

La responsabilità civile della P.A.: fondamento, natura, colpa

Autore: Redazione

In: Diritto amministrativo

Il tema della responsabilità civile della P.A. è da sempre stato oggetto di discussione sotto vari profili. Vediamone sinteticamente alcuni.

Fondamento della responsabilità civile della P.A.

In base all'**art. 28 Cost.** "I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici".

Tale norma costituirebbe il fondamento costituzionale della responsabilità civile della P.A. per l'illegittimo esercizio dei propri poteri. In altri termini, sulla scorta di un rapporto di **immedesimazione organica**, sarebbe ravvisabile una responsabilità civile **diretta** della P.A. per gli atti compiuti dai propri funzionari e dipendenti in violazione dei diritti.

La piena risarcibilità dei danni derivanti dall'illegittimo esercizio dell'attività amministrativa ha del resto trovato conferma nella storica sentenza delle **Sezioni Unite n. 500/1999**. In quell'occasione, le Sezioni Unite hanno affermato che gli interessi legittimi hanno pari dignità costituzionale rispetto ai diritti soggettivi (arg. ex artt. 24 e 113 cost), con la conseguente necessità di assicurare agli stessi una pari tutela giurisdizionale, adeguata ed effettiva.

Si ricorda che con questa storica sentenza le Sezioni Unite hanno ritenuto che non fosse più tollerabile il **regime di sostanziale immunità** di cui beneficiava la PA nell'esercizio della funzione pubblica, regime che fino ad allora un'impostazione tradizionale aveva sostenuto muovendo da un'interpretazione restrittiva. dell'art. 2043 c.c.. Tale impostazione, del tutto superata dalle Sezioni Unite nel 1999 che hanno affermato la pienezza della responsabilità civile della P.A., riteneva infatti che il danno "ingiusto" di cui all'art. 2043 c.c. potesse derivare unicamente dalla violazione di un diritto soggettivo.

Affermata la pienezza della responsabilità civile della P.A., le Sezioni Unite n. 500/1999 hanno però precisato quanto segue: "La lesione di un interesse legittimo, al pari di quella di un diritto soggettivo o di altro interesse (non di mero fatto ma) giuridicamente rilevante, rientra infatti nella fattispecie della responsabilità aquiliana solo ai fini della qualificazione del danno come ingiusto. Ciò non equivale

certamente ad affermare la indiscriminata risarcibilità degli interessi legittimi come categoria generale. Potrà infatti pervenirsi al risarcimento soltanto se l'attività illegittima della P.A. abbia determinato la **lesione dell'interesse al bene della vita** al quale l'interesse legittimo, secondo il concreto atteggiarsi del suo contenuto, effettivamente si collega, e che risulta meritevole di protezione alla stregua dell'ordinamento. In altri termini, la **lesione dell'interesse legittimo è condizione necessaria, ma non sufficiente**, per accedere alla tutela risarcitoria ex art. 2043 c.c., poiché occorre altresì che risulti leso, per effetto dell'attività illegittima (e colpevole) della P.A., l'interesse al bene della vita al quale l'interesse legittimo si correla, e che il detto interesse al bene risulti meritevole di tutela alla luce dell'ordinamento positivo”.

Natura della responsabilità civile della P.A.

Le Sezioni Unite, con sentenza n. 500/1999, hanno quindi affermato la responsabilità civile della P.A., riconducendola all'art. 2043 c.c.. Si tratta della **tesi senza dubbio maggioritaria**, ma occorre tenere presente che non sono mancate impostazioni diverse.

Ad esempio, un orientamento minoritario ritiene che la responsabilità della P.A. abbia **natura contrattuale da contatto sociale qualificato**, contatto occasionato dall'avvio del procedimento amministrativo che coinvolge il privato.

Con riferimento alle ipotesi di violazione di norme volte a disciplinare il procedimento di evidenza pubblica finalizzato alla aggiudicazione e alla successiva stipulazione del contratto tra P.A. privato, si sostiene che venga in rilievo una **responsabilità precontrattuale ex art. 1337 c.c.**

Non è mancato, infine, chi ha ritenuto che si tratti di una **responsabilità sui generis**.

Su chi grava l'onere di provare la colpa dell'amministrazione?

L'affermazione della natura extracontrattuale della responsabilità della P.A., a partire dalle **Sezioni Unite n. 500/1999**, ha condotto a ritenere che il ricorrente debba fornire la **prova di tutti gli elementi costitutivi della responsabilità**, tra cui anche l'elemento soggettivo.

Tale approccio ha però posto un problema di **effettività della tutela giurisdizionale** degli interessi legittimi, giacché in tal modo il ricorrente risultava gravato di un **onere particolarmente gravoso**.

Si è posta allora l'esigenza di agevolare la posizione del privato che agisca per far dichiarare la responsabilità civile della P.A..

Un primo orientamento perviene ad affermare una **nozione oggettiva di colpa della P.A.**: sarebbe infatti immediatamente possibile ravvisare colpa della P.A. in presenza di una **violazione grave e manifesta**. È quanto avviene nel caso di **responsabilità dello Stato per la violazione della normativa dell'UE**. Tale impostazione, secondo alcuni, sarebbe applicabile anche nel caso di violazione grave di norme interne che regolano l'attività amministrativa. Tale impostazione, però, risulta priva di un aggancio normativo.

Secondo la giurisprudenza amministrativa maggioritaria, invece, ferma la natura extracontrattuale della responsabilità, il principio di **vicinanza della prova** consentirebbe comunque di ritenere l'onere del ricorrente limitato alla dimostrazione dell'illegittimità del provvedimento, **essendo rimessa alla p.a. l'incombenza di provare che l'illecito sia dovuto ad errore scusabile**. In tal modo, l'illegittimità dell'atto dimostrata dal privato ricorrente costituisce un **indice presuntivo di colpevolezza**, da valutarsi unitamente ad altri fattori rilevanti nella fattispecie concreta.

Ad esempio, nel caso di danno da ritardo o da mancata colposa adozione del provvedimento favorevole, si è affermato che la colpa della P.A. è presunta a fronte della dimostrazione da parte del privato di una **palese ed oggettiva inosservanza dei termini procedurali** e della **spettanza del bene della vita richiesto**. Di converso, la P.A. ha **l'onere di dimostrare la sussistenza di circostanze impeditive o scusanti**.

Occorre conclusivamente precisare che quanto osservato vale perlopiù con riferimento alla responsabilità civile della P.A. connessa alla sua attività provvedimentale. Per la **responsabilità civile della P.A. derivante da condotte materiali non connesse all'emanazione di un provvedimento** dovrebbero invece trovare applicazione gli ordinari criteri stabiliti dagli artt. 2043 e 2697 c.c.

A titolo esemplificativo, colpa relativa a condotte materiali non connesse all'emanazione di un provvedimento sarebbe la **culpa in vigilando o in eligendo** ravvisabile in capo ai componenti degli organi amministrativi. Il Consiglio di Stato, con sentenza del **5 maggio 2016, n.1808** ha infatti affermato che "Nella ipotesi della culpa in eligendo o in vigilando, è del tutto evidente che la responsabilità attribuita all'amministrazione non discende dalla illegittimità dell'atto adottato, ma attiene al più generale comportamento del funzionario (legato da rapporto di servizio o di ufficio), il cui comportamento illecito eventualmente causativo di danno a privati, pur svoltosi in cesura di rapporto organico (proprio perché penalmente illecito), avrebbe tuttavia potuto essere evitato attraverso un diligente esercizio del potere di scelta (recte: di preposizione organica), ovvero di vigilanza sull'operato del medesimo funzionario".

Volume consigliato

Potrebbe interessarti anche: "Responsabilità civile della P.A. "

<https://www.diritto.it/la-responsabilita-civile-della-p-a-fondamento-natura-colpa/>