

COMPORTAMENTO SCORRETTO, ATTO LEGITTIMO E RESPONSABILITA' DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Racca Gabriella M.

Cons. Stato Sez. IV, 19 marzo 2003, n. 1457

FONTE

Urbanistica e appalti, 2003, 8, 943

Sommario: Il comportamento scorretto nel recesso dalle trattative - Evoluzione del rapporto fra il giudizio di legittimità e di responsabilità

Legittimità del provvedimento e scorrettezza del comportamento

Il Consiglio di Stato con la sentenza in esame compie una svolta significativa destinata, nel tempo, ad incidere profondamente sui comportamenti delle pubbliche amministrazioni.

Era prevedibile che l'attribuzione al giudice amministrativo della giurisdizione sul risarcimento del danno avrebbe determinato cambiamenti significativi che, ora, vengono sollecitati dalle pronunce del Consiglio di Stato.

I profili di interesse della sentenza in esame sono principalmente due, da un lato si consolida l'affermazione della responsabilità precontrattuale della pubblica amministrazione per violazione dell'art. 1337 c.c. ⁽¹⁾, dall'altra si precisa che tale responsabilità può configurarsi anche in presenza di un provvedimento amministrativo legittimo.

Il nuovo giudizio sul risarcimento del danno consente infatti di evidenziare la differente prospettiva assunta dal giudice amministrativo nel giudizio sul *comportamento* della pubblica amministrazione, rispetto al tradizionale sindacato sul *provvedimento* amministrativo e di individuare ipotesi di responsabilità della pubblica amministrazione anche in presenza di provvedimenti amministrativi che non presentano vizi di legittimità.

Il provvedimento amministrativo può anche apparire perfettamente legittimo, ma ciononostante il comportamento tenuto dalla pubblica amministrazione può risultare scorretto e recare un danno al privato.

Simili casi evidenziano il diverso oggetto del giudizio di legittimità rispetto a quello sulla responsabilità, oggetto che - benché possa in parte risultare sovrapponibile - è comunque distinto, poiché il giudizio sulla responsabilità investe tutta una serie di fatti che comprendono anche l'esame dell'atto amministrativo ed i relativi documenti, ma che non si esauriscono in essi.

L'illegittimità riguarda infatti esclusivamente l'atto amministrativo, seppur comprensivo dell'attività volta alla sua emanazione (funzione) ⁽²⁾, anche nell'interpretazione più ampia estesa al rapporto ⁽³⁾, e, attraverso i mezzi di prova tradizionalmente limitati ai documenti, (s)chiarimenti e verificazioni - consente di ottenere l'annullamento dell'atto viziato per incompetenza, eccesso di potere o violazione di legge ⁽⁴⁾.

L'illiceità, l'inadempimento e la scorrettezza attengono invece al comportamento ⁽⁵⁾, alla condotta di tutti i soggetti dell'ordinamento e vengono normalmente accertate dal giudice ordinario con l'ausilio dei più numerosi mezzi di prova previsti dal codice di procedura civile. Ne discende che, riguardando oggetti differenti, possono coesistere un atto illegittimo e una condotta lecita, come pure una condotta illecita seppur in presenza di un atto legittimo ⁽⁶⁾. La distinzione fra illegittimità ed illiceità viene al contrario oscurata ove si ritenga che l'illegittimità non riguardi soltanto l'atto, ma il complessivo comportamento dell'amministrazione pubblica, con la conseguenza che in tale prospettiva l'illegittimità diviene qualificazione anche della condotta ⁽⁷⁾.

La ricordata distinzione risulta invece di utilità nei casi, come quello in esame, in cui l'atto amministrativo è ritenuto legittimo, ma il comportamento complessivamente tenuto dalla pubblica amministrazione viene giudicato scorretto.

Come noto il giudice ordinario normalmente interveniva a giudicare sulla responsabilità della pubblica amministrazione in seguito all'annullamento del provvedimento illegittimo e desumeva l'elemento della colpa proprio dall'emanazione volontaria dell'atto amministrativo illegittimo, in quanto in violazione di norme o dei principi sanciti dall'*art. 97 Cost.* ⁽⁸⁾. Con l'estensione dell'ambito della responsabilità della pubblica amministrazione il giudice ordinario era giunto a richiedere una maggiore attenzione all'elemento della colpa con onere della prova riferito all'«apparato» della pubblica amministrazione ⁽⁹⁾.

Con l'attribuzione al giudice amministrativo della giurisdizione sul risarcimento del danno si cominciano ad evidenziare le differenze fra i due giudizi ed in tale prospettiva si scorge l'utilità di distinguere l'illegittimità - riferita all'atto - rispetto all'illiceità, alla scorrettezza o all'inadempimento del comportamento ⁽¹⁰⁾.

Proprio avanti al giudice amministrativo - che dispone contestualmente della giurisdizione sull'atto e sul comportamento - questi due aspetti si disgiungono e il giudizio di responsabilità non dipende dalla illegittimità dell'atto amministrativo.

Nel caso in esame l'atto amministrativo sottoposto al giudizio del Consiglio di Stato era l'annullamento d'ufficio dell'aggiudicazione provvisoria di un appalto pubblico di lavori relativi ad interventi sperimentali di recupero urbano di zone degradate dall'abusivismo ⁽¹¹⁾. In realtà, come precisato nella sentenza, non si trattava in senso proprio di un annullamento d'ufficio bensì di un «diniego di approvazione» dell'aggiudicazione provvisoria. Tale diniego di approvazione era motivato dalla sopravvenuta mancanza dei finanziamenti dell'opera che si intendeva realizzare, per l'avvenuta perenzione dei fondi ad essa destinati.

Il diniego di approvazione dell'aggiudicazione provvisoria di un appalto integra un recesso dalle trattative - sempre possibile anche nei rapporti tra privati - ma che, per escludere la responsabilità del recedente, deve risultare corretto (*art. 1337 c.c.*).

Il comportamento scorretto nel recesso dalle trattative

Nel caso di specie l'atto di annullamento (*rectius* diniego di approvazione) di per sé, è stato ritenuto legittimo, ma il comportamento attraverso il quale è stato attuato il recesso dalle trattative, in appello, è stato considerato scorretto.

In primo grado l'esclusione dell'illegittimità del provvedimento aveva invece determinato la reiezione della domanda di risarcimento del danno ⁽¹²⁾. Il diniego di approvazione dell'aggiudicazione provvisoria (recesso dalle trattative) risultava motivato dalla «mancanza di copertura finanziaria sui capitoli del ministero o in base a fondi di altri soggetti e nella mancata produzione di effetti dell'aggiudicazione provvisoria». Tale motivazione, ritenuta «ben presente ed adeguata», non solo escludeva l'illegittimità del provvedimento, ma induceva anche a ritenere che la protratta inerzia potesse risultare giustificata dalla prevista facoltà di non procedere alla stipulazione del contratto e dai numerosi tentativi di «pervenire ad una soluzione che contemperasse le aspettative della società aggiudicataria provvisoria e le esigenze della stazione appaltante» ⁽¹³⁾, con la conseguente esclusione di ogni responsabilità della parte pubblica.

Il giudice di appello ha confermato la legittimità del provvedimento, ma ha riconsiderato l'atteggiamento, il comportamento complessivamente tenuto dalla parte pubblica e lo ha giudicato diversamente.

La pubblica amministrazione ha infatti per troppo tempo lasciato l'impresa privata nell'incertezza circa l'esito della procedura selettiva e circa le reali possibilità di procedere alla stipulazione del contratto. Ed è proprio tale comportamento omissivo della parte pubblica che integra la scorrettezza, poiché non vengono comunicate al privato circostanze significative come la perenzione dei fondi che finanziavano le opere, e addirittura il diniego di approvazione della gara.

Al contrario nel corso del tempo la parte pubblica aveva continuato a fornire assicurazioni verbali circa la possibile stipulazione del contratto, fissando a tal fine addirittura un appuntamento, poi annullato telefonicamente ⁽¹⁴⁾. Questi fatti peraltro non sempre risultano dagli atti, e non avrebbero potuto essere provati con le tradizionali prove documentali del processo amministrativo di legittimità. Nel caso di specie non risultano contestati dall'amministrazione pubblica, diversamente si sarebbe evidenziata l'utilità dei nuovi mezzi di prova ammessi nelle materie di giurisdizione esclusiva ed in particolare della prova testimoniale, per sentire i funzionari coinvolti nella vicenda.

Il giudizio sulla responsabilità delle pubbliche amministrazioni investe infatti un complesso di fatti che non si esauriscono negli atti procedimentali e nel provvedimento finale, ma che richiedono la conoscenza degli incontri non verbalizzati, delle telefonate e di ogni altro evento anche non ricavabile dagli atti.

Il complessivo comportamento della parte pubblica deve risultare corretto, non contraddittorio per escludere la risarcibilità dei danni subiti dal privato.

Il susseguirsi di richieste di chiarimenti al Ministero da parte della stazione appaltante e da parte del privato, la richiesta di reinscrizione dei fondi perenti alla Ragioneria centrale, la richiesta di pareri all'Avvocatura generale dello Stato ed al Consiglio di Stato, le riunioni tra i rappresentanti dell'impresa e funzionari ministeriali, la mancata comunicazione dei pareri dell'Ufficio tecnico e della direzione di ragioneria del Ministero, - fatti richiamati già nella sentenza di primo grado - se escludono una completa inerzia, consentono di constatare come nel corso degli anni la pubblica amministrazione non abbia assunto un atteggiamento corretto, per mancanza di trasparenza e di comunicazione circa le reali possibilità di realizzazione dell'opera ⁽¹⁵⁾.

La scorrettezza si desume infatti dalla mancata comunicazione della perenzione dei fondi, avvenuta quattro anni prima dello svolgimento della gara che, ciononostante, viene svolta mantenendo poi in sospeso l'aggiudicazione provvisoria per quattro anni - fino al diniego di approvazione - neppure comunicato all'interessato, il quale ne viene a conoscenza un anno dopo a seguito di istanza di accesso ai documenti.

L'evoluzione della coscienza sociale esclude che simili comportamenti possano ritenersi accettabili e sfuggano alla pronuncia di responsabilità della parte pubblica ⁽¹⁶⁾.

La correttezza del comportamento della parte pubblica è richiesta anche a prescindere dalla presenza di un'obbligazione contrattuale giuridicamente vincolante. Era noto al privato aggiudicatario provvisorio che fino all'approvazione degli atti di gara non sarebbe sorto un vincolo giuridico all'adempimento, tuttavia ciò non legittima la controparte a comportarsi scorrettamente ed a mantenere nell'incertezza il privato ⁽¹⁷⁾.

Anche se la parte pubblica si riserva di non stipulare il contratto, una volta aggiudicato provvisoriamente l'appalto è tenuta a fornire informazioni circa le sue reali possibilità ed intenzioni, nel rispetto dei termini predeterminati o comunque entro tempi ragionevoli. La scorrettezza risulta evidente quando non solo il ritardo nelle comunicazioni è eccessivo, ma soprattutto quando la parte pubblica ha maturato la decisione di non procedere alla stipulazione, magari per ragioni assolutamente legittime, ma non lo comunica tempestivamente al privato ⁽¹⁸⁾. In tali casi è più evidente la contraddittorietà del comportamento della parte pubblica che assunta una decisione negativa non libera l'interessato dall'impegno assunto.

Se ad esempio la parte pubblica informa il privato circa le difficoltà originarie o sopravvenute di reperire il finanziamento per il lavori che si intendono appaltare, le riserve, le condizioni sospensive o risolutive che possono precludere l'esecuzione dell'appalto, può risultare esente da responsabilità perché un comportamento corretto e trasparente consente al privato di scegliere consapevolmente se contare ancora su quel rapporto.

Evolutione del rapporto fra il giudizio di legittimità e di responsabilità

Nella nuova giurisdizione esclusiva, comprensiva del risarcimento del danno, il giudice amministrativo potrà mantenere distinti i due possibili ambiti di giudizio, sulla legittimità e sulla responsabilità, ovvero potrà giungere ad unificarli.

Nel primo caso il giudizio sull'atto dovrebbe restare essenzialmente documentale e la configurazione dei vizi di legittimità sarebbe pressoché immutata, soprattutto per quanto concerne il vizio di eccesso di potere, che continuerebbe ad essere individuato ove si accerti uno sviamento o una delle tradizionali figure sintomatiche. Ciò consente - esattamente come nel caso in esame - di affermare la legittimità del provvedimento, ma rilevare la scorrettezza del comportamento per contraddittorietà fra quanto risulta dagli atti ed altri fatti, quali ad esempio una telefonata, il contenuto della discussione di un incontro non verbalizzato, di cui si acquisisca il contenuto anche con assunzione di prove testimoniali. Ancora in tali casi il provvedimento può non essere annullato e continuare a produrre i suoi effetti, mentre l'amministrazione può essere condannata a pagare un risarcimento del danno per il comportamento scorretto.

L'altra via che potrebbe seguire il giudice amministrativo è quella di utilizzare tutti gli elementi di conoscenza dei fatti che acquisisce in relazione alla domanda di risarcimento del danno anche per il giudizio di legittimità, nel senso che quei fatti - che mai si sarebbero potuti ricavare dai documenti del procedimento, né dai chiarimenti o dalle verificazioni e neppure dalla consulenza tecnica, ma acquisiti con altri mezzi di prova - potrebbero ampliare le figure sintomatiche del vizio di eccesso di potere (o la violazione di legge) ed estendere i vizi di legittimità al punto che il giudizio di illegittimità del provvedimento potrebbe giungere a coincidere con il giudizio sul comportamento scorretto, inadempiente o illecito dell'amministrazione ⁽¹⁹⁾.

Le conseguenze di un simile giudizio sarebbero peraltro di radicale trasformazione non solo del processo amministrativo, ma anche del rapporto fra giurisdizione amministrativa e pubblica amministrazione in relazione al livello di ingerenza che si giungerebbe a realizzare.

Il caso in esame sembra consentire di rilevare un orientamento del giudice amministrativo verso la distinzione, anche nel medesimo giudizio, dei due oggetti: la legittimità e l'interesse legittimo, da un lato, la responsabilità⁽²⁰⁾, il comportamento ed il risarcimento del danno dall'altro.

Nel caso di specie si trattava di comportamenti scorretti tenuti nel corso di una procedura di gara per l'affidamento di un pubblico appalto, tuttavia anche ove si fossero realizzati in occasione di qualsiasi altra attività amministrativa, non sarebbero sottratti al riconoscimento della responsabilità della pubblica amministrazione.

Per questa ragione si preferisce definire la responsabilità come «da scorrettezza», intesa come inadempimento di obblighi in parte predefiniti nella disciplina delle attività della pubblica amministrazione (tipici) ed in parte ricollegati ai principi generali di buon andamento ed imparzialità che nelle più recenti interpretazioni ricomprendono anche il fondamentale principio di correttezza che diviene principio istituzionale del comportamento della pubblica amministrazione.

⁽¹⁾ Cfr. G.M. Racca, La responsabilità precontrattuale della pubblica amministrazione tra autonomia e correttezza, Napoli, 2000, 98 ss. è riconosciuta di recente, fra le altre, da: *Cons. Stato, sez. V, 12 settembre 2001, n. 4776*, in questa Rivista, 2002, 199, con nota di G.M. Racca, Giurisdizione esclusiva e affermazione della responsabilità precontrattuale della pubblica amministrazione.

⁽²⁾ F. Benvenuti, L'eccesso di potere per vizio della funzione, in *Rass. Dir. Pubbl.*, 1950, 1 s.; A. Romano, Interesse legittimo e ordinamento amministrativo, in *Atti del convegno celebrativo del 150° anniversario della istituzione del Consiglio di Stato*, Milano, 1983, 94 ss.; V. Cerulli Irelli, Note in tema di discrezionalità amministrativa e sindacato di legittimità, in *Dir. Proc. Amm.*, 1984, 463 ss.

⁽³⁾ Si vedano i completi richiami alla ricostruzione del giudizio di legittimità come giudizio sul rapporto fra privato e pubblica amministrazione: A. Police, *Il ricorso di piena giurisdizione davanti al giudice amministrativo*, Padova, 2001, 264 ss.; G. Greco, *Giudizio sull'atto e giudizio sul rapporto*, Relazione al Convegno *Trasformazioni dell'amministrazione e nuova giurisdizione*, Bergamo, 15 novembre 2002. Si veda anche L. Ferrara, *Dal giudizio di ottemperanza al processo di esecuzione, La dissoluzione del concetto di interesse legittimo nel nuovo assetto della giurisdizione amministrativa*, Milano, 2003, 113 ss.

⁽⁴⁾ C.E. Gallo, *L'istruttoria processuale*, in S. Cassese, *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, Tomo IV, Milano, 2000, 3354; Id., *Manuale di giustizia amministrativa*, Torino, 2001, 23 ss.; G.D. Falcon, *Il giudice amministrativo tra giurisdizione di legittimità e giurisdizione di spettanza*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2000, 289.

⁽⁵⁾ E. Casetta, *La figura e l'opera di E. Guicciardi*, in *Dir. Amm.*, 1994, 286 ss. L. Mazzarolli, *Profili evolutivi della tutela giurisdizionale amministrativa*, in *Atti del Convegno celebrativo Cento anni di giurisdizione amministrativa*, Torino, 10-12 novembre 1989, cit., 201 ss.; E. Guicciardi, *La giustizia amministrativa*, 3 ed., Padova, 1954, 19 ss.; R. Cavallo Perin, voce *Validità*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. XV, Torino, 1999, 612 ss.; F. Satta, *La sentenza n. 500 del 1999: dagli interessi legittimi ai diritti fondamentali*, in *Giur. Cost.*, 1999, 3234.

(6) Oltre al caso in esame cfr.: Trib. Ce, sez. V, 17 settembre 1998, Embassy Limousines & services c. Parlamento europeo, in Racc. 1998, II-4239, avente ad oggetto il ricorso diretto ad ottenere il risarcimento del danno subito dalla ricorrente per il comportamento illecito tenuto dal Parlamento nell'ambito della gara relativa ad un contratto d'appalto di trasporto di persone per mezzo di automobili con autisti, G. M. Racca, Sindacato sulla decisione di non procedere all'aggiudicazione di un appalto pubblico (recesso dalle trattative) e responsabilità precontrattuale, nota a Corte giust. Ce, sez. VI, 18 giugno 2002 (causa C-92/00), Hospital Ingenieure Krankenhaustechnik Planungs-Gesellschaft mbH (HI) c. Stadt Wien, in Foro Amm. Cons. Stato, 9/2002.

(7) F.G. Scoca, Per un'amministrazione responsabile, cit., 4051, nota 8, ove si afferma che «mentre la qualificazione di illiceità riguarda la condotta, la illegittimità non riguarda soltanto l'atto (o provvedimento) ma l'intera attività (o inattività), e pertanto è qualificazione anch'essa della condotta. la quale è illegittima se viola disposizioni vincolanti, ed è anche illecita se viola contemporaneamente interessi giuridicamente protetti»; Id., Risarcibilità e interesse legittimo, in Dir. Pubbl., 2000, 31.

(8) Per tutte: Cass. 24 maggio 1991, n. 5883, Marija Letica e Muharem Bulic c. Amministrazione del Tesoro, cit., sull'orientamento che ha ricollegato l'elemento psicologico alla volontaria emanazione ed esecuzione di un provvedimento amministrativo dichiarato illegittimo, affermando che il danno recato dalla pubblica amministrazione è risarcibile solo «se oltre ad essere illegittimo, l'atto è anche illecito». Tale espressione veniva precisata nel senso che il provvedimento amministrativo (atto) doveva essere illegittimo e in quanto tale annullato, di conseguenza anche il comportamento della pubblica amministrazione (condotta, impropriamente definita atto) poteva risultare illecito (in quanto lesivo di una posizione giuridica di diritto soggettivo).

(9) Cass, Sez. Un., 22 luglio 1999, n. 500, in Foro It., 1999, I, 3324.

(10) Sulla questione diffusamente in R. Garofoli - G.M. Racca - M. De Palma, Il risarcimento del danno avanti al giudice amministrativo, Milano, 2003, 102 ss.

(11) Si trattava in particolare dell'appalto relativo ai lavori concernenti il programma di recupero urbano localizzato nel Comune di Olbia. Alla fine del 1990 il Ministero dei Lavori Pubblici, Segretariato Generale del CER aveva sottoscritto una convenzione quinquennale con il Consorzio Suburbia affidandogli la «concessione di servizi per la progettazione, realizzazione e monitoraggio di un programma di interventi sperimentali di recupero urbano relativi a zone degradate dall'abusivismo», (concessione di committenza) nell'ambito del programma di interventi sperimentali di recupero urbano di cui alla legge n. 68 del 13 marzo 1988. I progetti da realizzare riguardavano la periferia di Roma, nel quartiere Labaro, la periferia di Priolo Gargallo (in provincia di Siracusa), e quello oggetto della vicenda in esame la periferia di Olbia, come si ricava dalla consultazione degli atti di causa, per cui si ringrazia lo Studio Vinti.

(12) T.A.R. Lazio, sez. II, 5 dicembre 2001, n. 10725, ined.

(13) In particolare la considerazione della posizione del privato aggiudicatario è avvenuta: «mediante richieste di chiarimenti al Ministero da parte del Consorzio; richiesta alla Ragioneria centrale di reinscrizione dei fondi perenti; pareri dell'Avvocatura generale dello Stato, prima, e del Consiglio di Stato; riunioni tra i rappresentanti dell'impresa e funzionari ministeriali; pareri dell'Ufficio tecnico e della direzione di ragioneria del Ministero»: T.A.R. Lazio, sez. II, 5 dicembre 2001, n. 10725, cit.

(14) In assenza di istruzioni del Ministero viene fissata una data per la stipulazione del contratto, ma il giorno prima della stipulazione il Consorzio riceve dal Ministero la notizia della richiesta alla Ragioneria Centrale della reinscrizione dei fondi in questione che risultavano perenti. Ciò ha indotto

il Consorzio a non stipulare il contratto (annullando telefonicamente l'appuntamento fissato con il privato per la stipulazione) senza peraltro comunicare all'impresa interessata le ragioni delle mutate intenzioni, né il Ministero ha fornito al Consorzio i richiesti chiarimenti. Il Consorzio ha invitato il privato aggiudicatario provvisorio a prendere contatto direttamente con il Ministero, ma alle richieste del privato il Ministero non ha mai risposto, se non con verbali assicurazioni sulla futura possibilità di giungere alla stipulazione del contratto.

⁽¹⁵⁾ La concessione di committenza era scaduta e non ne era possibile il rinnovo per il sopravvenuto divieto di tale forma di concessione (*art. 19, comma 3, L. 109 del 1994*). Solo molto tempo dopo, in seguito a ripetuti solleciti del privato, il Ministero ha risposto che «in base agli atti contrattuali nessun rapporto lega questo Ministero a codesta impresa, di modo che non è ravvisabile allo stato alcun inadempimento che giustifichi la tutela delle pur legittime doglianze esposte in detta nota direttamente nei confronti di questo Ministero». In occasione di un incontro, che avrebbe dovuto chiarire la situazione, il privato ha ricevuto assicurazioni circa la possibilità della stipulazione del contratto e dell'esecuzione delle opere appaltate. Tuttavia successivamente contraddicendo le affermazioni verbali ed il conseguente affidamento ingenerato nel privato, il II Ufficio Tecnico del Ministero dei Lavori Pubblici ha espresso parere negativo in ordine alla stipulazione del contratto, e non ha comunicato tale parere all'impresa privata lasciandola ancora nell'incertezza circa l'esito delle «trattative in corso».

⁽¹⁶⁾ Trib. Milano, sez. lavoro, 26 novembre 2002, n. 3358, ined., ove si afferma che la p.a. ha il dovere di comportarsi con responsabilità e correttezza nei confronti del cittadino che si rivolge ad essa per far valere dei diritti. Far aspettare un tempo esagerato senza altra giustificazione che l'inefficienza - che giustificazione non è - e non rispondere neppure quando il cittadino chiede notizie, sono comportamenti contrari alla correttezza e alla buona fede produttivi di danni risarcibili». Il caso di specie riguardava il ritardo nell'emanazione del provvedimento che riconosce l'indennizzo di cui alla *L. 210 del 1992, art. 2*, previsto a favore dei soggetti irreversibilmente danneggiati da epatiti post-trasfusionali. L'interessata, nel frattempo deceduta, aveva dovuto attendere più di sei anni per la conclusione del procedimento. Per tale ingiustificata inerzia il Ministero è condannato a risarcire il danno liquidato equitativamente in 4.000 euro. G.M. Racca, Principio di correttezza e responsabilità della pubblica amministrazione, in *Servizi Pubblici e Appalti*, n. 1/2003.

⁽¹⁷⁾ F.G. Scoca, Risarcibilità e interesse legittimo, in *Dir. Pubbl.*, 2000, 13 ss., ritiene che se l'amministrazione «ingiustificatamente tracheggia, perde tempo, costringe il privato ad affrontare spese o a prolungare i tempi di eventuali esposizioni finanziarie, può creare danni: tali danni vanno considerati ingiusti e, in base ai principi della responsabilità civile, vanno risarciti». A. Romano Tassone, Danno risarcibile e situazioni giuridiche soggettive. Le radici di una problematica, *Relazione al Convegno «Responsabilità da atti e comportamenti della pubblica amministrazione»*, Bari, 25/26 gennaio 2002, 4.

⁽¹⁸⁾ G.M. Racca, Giurisdizione esclusiva e affermazione della responsabilità precontrattuale della pubblica amministrazione, cit., nonché Id., La responsabilità precontrattuale della pubblica amministrazione tra autonomia e correttezza, cit., 304 ss.

⁽¹⁹⁾ Sulla natura giuridica della responsabilità della pubblica amministrazione si rinvia a: R. Garofoli - G.M. Racca - M. De Palma, Il risarcimento del danno avanti al giudice amministrativo, cit., 174 ss.

⁽²⁰⁾ Afferma la necessità di individuare nelle controversie di giurisdizione esclusiva la consistenza della posizione giuridica soggettiva per «delimitare i poteri del giudice»: Cons. Stato, Ad. Plen., 26 marzo 2003, n. 4, in questa Rivista, 2003, 679, con nota di P. Gallo, Pregiudiziale e disapplicazione al vaglio di Plenaria e Cassazione e 2993, 802, con nota di C.E. Gallo, L'Adunanza plenaria si

pronuncia sulla pregiudizialità amministrativa; G.D. Falcon, Relazione di sintesi, Convegno su «Il risarcimento del danno. Nuovi poteri del giudice amministrativo secondo la *legge n. 205 del 2000*», Trento 7-8 giugno 2002, in www.giust.it.