

La risarcibilità degli interessi legittimi

A) Orientamento giurisprudenziale ANTECEDENTE alla sent. 500/99: IRRISARCIBILITA' degli interessi legittimi

Prima della sent. 500/99, la giurisprudenza escludeva la risarcibilità degli interessi legittimi, ossia negava la configurabilità di una responsabilità civile della P.A. ex art. 2043 c.c. per danni derivanti da atti/provvedimenti illegittimi.

Es: non ammesso risarcimento danno da diniego illegittimo di un'autorizzazione, anche quando il provvedimento di diniego fosse stato annullato

Motivazioni:

1) sotto il profilo sostanziale, la risarcibilità degli interessi legittimi era esclusa argomentando dall'interpretazione secondo cui il "danno ingiusto" rilevante *ex art. 2043 c.c.* è da identificarsi con la sola lesione di diritti soggettivi assoluti

2) sotto il profilo processuale, la risarcibilità degli interessi legittimi era esclusa argomentando dalla mancanza nell'ordinamento di un giudice competente a conoscere della risarcibilità di tale posizione giuridica soggettiva: non il G.O., quale giudice dei soli diritti soggettivi; non il G.A., competente solamente a pronunciare sentenze di annullamento di provvedimenti amministrativi illegittimi e non anche a condannare la P.A. al risarcimento del danno.

B) Progressivo superamento della tesi negazionista

La giurisprudenza, altresì, è giunta ad ammettere la risarcibilità degli interessi legittimi oppositivi elaborando la cd. teoria della degradazione.

Secondo tale teoria, l'emanazione di un provvedimento amministrativo illegittimo "affievolisce/degrada" la posizione giuridica di **diritto soggettivo a interesse legittimo opposto**; il privato, al fine di tutelare la propria posizione:

- a) deve prima adire il **G.A.**, al fine di ottenere l'annullamento del provvedimento con efficacia *ex tunc*, con conseguente "riviviscenza" del diritto soggettivo *medio tempore* affievolito a interesse legittimo;
- b) successivamente, deve adire il **G.O.** per ottenere il risarcimento del danno.

Es: in materia di esproprio illegittimo

I° problema della teoria della degradazione...

Gli **interessi legittimi pretensivi** continuavano a non avere alcuna forma di tutela risarcitoria

Es: il cittadino che avesse domandato un **permesso di costruire** che gli spettava, senza però ottenerlo, oppure il cittadino che avesse chiesto un'**autorizzazione commerciale** in piena conformità con le disposizioni vigenti, senza ottenerla, non avrebbero potuto pretendere alcun risarcimento per il danno subito per il diniego illegittimo.

Il° problema della teoria della degradazione...

Per il risarcimento da lesione degli **interessi legittimi oppositivi** era comunque sempre necessario ottenere il previo annullamento del provvedimento lesivo (cd. pregiudiziale amministrativa), che sottostà a rigidi termini di impugnazione

(da notare: in ogni caso, la colpa dell'amministrazione sarebbe stata «in re ipsa», quindi non richiesti ulteriori accertamenti)

C) Sentenza 500/99: la riconosciuta risarcibilità degli interessi legittimi

- Con la sent. 500/99, la Cassazione riconosce la risarcibilità degli interessi legittimi, superando la “lettura pietrificata” dell’art. 2043 c.c.
- L’art. 2043 c.c. è una norma primaria di protezione, volta ad apprestare una tutela risarcitoria nel caso di lesione di interessi meritevoli di tutela secondo l’ordinamento giuridico, indipendentemente dalla loro qualificazione formale (di diritto soggettivo o di interesse legittimo) => atipicità degli illeciti extracontrattuali.

Tuttavia, secondo la Cassazione...

Al fine di accedere alla tutela risarcitoria, è necessario che in capo al privato sia dimostrata l'effettiva spettanza del bene della vita (ossia l'utilità finale).

In altri termini: **illegittimità del provvedimento amministrativo non coincide con responsabilità della PA**

Tuttavia, secondo la Cassazione...

In particolare:

- per gli **interessi legittimi oppositivi** (conservazione di un bene o di una posizione di vantaggio), l'effettiva spettanza dell'interesse al «bene della vita» discende dalla stessa illegittimità del provvedimento che, proprio in quanto illegittimo, è lesivo dell'interesse alla conservazione del bene.

Tuttavia, secondo la Cassazione...

In particolare:

- per gli **interessi legittimi pretensivi** (pretesa del cittadino ad ottenere un provvedimento favorevole che gli attribuisca un bene o una posizione di vantaggio), è necessario che il giudice operi un giudizio prognostico sulla fondatezza o meno dell'istanza, al fine di stabilire se la pretesa del cittadino sarebbe stata destinata, secondo un criterio di normalità, ad ottenere un esito positivo.

Tale giudizio prognostico appare agevole (e certo) a fronte di un'attività amministrativa vincolata mentre crea alcuni problemi in casi di attività discrezionale (v. art. 31 cpa)

In altri termini...

Per gli interessi legittimi pretensivi...

Il diniego illegittimo del provvedimento richiesto dal cittadino non dà titolo al risarcimento del danno **se la pretesa** del cittadino ad ottenere un provvedimento favorevole **non è fondata**.

Es: il **diniego di un permesso di costruire** emanato in assenza di un parere obbligatorio non giustifica un risarcimento del danno se al cittadino il permesso avrebbe dovuto essere comunque negato per ragioni di ordine sostanziale (per esempio, in quanto in contrasto con il piano regolatore)

Altri punti della sentenza 500/99

- Non è necessaria la pregiudiziale amministrativa (previo annullamento del provvedimento lesivo) in quanto non necessario l'effetto «espansivo» dell'interesse legittimo a diritto soggettivo;
- Il risarcimento dell'interesse legittimo è subordinato alla dimostrazione dell'elemento soggettivo (dolo o colpa) della PA.

Dopo la Sentenza 500/99...

La Legge 205/2000 ha modificato l'art. 7, co. 3, L. 1034/71 (abr. dal Cod. proc. amm.), della risarcibilità degli interessi legittimi (e degli altri diritti patrimoniali consequenziali) conosce il giudice amministrativo (e non il giudice ordinario) (cfr. ora artt. 7 - 30 Cod. proc. amm.).

Art. 7 Giurisdizione amministrativa

1. Sono devolute alla giurisdizione amministrativa le controversie, nelle quali si faccia questione di **interessi legittimi** e, **nelle particolari materie** indicate dalla legge, di **diritti soggettivi**, concernenti l'esercizio o il mancato esercizio del **potere amministrativo**, riguardanti provvedimenti, atti, accordi o comportamenti riconducibili **anche mediatamente** all'esercizio di tale potere, posti in essere da pubbliche amministrazioni. Non sono impugnabili gli atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del **potere politico**.

3. La giurisdizione amministrativa si articola in giurisdizione generale di legittimità, esclusiva ed estesa al merito.

4. Sono attribuite alla giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo le controversie relative ad atti, provvedimenti o omissioni delle pubbliche amministrazioni, **comprese quelle relative al risarcimento del danno per lesione di interessi legittimi e agli altri diritti patrimoniali consequenziali, pure se introdotte in via autonoma**.

Art. 30 Azione di condanna

1. L'azione di condanna può essere proposta contestualmente ad altra azione o, nei soli casi di giurisdizione esclusiva e nei casi di cui al presente articolo, anche in via autonoma.
3. La domanda di risarcimento per lesione di interessi legittimi è proposta **entro il termine di decadenza di centoventi giorni** decorrente dal giorno in cui il fatto si è verificato ovvero dalla conoscenza del provvedimento se il danno deriva direttamente da questo. **Nel determinare il risarcimento** il giudice valuta tutte le circostanze di fatto e il comportamento complessivo delle parti e, comunque, esclude il risarcimento dei danni che si sarebbero potuti evitare usando l'ordinaria diligenza, **anche attraverso l'esperimento degli strumenti di tutela previsti.**
5. Nel caso in cui sia stata proposta azione di annullamento la domanda risarcitoria può essere formulata **nel corso del giudizio o, comunque, sino a centoventi giorni dal passaggio in giudicato della relativa sentenza.**
6. Di ogni domanda di condanna al risarcimento di danni per lesioni di interessi legittimi o, nelle materie di giurisdizione esclusiva, di diritti soggettivi conosce esclusivamente il giudice amministrativo.

Sviluppi successivi...

- Il bene della vita (risultato utile) suscettibile di risarcimento comprende **anche la chance**, ossia la «probabilità» di conseguire un risultato utile, e non soltanto l'esito favorevole del procedimento (Es: illegittima esclusione di impresa da gara d'appalto);

Sviluppi successivi...

- La condotta illegittima della PA che non rispetta i termini di conclusione del procedimento può comportare un danno (**cd. danno da ritardo**) che è risarcibile a determinate condizioni:

Orientamento restrittivo «Il risarcimento del danno da ritardo, relativo ad un **interesse legittimo pretensivo**, non può essere avulso da una valutazione concernente la **spettanza del bene della vita e deve, quindi, essere subordinato, tra l'altro, anche alla dimostrazione che l'aspirazione al provvedimento sia destinata ad esito favorevole** e, quindi, alla dimostrazione della spettanza definitiva del bene sostanziale della vita collegato a un tale interesse». Consiglio di Stato, sez. IV, 06/04/2016, n. 1371

Orientamento estensivo: «Il danno da ritardo dell'Amministrazione può essere risarcito **a prescindere dalla spettanza del bene della vita** sotteso alla posizione di interesse legittimo, sulla quale incide il provvedimento adottato violando il termine di conclusione del procedimento». Consiglio di Stato sez. II, 12/08/2019, n. 5667

Sviluppi successivi...

- In un primo momento, la sentenza 500/1999 diceva che **la colpevolezza** andava ricercata nell'adozione **dell'atto illegittimo avvenuta in violazione delle regole di imparzialità, correttezza e buona amministrazione**. **Ma ciò non ha convinto**: la violazione di tali principi comporterebbe di per sé illegittimità e quindi la colpa andrebbe a coincidere con l'illegittimità.
- Successivamente, in tema di contratti pubblici, la giurisprudenza europea ha **riconosciuto la colpa della PA in chiave oggettiva**, stabilendo che la **colpa si configura quando**: 1) violazione di una norma UE attributiva di un diritto al singolo; 2) carattere grave e manifesto della violazione; 3) nesso di causalità tra violazione e danno patito. Quindi la **colpa** sussiste solo in ipotesi di **violazioni gravi, secondo una nozione oggettiva di colpevolezza**

Sviluppi successivi...

- Infine, la giurisprudenza ha precisato che se è vera una certa oggettivizzazione della colpa, slegata da ogni fattore psicologico, è altrettanto vero che **l'illegittimità dell'atto rappresenta solo un indice – grave preciso e concordante – della colpa della PA.**

Quindi il danneggiato può limitarsi ad allegare l'illegittimità dell'atto in quanto esso può indicare in via presuntiva la colpa della PA. Tuttavia, la PA potrebbe fornire elementi istruttori in grado di dimostrare l'assenza di colpa (**errore scusabile**).

In conclusione, la gravità della violazione non è elemento essenziale per stabilire la responsabilità ma solo un indice presuntivo, superabile con prova contraria, come nei casi di **errore scusabile**.

Secondo la giurisprudenza poi ci sono **vari indici per valutare la gravità della violazione** (esempio, grado di chiarezza e precisione della norma violata, ampiezza del potere discrezionale attribuito alla PA, carattere intenzionale o meno della violazione, presenza o meno di indirizzo giurisprudenziale consolidato).