

Publicato il 02/11/2020

N. 06755/2020REG.PROV.COLL.
N. 01189/2020 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1189 del 2020, proposto da -OMISSIS-in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocato Claudio Defilippi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero dell'Interno, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici è domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

Ministero dell'Interno – Commissario Straordinario del Governo per il coordinamento iniziative antiracket e antiusura, non costituito in giudizio;

-OMISSIS- per le vittime dell'estorsione e dell'usura, non costituito in giudizio;

nei confronti

Prefettura della Spezia, non costituita in giudizio;

per la riforma

della sentenza -OMISSIS- del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria, che ha respinto il ricorso proposto da -OMISSIS-

visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

visto l'atto di costituzione in giudizio dell'appellato, il Ministero dell'Interno;

visti tutti gli atti della causa;

relatore nell'udienza pubblica del giorno 1° ottobre 2020 il Consigliere Massimiliano Noccelli e uditi per gli odierni appellanti, -OMISSIS- l'Avvocato Alessandro Avagliano su delega dell'Avvocato Claudio De Filippi;

ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. L'odierno appellante -OMISSIS- ha impugnato avanti al Tribunale amministrativo regionale per la Liguria il provvedimento n. -OMISSIS-, con cui il Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura ha respinto la sua istanza, presentata il 9 settembre 2013 ai sensi dell'art. 14, comma 2, della l. n. 108 del 1996, volta alla concessione del mutuo di € 100.000,00, in quanto vittima di usura in relazione al mutuo concessogli dalla Cassa di risparmio della Spezia, a motivo del fatto che, essendo stato archiviato il procedimento penale scaturito dalla denuncia querela dello stesso -OMISSIS- egli non risulterebbe parte offesa dal delitto di usura.

1.1. A sostegno del ricorso -OMISSIS- ha articolato in primo grado quattro motivi, con cui ha rispettivamente denunciato la violazione dell'art. 10-*bis* della l. n. 241 del 1990, l'eccesso di potere per l'omessa assunzione del parere del p.m., la violazione degli artt. 4, 5, 6, 6-*bis* della l. n. 241 del 1990 per l'omessa indicazione del responsabile del procedimento, e richiesto, altresì, il risarcimento del danno per ingiustificata durata del procedimento ai sensi dell'art. 2-*bis* della stessa l. n. 241 del 1990, e ha chiesto l'annullamento dell'atto gravato e il risarcimento del c.d. danno da ritardo.

1.2. Nel primo grado del giudizio si è costituito il Ministero dell'Interno, che ha eccepito il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo e, nel merito, l'infondatezza del ricorso.

1.3. Il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria, con la sentenza -OMISSIS-, ha respinto il ricorso e ha compensato le spese di lite tra le parti.

2. Avverso tale sentenza ha proposto appello -OMISSIS-- in proprio e quale legale rappresentante della società menzionata, e ha articolato quattro motivi di censura, chiedendone, previa sospensione dell'esecutività anche *inaudita altera parte*, la riforma, con il conseguente annullamento del diniego e, comunque, il risarcimento del danno da ritardo.

2.1. Si è costituito il Ministero dell'Interno, con un'articolata memoria difensiva, per chiedere la reiezione del gravame.

2.2. Con il decreto -OMISSIS-è stata respinta l'istanza cautelare di tutela provvisoria formulata dagli appellanti.

2.3. Con l'ordinanza -OMISSIS-è stata respinta, inoltre, la domanda cautelare dei medesimi appellanti.

2.4. Infine, nella pubblica udienza del 1° ottobre 2020, il Collegio, sentiti i difensori delle parti, ha trattenuto la causa in decisione.

3. L'appello è infondato.

4. Con il primo motivo (pp. 4-7 del ricorso), anzitutto, gli odierni appellanti hanno eccepito la violazione degli artt. 10-*bis* e 21-*octies*, comma 2, della l. n. 241 del 1990, in quanto il provvedimento di diniego non sarebbe stato preceduto dal preavviso di rigetto, e assumono che -OMISSIS-- se fosse stato avvertito del preavviso di diniego, avrebbe arricchito l'istruttoria, fornito elementi valutativi e quant'altro fosse utile per prendere una decisione il più rispettosa possibile degli interessi in gioco.

4.1. Ma la censura, nella sua formulazione, è formalistica perché l'appellante non ha allegato, nemmeno in questa sede, quali sarebbero siffatti elementi, sicché

deve trovare applicazione al caso di specie la consolidata giurisprudenza secondo cui non basta alla parte interessata allegare la generica, apodittica, violazione dell'art. 7 della l. n. 241 del 1990 senza nel contempo offrire al giudice amministrativo un embrionale principio di prova circa l'effettività dell'apporto procedimentale mancato, risolvendosi altrimenti la denuncia della lesione del principio del giusto procedimento in un'astratta, ininfluyente, affermazione di principio o in una *declaratoria iuris* che non avrebbe mutato, per l'inesistenza di tale apporto anche laddove consentito, non già a valle le sorti della concreta vicenda amministrativa, ma a monte l'*iter* stesso del procedimento (Cons. St., sez. III, 5 febbraio 2020, n. 929).

4.2. E ciò anche senza voler rilevare, comunque, che il provvedimento di reiezione qui contestato ha dato atto che a -OMISSIS- fosse stato comunicato il preavviso di diniego e che egli non avesse formulato osservazioni nel termine assegnatogli.

5. Con il secondo motivo (pp. 6-7 del ricorso), ancora, gli odierni appellanti deducono anche la violazione degli artt. 4, 5, 6 e 6-*bis* della l. n. 241 del 1990 per l'omessa indicazione del responsabile del procedimento.

5.1. Anche tale censura ha tuttavia un tenore formalistico e deve essere respinta, come bene ha statuito al riguardo il primo giudice, in quanto l'omessa indicazione del responsabile del procedimento costituisce una semplice irregolarità, inidonea a determinare l'illegittimità del provvedimento finale.

5.2. Per la costante giurisprudenza di questo Consiglio, infatti, l'omessa indicazione nel provvedimento del nominativo del responsabile del procedimento non costituisce un motivo di invalidità del provvedimento, posto che supplisce il criterio legale di imputazione del ruolo al dirigente preposto all'unità organizzativa competente (Cons. St., sez. VI, 21 marzo 2016, n. 1149).

5.3. Né rileva in senso contrario, come deducono gli appellanti, che -OMISSIS- non conoscesse l'unità organizzativa responsabile del procedimento, in quanto la

disposizione suppletiva dell'art. 5, comma 2, della l. n. 241 del 1990 si applica indipendentemente dalla conoscenza del dirigente preposto all'unità organizzativa responsabile per il principio generale secondo cui *ignorantia legis non excusat*.

6. Con il terzo motivo (pp. 7-9 del ricorso), ancora, gli appellanti sostengono che la pubblica amministrazione avrebbe emesso il provvedimento finale dopo più di un anno dal deposito dell'istanza, senza aver comprovato le ragioni istruttorie che giustificassero la dilazione del termine a provvedere.

6.1. La mancata corresponsione della cifra richiesta e il mancato accesso al beneficio, se comunicati prima, avrebbero sicuramente indotto -OMISSIS-a rivolgersi altrove al fine di recuperare liquidità per portare avanti l'attività imprenditoriale.

6.2. Il motivo è anch'esso destituito di fondamento.

6.3. Il tempo dell'azione amministrativa non è un bene in sé, ma la misura di un bene consistente nella soddisfazione dell'interesse ottenibile soltanto mediante il legittimo, tempestivo, esercizio della stessa azione amministrativa.

6.4. Ritiene il Collegio di dover condividere, pertanto, l'indirizzo secondo cui l'espresso riferimento al danno ingiusto – contenuto nell'art. 2-*bis* della l. n. 241 del 1990, così come nel comma 2 dell'art. 30 c.p.a., secondo cui può essere chiesta la condanna al risarcimento del danno ingiusto derivante dall'illegittimo esercizio dell'attività amministrativa o dal «*mancato esercizio di quella obbligatoria*» – induce a ritenere che per poter riconoscere la tutela risarcitoria in tali fattispecie, come in quelle in cui la lesione nasce da un provvedimento espresso, non possa in alcun caso prescindere dalla spettanza di un bene della vita, atteso che è soltanto la lesione di quest'ultimo che qualifica in termini di ingiustizia il danno derivante tanto dal provvedimento illegittimo e colpevole dell'amministrazione quanto dalla sua colpevole inerzia e lo rende risarcibile.

6.5. L'ingiustizia del danno e, quindi, la sua risarcibilità per il ritardo dell'azione amministrativa, pertanto, è configurabile solo ove il provvedimento favorevole sia stata adottato, sia pure in ritardo, dall'autorità competente ovvero sarebbe dovuto essere adottato, sulla base di un giudizio prognostico effettuabile sia in caso di adozione di un provvedimento negativo sia in caso di inerzia reiterata, in esito al procedimento (v., *ex plurimis*, Cons. St., sez. IV, 22 luglio 2020, n. 4669; Cons. St., sez. IV, 27 febbraio 2020, n. 1437, Cons. St., sez. IV, 2 dicembre 2019, n. 8235; Cons. St., sez. IV, 15 luglio 2019, n. 4951).

6.6. In questa prospettiva, deve qui aggiungersi, il giudizio prognostico sulla spettanza del bene della vita si presenta come un'applicazione particolare dei principi generali in tema di nesso di causalità materiale e mira a stabilire quale sarebbe stato il corso delle cose se il fatto antigiuridico non si fosse prodotto e, cioè, se l'amministrazione avesse agito correttamente (v. già Cons. St., VI, 9 giugno 2008, n. 2751 sui criteri per l'accertamento della causalità materiale, sulla base dei principi generali di cui agli artt. 40 e 41 c.p. declinati secondo la regola della c.d. "causalità adeguata" e temperati in base al canone del "più probabile che non" nonché cfr. più di recente, *ex plurimis*, Cons. St., sez. V, 2 aprile 2020, n. 2210; Cons. St., sez. V, 9 luglio 2019, n. 4790; Cons. St., sez. VI, 22 giugno 2018, n. 3838).

6.7. Ciò si ricollega – declinando il principio nella dimensione del danno da ritardo – al giudizio sulla spettanza del bene della vita e, cioè, al nesso fra l'inerzia della pubblica amministrazione e la frustrazione di una situazione giuridica o di un interesse a carattere preventivo vantato dal privato (v., *ex multis*, Cons. St., sez. V, 23 agosto 2019, n. 5810, Cons. St., sez. V, 19 agosto 2019, n. 5737, Cons. St., sez. IV, 2 dicembre 2019, n. 8235, Cons. St., sez. V, 18 marzo 2019, n. 1740, e cfr., altresì, Cons. St., Ad. plen., 4 maggio 2018, n. 5 in ordine alla possibilità di configurare un distinto danno da mero ritardo, nella diversa prospettiva della violazione dell'autodeterminazione negoziale).

6.8. Nel caso di specie l'adozione del provvedimento favorevole giammai sarebbe stata possibile, come ha ben rilevato la sentenza impugnata, per l'archiviazione del procedimento penale, inerente alla prospettata esistenza dell'usura, a cagione dell'infondatezza della notizia di reato, sicché -OMISSIS- mai stato né mai sarebbe potuto ritenersi vittima di usura, con la conseguente inconfigurabilità, sul piano della causalità materiale e alla stregua del giudizio prognostico applicabile anche al danno da ritardo qui invocato, dello stesso danno-evento del ritardo nel senso sopra inteso di lesione temporalmente apprezzabile all'interesse sostanziale vantato dal privato.

6.9. Anche questo motivo dunque, con le precisazioni aggiuntive qui esposte, deve essere respinto.

7. In conclusione, anche per tutte le ragioni esposte, l'appello di -OMISSIS- deve essere respinto, con la conseguente conferma della sentenza impugnata.

8. Le spese del presente grado del giudizio seguono la soccombenza in solido degli odierni appellanti, non diversamente da quanto la sentenza impugnata ha disposto per le spese del primo grado, con statuizione che va anch'essa immune dall'ultima censura sollevata dagli appellanti con il quarto motivo (p. 9 del ricorso), relativo alla asseritamente illegittima liquidazione delle spese di lite da parte del Tribunale a carico degli stessi.

8.1. Rimane altresì definitivamente a carico degli appellanti il contributo unificato richiesto per la proposizione del gravame.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, proposto da -OMISSIS-, lo respinge e per l'effetto conferma, anche ai sensi di cui in motivazione, la sentenza impugnata.

Condanna in solido -OMISSIS- a rifondere in favore del Ministero dell'Interno le spese del presente grado del giudizio, che liquida nell'importo di € 3.000,00, oltre accessori come per legge.

Pone definitivamente a carico di -OMISSIS- il contributo unificato richiesto per la proposizione dell'appello.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, commi 1 e 2, del d. lgs. n. 196 del 2003 (e degli artt. 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità di -OMISSIS-

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 1° ottobre 2020, con l'intervento dei magistrati:

Marco Lipari, Presidente

Massimiliano Noccelli, Consigliere, Estensore

Raffaello Sestini, Consigliere

Solveig Cogliani, Consigliere

Ezio Fedullo, Consigliere

L'ESTENSORE
Massimiliano Noccelli

IL PRESIDENTE
Marco Lipari

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.