

Introduzione

Il presente lavoro si pone come obiettivo l'analisi dell'istituto della responsabilità della Pubblica Amministrazione.

L'argomento in questione è sempre stato oggetto di attenzione e dibattiti sia a livello dottrinale che giurisprudenziale.

Le ragioni che mi hanno spinto a trattare questa tematica risiedono principalmente nella sua attualità, ma anche nella mancanza di una approfondita conoscenza in merito, che ha fatto crescere in me la voglia di dissolvere alcuni dubbi.

È comune l'idea, errata, che la Pubblica Amministrazione possa non incorrere in responsabilità per i danni cagionati dall'esercizio della propria funzione, ma questa tesi ha origini ben lontane.

Infatti, la circostanza che la Pubblica Amministrazione fosse chiamata a rispondere dei danni cagionati ai cittadini non è sempre stata così ovvia come lo è al giorno d'oggi. In passato, si riteneva che in capo ad essa sussistesse un'immunità, giustificata proprio dalla funzione pubblica a cui è adibita.

Col tempo questa argomentazione viene abbandonata e si afferma sempre più l'idea che anche un ente pubblico possa incorrere in responsabilità. Ma ciò ha portato alla nascita di dibattiti su vari aspetti della responsabilità da attribuire alla pubblica amministrazione, dalla giurisdizione, alla natura, alla forma, che verranno analizzati nel corpo della tesi.

Strutturalmente, l'elaborato è articolato in due capitoli.

Nel primo capitolo, verranno esaminati gli aspetti generali della responsabilità della pubblica amministrazione. A partire dalle fonti normative su cui poggia tale responsabilità e che per lo più si rinvencono nella nostra carta costituzionale, si passa poi ad affrontare il problema della risarcibilità degli interessi legittimi. A lungo, infatti, si è ritenuto che solo la lesione della situazione giuridica del diritto soggettivo potesse essere oggetto di risarcimento, ma grazie ad un'importante sentenza delle Sezioni Unite alla fine degli anni novanta si aprì la strada alla risarcibilità degli interessi legittimi, purché meritevoli di tutela.

Altra questione che verrà affrontata nel primo capitolo riguarda la natura della responsabilità della pubblica amministrazione. Il nostro ordinamento prevede diverse forme di responsabilità e si è a lungo discusso se essa rientrasse nell'alveo della responsabilità extracontrattuale, contrattuale o addirittura precontrattuale.

Nel secondo capitolo, invece, verrà affrontato il tema della responsabilità della pubblica amministrazione per il danno da ritardo.

La costituzione, così come la legge n. 241/1990, contengono una serie di norme volte a garantire la piena efficienza, il buon andamento, l'imparzialità della pubblica amministrazione. Sorgono in capo a quest'ultima una serie di obblighi, tra cui il cd. "dovere di provvedere". Questo aspetto è legato alla necessità di garantire il rispetto e quindi la certezza dei tempi procedurali. Ciò sulla base che il tempo è ormai considerato un bene che merita di essere tutelato dall'ordinamento.

Questo assunto comporta che ciascun cittadino ha il diritto di ottenere una risposta dalla pubblica amministrazione, sia essa positiva che negativa.

L'eventuale mancanza o semplice ritardo producono delle conseguenze, che possono essere pregiudizievoli per il privato, il quale merita quindi di essere tutelato attraverso forme di risarcimento.

Il tema del ritardo è stato, inoltre, oggetto di attenzione anche sotto il profilo della lotta alla corruzione. Infatti, l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha previsto l'applicazione di specifiche regole nei confronti degli enti pubblici, proprio al fine di evitare che i ritardi nella conclusione dei procedimenti amministrativi potessero in qualche modo costituire terreno fertile per fenomeni corruttivi.

Infine, si farà un cenno ad una recente pronuncia dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato a proposito della natura della responsabilità per i danni da ritardo.

CAPITOLO I

La responsabilità della Pubblica Amministrazione: aspetti generali.

1. Profili generali

Con il termine responsabilità si fa riferimento alla capacità di ciascun soggetto di percepire quali siano le conseguenze delle proprie azioni e rispondere alle stesse, essa va intesa come una situazione giuridica di svantaggio di un soggetto nei confronti di un altro, derivante da un comportamento antidoveroso del primo nei confronti del secondo.

È possibile distinguere tre tipologie di responsabilità:

- Responsabilità civile: la quale nasce come conseguenza dell'inadempimento di un'obbligazione, la c.d. responsabilità contrattuale, disciplinata dall'art.1218 c.c. o in seguito al compimento di un illecito doloso o colposo che determini ad altri un danno ingiusto, la c.d. responsabilità extracontrattuale, *ex* articolo 2043 c.c.
- Responsabilità penale: essa deriva dalla violazione di un precetto penale posto a tutela di determinati interessi pubblici, che giustifica l'intervento punitivo da parte dello Stato.
- Responsabilità amministrativa: la quale, invece, consegue alla violazione di doveri amministrativi e comprende sia la responsabilità dell'amministrazione pubblica nei confronti di altri soggetti, privati o pubblici; sia la responsabilità dei funzionari nei confronti della medesima pubblica amministrazione, si parla in questi casi di responsabilità disciplinare, o nei confronti di terzi di responsabilità c.d. diretta.

2. Le difficoltà riscontrate nell'affermazione di una responsabilità della Pubblica Amministrazione.

Oggetto del presente elaborato sarà principalmente la responsabilità della Pubblica amministrazione nei confronti di soggetti terzi.

Il tema oggi potrebbe sembrare quasi scontato, non risulta difficile immaginare che anche un ente pubblico possa incorrere in responsabilità, ma così non è sempre stato. La disciplina della responsabilità della Pubblica Amministrazione, infatti, si è affermata solo gradualmente, grazie all'evoluzione dottrinale, giurisprudenziale e normativa che ha caratterizzato gli ultimi decenni.

La difficoltà principale risiedeva nella mancanza, nel nostro ordinamento, di una specifica normativa di riferimento. Ad esempio, nel codice civile vengono disciplinate diverse forme di responsabilità, si pensi alla responsabilità contrattuale, extracontrattuale e anche precontrattuale, ma riferite soltanto alle persone fisiche. Con riferimento alla Pubblica Amministrazione, invece, nulla era previsto. Era necessario, quindi, cercare di riadattare la disciplina prevista dal codice alla figura pubblica, ma tale operazione non sempre risultava semplice, proprio perché trattasi di norme pensate per le persone fisiche, mentre la Pubblica Amministrazione è una persona giuridica e per di più pubblica.

Questo delicato argomento della responsabilità amministrativa e soprattutto la sua evoluzione nel tempo, ha sicuramente risentito dei cambiamenti che hanno interessato il diritto amministrativo. Infatti, quest'ultimo, col tempo, ha iniziato a porsi come un diritto che non riguarda la pubblica amministrazione intesa solo come autorità ma una pubblica amministrazione che agisce su campi sempre più paritari rispetto ai soggetti privati e ciò ha implicato la necessità di rivedere i modelli di responsabilità, adattandoli a questa nuova fisionomia dell'autorità pubblica.

Per poter comprendere pienamente i connotati dell'attuale forma di responsabilità della Pubblica amministrazione, è necessario quindi, analizzare l'evoluzione normativa e giurisprudenziale che l'ha caratterizzata.

3. L'evoluzione normativa e giurisprudenziale della responsabilità civile della Pubblica Amministrazione.

Nel diciannovesimo secolo, l'idea della irresponsabilità della Pubblica Amministrazione inizia pian piano a vacillare. Ci si comincia ad interrogare sulla possibilità di individuare un riferimento normativo al quale ancorarla.

La legge n. 2248 del 1865, nota come legge abolitiva del contenzioso amministrativo, aveva disposto la giurisdizione del giudice ordinario per tutte le questioni tra Stato e cittadini in cui fosse stato leso un diritto civile o politico, prevedendo una tutela risarcitoria solo nei confronti di situazioni giuridiche tutelate direttamente dalla legge. In altre parole, veniva riconosciuta la risarcibilità dei soli diritti soggettivi, lasciando la tutela degli interessi legittimi affidata solo all'amministrazione stessa, attraverso il ricorso gerarchico.¹

Solo con l'emanazione della legge Crispi, nel 1889, che ha istituito la IV sezione del Consiglio di Stato, si iniziò a riconoscere una tutela più efficace agli interessi legittimi, attraverso l'annullamento dell'atto lesivo, rimanendo però ancora esclusa l'azione risarcitoria.²

Lo scopo di questo sistema era impedire che il giudice ordinario potesse svolgere un controllo e un'ingerenza sull'azione amministrativa.

Ovviamente la questione in oggetto interessava non solo il legislatore ma anche e soprattutto la dottrina, il cui impegno era volto principalmente alla ricerca della normativa più adeguata a cui affidare la disciplina della responsabilità della pubblica amministrazione.

A tal proposito, mentre una parte della dottrina riteneva possibile applicare la disciplina contenuta nel codice civile, altro orientamento sosteneva in capo alla pubblica amministrazione una sorta di impunità.

L'affermazione di una responsabilità in capo a soggetti pubblici è stata spesso ostacolata per diversi fattori, tra cui l'esistenza di una sorta di immunità nei loro confronti, infatti, si sosteneva che i soggetti pubblici, poiché chiamati a svolgere funzioni volte a perseguire l'interesse pubblico, non potessero agire illegittimamente. A ciò si aggiungeva anche l'esigenza di tutelare le finanze

¹ F. Cimbali, *La responsabilità da contatto*, Giuffrè, 2010.

² F. Satta, *Responsabilità della Pubblica Amministrazione*, in Enc. Dir., XXXIX, Milano, 1988.

pubbliche, per le conseguenti richieste risarcitorie che ne sarebbero derivate. Questo punto di partenza, però, è stato pian piano abbandonato.

Nel secolo ventesimo, si afferma l'esigenza che la ricerca normativa non potesse prescindere dalla ricerca di meccanismi a cui ancorare l'imputazione della responsabilità.

In linea di massima non ci sono stati grandi difficoltà a riconoscere una responsabilità in capo alla pubblica amministrazione, quando questa svolge attività materiali, cioè attività alla stregua di un privato, in questo caso la giurisprudenza non ha mai precluso a forme di responsabilità e di risarcimento.

Il problema si è posto, invece, con riferimento all'attività provvedimentale, cioè ai danni che l'amministrazione provoca ai destinatari della funzione per mezzo di un suo provvedimento. In questo caso, poiché essa opera su un piano diverso rispetto al soggetto privato, la giurisprudenza aveva finito per escludere o circoscrivere ipotesi di responsabilità.

Innanzitutto, ci si interroga sulla possibilità di configurare tale forma di responsabilità come diretta o indiretta.

Comincia a prender piede un ampliamento della responsabilità, ci si comincia a rendere conto che il privato può subire un danno non solo dell'attività materiale ma anche da un provvedimento della pubblica amministrazione, ma in questo caso, come imputare la responsabilità all'amministrazione?

Sul punto è intervenuta la Costituzione, la quale all'articolo 28 dispone che *“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”*.

La ratio di tale norma va individuata nella necessità di garantire al cittadino una tutela più efficace nei confronti della Pubblica Amministrazione, la quale, attraverso i suoi funzionari, si pone spesso in una situazione di superiorità rispetto ad esso.

L'articolo 28 Cost. prevede quindi che i funzionari, i dipendenti pubblici e conseguentemente lo Stato non sono esenti da responsabilità nel caso in cui commettano errori o agiscano in malafede, anzi i cittadini hanno la possibilità di agire sia contro la Pubblica Amministrazione, che contro il singolo responsabile dell'illecito.

L'estensione della responsabilità allo Stato e agli enti pubblici è giustificata dal fatto che un eventuale insolvenza da parte del singolo funzionario o dipendente, renderebbe nulla la tutela del cittadino, da qui l'idea di coinvolgere anche la Pubblica Amministrazione, che dispone di maggiori risorse utili a garantire il soddisfacimento del diritto ad un rimborso economico da parte della vittima.

Dalle prime pronunce sull'argomento emergeva, infatti, il dubbio sul soggetto che doveva essere chiamato a rispondere di eventuali danni cagionati a terzi, cioè se il singolo dipendente o la pubblica amministrazione.³

L'articolo 28 Cost. disciplina una responsabilità personale e diretta del dipendente nei confronti di soggetti terzi che subiscono dei danni e in via subordinata la responsabilità civile dello Stato, inteso come apparato. Successivamente, però, al fine di fornire una maggiore tutela al cittadino si è giunti a sostenere che la responsabilità dello Stato non debba considerarsi in via subordinata, bensì come solidale e diretta.

Sul punto è intervenuta anche la Corte di Cassazione a Sezioni Unite, la quale con la pronuncia n. 13246/2019, ha affermato il seguente principio *“Lo Stato o l'ente pubblico risponde civilmente del danno cagionato a terzi dal fatto penalmente illecito del dipendente anche quando questi abbia approfittato delle sue attribuzioni ed agito per finalità esclusivamente personali od egoistiche ed estranee a quelle dell'amministrazione di appartenenza, purché la sua condotta sia legata da un nesso di occasionalità necessaria con le funzioni o poteri che il dipendente esercita o di cui è titolare, nel senso che la condotta illecita dannosa — e, quale sua conseguenza, il danno ingiusto a terzi — non sarebbe stata possibile,*

³ v. C. De Nicola, “Illecito del dipendente e imputazione della responsabilità alla Pubblica Amministrazione”. in *Diritto Amministrativo*, dicembre 2021, pag. 917, tratto da DeJure.