquilana e non da contatto sociale qualificato e, quindi, si collega alla

lesione dell'interesse al bene della vita e non alla lesione di interessi strumentali-procedimentali, per la violazione di obblighi procedimentali da risarcire indipendentemente dalla successiva emanazione del provvedimento richiesto e dal suo contenuto.

Diritto

(...)La domanda risarcitoria va invece disattesa.

Al riguardo, parte ricorrente assume l'esistenza dell'evento dannoso (ritardo nel rilascio del permesso di costruire), del danno ingiusto (lesione del bene della vita correlato ad interesse legittimo pretensivo), del profilo causale (risultante dal mancato rispetto del termine procedimentale), dell'imputabilità a responsabilità per colpa dell'Amministrazione (che sarebbe in re ipsa per la mancata esecuzione della sentenza). Quanto alla misura del danno, rappresenta in ricorso che il danno stesso corrisponde al fatturato conseguito a seguito della installazione di un pannello pubblicitario dello stesso tipo e dimensioni di quello oggetto del presente giudizio, con una media annua pari a €5.734,43 e quindi per un importo complessivo del danno patito pari a €60.211.50, oltre interessi e rivalutazione. La disamina di tale domanda non deve trascurare la collocazione della stessa nell'alveo normativo di cui all'art. 117 CPA (d.lgs. n. 104/2010), laddove prevede (comma 6), che "Se l'azione di risarcimento del danno ai sensi dell'articolo 30, comma 4, è proposta congiuntamente a quella di cui al presente articolo, il giudice può definire con il rito camerale l'azione avverso il silenzio e trattare con il rito ordinario la domanda risarcitoria". Orbene, ritiene il Collegio che non può, però, escludersi che a certe condizioni anche la definizione della domanda risarcitoria abbia luogo in sede camerale, giacché il succitato comma 6 si limita ad attribuire al giudice la mera facoltà di trattare la questione risarcitoria nelle forme ordinarie, qualora ciò risulti consono alle esigenze istruttorie e difensive del processo (v. T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. II, 12 marzo 2012, n. 638). Va quindi osservato, sul punto, che ad avviso del Collegio una delle ipotesi in cui è possibile decidere in sede camerale sulla domanda di risarcimento del danno cd. da inerzia o ritardo della P.A., senza doverla trattare nelle forme ordinarie ex art. 117, comma 6, c.p.a., si verifica quando - come nel caso ora in esame - emerga sin da subito l'infondatezza di tale domanda. Infatti, secondo la giurisprudenza prevalente (C.d.S., A.P., 15 settembre 2005, n. 7; id., Sez. V, 2 marzo 2009, n. 1162; id., Sez. V, 3 maggio 2012, n. 2035), il danno da ritardo può essere riconosciuto soltanto quando sia stata accertata la spettanza del bene della vita e non già per il mero fatto del ritardo nel provvedere. Va rilevato, sul punto, che la conclusione negativa circa la risarcibilità del danno per il mero fatto del ritardo nel provvedere merita di essere mantenuta anche dopo l'introduzione, con l'art. 7, comma 1, lett. c), della l. 18 giugno 2009, n. 69, dell'art. 2-bis della l. n. 241/1990, poiché questo configura la responsabilità connessa al danno da ritardo in termini di responsabilità aquiliana e non da contatto sociale qualificato e, quindi, si collega alla lesione dell'interesse al bene della vita e non alla lesione di interessi strumentali-procedimentali, per la violazione di obblighi procedimentali (quale quello di concludere nei termini il procedimento) da risarcire indipendentemente dalla successiva emanazione del provvedimento richiesto e dal suo contenuto (T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III-bis, 3 luglio 2012, n. 6039; T.A.R. Toscana, Sez. II, 3 giugno 2011, n. 989). Osta quindi all'accoglimento della domanda risarcitoria in questa sede il fatto che occorre ancora esperire una fase istruttoria più o meno complessa demandata ad un accertamento autonomo e distinto della p.a., senza potersi escludere in toto l'emersione di elementi suscettibili di apprezzamento discrezionale.

Processo amministrativo - danno da ritardo - domanda di risarcimento - trattazione in camera di consiglio - presupposti.

(art. 117, comma 6 c.p.a.)

T.A.R. Latina (Lazio) sez. I 20/05/2013, 470

La domanda di risarcimento del danno cd. da inerzia o ritardo della p.a. ex art. 30 comma 4 c.p.a., proposta congiuntamente a quella avverso al silenzio di cui all'art. 117, può essere già decisa in

sede camerale senza doverla trattare nelle forme ordinarie qualora emerga sin da subito l'infondatezza di tale domanda; invero, l'art. 117 comma 6 c.p.a. si limita ad attribuire al giudice la mera facoltà di trattare la questione risarcitoria nelle forme ordinarie, qualora ciò risulti consono alle esigenze istruttorie e difensive del processo.

Danno da ritardo – Condanna al pagamento di somme - Risarcimento – criteri di liquidazione del danno.

T.A.R. Roma (Lazio) sez. I, 12/11/2013, n. 9640

Rispetto all'inadempimento dell'obbligazione di pagare una somma di denaro portato da titolo esecutivo giudiziale e in vista dell'applicazione dell'istituto di cui alla lett. e) dell'art. 114 comma 4 c.p.a., è concedibile all'Amministrazione un termine di tolleranza di sei mesi, la cui decorrenza va individuata con riferimento alla data in cui il titolo giudiziale recante la condanna al pagamento di una somma di denaro a titolo di indennizzo, munito della prescritta formula esecutiva, è stato notificato nei confronti dell'Amministrazione soccombente. Scaduto tale semestre, nulla osta, anche in carenza di attualità di disponibilità di risorse finanziarie sul pertinente capitolo, alla condanna dell'Amministrazione al risarcimento del danno da ritardo in favore del creditore. La quantificazione del pregiudizio risarcibile può essere in via generale effettuata prendendo a fondamento il parametro, individuato dalla CEDU, dell'interesse semplice ad un tasso equivalente a quello delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca Centrale Europea applicabile durante tale periodo, aumentato di tre punti percentuali.

Danno da ritardo - Risarcimento - Presupposti - Colpa dell'amministrazione.

T.A.R. Roma (Lazio) sez. II bis, 06/11/2013, n. 9470

L'azione di risarcimento del ritardo della P.A. deve essere ricondotta nell'ambito dell'art. 2043 c.c. per l'identificazione degli elementi costitutivi dell'illecito e a quello del successivo art. 2236 c.c. per delineare i confini della responsabilità. Detta azione di risarcibilità del danno, inquadrandosi nella sua natura «extracontrattuale», comporta che il bene della vita sia conseguito in modo differito per il fatto altrui, quanto meno colpevole. È pacifico, per giurisprudenza ormai costante, che non è sufficiente l'illegittimità (del provvedimento o) dell'inerzia amministrativa per ritenere integrata una fattispecie di responsabilità aquiliana della P.A., essendo essenziale ad integrare la fattispecie il giudizio di imputabilità soggettiva, quantomeno a titolo di colpa dell'apparato amministrativo precedente. Ne deriva che, per riconoscere la fondatezza della domanda così avanzata, è necessario che il difettoso funzionamento dell'apparato pubblico sia riconducibile ad un comportamento negligente o ad una volontà di nuocere o si ponga in contrasto con le prescrizioni di legalità, imparzialità e buon andamento di cui all'art. 97 Cost., non essendo riconducibile il superamento dei termini di conclusione del procedimento in violazione dell'art. 4, l. n. 493 del 1993, attesa la natura acceleratoria degli stessi.

DIRITTO

1 - Osserva il Collegio che, in via del tutto prioritaria, deve essere definito l'ambito della domanda risarcitoria svolta dalla Ditta istante. Infatti, la ricorrente chiamava in giudizio l'Amministrazione inadempiente e la Ditta controinteressata, concessionaria del servizio, domandando la dichiarazione dell'illegittimità del silenzio serbato dall'Amministrazione, nonché di condannare alle spese sia il Comune che la controinteressata, nonché chiedendo il risarcimento del danno da ritardo nell'adozione del provvedimento da parte del Comune e lamentando a riguardo la perdita del guadagno derivante dai contratti sottoscritti ed il fermo dell'attività.

Come precisato in sede di udienza, la perdita subita risulta circoscritta alla somma di euro 1.750,00 a seguito dell'adozione del provvedimento da parte dell'Amministrazione, secondo quanto ricordato in fatto.

Orbene, va dunque, rilevato che l'azione per danno da ritardo deve ritenersi promossa unicamente nei confronti dell'Amministrazione rimasta lungamente inerte, essendo gli atti del Concessionario conseguenti all'assunzione della determinazione da parte dell'Amministrazione resistente. Sul punto, con la richiamata sentenza parziale, questo Tribunale ha accolto la domanda di parte ricorrente, ordinando all'Amministrazione di provvedere e riconoscendo, dunque, l'obbligo della stessa di adottare la mancata determinazione generale, nonché i connessi e conseguenti atti di vigilanza sull'operato del concessionario. Al concessionario, la pronuncia ordina di adottare gli atti conseguenti ai provvedimenti assunti dall'Amministrazione.

Va, altresì, premesso che la parte ricorrente propone la domanda risarcitoria, qualificandola come diretta al ristoro di un danno da ritardo, in cui la contestazione si appunta - pertanto - sulla mancata attivazione dei poteri autoritativi in termini tempestivi.

Ne deriva che l'illegittimità va primariamente ascritta alla violazione di una norma procedimentale propriamente riferibile all'esercizio tempestivo del potere.

2 - Va ancora premesso - come più volte ricordato da questo Tribunale - che l'ordinamento giuridico ha ormai riconosciuto il così detto 'danno da ritardo'.

A fronte della prima affermazione giurisprudenziale, esso ha trovato il suo primo riconoscimento, con l'art. 2 della l. n. 241 del 1990, che ha introdotto il principio della certezza temporale dell'azione della P.A. ed il principio di doverosità dell'esercizio del potere amministrativo, e cioè dell'obbligo di concludere il procedimento mediante l'adozione di un provvedimento espresso.

Ed a distanza di dieci anni, il legislatore è intervenuto nuovamente introducendo nella legge Tar del 1971 l'art. 21- bis (art. 2, l. n. 205 del 2000) un apposito rito sul silenzio rifiuto. Di seguito con la l. n. 15 del 2005 è stata eliminata la necessità della previa diffida per attribuire un significato al silenzio, prevedendosi un termine annuale di decadenza. Con la successiva l. n. 80 del 2005 si dettava un'articolata disciplina del termine per provvedere, disponendo, peraltro, che nei giudizi contro il silenzio-rifiuto il giudice amministrativo può conoscere della fondatezza dall'istanza.

La richiamata evoluzione legislativa sul comportamento inerte dell'amministrazione e sulle conseguenze per il suo ritardo nella conclusione del procedimento si è conclusa, con la l. 18 giugno 2009 n. 69, che ha apportato modifiche alla normativa sul procedimento stesso, introducendo una ulteriore semplificazione dell'azione amministrativa.

Con riferimento al termine per la conclusione del procedimento l'art. 2 della l. n. 241 del 1990, come modificato dall'art. 7 della l. n. 69 del 2009, ha reintrodotta il termine di 30 giorni dall'avvio del procedimento stesso, in mancanza di un diverso termine previsto dalla legge o dalle amministrazioni pubbliche.

A ciò si aggiunga l'espresso riconoscimento dell'azione di condanna nel Codice del processo amministrativo.

A fronte della tripartizione elaborata dalla giurisprudenza amministrativa (cfr. Cons. St., ord., sez.IV, marzo 2005, n. 875) sulle ipotesi di 'danno da ritardo' - il c.d. danno da ritardo mero concerne l'adozione tardiva di un provvedimento legittimo ma sfavorevole al destinatario, il danno derivante dall'adozione tardiva di un atto favorevole all'interessato e l'inerzia dell'amministrazione e quindi la mancata adozione del provvedimento richiesto - pare doversi inquadrare l'odierna fattispecie nell'ambito della terza tipologia, pur se il provvedimento richiesto aveva la forza e l'effetto di 'sbloccare' indirettamente il "fermo lavori" della Ditta richiedente.

3 - A queste premesse, va aggiunto che l'azione di risarcimento da ritardo della P.A. come questa Sezione ha già avuto modo di precisare - deve essere ricondotta nell'ambito dell'art. 2043 c.c., per l'identificazione degli elementi costitutivi dell'illecito, e a quello del successivo art. 2236 c.c., per delineare i confini della responsabilità.

Detta azione di risarcibilità del danno, inquadrandosi nella sua natura "extracontrattuale", comporta che il bene della vita conseguito in modo differito sia avvenuto per il fatto altrui, quanto meno colpevole. È pacifico, per giurisprudenza ormai costante, che non è sufficiente la illegittimità (del

provvedimento o) dell'inerzia amministrativa per ritenere integrata una fattispecie di responsabilità aquiliana della P.A., essendo essenziale ad integrare la fattispecie il giudizio di imputabilità soggettiva, quantomeno a titolo di colpa dell'apparato amministrativo precedente (cfr. da ultimo, Cons. Stato, sez. V, 8 settembre 2008, n. 4242; idem, 2 marzo 2009, n. 1162).

Ne deriva che, per riconoscere la fondatezza della domanda così avanzata è necessario che il difettoso funzionamento dell'apparato pubblico sia riconducibile ad un comportamento negligente o ad una volontà di nuocere o si ponga in contrasto con le prescrizioni di legalità, imparzialità e buon andamento di cui all'art. 97 della Cost., non essendo riconducibile il superamento dei termini di conclusione del procedimento in violazione dell'art. 4 della Legge n. 493 del 1993, attesa la natura acceleratoria degli stessi (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 30 dicembre 2005, n. 7623; Tar Lombardia, Milano, sez. III, 17 gennaio 2007, n. 71; Tar Lazio, Roma, sez. III quater, 31 marzo 2008, n. 2704; Tar Piemonte, sez. I, cit. n. 2901/2008)" (TAR Lazio - Roma, Sez. II bis, 4 dicembre 2008 - 16 marzo 2009, n. 2694).

4 - Orbene, in forza di tali considerazioni va ulteriormente precisato che nella specie che occupa il primo accertamento va svolto in ordine al nesso causale tra il lamentato danno e l'inerzia della P.A.. Con la menzionata sentenza n. 744 del 2013, questo Tribunale ha accertato l'obbligo del Comune di emanare la determinazione precipuamente destinata a prevenire e a facilitare la risoluzione dei potenziali conflitti nell'attuazione delle disposizioni, discendendone 'de plano' un negligente comportamento dell'Amministrazione medesima, che pur sollecitata a tal fine, era rimasta inerte, consentendo, peraltro, al concessionario di mettere in atto comportamenti ostativi all'attività delle altre Ditte, sulla base del convincimento di essere l'unico soggetto legittimato ad operare nell'area cimiteriale.

Peraltro, nella specie, la parte ricorrente risulta aver azionato gli strumenti predisposti dall'ordinamento per sollecitare l'azione dell'Amministrazione.

Ritiene, pertanto, il Collegio che la domanda di risarcimento dei danni vada accolta, tuttavia nei limiti di seguito precisati.

5 - Innanzitutto, appare palese che la stessa sia indirizzata - come già evidenziato - unicamente nei confronti della pubblica amministrazione e che - secondo quanto risulta dalle dichiarazioni rese a verbale - si sostanzia unicamente nella domanda della somma di 1.750,00 euro complessivi pari a due contratti rimasti ineseguiti.

6 - È stato rilevato che l'azione di risarcimento del danno, inquadrandosi nella sua natura extracontrattuale, richiede la prova della quantificazione dello stesso con riferimento sia al danno emergente che al lucro cessante, in quanto elementi costitutivi della relativa domanda, ai sensi dell'art. 2697 (cfr. Tar Puglia, Bari, sez. I, 26 giugno 2008, n. 1555; Tar Lazio, Roma, cit. n. 2704/2008).

Passando, dunque, alla quantificazione del danno, sulla base degli elementi non contestati prodotti dalla parte ricorrente (i due preventivi allegati al ricorso) e sulla base dell'asserito fermo di attività che esclude la sussistenza dell'"aliunde perceptum" - stante peraltro la mancata richiesta di oneri specificamente derivanti dalla mancata esecuzione dei lavori - va rilevato che la somma di euro 1.750,00 necessariamente è comprensiva delle spese per i materiali e la mano d'opera che sarebbero stati impiegati dalla Ditta nell'esecuzione degli ornamenti e di una quota parte di guadagno.

La somma, pertanto, va equitativamente decurtata - in mancanza di ulteriori elementi probatori forniti dalla parte ricorrente - del 50%, riconducendo la pretesa unicamente alla componente della voce destinata al guadagno della ditta per un totale di euro 875,00.

Tale somma, altresì, deve essere ulteriormente abbattuta del 50% , poiché - secondo quanto affermato dalla stessa parte ricorrente - la perdita subita in vero non è addebitabile unicamente alla condotta inerte dell'Amministrazione, come accertata con la menzionata sentenza parziale da questo Tribunale, ma altresì al comportamento tenuto dal concessionario. Ne deriva che non può essere ritenuta responsabile l'Amministrazione della complessiva perdita di guadagno subita dalla parte istante.

Per quanto sin qui considerato, il Comune di Marcellina è condannato al pagamento a favore della Ditta ricorrente a titolo risarcitorio della somma complessiva di euro 437,50.

7 - In conclusione il ricorso deve essere accolto, secondo quanto specificato in precedenza.

8 - Le spese - anche con riferimento al definito rito speciale secondo quanto disposto dalla sentenza n. 744 del 2013 - seguono la soccombenza e si liquidano in dispositivo.

Danno da ritardo - Risarcimento - Presupposti - Colpa dell'amministrazione.

Consiglio di Stato sez. V , 09/10/2013, n. 4968

Nel caso di ritardo nel rilascio del permesso di costruire la colpa dell'Amministrazione, che è presupposto per la sua condanna al risarcimento del danno, sussiste nel caso in cui tale ritardo segue a ripetute violazioni di legge e dei fondamentali principi cui deve conformarsi l'attività amministrativa ex art. 97 Cost., che hanno caratterizzato il procedimento e che siano ascrivibili quanto meno a grave negligenza o imperizia degli uffici dell'Amministrazione comunale complessivamente considerati, non essendo necessario provare la sussistenza dell'elemento psicologico in capo ad ogni singolo dipendente o dirigente degli uffici comunali di volta in volta interessati.

Danno da ritardo - Risarcimento – tempo come bene della vita – danno da ritardo mero.

T.A.R. Trento (Trentino-Alto Adige) sez. I , 07/10/2013, 324

Nel caso di «pregiudizio da ritardo», il bene protetto è l'interesse all'osservanza del termine stabilito per la conclusione del procedimento — qualificato dalla dottrina sia in termini di interesse procedimentale ma anche come un vero e proprio diritto soggettivo — a prescindere dalla fondatezza o meno della pretesa sostanziale azionata. Ne consegue che il danno risarcibile non sarebbe più legato al mancato guadagno sofferto a causa del ritardato rilascio del provvedimento favorevole, ma discenderebbe dal solo fatto del tempo perduto e dell'incertezza prodottasi a causa dell'inosservanza, dolosa o colposa, del termine di conclusione del procedimento. Secondo tale indirizzo, la certezza e il tempo dell'azione amministrativa costituiscono un autonomo bene della vita, sulla quale il privato, soprattutto se operatore economico, deve poter fare ragionevole affidamento al fine di autodeterminarsi e orientare la propria attività.

Danno da ritardo - Risarcimento – Presupposti, colpa dell'amministrazione.

Consiglio di Stato sez. IV , 04/09/2013, n. 4452

Ai fini della sussistenza di una responsabilità della Pubblica amministrazione, causativa di danno da ritardo, la valutazione dell'elemento della colpa non può essere affidata al dato oggettivo del procrastinarsi dell'adozione del provvedimento finale, bensì alla dimostrazione che la Pubblica amministrazione abbia agito con dolo o colpa grave, di guisa che il difettoso funzionamento dell'apparato pubblico sia riconducibile ad un comportamento gravemente negligente od ad una intenzionale volontà di nuocere, in palese contrasto con i canoni di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa, di cui all'art. 97 Cost.

DIRITTO

La Sezione è chiamata a pronunciarsi sulla fondatezza o meno della pretesa risarcitoria avanzata in primo grado, in relazione alla procedura selettiva per l'affidamento della gestione di una sala bingo dall'attuale appellata, laddove il primo giudice ha ritenuto fondata la domanda di risarcimento per danni da ritardo, con le osservazioni e conclusioni di cui alla impugnata sentenza, che qui viene messa in discussione dall'Amministrazione precedente.

In particolare, è accaduto che la Società Gerpan, in relazione alla procedura di pubblico incanto sopra indicata, ha rivendicato in prime cure il risarcimento del danno da ritardo asseritamente patito per avere ottenuto da AAMS il riconoscimento del titolo abilitativo ad ottenere la gestione della sala bingo di Messina a distanza di tempo rispetto al momento conclusivo del procedimento selettivo di

individuazione degli assegnatari, ravvisandosi in ciò un comportamento colposo suscettibile di ristoro patrimoniale.

Tale tesi, avallata dal Tar, viene contestata dall'Amministrazione dei Monopoli con il gravame all'esame, che difende l'operato dell'Amministrazione, sostenendo l'assenza di un comportamento colposo nella gestione dell'iter procedimentale di definizione della gara, con conseguente infondatezza della domanda risarcitoria prodotta dalla Società interessata.

Tanto precisato, l'assunto difensivo propugnato con il proposto appello appare fondato, rivelandosi errate le statuizioni contenute nella gravata sentenza.

Va preliminarmente rilevato, come già accennato in precedenza, che qui viene in rilievo unicamente la domanda risarcitoria connessa a preteso danno da ritardo, cioè alla mancata tempestiva attribuzione di un provvedimento favorevole per il privato; ed in tali sensi e a tali fini va valutata l'eventuale responsabilità addebitale all'Amministrazione, in ragione della condotta commissiva od omissiva tenuta nel procedimento di definizione del rapporto giuridico sotteso all'assegnazione della concessione della gestione del gioco bingo a mezzo di procedura selettiva.

Sempre ai fini di un esatto approccio alla quaestio iuris in discussione, giova, altresì, qui richiamare la fondamentale regola sancita dall'Adunanza Plenaria di questo Consiglio di Stato, con la decisione n. 7 del 15/9/2005, secondo cui il danno da ritardo è suscettibile di risarcimento se ed in quanto, in relazione all'interesse pretensivo fatto valere, il privato ha titolo all'adozione di un provvedimento vantaggioso, dal quale conseguire il c.d. bene della vita.

Ciò debitamente precisato, soccorrono in subiecta materia altri principi via via affermatasi in giurisprudenza, che pure occorre tener presenti.

Così, questa Sezione ha avuto pure modo di statuire come il solo, mero ritardo nell'emanazione dell'atto, in linea di principio ben può costituire elemento sufficiente per configurare un danno ingiusto, con conseguente obbligo di risarcimento nel caso di procedimento amministrativo che sia da concludere con un provvedimento favorevole per il destinatario (Cons. Stato se. IV 23 marzo 2010 n.1699).

La ragione di fondo sottesa alla risarcibilità del danno da ritardo, è stato osservato, risiede nel fatto che il risarcimento del danno ingiusto cagionato dalla pubblica amministrazione in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa dei tempi di definizione del procedimento presuppone che il tempo è un bene della vita per il cittadino e il ritardo nella conclusione d un procedimento ha un suo costo (Cons. Stato Sez. V 28 febbraio 2011 n.1271); il che, in presenza dei dovuti presupposti, è suscettibile di ristoro patrimoniale secondo lo schema della responsabilità c.d. aquiliana.

Questo Consesso ha avuto ancora, cura di chiarire, quanto agli elementi strutturali connotanti la tipologia di risarcimento all'esame, che la richiesta di accertamento del danno da ritardo ovvero del danno derivante dalla tardiva emanazione di un provvedimento favorevole, se, da un lato, deve essere ricondotta al danno da lesione di interessi legittimi pretensivi, per l'ontologica natura delle posizioni fatte valere, dall'altro lato, in ossequio al principio di atipicità dell'illecito civile, costituisce una fattispecie sui generis, del tutto specifica e peculiare, che deve essere ricondotta nell'alveo dell'art. 2043 per l'identificazione degli elementi costitutivi della responsabilità ivi prevista, con la prima conseguenza che non è possibile presumersi danno risarcibile da ritardo iuris tantum, necessitando la prova degli elementi costitutivi (Cons. Stato Sez. IV 4 maggio 2011 n.2675; Cons. Stato Sez. V 21 marzo 2011 n.1739).

Del pari, secondo lo schema paradigmatico di cui al citato art. 2043 Cod. civ., occorre verificare la sussistenza dei presupposti di carattere oggettivo (ingiustizia del danno, nesso causale, prova del pregiudizio subito), nonché quelli di carattere soggettivo (dolo o colpa del danneggiante), dovendosi, con riferimento a questi ultimi profili di configurazione dell'illecito aquiliano in capo alla P.A., dare contezza degli elementi univoci indicativi della sussistenza della colpa dell'amministrazione (Cons. Stato 29 maggio 2008 n. 2564).

In particolare, ai fini della sussistenza di una responsabilità della P.A. causativa di danno da ritardo, la valutazione dell'elemento della colpa non può essere affidata al dato oggettivo del procrastinarsi dell'adozione del provvedimento finale, bensì alla dimostrazione che la p.a. abbia agito con dolo o colpa grave, di guisa che il difettoso funzionamento dell'apparato pubblico sia riconducibile ad un

comportamento gravemente negligente od ad una intenzionale volontà di nuocere, in palese contrasto con i canoni di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa, di cui all'art. 97 Cost. (Cons. Stato sez. V 27 aprile 2006 n.2359; Cons. Stato sez. IV 11 ottobre 2006 n. 6059).

Ebbene, sulla scorta delle *regulae iuris* fissate dalla giurisprudenza, il Collegio ritiene che, nella specie, non si ravvisino gli estremi identificativi di una colposa inerzia dell'Amministrazione dei Monopoli causativa di danno da ritardo, per il fatto che non sussiste, in particolare:

- a) l'elemento oggettivo dell'illecito, costituito dall'antigiuridicità;
- b) l'elemento soggettivo costituito da un colpevole comportamento dilatorio addebitabile a negligente comportamento dell'apparato amministrativo;
- c) un concreto pregiudizio patrimoniale (e non), in relazione alla non tempestiva attivazione di una sala da gioco bingo, in conseguenza di un preteso "tardivo" conseguimento della relativa concessione.

Quanto ai primi due suindicati aspetti, tra loro logicamente connessi, non è sufficiente per l'interessato l'aver fatto rilevare l'esistenza di una condotta *contra jus* con riferimento al semplice non rispetto delle regole imposte dall'ordinamento a presidio degli oneri procedurali sussistenti in capo alla P.A, occorrendo altresì prendere in considerazione a gravità e l'addebitabilità delle violazioni, alla luce della situazione di fatto e di diritto che ha contrassegnato la vicenda e alle condizioni concrete in cui ha operato l'Amministrazione.

Ora, in ordine ai fatti, come cronologicamente intervenuti, è accaduto che dopo che, nel gennaio 2002, l'AAMS, in sede di esecuzione di adempimenti istruttori disposti dal Tar, ha relazionato in ordine a quanto rappresentato dalla commissione di gara, circa possibilità di poter attribuire alla Gerpan un maggior punteggio relativamente alla voce "climatizzazione della sala", con nota del 2 agosto 2002 l'Amministrazione ha comunicato all'appellata l'assegnazione della concessione de qua. Parte appellata, al riguardo, invoca il mancato esercizio da parte dell'Amministrazione del potere di autotutela, ma non pare possibile rilevare la mancata adozione di provvedimenti di tipo correttivo in favore della Gerpan, non foss'altro perché gli atti di gara, ivi compresa la graduatoria, erano ancora *sub iudice* e peraltro non si trattava di un procedimento facile da evadere.

Al di là di ciò, avuto riguardo allo *spatium temporis* intercorso tra quello che può considerarsi un ravvedimento dell'Amministrazione su uno specifico punto della vicenda e l'adottata assegnazione della concessione, tenuto conto altresì dei tempi tecnici necessari per la gestione della varie fasi della vicenda amministrativa per cui è causa, deve escludersi che possa ravvisarsi in capo ad AAMS un atteggiamento dilatorio in un procedimento di gestione della procedura di gara, che peraltro non aveva specifici termini di definizione.

In ogni caso, la condotta ritenuta ritardataria non appare colposamente ascrivibile all'Amministrazione procedente, non essendo evincibili (né essendo state dimostrate) circostanze idonee ad evidenziare comportamenti dell'apparato amministrativo intenzionalmente e neppure inconsapevolmente dilatori e/o omissivi; e nemmeno potendo l'elemento soggettivo della colpa presumersi *in re ipsa*, in ragione della illegittimità degli atti impugnati (per i quali non vi è stata peraltro una formale dichiarazione di annullamento).

In definitiva, almeno due degli elementi costitutivi della fattispecie risarcitoria in rilievo risultano difettare nel caso de quo.

Rimane infine da esaminare la questione indicata sub c); e cioè la mancanza di un evento dannoso, inteso come concreto detrimento derivante all'attività che la Gerpan intendeva svolgere nel partecipare alla procedura selettiva per l'assegnazione della sala giochi per Torrenova di Messina. Dall'esame della documentazione di causa si rileva che nel gennaio 2003 la Società appellata ha richiesto una proroga dei termini per l'attivazione della sala bingo onde procedere all'approntamento del collaudo della sala stessa; e a tale accordata proroga ha poi fatto seguito altra richiesta di proroga sino al 30 giugno 2003.

E' intervenuta, quindi, la convenzione regolatrice del rapporto concessorio, riguardante l'affidamento della gestione del gioco bingo del 16 giugno 2003, cui ha fatto altresì seguito una serie di richieste di proroga, iniziata l'11 luglio 2003 e proseguita nei mesi di agosto, settembre, ottobre e novembre 2003, con cui si è chiesto ed ottenuto la proroga dell'inizio dell'attività, per

giungere al 10 dicembre 2003, data in cui la sala è stata attivata ad opera di altra società subentrata nelle more alla Gerpan, per cessione del ramo d'azienda.

I fatti testé descritti, nella sequenza logico-cronologica appena descritta, rendono conto della circostanza per cui la concessione dell'esercizio dell'attività della sala bingo di cui alla vicenda in contestazione ha avuto il suo concreto inizio ad un anno e mezzo quasi di distanza dalla data di affidamento (agosto 2002); e ciò per ragioni imputabili unicamente alla concessionaria. Il che non può non avere conseguenze sulla definizione della qui invocata richiesta risarcitoria.

Invero è ben noto che il risarcimento degli interessi legittimi di tipo pretensivo, nell'ipotesi del danno da inerzia dell'Amministrazione, è collegato intimamente all'acquisizione del bene della vita, in un rapporto secondo il quale intanto insorge il " diritto " al risarcimento, in quanto sia accertato, a seguito di un giudizio prognostico, che il bene stesso debba essere conseguito.

Ma il bene della vita nel caso de quo si configura come utilità finale derivante all'interessato in ragione della relazione giuridica instaurata con l'Amministrazione; e nella specie detta utilità è venuta concretamente in essere unicamente nel dicembre 2003, allorché solo in quel periodo si sono verificate le condizioni di operatività del titolo riconosciuto spettante alla Società.

Ora, anche a voler ammettere la sussistenza di un diritto all'assegnazione della concessione ab origine, facendolo risalire addirittura in epoca precedente all'agosto del 2002, il fatto che la Gerpan non era in condizione di usufruire concretamente della concessione è dimostrazione che non è derivato alla predetta società un danno (patrimoniale e non) suscettibile di ristoro proprio di un situazione di incertezza protrattosi oltre i tempi di definizione della procedura selettiva.

In altri, conclusivi termini, la Gerpan, avuto riguardo alla non conseguita operatività del titolo oggetto di contestazione giudiziale, non può fondatamente pretendere il riconoscimento di un danno per tardivo rilascio del provvedimento favorevole, proprio perché manca nella specie l'essenza consustanziale (del pregiudizio concreto collegato al legittimo affidamento) alla certezza dei tempi dell'azione amministrativa. Se danno non c'è non può esservi risarcimento.

In forza delle suesposte considerazioni l'assunto difensivo propugnato dall'Amministrazione appellante, circa la insussistenza degli elementi costitutivi della responsabilità della P.A. suscettibile di risarcimento per danno da ritardo, erroneamente ritenuti sussistenti dal primo giudice, si appalesa fondato, con conseguente accoglimento del proposto gravame.

Sussistono, peraltro, giusti motivi, tenuto conto della peculiarità della vicenda all'esame, per compensare tra le parti le spese e competenze del doppio grado del giudizio.

Danno da ritardo - Risarcimento – tempo come bene della vita – danno da ritardo mero.

T.A.R. Bari (Puglia) sez. II , 10/09/2013, n. 1318

La norma sancita dall'art. 2 bis, l. n. 241 del 1990 richiama lo (ed è sussumibile nello) schema fondamentale dell'art. 2043 c.c.; tale norma riconosce che anche il tempo è un bene della vita per il cittadino e rafforza la tutela risarcitoria nei confronti dei ritardi della p.a., stabilendo che le p.a. siano tenute al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento; si riconosce che il ritardo nella conclusione di un qualunque procedimento è sempre un costo, dal momento che il fattore tempo costituisce una essenziale variabile nella predisposizione e nell'attuazione di piani finanziari relativi a qualsiasi intervento, condizionandone la relativa convenienza economica; in questa prospettiva ogni incertezza sui tempi di realizzazione di un investimento si traduce nell'aumento del cd. "rischio amministrativo" e, quindi, spetta il risarcimento del danno da ritardo a condizione ovviamente che tale danno sussista, sia ingiusto (ovvero incida su un interesse materiale sottostante), venga provato e sia escluso che vi sia stato il concorso del fatto colposo del creditore ex art. 1227 c.c.

Danno da ritardo,- astrainte - differenze.

Consiglio di Stato sez. IV, 21/08/2013, n. 4216

Nell'ordinamento vigente risarcimento del danno e penalità di mora sono istituti connotati da struttura e funzioni diverse atteso che le c.d. astreintes, derivate da ordinamenti stranieri, rappresentano misure coercitive indirette a carattere pecuniario, con finalità sanzionatoria e non risarcitoria, in quanto non finalizzate a riparare il pregiudizio cagionato dalla mancata esecuzione della sentenza, ma a sanzionare la disobbedienza alla statuizione giudiziaria e a stimolare il debitore all'adempimento.

Danno da ritardo - Risarcimento – Presupposti, accertamento della spettanza.

T.A.R. Roma (Lazio) sez. III , 19/07/2013, 7386

La domanda di risarcimento del danno da ritardo, azionata ex art. 2043 c.c., può essere accolta dal giudice solo se l'istante dimostra che il provvedimento favorevole avrebbe potuto o dovuto essergli rilasciato già “ab origine”.

Danno da ritardo - Risarcimento – tempo come bene della vita – danno da ritardo mero.

T.A.R. Bari (Puglia) sez. I , 19/07/2013, n. 1148

In linea di principio, il solo ritardo nell'emanazione di un atto è elemento sufficiente per configurare un danno ingiusto, con conseguente obbligo di risarcimento, nel caso di procedimento amministrativo lesivo di un interesse pretensivo dell'amministrato, specie ove tale procedimento sia da concludere con un provvedimento favorevole per il destinatario. Ciò in quanto il risarcimento del danno ingiusto cagionato dalla P.A. in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento presuppone che il tempo è un bene della vita per il cittadino e il ritardo nella conclusione di un qualunque procedimento ha sempre un costo.

Danno da ritardo - Risarcimento – presupposti - onere della prova.

T.A.R. Pescara (Abruzzo) sez. I , 16/07/2013, n. 382

In sede di richiesta di accertamento del danno da ritardo, l'ingiustizia e la sussistenza stessa del danno non possono, in linea di principio, presumersi iuris tantum, in meccanica ed esclusiva relazione al ritardo nell'adozione del provvedimento amministrativo favorevole, ma il danneggiato deve, ex art. 2697 c.c., provare tutti gli elementi costitutivi della relativa domanda ed, in particolare, il giudice deve verificare la sussistenza sia dei presupposti di carattere oggettivo (prova del danno e del suo ammontare, ingiustizia dello stesso, nesso causale), sia di quello di carattere soggettivo (dolo o colpa del danneggiante); in sostanza, il mero superamento del termine fissato ex lege o per via regolamentare alla conclusione del procedimento costituisce indice oggettivo, ma non integra piena prova del danno. Infine, la domanda di risarcimento del danno da ritardo, azionata ex art. 2043 c.c., può essere accolta dal giudice solo se l'istante dimostri che il provvedimento favorevole avrebbe potuto o dovuto essergli rilasciato già ab origine.

Danno da ritardo - Risarcimento – Presupposti, accertamento della spettanza.

T.A.R. Napoli (Campania) sez. II , 12/07/2013, n. 3641

Il g.a. riconosce il risarcimento del danno causato al privato dal comportamento omissivo dell'Amministrazione solo quando sia accertata la spettanza del c.d. bene della vita; di conseguenza, non è risarcibile il danno da mero ritardo provvedimento, occorrendo appunto verificare se il bene della vita finale sotteso all'interesse legittimo azionato sia o meno dovuto.

Danno da ritardo - Risarcimento – danno evento – danno conseguenza – onere della prova.

T.A.R. Napoli (Campania) sez. VIII , 03/07/2013, 3391

Il danno da ritardo risarcibile presuppone, al pari di ogni pregiudizio di cui si rivendichi il ristoro in sede aquiliana, che la lesione del bene della vita tempo, integrante il c.d. danno - evento, sia seguita dalla produzione di effetti pregiudizievoli nella sfera patrimoniale e non, ossia il danno - conseguenza, di cui compete al ricorrente fornire adeguata dimostrazione sul duplice versante dell'an e del quantum. Il danno risarcibile non è, cioè, il tempo perso in sé, ma il concreto nocimento che la lesione del bene tempo abbia sortito nella sfera del danneggiato.

Danno da ritardo - Risarcimento – Presupposti, accertamento della spettanza.

T.A.R. Genova (Liguria) sez. I , 02/07/2013, 985

Il giudice amministrativo può riconoscere il risarcimento del danno causato al privato dal comportamento dell'amministrazione soltanto quando sia provato il danno-evento, cioè sia positivamente accertata la spettanza del bene della vita negato o riconosciuto in ritardo, e anche con specifico riferimento al danno da ritardo dopo l'introduzione dell'art. 2-bis, l. 7 agosto 1990 n. 241.

Danno da ritardo - Risarcimento – presupposti - onere della prova.

Consiglio di Stato sez. V , 21/06/2013, n.3405

Rispetto ai danni da mancato tempestivo esercizio dell'attività amministrativa, spetta al ricorrente fornire in modo rigoroso la prova dell'esistenza del pregiudizio, specie perché ha natura patrimoniale, non potendosi invocare il c.d. principio acquisitivo in quanto surroga l'onere di allegazione dei fatti; e se anche può ammettersi il ricorso alle presunzioni semplici per fornire la prova dell'esistenza del danno e della sua entità, è comunque ineludibile l'obbligo di allegare circostanze di fatto precise e, quando il soggetto onerato di tale allegazione non vi adempie, non può darsi ingresso alla valutazione equitativa del danno a norma dell'art. 1226 c.c. perché tale norma presuppone l'impossibilità di provare l'ammontare preciso del pregiudizio subito, né può essere invocata una consulenza tecnica d'ufficio, diretta a supplire al mancato assolvimento dell'onere probatorio da parte del privato.

Danno da ritardo - Risarcimento – tempo come bene della vita – danno da ritardo mero.

Consiglio di Stato sez. V , 21/06/2013, n. 3405

L'art. 2-bis, l. 7 agosto 1990 n. 241 riconosce che anche il tempo è un bene della vita per il cittadino e rafforza la tutela risarcitoria nei confronti dei ritardi delle Pubbliche amministrazioni, stabilendo che esse sono tenute al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento; il ritardo nella conclusione di un qualunque procedimento è infatti sempre un costo, dal momento che il fattore tempo costituisce una essenziale variabile nella predisposizione e nell'attuazione di piani finanziari relativi a qualsiasi intervento, condizionandone la relativa convenienza economica; in questa prospettiva ogni incertezza sui tempi di realizzazione di un investimento si traduce nell'aumento del c.d. rischio amministrativo e, quindi, spetta il risarcimento del danno da ritardo a condizione ovviamente che tale danno sussista, sia ingiusto (ovvero incida su un interesse materiale sottostante), venga provato e sia escluso che vi sia stato il concorso del fatto colposo del creditore ex art. 1227 c.c.

Danno da ritardo – risarcimento – tempo come bene della vita – danno da ritardo mero - danno esistenziale da stress.

T.A.R. Campobasso (Molise) sez. I , 30/05/2013, n. 357

Il risarcimento del danno da ritardo procedimentale dell'Amministrazione, previsto dall'art. 2 bis comma 1, l. 7 agosto 1990 n. 241, introdotto dalla l. 18 giugno 2009 n. 69, non è legato alla perdita

di guadagno sofferto a causa del ritardo, ma all'incertezza prodottasi a causa dell'inosservanza colposa del termine di conclusione del procedimento e assume come presupposto il fatto obiettivo che la certezza e il rispetto dei tempi dell'azione amministrativa costituiscano un autonomo bene della vita, sul quale il privato deve poter fare ragionevole affidamento, al fine di autodeterminarsi e orientare le proprie scelte; si tratta quindi di un danno esistenziale tipico, cioè del danno da "stress" per l'attesa del provvedimento e le lungaggini burocratiche.

DIRITTO

(...)È, dunque, ammissibile, fondata e meritevole di accoglimento la domanda di risarcimento del danno per il ritardo impiegato dal Comune nella ristrutturazione dell'abitazione dei ricorrenti. L'Amministrazione comunale, pur avendo programmato un impegno a ristrutturare la casa di proprietà dei ricorrenti, ha utilizzato una ingiustificata lentezza - che va ben oltre qualsiasi termine consentito per la conclusione del procedimento - nel definire l'iter di ristrutturazione dell'immobile, che peraltro potrà dirsi definitivamente compiuto solo con la riconsegna dell'immobile ai ricorrenti. Com'è noto, il risarcimento del danno da ritardo procedimentale dell'Amministrazione non è legato alla perdita di guadagno sofferto a causa del ritardo, ma all'incertezza prodottasi a causa dell'inosservanza colposa del termine di conclusione del procedimento e assume come presupposto il fatto obiettivo che la certezza e il rispetto dei tempi dell'azione amministrativa costituiscano un autonomo bene della vita, sul quale il privato deve poter fare ragionevole affidamento, al fine di autodeterminarsi e orientare le proprie scelte (cfr.: T.a.r. Lazio Roma II ter 17.1.2013 n. 534). Si può, persino, ritenere che si tratti di un danno esistenziale tipico, cioè del danno da "stress" per l'attesa del provvedimento e per le lungaggini burocratiche. In tema di responsabilità civile dell'Amministrazione, l'ammissibilità del risarcimento del danno da ritardo è prevista - come già osservato - dall'art. 2 bis, comma primo, della legge n. 241 del 1990, introdotto dalla legge n. 69 del 2009, che rafforza la tutela risarcitoria del privato nei confronti dei ritardi delle pubblica Amministrazione, stabilendo che le Amministrazioni e i soggetti equiparati sono tenuti al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento; la norma presuppone che anche il tempo è un bene della vita per il cittadino e il ritardo nella conclusione di un qualunque procedimento è sempre un costo, dal momento che il fattore-tempo costituisce una essenziale variabile nella predisposizione e nell'attuazione dei piani relativi a qualsiasi intervento, condizionandone la relativa convenienza economica (cfr.: T.a.r. Lazio Roma II ter, 18.9.1202 n. 7877). (...)

Danno da ritardo - Risarcimento – Presupposti, accertamento della spettanza.

Consiglio di Stato sez. IV , 28/05/2013, 2899

Il giudice amministrativo può riconoscere il risarcimento del danno causato al privato dal comportamento (inoperoso) dell'Amministrazione solo quando sia stata accertata la spettanza del c.d. bene della vita, atteggiandosi così il riconoscimento del diritto del ricorrente al bene della vita come presupposto indispensabile per configurare una condanna della stessa al risarcimento del relativo danno.

Danno da ritardo - Risarcimento – criteri di liquidazione del danno.

T.A.R. Bari (Puglia) sez. III , 16/04/2013, 576

Il danno da ritardo nel rilascio del permesso di costruire va risarcito ed è costituito unicamente dalla differenza tra il costo globale dei lavori (per materiali, manodopera, ecc.) occorrenti per l'edificazione e il costo che il ricorrente andrà a sostenere in epoca attuale.

Danno da ritardo - Risarcimento – presupposti - onere della prova.

Consiglio di Stato sez. V, 27/03/2013, n. 1773

Il titolare dell'interesse pretensivo al provvedimento, che lamenta di avere patito un danno ingiusto da ritardo, deve provare con rigore, ai sensi dell'art. 2697 c.c., la sussistenza del pregiudizio economico asseritamente derivante dal ritardo, che può essere riconosciuto quando sia dimostrato innanzitutto che si è verificata una lesione economicamente valutabile alla sfera giuridica del soggetto, poiché tale lesione è direttamente connessa con la violazione delle regole procedimentali da parte dell'Amministrazione; la sussistenza di un danno non può infatti presumersi iuris tantum quale automatica conseguenza della tardiva adozione di un provvedimento favorevole all'interessato nei tempi ritenuti congrui da quest'ultimo, ma occorre che il ricorrente dimostri di non avere potuto rivolgere le proprie energie alla cura di altri interessi e attività lavorative.

Danno da ritardo - Risarcimento – criteri di liquidazione del danno.

Consiglio di Stato sez. V , 27/03/2013, 1762

Nell'obbligazione risarcitoria da fatto illecito deve intendersi dovuto al danneggiato anche il risarcimento del danno da ritardo conseguente alla mancata disponibilità per impieghi remunerativi della somma di denaro in cui il debito viene liquidato, da corrispondersi mediante interessi compensativi, che costituiscono una remunerazione del capitale, e sono diversi da quelli moratori, i quali trovano il loro presupposto in un ritardo imputabile al debitore.

Danno da ritardo – Risarcimento – onere della prova.

Danno da ritardo – Risarcimento – accertamento della spettanza.

Consiglio di Stato sez. IV , 07/03/2013, n. 1406

La richiesta di accertamento del danno da ritardo ovvero del danno derivante dalla tardiva emanazione di un provvedimento favorevole, se da un lato deve essere ricondotta al danno da lesione di interessi legittimi pretensivi, per l'ontologica natura delle posizioni fatte valere, dall'altro, in ossequio al principio dell'atipicità dell'illecito civile, costituisce una fattispecie sui generis, di natura del tutto specifica e peculiare, che deve essere ricondotta nell'alveo dell'art. 2043 c.c. per l'identificazione degli elementi costitutivi della responsabilità.

Di conseguenza, l'ingiustizia e la sussistenza stessa del danno non possono, in linea di principio, presumersi "iuris tantum", in meccanica ed esclusiva relazione al ritardo nell'adozione del provvedimento amministrativo favorevole, ma il danneggiato deve, ex art. 2697 c.c., provare tutti gli elementi costitutivi della relativa domanda. In particolare, occorre verificare la sussistenza sia dei presupposti di carattere oggettivo (prova del danno e del suo ammontare, ingiustizia dello stesso, nesso causale), sia di quello di carattere soggettivo (dolo o colpa del danneggiante): in sostanza, il mero "superamento" del termine fissato "ex lege" o per via regolamentare alla conclusione del procedimento costituisce indice oggettivo, ma non integra "piena prova del danno. Peraltro, la valutazione che il giudice è sollecitato a svolgere, è di natura relativistica, e deve quindi tenere conto della specifica complessità procedimentale, ma anche – in senso negativo per le ragioni dell'amministrazione intimata - di eventuali condotte dilatorie. Infine, la domanda di risarcimento del danno da ritardo, azionata ex art. 2043 c.c., può essere accolta dal giudice solo se l'istante dimostra che il provvedimento favorevole avrebbe potuto o dovuto essergli rilasciato già "ab origine".

Danno da ritardo - Risarcimento – tempo come bene della vita – danno da ritardo mero.

T.A.R. Catania (Sicilia) sez. II , 01/02/2013, 390

Il danno da ritardo della pubblica amministrazione nell'adozione di un provvedimento è risarcibile sul presupposto che pure il tempo è un bene della vita per il cittadino e il ritardo nella conclusione di un qualunque procedimento è sempre un costo; tale impostazione, che sembrerebbe poter fare

ipotizzare una maggiore apertura verso una risarcibilità del danno da ritardo anche a prescindere dalla spettanza del bene della vita, richiede comunque che il danno sussista e venga provato. In base alle regole della responsabilità extracontrattuale, ai fini della valutazione circa l'esistenza di un danno risarcibile, occorre accertare, sotto il profilo oggettivo, l'esistenza di una condotta, di un danno ingiusto, e del nesso di causalità che deve legarli; sotto il profilo soggettivo, l'attribuibilità psicologica al soggetto agente (a titolo di dolo o colpa) della condotta che ha dato origine al danno.

Danno da ritardo - Risarcimento – tempo come bene della vita – danno da ritardo mero.

T.A.R. Lecce (Puglia) sez. I, 28/01/2013, 190

Il danno da ritardo è risarcibile, indipendentemente dall'acquisizione del bene della vita reclamato, qualora il tempo sia inutilmente decorso e ciò abbia prodotto incertezza a causa dell'inosservanza, dolosa o colposa, del termine di conclusione del procedimento, atteso che la certezza ed il rispetto dei tempi dell'azione amministrativa costituiscano un autonomo bene della vita, sul quale il privato, tanto più se operatore economico, deve poter fare ragionevole affidamento al fine di autodeterminarsi ed orientare la propria libertà economica; peraltro, l'esistenza del danno da ritardo non può presumersi iuris tantum, cioè non deriva direttamente dal ritardo nell'adozione del provvedimento, ma è comunque necessario che il danneggiato provi tutti gli elementi costitutivi della relativa domanda ossia, oltre al danno, l'elemento soggettivo del dolo o della colpa dell'Amministrazione ed il nesso di causalità tra danno ed evento.

Danno da ritardo – risarcimento – criteri di quantificazione – proposizione dell'actio iudicati

T.A.R. Roma Lazio sez. I, 7 gennaio 2013, n. 83

L'esercitabilità dell'actio iudicati è presidiata, ai sensi dell'art. 114 comma 1, c.p.a., da un termine prescrizione di dieci anni. Tuttavia, se la percorribilità di tale strumento di tutela trova legittima espansione nell'arco temporale come sopra individuato legislativamente, nondimeno la trascuranza nella proposizione del ricorso per ottemperanza, ove esperito a distanza di tempo rilevante rispetto non solo alla formazione del titolo giudiziario (della cui esecuzione di stratta), munito di formula esecutiva, ma anche all'eventuale sollecitazione ad adempiere rivolta nei confronti dell'Amministrazione appare suscettibile di influire sulla determinazione del danno da ritardo, atteso che, se l'indugio nell'adempimento rimane pur sempre imputabile all'Amministrazione, nondimeno il deficit attenzionale della parte (che abbia o meno una tempestiva attivazione del rimedio dell'ottemperanza) non può non reagire sulla quantificazione del pregiudizio risentito a titolo di ritardo. In tal senso, un non giustificabile indugio nell'attivazione dei meccanismi processuali volti a conseguire l'attuazione del giudicato è suscettibile di essere valutato, ove connotabile in termini di inescusabile negligenza, nel novero dei comportamenti "negligenti" e, conseguentemente, può comportare una riduzione del risarcimento, ex art. 114 comma 4, lett. e), nella misura equitativamente apprezzata dall'organo di giustizia, con riferimento alla coordinata temporale rappresentata dal ritardato esperimento del rimedio giudiziale.

Danno da ritardo – risarcimento – criteri di quantificazione

T.A.R. Roma Lazio sez. I, 6 dicembre 2012, n. 10179

Ai fini della quantificazione del pregiudizio da ritardo oggetto della controversia attivata per ottenere l'esecuzione del giudicato, bisogna guardare alla durata del ritardo nel soddisfacimento della pretesa creditoria. Nell'esercizio dell'apprezzamento equitativo, la quantificazione del pregiudizio risarcibile ben può essere effettuata prendendo a fondamento il parametro dalla CEDU individuato con riferimento alla commisurazione degli interessi moratori dovuti

dall'Amministrazione per il ritardo nel pagamento delle somme liquidate (riferita ad un "interesse semplice ad un tasso equivalente a quello delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea applicabile durante tale periodo, aumentato di tre punti percentuali"). Tale misura e quindi il tasso sopra individuato, da applicare sulla sorte capitale dovuta a titolo indennitario, dovrà essere corrisposta a titolo di risarcimento del danno da ritardo, a carico dell'Amministrazione, a far tempo dalla notificazione del titolo giudiziario in forma esecutiva e fino all'effettivo soddisfacimento del credito.

Danno da ritardo – risarcimento – criteri di quantificazione

T.A.R. Latina Lazio sez. I, 28 novembre 2012, n. 892

Deve essere condannato al risarcimento del danno il Comune che, successivamente all'adozione del provvedimento di assegnazione di una concessione demaniale, abbia posto in essere una ulteriore attività meramente defatigante con l'effetto di aggravare il procedimento e rinviare sine die il rilascio del titolo concessorio, richiedendo, in particolare, la rinnovazione di tutti gli atti, pareri e nullaosta già prodotti e rimpallando la questione tra i vari uffici della stessa amministrazione comunale (nella specie, il risarcimento è stato quantificato in via equitativa nella misura di ventimila euro per il mancato godimento della concessione nella stagione balneare).

Danno da ritardo – risarcimento – danno conseguenza.

Danno da ritardo – risarcimento – danno non patrimoniale.

TAR LAZIO - ROMA, SEZ. II QUATER - sentenza 24 gennaio 2012 n. 762

Anche alla stregua di quanto previsto dall'art. 2 bis della L. 241/1990, introdotto dalla L. 19 giugno 2009 n. 69, deve ritenersi che il danno da ritardo della P.A. presuppone pur sempre la lesione di un "diverso" - rispetto al tempo - bene giuridicamente protetto, ponendosi il fattore temporale quale mero nesso causale tra fatto e lesione. In tale prospettiva, dunque, se da un lato non può accordarsi una tutela risarcitoria per il danno derivante dalla mera "perdita di tempo" in sé considerata - non potendosi riconoscere nel fattore "tempo" un bene della vita meritevole di autonoma dignità e tutela - deve ritenersi che il tempo possa costituire la causa di ulteriori e differenti danni rispetto al bene della vita oggetto di accertamento da parte della Amministrazione. Nel caso in cui si lamenti un danno da ritardo della P.A., va esclusa la risarcibilità del danno non patrimoniale consistito in meri disagi e fastidi, ove non sussistano lesioni di diritti costituzionalmente garantiti.