

Rivista di contabilità pubblica riconosciuta di carattere culturale dal Comitato interministeriale di cui al d.P.C.M. 9 marzo 1957

Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici

Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR nell'area 12 - ISSN 0393 - 5604

Fondata e diretta da Salvatore Sfrecola

2020 - Anno XLI

LA RESPONSABILITÀ DELLA P.A. DA ATTO LECITO

Un mero indennizzo o un integrale risarcimento quale forma di ristoro a seguito di un atto lecito dannoso?

di Luca Venerando Giuffrida, Dottore di ricerca in diritto amministrativo.

SOMMARIO: 1. Premessa: presupposti storici e inquadramento della questione. - 2. La natura giuridica della responsabilità della P.A. da atto lecito. - 3. Espropriazione per pubblica utilità. - 4. Il danno da vaccinazione. - 5. L'indennizzo da ritardo nella conclusione del procedimento amministrativo. - 6 Considerazioni conclusive.

1. Premessa: presupposti storici e inquadramento della questione.

Com'è noto, la Pubblica Amministrazione (P.A.), nel corretto esercizio dei poteri attribuitigli dalla legge può agire, tanto mediante moduli procedurali di diritto pubblico, che si concretano in provvedimenti c.d. *iure imperii*, quanto mediante atti di diritto privato, nell'ambito dell'attività c.d. *iure privatorum*, in cui l'autorità amministrativa si trova in una situazione di tendenziale parità con il privato¹.

¹ Ai sensi dell'art. 1, comma 1-bis, della legge 241 del 1990, inserito dall'art. 1, comma 1, lett. b), della L. 11 febbraio 2005, n. 15, infatti, la P.A., nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato, salvo che la legge disponga diversamente. Detta previsione normativa consacra il

Orbene, l'Amministrazione, nell'esercizio della propria attività che è sempre volta, ai sensi dell'art. 1, comma 1, della legge 241 del 1990, al perseguimento dei fini determinati dalla legge, entrando in rapporto con i privati cittadini, può comunque determinare conseguenze pregiudizievoli nella loro sfera giuridica, recando loro un nocumento.

Il danno², epicentro dell'intero sistema della responsabilità civile, è tradizionalmente inteso quale conseguenza del fatto illecito, che determina responsabilità e, conseguentemente, il diritto al risarcimento.

Già dal secolo scorso³, tuttavia, il problema della configurabilità della responsabilità da atto lecito della P.A. costituisce una delle questioni teoriche maggiormente controverse, con relevantissimi corollari applicativi, ancorché, sino a oggi, né la dottrina né la giurisprudenza sembrano aver dato risposte univoche a tale questione.

La tematica prospettata concerne, più in particolare, tutte le ipotesi in cui l'Amministrazione, al fine di soddisfare un interesse della collettività, arrechi un danno ingiusto ai privati cittadini, nonostante abbia agito mediante una condotta legittima e autorizzata dalla legge.

Come si vedrà di seguito, infatti, il Legislatore ha introdotto alcune fattispecie tipizzate, da cui discende il dovere della Pubblica Amministrazione di riparare i danni cagionati ai privati dall'esercizio della sua azione. Tali ipotesi normative hanno dato luogo a non poche perplessità, poiché, per un verso, con l'espressione "responsabilità" si è da sempre intesa la soggezione a sanzioni a seguito di

generale riconoscimento del principio di capacità negoziale della PA, unitamente alla possibilità di utilizzare strumenti privatistici per il conseguimento di finalità pubbliche, in alternativa al tradizionale metodo pubblicistico autoritativo-procedimentale.

² Per approfondimenti sul concetto di danno si rinvia a ALPA, *Danno aquiliano*, in *Contr. Impr.*, 1990, 792; BUSNELLI, Patti, *Danno e responsabilità civile*, Torino, 2013, 7 e ss.; PACCHIONI, *Dei delitti e dei quasi delitti*, Padova, 1940, 3 e ss. e DI MAJO, *La tutela civile dei diritti*, Milano 2003, 227 e ss.

³ Durante il XX secolo vigeva una concezione autoritativa dei rapporti tra P.A. e cittadini con il riconoscimento in capo alla prima di poteri di supremazia speciale. In questa prospettiva si riteneva che l'esercizio di detti poteri non potesse determinare alcuna forma di responsabilità in capo all'Amministrazione, né di conseguenza alcun obbligo risarcitorio.

comportamenti illegittimi; per altro verso, l'assenza di un regime giuridico generale lascia insoluta la questione per le ipotesi non codificate. Ci si chiede, quindi, se tale dovere sussista anche laddove l'ordinamento giuridico italiano non lo preveda espressamente.

L'interrogativo che dottrina e giurisprudenza si pongono, allora, riguarda la sussistenza di una responsabilità civile della P.A.⁴, soprattutto per le fattispecie non tipizzate, nonché la natura giuridica da attribuire alla responsabilità in esame, derivante non da un atto illegittimo, com'è solito verificarsi, ma da un provvedimento lecito.

2. La natura giuridica della responsabilità della P.A. da atto lecito.

Lo specifico tema d'indagine è dunque quello della natura giuridica della responsabilità e del conseguente dovere della P.A. di riparare i danni cagionati ai privati cittadini a seguito di un'azione che può definirsi legittima e consentita dalla legge.

In Italia, la figura del c.d. "atto lecito dannoso" sorge con l'obiettivo di rispondere all'esigenza di definire i conflitti tra posizioni giuridiche inconciliabili, ma entrambe meritevoli di tutela. Ciò significa che, se da un lato si consente l'atto poiché lecito ovvero autorizzato dalla legge, dall'altro appare certamente necessario ammettere la riparazione del danno subito dal privato cittadino.

Il problema su cui occorre porre l'attenzione, tuttavia, non riguarda tanto l'ammissibilità o meno di una responsabilità della Pubblica Amministrazione, su cui non vi è alcun dubbio, quanto piuttosto la natura giuridica da attribuirle.

Al riguardo, l'ampia letteratura che si è sviluppata attorno al controverso tema non ha tuttavia fornito interpretazioni univoche e il

⁴ È cospicua la letteratura che si è sviluppata intorno al tema della responsabilità. Si veda: M. CAFAGNO, *Efficienze ed inefficienze nei modelli di responsabilità della p.a.*, in *Dir. pubbl.*, 2008, 719. F. PULITINI, *Quante analisi economiche del diritto, Riflessioni su Yale e Chicago, in Mercato concorrenza e regole*, 2003, 139 ss.; G. NAPOLITANO, M. ABBRESCIA, *Analisi economica del diritto*, Bologna, 2009; G. ALPA, *Colpa e responsabilità nella prospettiva di una «analisi economica del diritto»*, in *Politica del dir.*, 1976, 431; P. TRIMARCHI, *Rischio e responsabilità oggettiva*, Milano, 1961; S. RODOTÀ, *Il problema della responsabilità civile*, Milano, 1964.

relativo ampio e articolato dibattito pare ancor oggi lontano dall'acquietarsi⁵.

Una prima corrente di pensiero⁶ propende per una natura eccezionale della responsabilità in esame, in ragione, anzitutto, dei principi di matrice romanistica «nessuna responsabilità senza colpa» e «*qui iure suo utitur neminem laedit*».

I sostenitori di tale teoria⁷, in particolare, ritengono che un atto lecito non possa produrre lesioni di diritti, poiché privo del carattere di antigiridicità, tipico, invece, del sistema della responsabilità extracontrattuale, c.d. "aquiliana"⁸. Quest'ultima, costituendo conseguenza diretta della condotta riprovevole di chi ha cagionato il danno, è da considerarsi insussistente ogni qual volta tale giudizio di riprovevolezza non possa essere pronunciato.

In tale cornice, quest'orientamento dottrinale esclude totalmente la sussistenza di una responsabilità in capo all'Amministrazione e, di conseguenza, ne nega ogni riconducibilità alla figura della responsabilità aquiliana⁹, che si configura invece come conseguenza del compimento di un fatto illecito, doloso o colposo, che cagioni ad altri un ingiusto danno, ex art. 2043 del c.c.: fatto *non iure*, danno *contra ius*.

A sostegno della soluzione indicata, relativa alla natura eccezionale della responsabilità da atto lecito, si rileva la tipicità e il circoscritto numero delle fattispecie introdotte nel nostro ordinamento, da cui, poi, deriva l'esistenza giuridica degli "atti leciti dannosi".

⁵ La tematica è stata riportata all'attenzione del dibattito dottrinale a seguito della relazione tenuta da G. CORSO al LIV Convegno di studi di scienza dell'amministrazione tenutosi a Varenna nel settembre 2008. La relazione, dal titolo, *La responsabilità della pubblica amministrazione da attività lecita* è stata poi pubblicata in *Dir. amm.*, 2009, 203 ss.

⁶ In tal senso, G. GIACOBBE, *Gli atti leciti dannosi nella teoria della responsabilità civile*, in *Atto illecito e responsabilità civile, Trattato di diritto privato*, diretto da Bessone, Milano, 2002; C. BUONAURO, *Responsabilità da atto lecito dannoso*, Milano, 2012.

⁷ V. O. CONDORELLI, *La responsabilità senza colpa*, Catania, 1924.

⁸ Dal nome della legge romana Aquilia del 287 a.C., che disciplinò per prima, nel diritto romano, la responsabilità *ex delicto*.

⁹ D. RUBINO, *La fattispecie e gli effetti giuridici preliminari*, Milano, 1939; MAIORCA, voce *Responsabilità* (teoria gen.), in *Enc. del dir.*, XXXIX, Milano, 1988.

Secondo tale impostazione dottrinale¹⁰, tuttavia, la categoria di tali atti non ha carattere autonomo, poiché deve tenersi conto dei soli casi codificati nella legislazione.

L'atto lecito dannoso, pertanto, dà luogo a un'ipotesi di responsabilità eccezionale, che sorge solo ogni qualvolta si è in presenza delle fattispecie tipizzate. Attesa la natura eccezionale della responsabilità, ne deriva l'inammissibilità di qualsiasi estensione della disciplina di tali ipotesi in via analogica.

In senso contrario¹¹, invece, si esprime altra parte della dottrina che riconduce gli atti leciti dannosi alla sfera dell'illecito aquiliano.

In particolare, il danno ingiusto sussiste quando dal compimento da parte della P.A. di un atto lecito e previsto dalla legge ne deriva la lesione di un interesse del singolo privato, protetto e tutelato dal nostro ordinamento giuridico. Una tale impostazione, tuttavia, presenta la difficoltà di considerare l'atto lecito dannoso quale atto avente un connotato antiggiuridico, atteso che l'antigiuridicità costituisce un elemento proprio di un provvedimento illegittimo.

Ai fini della sussistenza della responsabilità aquiliana, infatti, l'articolo 2043 c.c. pone quali presupposti fondamentali, l'antigiuridicità del fatto, ossia l'illegittimità dello stesso da cui, poi, deriverebbe un danno ingiusto eziologicamente connesso alla condotta posta in essere; nonché la presenza dell'elemento soggettivo della colpevolezza.

Secondo l'orientamento in esame, tuttavia, occorre riconoscere rilevanza anche al danno non antiggiuridico ossia al danno derivante da un atto legittimo, in presenza del quale risulta necessario tutelare il soggetto per la lesione del suo interesse. Ciò in ragione del diritto soggettivo vantato dal privato cittadino che, al pari dell'interesse pubblico che l'Amministrazione mira a soddisfare, merita di essere tutelato mediante un bilanciamento delle posizioni giuridiche in gioco.

Si tratta, infatti, di situazioni giuridiche che, seppur inconciliabili tra loro, sono entrambe meritevoli di tutela. Una simile impostazione,

¹⁰ V. FRANZONI, *L'illecito*, in *Trattato della Responsabilità Civile*, diretto da Franzoni, Milano, 2010.

¹¹ V. TUCCI, *La risarcibilità del danno da atto lecito nel diritto civile*, in *Riv. dir. civ.*, 1967, I, p. 264 ss.; A. DE CUPIS, *Il danno. Teoria generale della responsabilità civile*, Milano, 1979.

pertanto, ritiene che la lesione di un diritto soggettivo giuridicamente tutelato dall'ordinamento, ancorché conseguente a un'azione autorizzata dalla legge, debba tradursi nella corresponsione, da parte della P.A., non di una mera indennità a titolo di riparazione del danno, spesso determinata in misura fissa e insufficiente, quanto di un vero e proprio risarcimento.

In questa prospettiva si afferma la natura eccezionale delle fattispecie tipizzate dal Legislatore, che contemplan, al loro verificarsi, soltanto un'obbligazione di indennizzo, anziché un risarcimento integrale del danno.

Un diverso e più recente orientamento dottrinale¹², invece, muovendo dal principio di solidarietà sociale e giustizia distributiva, attribuisce alla responsabilità da provvedimento lecito natura prettamente oggettiva.

Secondo tale impostazione, deve, senza alcun dubbio, ritenersi sussistente la responsabilità della P.A. ogni qual volta dal compimento di un atto legittimo si cagioni una lesione della sfera giuridica del singolo. Si tratta, però, di una responsabilità del tutto atipica e per nulla riconducibile alla responsabilità extracontrattuale.

La natura atipica della responsabilità in esame e la sua non riconducibilità all'articolo 2043 c.c. si ricavano, in primo luogo, dagli atti leciti dannosi tipizzati, da cui sorge un'obbligazione riparatoria, non di natura risarcitoria, bensì di natura meramente indennitaria.

Secondo tale filone di pensiero, peraltro, la categoria degli atti leciti dannosi deve ritenersi suscettibile d'interpretazione analogica. Ciò significa che la disciplina normativa dei medesimi è applicabile anche alle ipotesi in cui, dal compimento di un atto previsto dalla legge, quest'ultima ne ricollegghi conseguenze di natura indennitaria.

Appare pertanto chiaro che la *ratio* del riconoscimento normativo, operato dal Legislatore, degli atti leciti dannosi risponde all'esigenza di bilanciare i contrapposti interessi in gioco, nonché di tutelare i titolari di diritti soggettivi a seguito di una lesione, che fuoriesce dalla sfera dell'illiceità.

¹² Tra i maggiori esponenti, v. BIANCA, *Diritto civile*, V, Milano, 1994; BUSNELLI, *La lesione del credito da parte di terzi*, Milano, 1964; P. TRIMARCHI, *Rischio e responsabilità oggettiva*, Milano, 1961.

Per tale ragione, occorre esprimersi non in termini di risarcimento, bensì di mero indennizzo, quale ristoro dell'interesse sacrificato. Il concetto d'indennità, infatti, va tenuto distinto da quello di risarcimento poiché, mentre quest'ultimo rappresenta lo strumento di reintegrazione nella sfera giuridica lesa, l'indennità costituisce il mezzo diretto a un riequilibrio parziale del danno sofferto. Ne deriva che l'ammontare dell'indennizzo non deve essere parametrato al valore reale del bene e, in ogni caso, deve essere determinato in misura inferiore rispetto al risarcimento.

In tal modo, detto orientamento dottrinale, condiviso anche dalla giurisprudenza prevalente ¹³, esclude categoricamente la riconducibilità della responsabilità da atto lecito alla sfera della responsabilità risarcitoria, in ragione anche dell'assenza dei presupposti richiesti dall'articolo 2043 c.c.

Non appare, infatti, impossibile ravvisare, tanto il connotato di anti giuridicità quanto l'elemento soggettivo, a un comportamento lecito e imposto ovvero consentito dalla legge.

Come ha, in passato, precisato la Suprema Corte¹⁴, l'illegittimità dell'atto non può considerarsi ex se sufficiente a far sorgere la responsabilità aquiliana, poiché è altresì necessario che si tratti di un atto soggettivamente rimproverabile.

¹³ Consiglio di Stato, sez. V, 21 dicembre 2017, n. 6009, il quale afferma che «La funzione dell'indennizzo è distinta per natura e per presupposti da quella del risarcimento del danno. Essa consiste nell'assicurare al privato legittimamente leso da provvedimenti adottati dall'amministrazione del esercizio del suo ampio ius poenitendi un ristoro del pregiudizio patrimoniale patito, per ragioni di opportunità (Cons. Stato, sez. III, 18 luglio 2017, n. 3540). Si tratta in altri termini di una compartecipazione dell'amministrazione ai pregiudizi economici conseguenti al legittimo esercizio del suo ampio potere di ripensamento, a sua volta espressivo dell'immanente obbligo di cura del pubblico interesse, rispetto a scelte precedentemente assunte e generatrici nei destinatari di affidamenti: una responsabilità da atti leciti. I presupposti della sua applicabilità prescindono da un giudizio di colpevolezza dell'operato dell'amministrazione e richiedono per contro che sia accertata una posizione di vantaggio che la revoca ha frustrato e che tale perdita abbia determinato conseguenze di carattere economiche pregiudizievoli»; V. anche Corte di Cassazione, sez. II civ., 15 novembre 2016, n. 23256.

¹⁴ Corte di Cassazione, SS.UU. civ., 22 luglio 1999 n. 500. In letteratura, cfr. E. VINCENTI, *La sentenza n. 500/1999 fra vecchie e nuove categorie nella materia risarcitoria*, su www.giustizia-amministrativa.it, 2019; G. GRASSO, *Procedimento e danno tra interesse legittimo e fondata pretesa*, su www.giustiziaamministrativa.it, 2018.

Alla luce di quanto detto è, dunque, possibile affermare che la categoria degli atti leciti dannosi, in virtù del principio di solidarietà sociale e giustizia distributiva, risponde a un'esigenza di natura equitativa, diretta a realizzare un bilanciamento tra i diritti soggettivi dei singoli cittadini e gli interessi pubblici che la P.A. intende soddisfare, al fine di compensare il disagio sofferto dal singolo a fronte di un beneficio concreto della collettività.

L'ordinamento giuridico italiano, a oggi, prevede diverse ipotesi di responsabilità da atto lecito, ma sicuramente quelle più rilevanti sono costituite dall'espropriazione per pubblica utilità, dal danno da vaccinazione e, infine, dall'indennizzo da ritardo nella conclusione del procedimento amministrativo.

3. Espropriazione per pubblica utilità.

L'espropriazione per pubblica utilità è, di certo, una tra le principali fattispecie di responsabilità da atto lecito tipizzate nel nostro ordinamento e probabilmente la più antica.

Tale istituto non è altro che un procedimento a carattere ablatorio¹⁵, mediante il quale la P.A. può acquisire coattivamente la proprietà o altro diritto reale su di un bene, per esigenze d'interesse pubblico e, in ogni caso, dietro la corresponsione di un indennizzo.

Orbene, se il provvedimento espropriativo è conforme alla legge, allora è legittimo, tuttavia, è al contempo dannoso per l'espropriato (art. 834, comma 1, c.c.).

Oggi, la disciplina normativa è contenuta, a livello di fonti primarie¹⁶, nel D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327¹⁷, c.d. Testo Unico delle

¹⁵ Proprio per il suo carattere ablatorio capace di estinguere un diritto, il procedimento espropriativo è stato sempre oggetto, fin dalla legge n. 2359 del 1865, di un'attenta previsione normativa.

¹⁶ L'art. 42, comma 3, Cost., dispone che *"La proprietà privata può essere, nei casi previsti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale"*. La materia è altresì disciplinata dall'art. 1 del Primo protocollo addizionale della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

¹⁷ La letteratura sul Testo Unico delle espropriazioni è vastissima. Si rinvia, *ex plurimis*, a: F. CARINGELLA, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 2005; F. CARINGELLA, G. DE MARZO, R. DE DICTOLIS, L. MARUOTTI, *L'espropriazione per pubblica utilità. Commento al testo unico emanato con decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327*, Milano, 2002; N. CENTOFANTI, *L'espropriazione*

disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità, col tempo modificato¹⁸, con cui il Legislatore ha voluto meglio regolare il procedimento espropriativo, la cui disciplina in passato si presentava assai disorganica e disomogenea.

Tuttavia, sebbene l'attuale procedimento espropriativo appare regolamentato in maniera soddisfacente dagli artt. 8 e 23 del T.U. sopra citato, ci si interroga ancor oggi sull'ambito di operatività di tale garanzia indennitaria nonché sul suo ammontare.

Con riferimento al primo interrogativo, la Corte europea dei diritti dell'uomo¹⁹ si è, in merito, pronunciata, affermando che la garanzia indennitaria comprende, in realtà, non il solo diritto di proprietà, bensì qualsiasi interesse patrimoniale oggetto di un diritto. In tal modo, la Corte fornisce un'interpretazione estensiva della nozione di "bene", così da ampliare la tutela ai singoli privati titolari di diritti patrimoniali²⁰.

I principi enunciati dalla Corte europea per la determinazione dell'indennizzo sono, quindi, rappresentati, per un verso, dalla tutela del diritto assoluto quale è quello di proprietà, e, per altro verso, dal bilanciamento tra l'interesse pubblico perseguito ed il sacrificio sopportato dal privato. Tale bilanciamento, a parer della Corte,

per pubblica utilità, Milano, 2006; V. PANEALDO, *Espropriazioni per pubblica utilità: testo unico d. P.R. 8 giugno 2001, n. 327. Pratica attuazione e normativa commentata*, Roma 2004; P. VIRGA, *Luci ed ombre nel nuovo testo unico sulle espropriazioni*, in www.giustamm.it; L. OLIVETI, *Testo unico degli espropri: la sindrome di Aristofane*, in www.giustamm.it; G. SAPORITO, *Le limitazioni al potere cautelare del Giudice amministrativo in materia di appalti di oo.pp. e di espropri per pubblica utilità*, in www.giusramm.it; M.A. SANDULLI, *Riparto di giurisdizione atto secondo: la Corte Costituzionale fa chiarezza sugli effetti della sentenza 204 in tema di comportamenti acquisitivi*, in federalismi.it

¹⁸ Legge n. 166/2002; D.Lgs. n. 302/2002; D.Lgs. 27 dicembre 2004, n. 330; L. n. 244/2007; D.L. 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla L. 15 luglio 2011, n. 111; D.L. 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 novembre 2014, n. 164; L. 28 dicembre 2015, n. 221.

¹⁹ CEDU, Lithgow c. Regno Unito, 7 marzo 1986; CEDU, Grande Chambre c. Scordino, 29 marzo 2006.

²⁰ Come autorevolmente osservato in dottrina, alcuni diritti, specie quelli fondamentali, sono oggetto di una disciplina multilivello: Cfr. G. MORBIDELLI, *Corte costituzionale e corti europee: la tutela dei diritti (dal punto di vista della Corte del Lussemburgo)*, in *Dir. proc. amm.*, 2006, 290; S. BONATTI - S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Proprietà immobiliare (vincoli e limiti)* in *Trattato di Diritto amministrativo europeo (diretto da M. P. CHITI E G. GRECO)*, III, 2007, 1555 ss.

dev'essere effettuato dall'ordinamento giuridico italiano, al quale la stessa riconosce un ampio margine di apprezzamento.

In ordine all'ammontare della garanzia riparatoria, la Corte europea, pur muovendo dall'esigenza di un bilanciamento tra interessi differenti, ha da sempre affermato la necessità di un pieno ristoro, che tenga conto del danno effettivamente subito dall'individuo.

Il principio del pieno ristoro affermato dalla Corte europea, nonché le plurime condanne riportate dallo Stato italiano hanno indotto l'ordinamento giuridico italiano ad adeguarsi ai nuovi orientamenti giurisprudenziali.

Anche la Corte costituzionale²¹ si è pronunciata sulla questione²², con le note sentenze n. 348 e 349 del 24 ottobre 2007²³, aderendo, sin da subito, al criterio, elaborato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, della riparazione integrale del danno, mediante una valutazione in concreto, e non eseguita in termini ritenuti fin troppo forfettari.

La Corte costituzionale ha, così, dichiarato l'illegittimità costituzionale, in primo luogo, dell'articolo 37 del T.U., nella parte in

²¹ Le sentenze della Corte costituzionale n. 348 e 349 del 24 ottobre 2007 hanno particolare pregio in quanto hanno indotto la Corte a pronunciarsi sulla *vexata quaestio* del rapporto tra Convenzione europea dei diritti dell'uomo e Ordinamento italiano, occupandosi di un tema particolarmente spinoso quale l'indennità di espropriazione. Dette pronunce, invero, si sono rese necessarie, a fronte dei reiterati interventi della Corte europea dei diritti dell'uomo in relazione alle norme italiane che hanno disciplinato l'indennità di esproprio, nello sforzo di sollecitare l'Italia nel prevedere una forma d'indennizzo avente un rapporto ragionevole con il valore del bene espropriato.

²² Tra i primi commenti: G. VIRGA, *Le "térmiti" comunitarie ed i "tarli" dei trattati internazionali*, in www.lexitalia.it, 10, 2007; M. A. RUSSO, *Espropriazione, risarcimento da rivedere*, in *Dir. e prat. amm.*, 2007, 11, 62 ss.; O. FORLENZA, *Solo l'introduzione di criteri flessibili garantisce equità nei "risarcimenti"*, in *Guida al dir.*, 2007, 14, 54 ss.; M. CASTELLANETA, *Certo il privato dei principi costituzionali*, *ivi*, 59 ss.; F. BUCCHI, *La Corte costituzionale boccia le regole sugli indennizzi: "valori lontani dal mercato"*, in *Ed. e terr.*, 2007, 43, 6 ss.; R. CONTI, *La Corte costituzionale viaggia verso i diritti CEDU: prima fermata verso Strasburgo*, in *Corr. giur.*, 2008, 2, 205 ss.; T.F. GIUPPONI, *Corte costituzionale, obblighi internazionali e "controlimiti allargati": che tutto cambi perché tutto rimanga uguale?*, in www.forumcostituzionale.it; B. RANDAZZO, *Costituzione e Cedu: il giudice delle leggi apre una «finestra» su Strasburgo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2008, 1, 25 ss.

²³ F. MANGANARO, *L'indennità di espropriazione tra Corte Costituzionale e Corte europea dei diritti dell'uomo*, in www.giustamm.it

cui prevedeva un criterio di calcolo fondato sulla media tra il valore venale del bene e il reddito dominicale. In buona sostanza si garantiva un'indennità che non prendeva atto del *«ragionevole legame»* con il valore venale del bene, ma risultava in concreto *«oscillante tra il 50 ed il 30 per cento del valore di mercato del bene»*.

La garanzia indennitaria risultava, pertanto, insufficiente e inadeguata, poiché non capace di garantire un effettivo ristoro economico del pregiudizio subito.

Ciò ha indotto il Legislatore a intervenire, aderendo alla posizione assunta dalla nostra Corte costituzionale, con la legge 27 dicembre 2007, n. 422 (finanziaria del 2008), che modifica il testo dell'articolo 37 T.U., il quale oggi fa espresso riferimento al valore venale del bene.

La Corte costituzionale, con altra nota sentenza (n. 181/2011), ha nuovamente manifestato la sua volontà di aderire a quanto affermato dalla Corte europea, dichiarando altresì incostituzionale l'articolo 40, comma 2, T.U., laddove determinava l'indennità di esproprio per le aree agricole, non edificabili e non coltivate, in misura pari al *«valore agricolo medio corrispondente al tipo di coltura effettivamente praticato»*. Di tal guisa, era dunque possibile far coincidere l'indennità di espropriazione con il valore di mercato, per i terreni che, pur non potendo essere considerati edificabili, tuttavia, presentavano un diverso valore, come la presenza di una cava, o di una fonte d'acqua oligominerale.

Secondo la Corte Costituzionale, infatti, neppure tale norma è compatibile con i principi elaborati dalla Corte europea che impone, come già detto, un ragionevole legame tra l'indennizzo e il valore venale del bene, da determinarsi in relazione alle caratteristiche essenziali dell'area e alle sue concrete potenzialità di utilizzo.

Pertanto, sebbene sembra preferibile considerare l'indennizzo quale istituto capace di operare quel bilanciamento tra contrapposti interessi, non è possibile non tener conto degli orientamenti giurisprudenziali, oggi prevalenti, sia della Corte europea dei diritti dell'uomo, sia della nostra Corte costituzionale, diretti a rafforzare la tutela dei privati cittadini, mediante la previsione di una garanzia risarcitoria che si traduca in un serio e concreto ristoro.

4. Il danno da vaccinazione.

Il danno da vaccinazione costituisce, al pari dell'espropriazione per pubblica utilità, una tra le figure più risalenti e principali dell'ordinamento giuridico italiano²⁴.

Tale istituto giuridico, in particolare, risponde all'esigenza di garantire la corresponsione di un indennizzo a favore di coloro, nei confronti dei quali, la somministrazione di un vaccino ha manifestato effetti indesiderati, riportando una menomazione alla loro integrità psicofisica²⁵.

Il Legislatore, infatti, se per un verso consente la somministrazione, in forma controllata, dei vaccini quale attività di prevenzione per le malattie infettive, per altro verso, riconosce una garanzia di natura indennitaria, da corrispondere ogni qualvolta dalla vaccinazione ne derivano danni, di lieve entità ovvero gravi e permanenti, nella sfera psicofisica della persona.

La disciplina normativa del danno da vaccinazione è, nello specifico, contenuta nella legge 25 febbraio 1992, n. 210²⁶, recante *"Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e*

²⁴ In merito, al tema della responsabilità medica, danno alla persona e nesso di causalità si rinvia a Cass. civ. Sez. III, Sent., (ud. 02-07-2019) 11-11-2019, n. 28985. In dottrina, cfr. P. G. MONATERI, *Il nuovo quadro della responsabilità medica e del danno alla persona secondo la Corte di cassazione*, in *Danno e responsabilità*, 2020, n. 2, IPSOA, p. 153.

²⁵ Per una sintetica ricostruzione della posizione della dottrina in materia di trattamenti sanitari obbligatori, cfr. B. CARAVITA, Art. 32, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 1990, pp. 215 ss.; L. MEZZETTI, A. ZAMA, *Trattamenti sanitari obbligatori*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XV, Utet, Torino, 1999, pp. 337 ss.; E. CAVASINO, *Trattamenti sanitari obbligatori*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, VI, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 5961 ss.; A. SIMONCINI, E. LONGO, Art. 32, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, pp. 666 ss.

²⁶ In merito all'applicabilità delle disposizioni del presente provvedimento n. 210, si rinvia all'art. 5^{quater}, comma 1, D.L. 7 giugno 2017, n. 73, convertito, con modificazioni, dalla L. 31 luglio 2017, n. 119. Per le disposizioni in materia di indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, si rinvia alla L. 29 ottobre 2005, n. 229, alla L. 25 luglio 1997, n. 238 e all'art. 4, D.L. 5 dicembre 2005, n. 250.

somministrazioni di emoderivati”, successivamente modificata²⁷, la quale, oltre a riconoscere il diritto a un indennizzo a favore di coloro che dal vaccino subiscono un pregiudizio, così da garantire ai medesimi una, seppur limitata, copertura economica, regolamenta espressamente la modalità di erogazione dell’indennizzo stesso, stabilendo che il medesimo, previo accertamento del nesso di causalità tra le infermità o le lesioni e la somministrazione del vaccino, deve essere devoluto dal Ministero della Salute, sentita la Commissione medico-ospedaliera.

Il Legislatore è intervenuto con detta legge n. 210 a seguito della celebre sentenza della Corte Costituzionale n. 307 del 1990²⁸, laddove, facendo sul generale principio di solidarietà, il Giudice delle leggi affermava che i trattamenti sanitari possono essere imposti solo ove vi sia la necessità di salvaguardare contemporaneamente la salute individuale e la salute collettiva *«giacché è proprio tale ulteriore scopo, attinente alla salute come interesse della collettività, a giustificare la compressione di quella autodeterminazione dell'uomo che inerisce al diritto di ciascuno alla salute in quanto diritto fondamentale»*²⁹.

²⁷ D.L. 23 ottobre 1996, n. 548, convertito, con modificazioni, dalla L. 20 dicembre 1996, n. 641; successivamente, dall'art. 1, comma 9, L. 25 luglio 1997, n. 238.

²⁸ Con tale decisione, la Corte Costituzionale aveva dichiarato l'illegittimità, alla luce degli artt. 32 e 2 della nostra Costituzione, della legge n. 51 del 1966 (che sanciva l'obbligatorietà della vaccinazione antipoliomelitica), nella parte in cui non aveva previsto l'obbligo a carico dello Stato di corrispondere un'indennità per il danno, derivante da contagio o da altra apprezzabile malattia, casualmente riconducibile alla vaccinazione obbligatoria antipoliomelitica, riportato dal bambino vaccinato o da altro soggetto a causa dell'assistenza personale diretta prestata al primo.

²⁹ In tal senso, tra gli altri, C. TRIPODINA, *A chi spettano le decisioni politiche fondamentali sulle questioni eticamente controverse? (Riflessioni a margine del «caso Englaro»)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2008, pp. 4069 ss.; L. CARLASSARE, *La Costituzione, la libertà, la vita*, in www.costituzionalismo.it, 2009; B. BARBISAN, *La morte che ci sfugge, le dichiarazioni anticipate di volontà ed il limite del rispetto della persona umana*, in www.astrid-online.it, 2009, pp. 8 ss.; V. PUGLIESE, *Nuovi diritti: le scelte di fine vita tra diritto costituzionale, etica e deontologia medica*, in *Rivista penale*, 2009, pp. 31 ss.; A. D'ALOIA, *Al limite della vita: decidere sulle cure*, in *Quaderni costituzionali*, 2010, pp. 241 ss.; P. VERONESI, *Uno statuto costituzionale del corpo*, in S. RODOTÀ, P. ZATTI (diretto da), *Trattato di biodiritto. Il governo del corpo*, tomo I, a cura di S. CANESTRARI, G. FERRANDO, C.M. MAZZONI, S. RODOTÀ, P. ZATTI, Giuffrè, Milano, 2011, pp. 154-155.

Come già accennato, il Legislatore ha, col tempo, modificato la citata disciplina normativa, al fine di ampliare, quanto più possibile, l'ambito di tutela a favore dei soggetti danneggiati.

In primo luogo, è, infatti, intervenuto con legge n. 299/2005, con cui prevede a favore di tali soggetti un ulteriore indennizzo di maggiore entità, da sommarsi a quello già prestabilito, qualora la vaccinazione obbligatoria abbia dato luogo ad effetti irreversibili. Indennizzo quest'ultimo che, ai sensi dell'articolo 1 di tale legge di modifica, deve essere erogato *«per la metà al soggetto danneggiato e per l'altra metà ai congiunti che prestano o abbiano prestato al danneggiato assistenza in maniera prevalente e continuativa»*.

In secondo luogo, vale rilevare che il decreto ministeriale del 21 ottobre 2009³⁰, nel prevedere che le persone danneggiate a causa delle vaccinazioni obbligatorie hanno diritto ad un indennizzo da parte dello Stato, fissa i criteri necessari alla formazione delle graduatorie per l'applicazione dei benefici. Si stabilisce, pertanto, che il Ministero debba provvedere alla corresponsione di un indennizzo aggiuntivo, alla corresponsione di un assegno *una tantum* (come previsto dalla citata legge n. 229) pari al 50% dell'ulteriore indennizzo, per il periodo ricompreso tra il manifestarsi dell'evento dannoso e l'ottenimento del beneficio stesso, nonché alla formazione di una graduatoria, in base ad un criterio cronologico di presentazione delle domande degli aventi titoli, accompagnato da parametri correttivi della gravità dell'affezione o difficoltà economica degli stessi e dei loro nuclei familiari.

L'espressa previsione di una garanzia meramente indennitaria, tuttavia, per nulla esclude, in capo ai soggetti lesi, la possibilità anche di ottenere, ai sensi dell'articolo 2043 c.c., l'integrale risarcimento del pregiudizio subito, al fine di ottenere un ristoro economico maggiore rispetto al mero indennizzo, invece, già prestabilito dall'ordinamento indipendentemente dall'antigiuridicità del fatto o dall'elemento soggettivo della colpevolezza.

³⁰ D.M. 21/10/2009 del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, recante *“Individuazione dei criteri per la formazione delle graduatorie utili alla corresponsione dei benefici economici ai soggetti danneggiati da vaccinazioni, ai sensi della legge n. 229/2005”*. Pubblicato nella Gazz. Uff. 13 gennaio 2010, n. 9.

Ciò è confermato dal dettato normativo del menzionato articolo 1 della Legge n. 229/2005, in cui il Legislatore, nel riconoscere il diritto ad un indennizzo, espressamente afferma che, in ogni caso, *«rimane fermo il diritto al risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale derivante da fatto illecito»*.

Anche la Corte costituzionale³¹, come, altresì, la giurisprudenza di legittimità³², riconosce pienamente la possibilità per il soggetto danneggiato di usufruire di entrambe le forme di tutela, ritenendo che il mero indennizzo deve intendersi quale forma economica di ristoro aggiuntiva rispetto all'integrale riparazione del danno.

È chiaro, tuttavia, che la corresponsione, tanto dell'indennizzo quanto del risarcimento, in favore del soggetto leso non può assolutamente tradursi in un ingiustificato arricchimento patrimoniale in capo al medesimo. Per tale ragione, la Suprema Corte, già nella nota sentenza a sezioni unite 11 gennaio 2008, n. 584, precisa che *«l'indennizzo eventualmente già corrisposto al danneggiato deve essere interamente scomputato dalle somme liquidabili a titolo di risarcimento del danno (cd. compensatio lucri cum damno), venendo altrimenti la vittima a godere di un ingiustificato arricchimento consistente nel porre a carico del medesimo soggetto, il Ministero, due diverse attribuzioni patrimoniali in relazione al medesimo fatto lesivo»*³³.

³¹ Corte Cost. sentenza n. 307/1990; Corte Cost. sentenza n. 423/2000.

³² Corte di Cassazione, S.U., 8 maggio 2006, n. 10418.

³³ In letteratura, sul profilo dello scorporo tra indennizzo e risarcimento per il medesimo danno da vaccino, Cfr. U IZZO, *La «giustizia» del beneficio. Fra responsabilità civile e welfare del danneggiato*, Napoli, 2018, pp. 183-197; BELLISARIO, *Il problema della compensatio lucri cum damno*, Milano-Padova, 2018, p.98 ss. In giurisprudenza, più di recente, in merito alla questione del rapporto tra lo strumento indennitario per danni da vaccinazione e il rimedio risarcitorio classico per illecito aquiliano, le Sezioni Unite nel 2018 si sono occupate del principio della *compensatio lucri cum damno*. Più precisamente, si tratta delle sentenze di Cass., sez. un., 22 maggio 2018, nn. 12564, 12565, 12566 e 12567. Quanto alla letteratura, si rinvia a PARDOLESI, *«Compensatio», cumulo e «second best»*, in *Foro it.*, 2018, c. 1935 ss.; ID. e SANTORO, *Sul nuovo corso della compensatio*, in *Danno resp.*, 2018, p. 424 ss.; MAGNI, *Le Sezioni Unite confermano il divieto di cumulo di indennizzo assicurativo e risarcimento del danno*, in *Corr. giur.*, 2018, p. 1051 ss.; GALLO, *La compensatio lucri cum damno ed i suoi confini*, in *Giur. it.*, 2018, p. 1345 ss.; ACHILLE, *La compensazione del lucro con il danno secondo le Sezioni Unite*, in GRANELLI (a cura di), *I nuovi orientamenti della Cassazione civile*, Milano, 2018, p. 630 ss.

Alla luce dei molteplici interventi legislativi, è possibile, pertanto, affermare che l'istituto giuridico del danno da vaccinazione rappresenta di certo una tra le fattispecie più discusse nel nostro ordinamento giuridico, che tende, sempre di più, ad adeguarsi ai nuovi orientamenti giurisprudenziali, così da operare un effettivo e concreto rafforzamento di tutela nei confronti delle persone lese a seguito di un'attività, comunque, prevista per la loro salvaguardia.

A tal proposito, occorre necessariamente rilevare il nuovo orientamento della Corte costituzionale, la quale, con la recente sentenza n. 268/2017, estende l'ambito di operatività della L. n. 210/1992 anche a favore di quei soggetti lesi da danni derivanti dalla somministrazione di vaccini non obbligatori, ma raccomandati. In particolare, la *ratio* di tale estensione è da rinvenirsi, a parer della Corte, nella considerazione che «(...) *Al contrario, la previsione dell'indennizzo, originariamente riservata ai casi di lesioni permanenti derivanti da vaccinazioni obbligatorie, e la sua estensione (ad opera di questa Corte) ai citati casi di vaccinazioni raccomandate – pur sempre se sia accertato un nesso di causalità tra somministrazione del vaccino e menomazione permanente – completano il “patto di solidarietà” tra individuo e collettività in tema di tutela della salute e rendono più serio e affidabile ogni programma sanitario volto alla diffusione dei trattamenti vaccinali, al fine della più ampia copertura della popolazione*».

5. L'indennizzo da ritardo nella conclusione del procedimento amministrativo.

L'indennizzo da ritardo nella conclusione del procedimento amministrativo, se non è tra le fattispecie più risalenti di responsabilità da atto lecito, è di sicuro tra quelle che suscitano maggior interesse.

Invero, il procedimento amministrativo è, oggi, espressamente regolamentato dalla legge del 7 agosto 1990, n. 241, recante “*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*”, il cui scopo era quello di rendere ancor più trasparente ed efficace l'operato della P.A. Successivamente, il Legislatore ha apportato non poche modifiche alla nuova disciplina normativa, tra le quali rileva sicuramente quella effettuata con L. 69/2009.

Tra le novità introdotte da tale legge, in particolare, viene di certo in rilievo, il disposto normativo dell'articolo 2-*bis* della l. n. 241 cit., il quale stabilisce che «*Le pubbliche amministrazioni e i soggetti di cui all'articolo 1, comma 1-ter, sono tenuti al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento*».

L'ordinamento giuridico, al riguardo, ha fissato un termine massimo di 30 giorni, entro il quale la P.A. è tenuta a concludere il procedimento amministrativo iniziato su istanza di parte.

In realtà, alle P.A. è riconosciuta la possibilità di prevedere termini di conclusione differenti per l'adozione di un provvedimento amministrativo, anche superiori a novanta giorni, qualora ciò risulti indispensabile, purché non superino i centottanta giorni.

In origine, tuttavia, l'articolo 2-*bis* non sanzionava il ritardo ex se considerato, ma si limitava esclusivamente ad attribuire al privato leso il diritto a ricevere una somma a titolo di risarcimento.

Come si evince dallo stesso dettato normativo, perché il soggetto leso possa proporre richiesta di risarcimento alla P.A., non sembra essere sufficiente il mero ritardo. Occorre, infatti, da un lato, che tale ritardo derivi da una condotta, dolosa o colposa, dell'Amministrazione e, dall'altro, che da esso il destinatario subisca effettivamente un danno nella sua sfera giuridica.

In tal modo, si riconosceva al soggetto leso una garanzia esclusivamente risarcitoria, senza alcuna previsione indennitaria.

L'indennizzo, quale modalità di ristoro per il ritardo nella conclusione del procedimento e nell'adozione del provvedimento finale, infatti, è stato introdotto nel nostro ordinamento in un momento successivo, ed in particolare con il d.l. del 21 giugno del 2013, n. 69, convertito in l. n. 98/2013.

Con tale provvedimento, nello specifico, il Legislatore ha modificato l'articolo 2-*bis* della legge n. 241/1990, introducendo il comma 1-*bis*, il quale stabilisce che in caso d'inosservanza del termine di conclusione del procedimento a istanza di parte, per il quale sussiste in capo alla P.A. l'obbligo di pronunciarsi, l'istante ha diritto di ottenere un indennizzo per il «*mero ritardo*».

L'istituto non si applica, però, ai concorsi pubblici e, altresì, quando la legge prevede espressamente l'istituto del silenzio qualificato, in cui, invece, non è possibile configurare un'ipotesi d'inadempimento.

Come prevede la nuova disposizione normativa, presupposto fondamentale perché operi la garanzia indennitaria è la sussistenza di un obbligo a pronunciarsi in capo alla P.A. nei procedimenti a istanza di parte.

La garanzia indennitaria, tuttavia, opera in maniera distinta da quella risarcitoria.

Quest'ultima, infatti, presuppone la prova del danno ingiusto, della condotta, colposa o dolosa, dell'Amministrazione e del nesso di causalità tra il pregiudizio sofferto e il comportamento antigiuridico posto in essere nonché ovviamente dell'avvenuto ritardo nella conclusione del procedimento ovvero nell'adozione del provvedimento amministrativo³⁴.

La corresponsione dell'indennizzo, invece, prescinde dall'effettiva lesione della sfera giuridica del soggetto privato ovvero dalla condotta della P.A., poiché è attraverso questo istituto che il ritardo assume ex se rilevanza. Pertanto, ai fini della richiesta d'indennizzo da parte del soggetto istante, è sufficiente il solo ritardo nella conclusione del procedimento.

La nuova disposizione normativa, pertanto, fa sì che, ad oggi, la P.A. è tenuta, non solo a risarcire il pregiudizio arrecato in

³⁴ Più precisamente, la giurisprudenza più recente ha avuto occasione di chiarire meglio la portata applicativa della norma in esame stabilendo "...come l'art. 2-bis, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241 prevede la possibilità di risarcimento del danno da ritardo o inerzia dell'amministrazione nella conclusione del procedimento amministrativo non già come effetto del ritardo in sé e per sé, bensì per il fatto che la condotta inerte o tardiva dell'amministrazione sia stata causa di un danno altrimenti prodottosi nella sfera giuridica del privato che, con la propria istanza, ha dato avvio al procedimento amministrativo; il danno prodottosi nella sfera giuridica del privato, e del quale quest'ultimo deve fornire la prova sia sull'an che sul quantum, deve essere riconducibile, secondo la verifica del nesso di causalità, al comportamento inerte ovvero all'adozione tardiva del provvedimento conclusivo del procedimento, da parte dell'amministrazione; e ciò sempre che, nell'ipotesi ora considerata, la legge non preveda, alla scadenza del termine previsto per la conclusione del procedimento, un'ipotesi di silenzio significativo...". Così, Cons. Stato Sez. VI, Sent. 10 gennaio 2020, n. 235. In questo senso, anche Cons. Stato, Sez. V, 23 agosto 2019, sent. n. 5810; id., Ad. Plen., 4 maggio 2018, n. 5.

conseguenza dell'inosservanza del termine di conclusione del procedimento, bensì anche a corrispondere al soggetto leso una somma a titolo di indennizzo per il solo decorso di tale termine, ossia per il tempo perduto.

6. Considerazioni conclusive.

Alla luce delle considerazioni fin qui formulate, sembra opportuno delineare le seguenti riflessioni.

In primo luogo, è evidente che le fattispecie normative esaminate, al pari delle altre ipotesi di responsabilità da atto lecito tipizzate nel nostro ordinamento, rispondono all'esigenza di assicurare una maggiore tutela nei confronti del privato il cui interesse è sacrificato senza, però, limitare in alcun modo il potere discrezionale e l'esercizio della funzione pubblica da parte dell'Amministrazione.

Il perseguimento dell'interesse pubblico cui la P.A. è chiamata, nel rispetto dei principi di correttezza, imparzialità e buon andamento, infatti, presuppone e necessita talvolta del sacrificio di un interesse di un singolo individuo, il quale, pertanto, va certamente tutelato, sebbene l'attività della P.A. risulti legittima.

La coesistenza delle diverse posizioni giuridiche è possibile mediante un bilanciamento, operato d'altronde dallo stesso Legislatore com'è possibile rinvenire dalle discipline esaminate, di diritti e interessi che, seppur contrapposti e inconciliabili tra loro, sono entrambi meritevoli di tutela.

Peraltro, a parer di chi scrive, oltre all'esigenza di operare un bilanciamento tra le posizioni giuridiche in gioco, appare altrettanto evidente che, per alcune fattispecie normative tra cui quella da ultimo esaminata (indennizzo da ritardo), volontà del nostro Legislatore è altresì quella di far fronte alle ipotesi di inefficienza e non tempestività della funzione amministrativa. Ciò attraverso una previsione sanzionatoria in capo All'amministrazione qualora non assolva all'obbligo di provvedere entro un termine prestabilito.

A livello normativo e in base alla disciplina delle fattispecie esaminate, potremmo, quindi, affermare che il Legislatore sia riuscito nell'intento di operare tale bilanciamento, mediante il riconoscimento

della categoria dei c.d. atti leciti dannosi e, al contempo, l'esplicita previsione normativa di un ristoro per il soggetto il cui interesse è stato leso.

Ancora oggi, tuttavia, è assai controversa la natura della responsabilità della P.A. da atto lecito.

Al riguardo, muovendo dalla disamina delle teorie elaborate e ponendoci dal punto di vista dell'Amministrazione Pubblica, appare chiaro che l'attività di quest'ultima, essendo preordinata al perseguimento di un interesse pubblico e, pertanto, superiore, o meglio prevalente e più rilevante, rispetto a quello di un singolo soggetto, non può non riconoscersi che come legittima, anche qualora rechi una lesione nella sfera giuridica del singolo individuo.

La prevalenza dell'interesse pubblico e la conseguente attività riconosciuta legittima della P.A. dovrebbe, quindi, far propendere per una natura della responsabilità in capo alla P.A., non aquiliana, ma piuttosto di natura atipica ed equitativa (in tal modo, conformandosi all'ultimo degli orientamenti esaminati).

In tal senso, il soggetto privato, quale titolare di diritti soggettivi, deve sì essere tutelato a seguito di una lesione, la quale, però, fuoriesce dalla sfera dell'illiceità, ragione per cui lo stesso ha diritto a ottenere quale ristoro per la lesione subita, non un vero e proprio risarcimento (come, invece, avrebbe diritto nell'ambito dell'illiceità), ma un mero indennizzo, non configurandosi per nulla il necessario requisito dell'antigiuridicità dell'atto posto in essere (che dallo stesso Legislatore d'altronde è qualificato come lecito).

A ben guardare, però, in molti casi il ristoro per l'interesse leso risulta palesemente e oggettivamente incongruo e, pertanto, spesso inidoneo ad assicurare un'effettiva protezione della sfera giuridica del soggetto leso.

Sebbene, nell'ambito della responsabilità in esame, manchi, infatti, il connotato dell'antigiuridicità dell'atto, l'indennizzo appare, ad avviso di chi scrive, spesso insufficiente, poiché, non comportando l'effettiva reintegrazione nella sfera giuridica lesa (propria del risarcimento), ma un riequilibrio meramente parziale del danno sofferto, si traduce in una somma non per nulla corrispondente alla lesione in concreto cagionata. La garanzia indennitaria, infatti,

diversamente da quella risarcitoria, garantisce al soggetto leso una somma non parametrata al valore reale del bene e, in ogni caso, determinata in misura inferiore rispetto al risarcimento. Di conseguenza, spesso il soggetto risulta non pienamente tutelato, pur essendo di fronte alla titolarità di un diritto soggettivo che come tale merita di essere garantito.

A ciò si aggiunga che, nell'ambito della responsabilità civile, il risarcimento del danno non deve considerarsi esclusivamente come mera sanzione per l'atto posto in essere, ma, in termini generali, come strumento diretto alla protezione della sfera giuridica del singolo individuo, che risulta maggiormente tutelato di certo da una somma a titolo di risarcimento, e non da una somma data meramente a titolo di indennizzo.

Da tali riflessioni, pertanto, sembra allora auspicabile un intervento chiarificatore di portata generale da parte del nostro Legislatore, al fine di rendere più omogenee le distinte discipline normative di tali fattispecie e, soprattutto, al fine di meglio operare un bilanciamento tra gli interessi contrapposti, così da non limitare l'esercizio della funzione pubblica della P.A., ma al contempo da prevedere una più adeguata protezione giuridica, non solo dell'Amministrazione medesima, ma anche dei singoli individui.