



**UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”**

Corso di laurea magistrale in economia e management
Curriculum Economia e Diritto d'impresa

**RESPONSABILITÀ E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
RESPONSABILITY AND PUBLIC ADMINISTRATION**

Relatore:
chiar.ma prof. Monica De Angelis

Tesi di laurea di:
Andrea Ciarrocchi

Anno accademico 2018 – 2019

Alla mia famiglia. È grazie al loro sostegno e al loro incoraggiamento se sono riuscito a raggiungere questo traguardo.

INDICE

INTRODUZIONE	V
CAPITOLO I – RESPONSABILITÀ DELLA P.A.:	
ELEMENTI CARATTERIZZANTI TRA PASSATO E PRESENTE	
1.1. Processo evolutivo della responsabilità della P.A.	1
1.1.1. Dall'immunità del potere pubblico al riconoscimento costituzionale	1
1.1.2. Il riconoscimento della tutela degli interessi legittimi	6
1.1.3. Il dibattito sulla natura giuridica della responsabilità della pubblica amministrazione	12
1.2. Gli elementi costitutivi della responsabilità della P.A.	16
1.2.1. L'illegittimità dell'attività amministrativa	16
1.2.2. Il nesso di causalità	18
1.2.3. La colpa	19
1.2.4. Il danno	24
1.2.4.1. Il danno da ritardo	26
1.2.4.2. Il danno da disturbo	28
1.2.4.3. Il danno da intrusione	28
1.2.4.4. Il danno da perdita di chance	29
1.2.4.5. Il danno non patrimoniale	32
1.2.4.6. Il danno curriculare	34
1.3. Sviluppi recenti: anticorruzione ed efficienza della P.A.	35

1.3.1.	La legge 190/2012 (legge c.d. Anticorruzione)	36
1.3.2.	Gli ultimi interventi	39
 CAPITOLO II – LE TIPOLOGIE DI RESPONSABILITÀ NELLA P.A.: UNA PANORAMICA		
2.1.	La responsabilità dei dipendenti	42
2.1.1.	La responsabilità penale	43
2.1.2.	La responsabilità civile	44
2.1.2.1.	La responsabilità amministrativa	44
2.1.2.2.	La responsabilità contabile	46
2.1.2.3.	La responsabilità civile verso terzi	47
2.1.3.	La responsabilità disciplinare	49
2.1.3.1.	La responsabilità dirigenziale	51
2.1.4.	La responsabilità nell’ambito dei servizi informatici	53
2.2.	Le responsabilità della struttura	56
2.2.1.	La responsabilità extracontrattuale	56
2.2.2.	La responsabilità precontrattuale	57
2.2.3.	La responsabilità contrattuale	60
2.2.3.1.	La responsabilità da contatto amministrativo qualificato	60
2.2.4.	La responsabilità da atto lecito	61
2.3.	La responsabilità per violazione del diritto comunitario	63
2.3.1.	La responsabilità dello Stato-legislatore	65
2.3.2.	La responsabilità dello Stato-giurisdizione	66

2.3.3. La responsabilità dello Stato-amministrazione	67
CAPITOLO III – IL DANNO ALL’IMMAGINE DELLA P.A.	
3.1. L’evoluzione del danno all’immagine della P.A.	69
3.2. Gli elementi strutturali della fattispecie del danno all’immagine	82
CONCLUSIONI	85
BIBLIOGRAFIA	87
SITOGRAFIA	91

INTRODUZIONE

Alla base del presente lavoro vi è un'analisi delle diverse fattispecie di responsabilità che possono configurarsi nella pubblica amministrazione, tenendo in considerazione le pronunce giurisprudenziali e gli studi dottrinali che si sono susseguiti nel corso degli anni.

L'interesse alla tematica deriva principalmente da una ragione di tipo professionale, conseguente al percorso che ho deciso di intraprendere nella mia carriera post-universitaria.

L'obiettivo di questa tesi è quello di presentare il tema della responsabilità in modo che possano essere meglio comprese le finalità dei recenti interventi del legislatore.

La tesi è articolata in tre capitoli: nel primo capitolo vi è una disamina che prende in considerazione l'istituto della responsabilità dal punto di vista evolutivo. Si parte dalla natura giuridica della responsabilità con i relativi elementi costitutivi per illustrare poi il quadro attuale di questo istituto: si vedrà come il legislatore si sia sempre più orientato verso l'idea dell'efficienza della P.A e ciò è testimoniato dai recenti interventi finalizzati all'emersione dei fenomeni di corruzione ed assenteismo.

Il secondo capitolo si occupa di illustrare le tipologie di responsabilità, tenendo in considerazione le principali pronunce giurisprudenziali e distinguendo tali tipologie in base ad una suddivisione fra responsabilità dei dipendenti e responsabilità dell'amministrazione, intesa come apparato. Oltre a ciò viene trattata la responsabilità dello Stato nei casi di violazioni delle normative di matrice comunitaria, analizzando le

diverse configurazioni che lo Stato stesso può assumere nell'esercizio delle proprie funzioni.

Infine, nel terzo capitolo viene analizzato il danno all'immagine della pubblica amministrazione, una fattispecie derivante da dibattiti giurisprudenziali ultraventennali, che può configurarsi in quelle situazioni nelle quali un soggetto produca degli atti o dei comportamenti tali da generare nella collettività un sentimento di sfiducia nei confronti dell'amministrazione. Viene presentato il processo evolutivo di tale tipologia di danno, considerando anche i recenti interventi volti a determinarne il perimetro. Vengono esposti quindi i suoi elementi strutturali, ovvero il rapporto di servizio tra dipendente e amministrazione di riferimento, l'insieme delle condotte imputabili, il criterio di imputazione e il nesso di causalità tra condotta e danno.

.

CAPITOLO I – RESPONSABILITÀ DELLA P.A.: ELEMENTI CARATTERIZZANTI TRA PASSATO E PRESENTE

1.1. Processo evolutivo della responsabilità della P.A.

1.1.1. Dall'immunità del potere pubblico al riconoscimento costituzionale

Il termine responsabilità deve le sue origini alle parole latine *responsus*, cioè rispondere, e *habilitas*, che ha significato di attitudine, di capacità. Il significato può quindi intendersi come la capacità di dare conto del proprio operato a coloro che dovessero chiederlo⁽¹⁾ e si tratta di un principio che si è acquisito con il passaggio dallo Stato assoluto allo Stato moderno o di diritto avvenuto alla fine del XVIII secolo. Infatti, lo Stato assoluto è stato caratterizzato da una sorta di irresponsabilità degli organi governanti, basata su un “principio di immunità” retto da due elementi: la natura speciale del diritto amministrativo e la pubblicità dell'interesse perseguito dalle norme governative, elementi che si discostano dai principi civilistici, come quello della responsabilità⁽²⁾.

In Italia, inizialmente vi sono stati i sostenitori della tesi dell'irresponsabilità dell'amministrazione, e tale orientamento è stato giustificato dalla mancata conciliabilità tra potere e responsabilità, poiché la sovranità, in quanto tale, avrebbe dovuto necessariamente trovarsi ad un livello superiore, conseguendo una netta separazione tra diritto privato e

⁽¹⁾ Il termine è nato con queste caratteristiche nella lingua francese: *responsabilité*, *responsable*, e successivamente si è trasferito nella lingua italiana, cfr. M. DE PALMA, R. GAROFOLI, G.M. RACCA, *Responsabilità della pubblica amministrazione e risarcimento del danno innanzi al giudice amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 21.

⁽²⁾ cfr. G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1940, pp. 377 e ss.

diritto pubblico⁽³⁾. Tali opinioni hanno caratterizzato un concetto di sovranità riferito all'antichità, non conciliabile con la concezione di Stato di diritto caratterizzante il momento storico dell'Europa di fine Ottocento: ovvero che la sovranità fosse soggetta alle stesse regole dei rapporti tra i privati. Questa nuova concezione è scaturita nel principio di legalità amministrativa, secondo il quale la pubblica amministrazione trova nella legge i fini della propria azione, i poteri giuridici che può esercitare e quelli che non può esercitare⁽⁴⁾. Da tale principio è scaturito il riconoscimento della responsabilità della pubblica amministrazione.

Il percorso del riconoscimento della responsabilità della pubblica amministrazione può essere ricondotto al mutamento delle dinamiche culturali e civili che hanno investito il nostro paese negli ultimi decenni in merito ai rapporti tra Stato e cittadino, passando da un'iniziale esclusione ad un progressivo e sempre più ampio riconoscimento della responsabilità come principio di civiltà giuridica. Tale evoluzione ha coinvolto tutti i rapporti intersoggettivi, comportando un generale principio istituzionale di correttezza legato ad un costante processo di erosione dell'immunità pubblica e delle posizioni di privilegio che storicamente sono state riconosciute all'azione dei poteri pubblici.

Come detto, la dottrina amministrativa ha inizialmente negato la configurabilità della responsabilità nei confronti della pubblica amministrazione per i danni derivanti dal suo operato ritenendo che la stessa fosse incompatibile con le finalità dell'azione amministrativa: il perseguimento dell'interesse pubblico. L'eventuale valutazione della

⁽³⁾ cfr. A. BONASI, *La responsabilità dello Stato per gli atti dei suoi funzionari*, Loescher, Roma, 1886, «[...] in rari le amministrazioni compievano atti di gestione puri, e in ogni caso, non possono essere soggette a responsabilità poiché le controversie riguardanti questi atti sono frutto dell'imprudenza o negligenza dei suoi funzionari».

⁽⁴⁾ Il principio di legalità amministrativa è oggi sancito dalla Costituzione italiana, v. artt. 23, 42, 97 Cost.

responsabilità avrebbe potuto configurarsi nei confronti del pubblico dipendente che avesse agito in nome e per conto della pubblica amministrazione, in relazione all'eventuale carattere illecito della condotta dallo stesso tenuta. Inoltre, si è ritenuto che l'atto amministrativo non potesse essere considerato come lecito o illecito, ma legittimo o illegittimo, perciò non idoneo a configurare la responsabilità della pubblica amministrazione né per via diretta, per l'atto compiuto (art. 2043 c.c.), né in via indiretta per *culpa in eligendo* o *in vigilando* (art. 2049, c.c.)⁽⁵⁾.

Una diversa possibilità è stata elaborata in seguito alla distinzione degli atti della P.A. tra atti di imperio, relazionabili al potere autoritativo dell'amministrazione stessa, e atti di gestione che, in quanto tali, hanno permesso di porre la P.A. sullo stesso piano dei privati in modo da rendere possibile la tutela risarcitoria *ex art. 2043 c.c.*

Secondo l'autorevole dottrina dell'epoca, le cui opinioni sono state basate sull'unica norma in vigore in quel momento (la legge n. 2248 del 1865⁽⁶⁾, c.d. legge abolitrice del contenzioso amministrativo), tra la responsabilità del singolo e responsabilità dell'organo sarebbe configurabile un collegamento, motivato dal rapporto organico tra le due parti. In sostanza, si è ritenuto che in virtù del *rapporto di immedesimazione organica* fra agente e pubblica amministrazione di appartenenza (che avrebbe consentito di ritenere l'azione del dipendente come azione stessa dell'amministrazione) si sarebbe potuta configurare una *responsabilità*

⁽⁵⁾ cfr. Art. 2049 c.c. "*Responsabilità dei padroni e committenti*". I padroni e i committenti sono responsabili per i danni arrecati dal fatto illecito dei loro domestici e commessi nell'esercizio delle incombenze a cui sono adibiti.

⁽⁶⁾ cfr. Art. 4, l. 2248 del 1865, All. E: Quando la contestazione cade sopra un diritto che si pretende leso da un atto dell'autorità amministrativa, i tribunali si limiteranno a conoscere gli effetti dell'atto stesso in relazione all'oggetto dedotto in giudizio. L'atto amministrativo non potrà essere revocato o modificato se non sovra ricorso alle competenti autorità amministrative, le quali si conformeranno al giudicato dei tribunali in quanto riguarda il caso deciso.

diretta della P.A.⁽⁷⁾. La responsabilità di quest'ultima sarebbe stata esclusa nei casi di rottura del rapporto di immedesimazione organica, cioè quando il dipendente avesse agito con dolo, per un fine esclusivamente personale.

Tale interpretazione è entrata in crisi con la promulgazione della Costituzione, dove all'art. 28 è stato disposto 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». Con la disposizione costituzionale si è prevista una generale responsabilità diretta dei funzionari e dipendenti pubblici che, secondo alcuni, non ha apportato alcuna innovazione alla precedente disciplina⁽⁸⁾ e, di conseguenza, ha provocato ulteriori dibattiti giurisprudenziali⁽⁹⁾.

L'art. 28 è stato dunque soggetto a diverse interpretazioni dalle quali sono state generate tre differenti teorie: la teoria della responsabilità indiretta, la teoria della duplice responsabilità e la teoria della responsabilità diretta.

La teoria della *responsabilità indiretta*⁽¹⁰⁾ è sfociata da una prima impostazione data all'art. 28, secondo la quale è stata sancita una

⁽⁷⁾ cfr. S. ROMANO, *Principi di diritto amministrativo italiano*, 3^a ed., Milano, Soc. ed. Lib., 1912, pp. 62 e s.; G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, vol. I, Giuffrè, 1954, pp. 335 e ss.

⁽⁸⁾ cfr. M. CLARICH, *La responsabilità civile della P.A. nel diritto italiano*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1989, p. 1095, «L'art. 28, così come è stato interpretato, non ha modificato significativamente i principi giuridici elaborati nei primi decenni di questo secolo dalla giurisprudenza alla quale si deve il definitivo superamento dell'immunità dello Stato (immunità sovrana)». Cfr. anche E. FERRARI, *Dall'illecito dell'ente pubblico al fatto amministrativo dannoso*, in *Studi in onore di A. AMORTH*, Giuffrè, 1982, vol. I, p. 179.

⁽⁹⁾ cfr. C. ESPOSITO, *La responsabilità dei funzionari e dei dipendenti pubblici secondo la Costituzione*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1951, e poi in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, p. 105 fa riferimento a «formule che, isolamente prese, sono molto equivoche e suscettibili delle più varie interpretazioni» sulla possibilità di attribuire all'art. 28 Cost. i significati più vari.

⁽¹⁰⁾ A sostegno del carattere indiretto della responsabilità dell'amministrazione, cfr. G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, vol. I, Milano, 1958, p. 144; A. TORRENTE, *La*

responsabilità diretta nei confronti del dipendente per i fatti illeciti commessi e una responsabilità indiretta per *culpa in vigilando* in capo alla P.A. Questa interpretazione avrebbe comportato la mancata applicazione della duplice responsabilità diretta, dato che la P.A. necessita del tramite dei suoi dipendenti per poter operare, non disponendo di una propria capacità giuridica di agire⁽¹¹⁾.

Ulteriore teoria è quella della *duplice responsabilità*⁽¹²⁾, secondo la quale l'assenza di precisazioni normative avrebbe comportato l'applicazione verso la P.A. sia della responsabilità diretta *ex art. 2043 c.c.*, sia di quella indiretta *ex art. 2049 c.c.*, in base all'occasionalità sfociata nel comportamento illecito con le relative finalità perseguite dal funzionario. Di conseguenza, la P.A. avrebbe potuto essere soggetta a responsabilità diretta nel caso in cui l'illecito fosse stato compiuto dal dipendente nell'esercizio delle sue funzioni per le quali è stato preposto, mentre per i danni cagionati durante lo svolgimento di attività estranee alle funzioni istituzionali, la P.A. avrebbe risposto solo indirettamente.

Infine, vi è la teoria della *responsabilità diretta*⁽¹³⁾, secondo la quale l'assenza di riferimenti alla tipologia di responsabilità della P.A. e degli enti

responsabilità indiretta della P.A., in *Riv. Dir. Civ.*, 1958, p. 278; A. DE VALLES, *Elementi di diritto amministrativo*, Padova 1965, p. 266; E. CASSETTA, voce *Responsabilità della P.A.*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. XIII, Torino 1997, pp. 214 ss.; secondo D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Bologna, 2007, p. 375, l'art. 28 «pone in primo piano la responsabilità dei funzionari e dei dipendenti, non quella della P.A. che è 'estensione' della prima».

⁽¹¹⁾ Il carattere prioritario della responsabilità della persona fisica rispetto a quella dell'ente è sottolineato da A. AMORTH, *La Costituzione italiana*, Milano, 1948, p. 66, e, più recentemente, da G. NAPOLITANO, *La responsabilità civile*, in AA. VV. (a cura di S.C. DE BRANCO e altri), *Le responsabilità del pubblico impiegato*, Padova, 2003, p. 137.

⁽¹²⁾ cfr. R. ALESSI, *L'illecito e la responsabilità civile degli enti pubblici*, Milano, 1972, p. 59, «l'art. 28, come del resto appare dalla sua lettera, contiene due norme distinte» e la responsabilità del funzionario deriva da un obbligo autonomo di non ledere anti giuridicamente i diritti dei terzi, perché gli atti riferibili all'ente «in base alle norme comuni non potrebbe sorgere alcuna responsabilità personale del funzionario, trattandosi di atti che giuridicamente sono riferibili soltanto all'ente, non già alla persona fisica».

⁽¹³⁾ cfr. G. DUNI, *Lo Stato e la responsabilità patrimoniale*, Milano, 1968, «scopo dell'art. 28 [...] è stato quello di riaffermare la responsabilità diretta dei dipendenti, che si credeva, a torto o a ragione, esclusa dalla legislazione precedente, o quanto meno caduta in desuetudine»,

pubblici all'interno dell'art. 28 Cost. avrebbe implicato una volontà legislativa di non innovare la disciplina già in vigore (cioè la doppia responsabilità solidale e diretta in capo all'ente pubblico e al dipendente ex art. 2043 c.c. per un fatto compiuto da una persona fisica legata da un rapporto di servizio con l'amministrazione). Come già evidenziato precedentemente, la P.A. avrebbe potuto sottrarsi all'azione di responsabilità nei casi di rescissione del rapporto organico, ovvero quando i dipendenti avessero cagionato dei danni in seguito a delle condotte estranee ai fini per i quali sono stati preposti.

In tal senso è intervenuta anche la Corte di Cassazione nella nota sentenza n. 500 del 1999, con la quale è stata definita erronea l'interpretazione data all'art. 28, secondo la quale la finalità di tale previsione è quella di identificare la responsabilità diretta o indiretta della P.A. Piuttosto, l'obiettivo sarebbe stato quello di definire il principio di responsabilità personale del pubblico dipendente per il proprio operato.

1.1.2. *Il riconoscimento della tutela degli interessi legittimi*

Prima della sentenza della Cassazione del 1999, l'impossibilità di considerare responsabile la P.A. per i danni cagionati a terzi nell'esercizio della sua attività è stata considerata un corollario della tradizionale interpretazione dell'art. 2043 c.c., secondo la quale il danno ingiusto si sarebbe potuto configurare solamente in presenza della lesione di un diritto soggettivo. La componente essenziale dell'ingiustizia del danno è stata identificata nella duplice accezione di danno prodotto *non iure e contra ius*,

mentre la seconda parte della disposizione sarebbe servita solo ad evitare «l'equivoco che alla responsabilità dell'ente si fosse voluta sostituire quella del dipendente». Secondo A.M. SANDULLI, *Diritto amministrativo*, vol. II, Napoli, 1989, p. 1182, la disposizione è innovativa non tanto per la responsabilità diretta dell'amministrazione (già prevista in precedenza), ma per la responsabilità civile diretta degli agenti (prima generalmente esclusa), verso i danneggiati. Infatti quest'ultima dato il rapporto organico che lega gli agenti all'amministrazione, in applicazione dei principi non dovrebbe sussistere.

cioè in assenza di causa di giustificazione e in pregiudizio di una situazione soggettiva riconosciuta e garantita dall'ordinamento giuridico⁽¹⁴⁾.

Solo in due ipotesi la giurisprudenza della Cassazione si è pronunciata diversamente, ammettendo la tutela risarcitoria anche nei confronti di posizioni giuridiche diverse dal diritto soggettivo perfetto. La prima è stata la pronuncia sull'ipotesi di *diritto affievolito*⁽¹⁵⁾, fattispecie che può identificarsi nei casi in cui l'amministrazione abbia adottato un provvedimento ablativo illegittimo, ovvero quando attraverso l'adozione di un provvedimento viene meno un interesse privato per ragioni di interesse pubblico. La responsabilità potrebbe derivare, ad esempio, dal comportamento dell'amministrazione nei casi in cui si impossessi di un bene⁽¹⁶⁾, e detto comportamento sarebbe giustificato dall'esistenza di un provvedimento amministrativo. In tale situazione, la Corte ha affermato che l'annullamento dell'atto da parte del Giudice amministrativo, renderebbe configurabile l'azione di risarcimento, poiché il provvedimento illegittimo violerebbe certamente un interesse legittimo, ma, una volta annullato, con effetto retroattivo si evidenzerebbe il diritto soggettivo leso dal comportamento, e da tale lesione verrà valutato il risarcimento del danno, legato alla privazione della possibilità di godere o disporre pienamente del bene⁽¹⁷⁾.

Ulteriore pronuncia in contrapposizione a quella precedentemente descritta è stata quella riguardante la c.d. *riespansione di un diritto*

⁽¹⁴⁾ In tal senso si era pronunciata più volte la giurisprudenza della Corte di Cassazione: Cass., Sez. Un., 5 dicembre 1986, n. 7213; Cass., Sez. Un., 21 gennaio 1988, n. 442; Cass. Sez. Un., 4 maggio 1991, n. 4944; Cass. Sez. Un., 26 aprile 1994, n. 3963.

⁽¹⁵⁾ v. Cass., Sez. III, 9 giugno 1995, n. 6542.

⁽¹⁶⁾ cfr. A. ROMANO, *Sulla pretesa risarcibilità degli interessi legittimi: se sono risarcibili, sono diritti soggettivi*, relazione al 43° Convegno di studi amministrativi, «*Risarcibilità dei danni da lesione di interessi legittimi*», Varenna, Villa Monastero 18-20 settembre 1997, in *Atti del Convegno*, Giuffrè, 1998, p. 137.

⁽¹⁷⁾ v. Cass., sez. I, 30 maggio 1997, n. 4848, *Com. La Spezia c. Di Nobili*, in *Resp. civ.*, 1998, p. 416, ricordata da: A. ROMANO, *Sulla pretesa risarcibilità degli interessi legittimi: se sono risarcibili, sono diritti soggettivi*, cit., P. 9.

soggettivo non originario⁽¹⁸⁾, situazione che può ricorrere qualora un diritto soggettivo sorto in seguito all’emanazione di un provvedimento amministrativo ampliativo (es. autorizzazioni, concessioni, ecc.), degradi ad interesse legittimo a causa della revoca del provvedimento stesso. In tali casi, non sono considerate risarcibili le posizioni giuridiche di interesse legittimo, ma le posizioni di diritto soggettivo eventualmente sorte nei confronti della pubblica amministrazione in seguito ad un atto ampliativo illegittimamente revocato⁽¹⁹⁾. Tale posizione di vantaggio precedentemente acquisita viene ripristinata grazie all’annullamento del provvedimento di revoca da parte del Giudice amministrativo.

L’evoluzione permette di comprendere come la giurisprudenza abbia nel tempo ampliato l’ambito di risarcibilità previsto dall’art. 2043 c.c. il quale dispone il risarcimento di danni ingiusti, presupponendo l’esistenza di doveri giuridici derivanti dalla necessità di assicurare una ordinata convivenza sociale. Tuttavia, tali pronunce hanno riguardato solamente gli interessi legittimi oppositivi, escludendo la categoria degli interessi legittimi pretensivi, come ad esempio l’aspettativa edilizia per il permesso di costruire attraverso la richiesta di apposita concessione, per la quale il Consiglio di Stato ha escluso la risarcibilità dell’interesse legittimo pretensivo⁽²⁰⁾.

L’ampliamento della nozione di “danno ingiusto” si è avuta grazie alla già citata sentenza della Corte di Cassazione n. 500/1999, attraverso la quale si è affermata la possibile risarcibilità anche per la lesione di posizioni giuridiche soggettive di interesse legittimo, superando il

⁽¹⁸⁾ v. Cass., Sez. Un., 5 ottobre 1979, n. 5145; Cass., Sez. Un., 6 aprile 1983, n. 2443; Cass., Sez. Un., 2 aprile 1998, n. 3384.

⁽¹⁹⁾ cfr. R. CAVALLO PERIN, *Il riparto di giurisdizione, Relazione al Convegno su Il Consiglio di Stato durante la presidenza di Santi Romano*, presso il Consiglio di Stato, 6 febbraio 2003, in *giustizia-amministrativa.it*.

⁽²⁰⁾ v. Cons. Stato, Ad. Plen., 8 gennaio 1986, n.1.

precedente orientamento. Tale indirizzo è stato fortemente condizionato dall'influenza delle norme comunitarie (89/665/CEE e 92/13/CEE) in materia di appalti pubblici, finalizzate a garantire la concorrenza nel mercato unico all'interno dei procedimenti di scelta dei contraenti. La disciplina comunitaria è stata poi recepita dall' art. 13 l. 142 del 1992 (articolo successivamente abrogato), dove si è affermata, per la prima volta, seppur limitatamente al settore degli appalti, la possibilità di risarcimento dei pregiudizi arrecati a situazioni giuridiche sostanziali definite nel nostro ordinamento come interessi legittimi. Nonostante la maggior parte della dottrina abbia rilevato come la tutela dell'interesse legittimo non potesse rimanere limitata ad un unico settore, pena la violazione del principio costituzionale di uguaglianza⁽²¹⁾, la Corte di Cassazione ha ritenuto la norma di derivazione comunitaria una disposizione di carattere eccezionale, limitata al settore degli appalti pubblici⁽²²⁾.

Nella sentenza del 1999 la Cassazione ha enunciato tre principi di diritto che hanno influenzato la successiva giurisprudenza ordinaria e amministrativa. Come già accennato precedentemente, vi è stato un ampliamento della nozione di *danno ingiusto*, poiché la Cassazione ha affermato che si tratta di una clausola generale in virtù della quale è risarcibile il danno che presenta le caratteristiche dell'ingiustizia (*non iure* - danno inferto in difetto di causa di giustificazione - e *contra ius* - che provoca una lesione di un interesse giuridicamente rilevante per l'ordinamento). Al Giudice è stato attribuito il compito di effettuare una comparazione tra l'interesse effettivo del soggetto danneggiato e quello dell'autore del fatto (in questo caso la pubblica amministrazione). Secondo

⁽²¹⁾ cfr. M. ACONE, *Diritto e processo nelle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici: dalla direttiva CEE 89/665 alla l. comunitaria per il 1991*, in *Foro it.*, 1992, pp. 321 ss.; M. SICA, *Diritto comunitario e giustizia amministrativa: prima riflessione a margine di una recente sentenza della Corte di Giustizia della CEE*, in *Riv. dir. proc.*, 1991, pp. 1134 ss.

⁽²²⁾ v. Cass., Sez. Un., 5 marzo 1993, n. 2667, in *Foro it.*, 1993, I, p. 3062.

tale pronuncia, la prevalenza dell'interesse perseguito dalla P.A. si verificherebbe qualora l'attività sia conforme ai principi di imparzialità, di legalità e di buona amministrazione.

Successivamente la Cassazione ha affermato che la responsabilità della P.A. andasse ricondotta al modello della *responsabilità aquiliana ex art. 2043*. Secondo tale enunciato, il Giudice è incaricato all'accertamento della sussistenza dell'evento dannoso, oltre che a stabilire se quest'ultimo sia qualificabile come "ingiusto" e a verificare il nesso tra la condotta (attiva o omissiva) della P.A. e l'evento dannoso, ricercando l'eventuale presenza dell'*elemento psicologico* del dolo (cattiva intenzione, volontà di nuocere) o della colpa generica (negligenza, imprudenza, imperizia)⁽²³⁾ o specifica (inosservanza di leggi, regolamenti, ordini o discipline)⁽²⁴⁾. Sull'individuazione di tale elemento vi sono state delle divergenze, poiché nei casi di attività materiale della P.A. l'elemento psicologico è normalmente accertato in capo all'agente pubblico responsabile del comportamento dannoso⁽²⁵⁾, mentre nei casi di attività giuridica risulterebbe difficilmente identificabile nei confronti di un soggetto specifico, poiché l'attività sarebbe attribuibile all'ente pubblico nel suo complesso e non ad un responsabile del procedimento⁽²⁶⁾. Da qui le varie tendenze interpretative hanno collegato l'elemento psicologico alla volontaria emanazione ed

⁽²³⁾ cfr. Corte cost., 10 maggio 1999, n. 156, *Lualdi c. Com. Genova*, in *Danno e resp.*, 1999, 871, sulla responsabilità della pubblica amministrazione per la manutenzione delle strade, ove si considera l'insidia stradale come figura sintomatica di colpa della pubblica amministrazione nel senso che si afferma la sua responsabilità "salvo che questa, a sua volta, provi di non aver potuto rimuovere - adottando le misure idonee - codesta situazione di pericolo, i cui elementi costitutivi il giudice ha comunque il compito di individuare in modo specifico".

⁽²⁴⁾ v. Art. 43 c.p. *Elemento psicologico del reato*.

⁽²⁵⁾ L'illeceità di una condotta per determinare un danno risarcibile richiede oltre ad un rapporto di causalità materiale anche l'imputabilità psicologica all'autore della condotta stessa (anche ove agisca per la pubblica amministrazione), di cui deve accertarsi la concreta ed effettiva esistenza dell'elemento psicologico: Cass. 24 maggio 1991 n.5882, *Marija Letica e Muharem Bulic c. Amministrazione del Tesoro*, in *Foro it.*, 1992, I, 453.

⁽²⁶⁾ cfr. M. RENNA, *Il responsabile del procedimento a (quasi) dieci anni dell'entrata in vigore della l. n.241*, in *Dir. amm.*, 2000, p. 505; ID., *Il responsabile del procedimento nell'organizzazione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 1994, p. 13.

esecuzione di un provvedimento amministrativo, poiché se il danno derivasse da un provvedimento dichiarato illegittimo non occorrerebbe “indagare in modo autonomo e distinto la coscienza della compiuta illegalità”⁽²⁷⁾ perché tale atto sarebbe stato emanato volontariamente nell’esercizio di un potere pubblico e dunque renderebbe imputabile all’amministrazione tanto l’atto quanto la condotta. La conseguenza di tale interpretazione è la difficile individuazione dell’elemento psicologico connesso alla coscienza e volontà dell’atto, perciò, in riferimento all’amministrazione, è stata ricondotta alla violazione di leggi, regolamenti, norme di azione, regole di comune prudenza, alla cui osservanza è vincolata dai principi costituzionali di legalità, di imparzialità e di buon andamento. Detti principi sono stati ripresi e valorizzati dalla Corte di Cassazione, nel momento in cui quest’ultima si è discostata dal consolidato orientamento affermando la necessità di accertare la colpa dell’apparato amministrativo, ed estendendo l’ambito dei comportamenti risarcibili⁽²⁸⁾. In questo senso al Giudice sono stati attribuiti poteri più penetranti, conferendogli la facoltà di indagare sia sull’accertamento dell’illegittimità del provvedimento, sia in merito alla valutazione del dolo o della colpa della P.A. intesa come apparato.

Tornando alla questione degli interessi legittimi, si è quindi ritenuto che al fine di rendere quest’ultimi risarcibili, oltre che vengano di per sé lesi è altresì necessario che venga leso effettivamente anche il bene della vita al quale si riferisce. Nel caso degli interessi legittimi oppositivi, la lesione potrebbe ravvisarsi qualora il danno sia conseguente ad un illegittimo utilizzo del potere, mentre nel caso degli interessi legittimi pretensivi, la

⁽²⁷⁾ v. Corte di cassazione, 4 gennaio 1978 n. 16; 2 maggio 1967 n. 814; 20 aprile 1961 n. 884; 6 maggio 1959 n. 1329; 19 aprile 1956 n. 1177.

⁽²⁸⁾ cfr. Cass. sez. un., 22 luglio 1999, n. 500, *Com. di Fiesole c. Vitali*, in *Foro it.* 1999, I, 3324.

lesione potrebbe configurarsi nel caso di illegittimo diniego del provvedimento richiesto o un ingiustificato ritardo nella sua adozione. In quest'ultimo caso, il Giudice ha l'incarico di valutare se tale interesse possa essere collegato ad «[...] una situazione suscettiva di determinare un oggettivo affidamento circa la sua conclusione positiva [...]».

La Cassazione ha stabilito che il risarcimento del danno potesse essere richiesto innanzi al Giudice ordinario, competente nella giurisdizione inerente i diritti soggettivi, mentre l'annullamento del provvedimento illegittimo presso il Giudice amministrativo (ad eccezione di alcune materie per le quali godeva di giurisdizione esclusiva). Attraverso la legge n. 205 del 2000 il principio di risarcibilità degli interessi legittimi ha avuto consacrazione normativa, ed ha ridotto *ad unitatem* il sistema di doppia giurisdizione, attribuendo al Giudice amministrativo anche la giurisdizione sul risarcimento del danno, in giurisdizione esclusiva⁽²⁹⁾.

1.1.3. Il dibattito sulla natura giuridica della responsabilità della pubblica amministrazione

In seguito all'accoglimento della tesi della risarcibilità degli interessi legittimi, la giurisprudenza si è concentrata sulla natura giuridica da riconoscere alla responsabilità della P.A.

In prima analisi, la giurisprudenza ordinaria si è occupata dei limiti all'applicazione della responsabilità aquiliana *ex art. 2043 c.c.* con riferimento alla posizione del privato. Infatti, nel modello di responsabilità extracontrattuale, il privato viene posto in un piano di second'ordine poiché è gravato dell'onere di dover provare tutti gli elementi costitutivi della

⁽²⁹⁾ cfr. Art. 7 L. n. 205/2000: «il Tribunale amministrativo regionale, nell'ambito della sua giurisdizione, conosce anche di tutte le questioni relative all'eventuale risarcimento del danno, anche attraverso la reintegrazione in forma specifica, e agli altri diritti patrimoniali consequenziali».

responsabilità aquiliana: la condotta, il danno, il nesso causale (elementi oggettivi) e la colpa (elemento soggettivo).

Nel modello contrattuale, invece, la parte creditrice deve soltanto provare l'esistenza dell'obbligazione, allegando l'inadempimento, con la conseguenza che l'onere della prova è in capo al debitore. La problematica dell'onere della prova ha successivamente portato all'applicazione del *principio di prova* (o principio dispositivo con metodo acquisitivo), in virtù del quale la parte danneggiata non è tenuta a introdurre tutti gli elementi costitutivi della responsabilità, ma solamente un principio di prova, poiché spetterà al Giudice amministrativo la definizione della responsabilità per mezzo dei suoi poteri istruttori⁽³⁰⁾.

Tali perplessità hanno portato la Cassazione a pronunciarsi con la sentenza n. 157 del 10 gennaio 2003, nella quale è stata affermata l'inadeguatezza dello schema del modello della responsabilità aquiliana rispetto al rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione. La Suprema Corte ha ricondotto tale rapporto ai caratteri tipici della c.d. *responsabilità da contatto sociale qualificato*⁽³¹⁾, poiché il cittadino è interessato a partecipare al procedimento, al fatto che questo si concluda tempestivamente e senza aggravamenti, all'accesso ai documenti in possesso dell'amministrazione, a veder prese in esame le proprie osservazioni e a veder motivato l'eventuale diniego di una richiesta. Secondo la lettura della Corte, tali interessi costituiscono veri e propri interessi legittimi, i quali integrano una responsabilità più vicina al modello della responsabilità contrattuale piuttosto che quella aquiliana. Detto orientamento ha comportato rilevanti conseguenze sotto diversi punti di

⁽³⁰⁾ v. Cons. Stato, Sez. V, 19 gennaio 2005, n. 90; e più di recente Cons. Stato, Sez. IV, 27 luglio 2010, n. 4915).

⁽³¹⁾ cfr. M. PROTTO, *La responsabilità della P.A. per lesioni di interessi legittimi come responsabilità da «contatto» amministrativo*, in *Resp. civ. e prev.*, n. 1/2001; M.C. CAVALLARO, *Potere amministrativo e responsabilità civile*, Torino, 2004.

vista: l'onere della prova viene ripartito secondo la disciplina prevista dall'art. 1218 c.c. (la norma che disciplina la responsabilità contrattuale); il termine di prescrizione diviene decennale; l'entità del danno risarcibile viene considerata in base all'art. 1225 c.c.; la mora e il computo di interessi e rivalutazioni.

Altro filone della giurisprudenza ha ricostruito il rapporto tra P.A. e privato come rapporto giuridico qualificato che configurasse in capo all'amministrazione una responsabilità di tipo precontrattuale. Tuttavia, una tale previsione avrebbe comportato l'onere per il ricorrente di provare puntualmente la violazione dei doveri di buona fede e correttezza *ex art. 1337 c.c.* da parte dell'amministrazione (ovvero la violazione delle regole procedurali), la quale a sua volta avrebbe comportato la presunzione di colpa in capo alla P.A. A riguardo si è espresso il Consiglio di Stato⁽³²⁾, chiarendo che tale modello di responsabilità non potesse essere applicabile, poiché l'art. 1337 c.c. si riferisce ai comportamenti secondo buona fede nella fase delle trattative, mentre nel caso dibattuto l'interesse legittimo si riferisce al comportamento dell'amministrazione successivo alla sentenza di annullamento dell'aggiudicazione originaria e, in particolare, nel fatto che questa non abbia consentito il ripristino dell'interesse.

La successiva giurisprudenza amministrativa⁽³³⁾ ha espresso l'inapplicabilità del modello della responsabilità contrattuale ai rapporti tra privato e P.A. poiché, proprio in virtù dell'esistenza degli obblighi procedurali cui l'attività amministrativa è sottoposta, l'amministrazione sarebbe posta in una condizione di superiorità tale da escludere l'ammissibilità di un rapporto "sinallagmatico" con il privato, come previsto dalla responsabilità contrattuale. Il modello aquiliano risulta quindi

⁽³²⁾ v. Cons. Stato, Sez. V, 2 settembre 2005, n. 4461.

⁽³³⁾ v. Cons. Stato, Sez. IV, 10 agosto 2004, n. 5500.

applicabile poiché l'eccessivo carico probatorio risulterebbe affievolito dal principio di prova che il privato deve introdurre nel processo, completato poi dai poteri istruttori del giudice. In merito al riscontro dell'elemento soggettivo, la giurisprudenza amministrativa⁽³⁴⁾ ha ritenuto che per il suo riscontro si possa ricorrere alle presunzioni semplici di cui agli artt. 2727 e 2729 c.c., che permettono al privato danneggiato di offrire più agevolmente degli elementi indiziari al Giudice. Questi sono rappresentati dalla gravità della violazione, dal carattere vincolato dell'azione amministrativa, e dall'univocità della normativa di riferimento e il proprio apporto partecipativo al procedimento. Nonostante l'orientamento giurisprudenziale prevalente, vi sono state comunque delle pronunce che hanno disatteso tale modello, preferendo lo schema della responsabilità amministrativa con le relative conseguenze in termini di riparto dell'onere probatorio tra amministrazione e privato⁽³⁵⁾.

⁽³⁴⁾ v. Cons. Stato, Sez. IV, 10 agosto 2004, n. 5500, cit.; Cons. Stato, Sez. IV, 6 luglio 2004, n. 5012; Cons. Stato, Sez. VI, 3 aprile 2007, n. 1514.

⁽³⁵⁾ v. Cons. Stato, Sez. IV, 18 marzo 2008, n. 1137; Cons. Stato, Sez. VI, 31 ottobre 2008, n. 5435; Cons. Stato, Sez. IV, 24 aprile 2009, n. 2630; Cons. Stato, Sez. IV, 12 giugno 2009, n. 3727; T.A.R. Venezia, Sez. I, 19 giugno 2009, n. 87;

1.2. Gli elementi costitutivi della responsabilità della P.A.

La responsabilità della pubblica amministrazione è stata dunque ricondotta alla disciplina del risarcimento per fatto illecito (art. 2043 c.c.): «Qualunque fatto doloso o colposo, che cagioni ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno». Perciò, gli elementi costitutivi della responsabilità della pubblica amministrazione sono stati individuati nell'*illegittimità dell'attività amministrativa*, nella *condotta colposa* della P.A., il conseguente *evento dannoso*, e il *nesso eziologico* tra la condotta e il danno⁽³⁶⁾.

1.2.1. L' *illegittimità dell'attività amministrativa*

Il risarcimento del danno è stato ricondotto alle ipotesi in cui l'attività illegittima della P.A. «[...] abbia determinato una lesione dell'interesse al bene della vita al quale l'interesse legittimo effettivamente si collega, il quale risulta meritevole di protezione alla stregua dell'ordinamento»⁽³⁷⁾. Tuttavia, la Cassazione ha precisato che la valutazione risulta differente a seconda del fatto che il ricorrente faccia valere in giudizio un interesse legittimo oppositivo (che ha la finalità di conservare la propria sfera giuridica) o un interesse legittimo pretensivo (finalizzato allo sviluppo della sfera giuridica personale e patrimoniale). Nel primo caso, l' *illegittimità* del provvedimento è di per sé causa di danno ingiusto e di responsabilità della P.A. ed è riconducibile alla compromissione dell'interesse alla conservazione del bene o della situazione di vantaggio conseguente all' *illegittimo* esercizio del potere. In merito agli interessi legittimi pretensivi, ai fini della fondatezza della domanda di risarcimento è richiesto che il provvedimento abbia *illegittimamente* negato l'interesse del singolo all'acquisizione di un'utilità

⁽³⁶⁾ v. Cons. Stato, Sez. VI, 29 maggio 2014, n. 2792.

⁽³⁷⁾ v. Cons. Stato, Sez. III, 11 marzo 2015, n. 1272; 8 luglio 2015, n. 3400.

che, secondo il diritto sostanziale, non poteva essergli sottratta. Per questa tipologia di interessi è quindi necessaria una valutazione che «[...] implica un giudizio prognostico, da condurre in riferimento alla normativa di settore, sulla fondatezza o meno dell'istanza, onde stabilire se il pretendente fosse titolare non già di una mera aspettativa, come tale non tutelabile, bensì di una situazione suscettibile di determinare un oggettivo affidamento circa la sua conclusione positiva [...]».

Secondo i critici, tale orientamento della Cassazione avrebbe posto una disparità di trattamento tra interessi legittimi pretensivi e oppositivi, poiché quest'ultimi avrebbero ricevuto una sorta di tutela rafforzata, essendo la loro risarcibilità condizionata da una mera verifica di un vizio di illegittimità formale del provvedimento impugnato. I Giudici amministrativi hanno ritenuto che per la tutela risarcitoria di entrambe le tipologie di interesse legittimo non fosse sufficiente il pregiudizio dell'interesse individuale conseguente all'illegittimo esercizio del potere, ma che fosse necessaria un'indagine più dettagliata, finalizzata all'identificazione dell'effettiva spettanza del bene finale negato.

La giurisprudenza amministrativa ha elaborato in tal senso due diversi orientamenti: nel primo viene suggerita la distinzione tra vizi formali e sostanziali, poiché solo quest'ultimi avrebbero potuto configurare l'elemento oggettivo della responsabilità. Infatti, in presenza di un provvedimento con un vizio formale, ma ineccepibile dal punto di vista sostanziale, la P.A. potrebbe adottare un provvedimento sostitutivo di identico contenuto volto a correggere il vizio di natura formale⁽³⁸⁾. Secondo l'altro orientamento, anche i vizi formali potrebbero determinare un'ingiustizia del danno, qualora il ricorrente provi che la loro assenza avrebbe potuto determinare un diverso esito procedimentale. Potrebbe

⁽³⁸⁾ v. T.A.R. Venezia, Sez. III, 30 agosto 2004, n. 3086.

esserne un esempio il caso di una concessione edilizia ritirata con provvedimento di annullamento sostanzialmente giusto, ma tuttavia affetto da vizio procedimentale, come la mancata comunicazione di avvio del procedimento⁽³⁹⁾. Data la complessità della questione, vi è stato un ampio dibattito della giurisprudenza amministrativa, da ultimo la recente sentenza del Consiglio di Stato⁽⁴⁰⁾, il quale ha affermato che in tale situazione al soggetto danneggiato sarebbe riconosciuta una violazione di interesse legittimo oppositivo, e in quanto tale passibile di tutela risarcitoria.

1.2.2. *Il nesso di causalità*

La giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che nell'ipotesi di danno subito dal singolo in conseguenza di atti amministrativi illegittimi possa essere applicata la teoria della *condicio sine qua non*, la quale prevede che il nesso eziologico possa ritenersi sussistente tutte le volte in cui l'agire amministrativo rappresenti un precedente necessario per la produzione del danno. Al contrario, il nesso resta escluso qualora il legame sia conseguenza di un fatto diverso, verificatosi in prossimità e sopravvenienza al provvedimento, che rende le altre cause antecedenti delle "mere occasioni"⁽⁴¹⁾. Inoltre, secondo una suddivisione di derivazione tedesca, la causalità è stata distinta in causalità *materiale* e causalità *giuridica*. La prima, interna al fatto, è strumentale ai fini dell'attribuzione dell'evento lesivo al soggetto responsabile, riconducendo tale evento alla condotta illecita dell'amministrazione, accertata secondo i criteri previsti dagli artt. 40 e 41 c.p. Il giudizio prognostico condotto dal Giudice ha la finalità di stabilire quale sarebbe stato il corso delle cose se il fatto

⁽³⁹⁾ v. Cons. Stato, Sez. VI, 12 marzo 2004, n.1261; T.A.R. Salerno, Sez. I, 26 novembre 2004, n. 2430.

⁽⁴⁰⁾ v. Cons. Stato, Sez. IV, 21 dicembre 2009, n. 8529.

⁽⁴¹⁾ v. Cons. Stato, Sez. V, 8 marzo 2006, n. 1228; Cons. Stato, Sez. VI, 10 settembre 2008, n. 4309.

antigiuridico (la violazione che causa l'illegittimità dell'atto) non si fosse prodotto. La causalità giuridica è invece regolata dall'art. 1223 c.c., ed è esterna al fatto. La sua funzione è quella di stabilire l'entità delle conseguenze pregiudizievoli del fatto che si traducono in danno risarcibile⁽⁴²⁾, ovvero la perdita subita e il mancato guadagno.

1.2.3. *La colpa*

Prima della più volte citata sentenza n. 500 del 1999 della Cassazione, per la giurisprudenza tradizionale⁽⁴³⁾ la determinazione della colpa dell'amministrazione avrebbe potuto essere stabilita in base al modello della *culpa in re ipsa*. Secondo tale modello, il privato danneggiato non è gravato da particolari impegni probatori per dimostrare la colpa della P.A., poiché gli sarebbe sufficiente invocare l'illegittimità del provvedimento quale indice presuntivo della colpa. Sarebbe spettato poi all'amministrazione dimostrare la scusabilità dell'errore.

Tuttavia, la Cassazione ha ritenuto che tale orientamento fosse incompatibile con il principio di carattere personale della responsabilità civile, e che l'amministrazione fosse sottoposta a un trattamento diverso rispetto agli altri soggetti dell'ordinamento. Di conseguenza, la Suprema Corte ha elaborato un nuovo modello (condiviso sia dalla giurisprudenza amministrativa, sia da quella ordinaria)⁽⁴⁴⁾, secondo il quale non sarebbe sufficiente l'illegittimità del provvedimento a presumere la colpa dell'amministrazione, ma sarebbe altresì necessario che questa (intesa come apparato) non abbia osservato nella sua attività discrezionale i doveri di

⁽⁴²⁾ v. Cons. Stato, Sez. VI, 9 giugno 2008, n. 2751. Cass. Sez. civ. III, 20 febbraio 2018, n. 4020; Cass. Sez. Civ. III, 11 ottobre 2018, n. 25160.

⁽⁴³⁾ v. Cass., Sez. Un., 22 ottobre 1984, n. 5361; Cass. Sez. I, 24 maggio 1991, n. 5883; Cass., Sez. III, 9 giugno 1995, n. 6542; Cass., Sez. I, 24 maggio 1991, n. 5883.

⁽⁴⁴⁾ v. Cons. Stato, Sez. VI, 24 febbraio 2004, n. 1261; Cons. Stato, Sez. V, 19 marzo 2007, n. 1307; Cons. Stato, Sez. VI, 7 maggio 2010, n. 2676; Cass., Sez. Un., 23 febbraio 2010, n. 4326.

prudenza, diligenza, imparzialità e legalità, i quali rappresentano l'insieme dei limiti esterni alla discrezionalità⁽⁴⁵⁾.

L'indicazione della Cassazione è stata soggetta a diverse critiche, in particolare da coloro che hanno sostenuto l'ipotesi che la violazione delle regole di imparzialità, correttezza e buona amministrazione non potesse configurare la colpa della P.A., bensì un vizio di illegittimità dell'atto per eccesso di potere⁽⁴⁶⁾. L'esigenza di individuare una differente soluzione per l'individuazione dell'elemento soggettivo del danno ha spinto la giurisprudenza ad elaborare dei possibili criteri di valutazione:

- Criterio della *concezione oggettiva della colpa*: tale orientamento è stato espresso più volte dal Consiglio di Stato⁽⁴⁷⁾ e prevede che la colpa debba essere accertata in considerazione dei vizi che inficiano il provvedimento e, in base alle indicazioni provenienti dalla giurisprudenza comunitaria⁽⁴⁸⁾, sulla gravità della violazione commessa (valutabile considerando l'ampiezza dei poteri discrezionali), dai precedenti giurisprudenziali, dalle condizioni concrete e dall'apporto eventualmente fornito dal privato al procedimento. Il *principio dell'errore scusabile* rappresenterebbe il limite entro il quale la violazione dell'amministrazione possa essere ritenuta esente da colpa. Tuttavia, altra parte dei giudici si è espressa negativamente in merito a

⁽⁴⁵⁾ A riguardo si è detto che la Cassazione abbia voluto "oggettivare" la colpa. Per un'opinione contraria cfr. F. TRIMARCHI, *L'elemento soggettivo nell'illecito provvedimento*, in *Dir. amm.*, 2008, 01, p. 67 secondo cui le Sezioni Unite hanno adottato una "tipizzazione" dell'attività amministrativa illecita e non una "oggettivazione" e tale modello non è adatto perché la standardizzazione non permette di analizzare nel concreto le attitudini dell'agente. Tale modello risulterebbe costruito per renderlo coerente allo schema della responsabilità *ex art.* 2043, non adatto alla responsabilità della P.A.

⁽⁴⁶⁾ v. Cons. Stato, Sez. IV, 14 giugno 2001, n. 3169.

⁽⁴⁷⁾ v. Cons. Stato, Sez. IV, 14 giugno 2001, n. 3169, cit.; Sez. V, 6 marzo 2007, n. 1049; 8 settembre 2008, n. 4241; 13 aprile 2009, n. 2029; 12 giugno 2009, n. 3750.

⁽⁴⁸⁾ v. Corte Giust. CE, 5 marzo 1996, cause riunite nn. 46 e 48/1993; Id., 23 maggio 1996, causa C-5/1994.

tale modello, poiché sarebbe fondato limitatamente alla colpa grave, senza adeguata base normativa⁽⁴⁹⁾;

- *Tesi della colpa presunta*: è stata elaborata da un'altra parte dei Giudici amministrativi⁽⁵⁰⁾ in seguito ai limiti riscontrati dalla teoria precedente, e prevede che alla responsabilità per lesione di interessi legittimi possano essere applicate le regole previste dalla responsabilità contrattuale, ovvero la disciplina denominata responsabilità da contatto sociale qualificato. Secondo tale elaborazione, il contatto qualificato tra P.A. e privato avverrebbe preventivamente rispetto all'eventuale atto o fatto dannoso, poiché la P.A. viene già sottoposta a degli obblighi che le impongono di svolgere l'iter procedimentale sia secondo le regole generali di diligenza, prudenza e perizia, sia tenendo conto delle regole specifiche del procedimento amministrativo;
- *Tesi dell'allegazione degli elementi indiziari della colpa*: risulta dalle pronunce della IV e V sezione del Consiglio di Stato⁽⁵¹⁾, le quali hanno rifiutato l'impostazione della responsabilità da contatto sociale qualificato, ritenendo più correttamente applicabile il modello extracontrattuale, rispettando le esigenze di semplificazione probatoria (in ogni caso soddisfatte applicando le presunzioni semplici *ex art. 2727 e 2729 c.c.*). Secondo una pronuncia della Corte di Giustizia, la violazione può essere ritenuta grave qualora la norma violata sia chiara o se vi sia stata una giurisprudenza consolidata sulla questione, e di conseguenza l'amministrazione avrebbe la possibilità di dimostrare di essere incorsa in un *errore scusabile* solo qualora la violazione riguardi

⁽⁴⁹⁾ v. Cons. Stato, 6 agosto 2001, n. 4239.

⁽⁵⁰⁾ v. Cass., Sez. I, 10 gennaio 2003, n. 157; Cons. Stato, Sez. IV, sent. 12 marzo 2010, n. 1467.

⁽⁵¹⁾ v. Cons. Stato, Sez. IV, 10 gennaio 2005, n. 32; Sez. V, 12 febbraio 2005, n. 478.

un quadro normativo confuso e privo di chiarezza⁽⁵²⁾. In questo ultimo caso il privato danneggiato ha il carico di dover allegare ulteriori elementi presuntivi di colpa che confermino il carattere colposo della condotta amministrativa, escludendo in tal modo l'errore scusabile. I numerosi interventi della giurisprudenza hanno permesso di introdurre il principio della c.d. "vicinanza della prova", secondo il quale vi sarebbe una netta ripartizione degli oneri della prova, in modo che ciascuna parte sia tenuta a provare gli elementi relativi alla propria azione. Tale disposizione ha permesso la riduzione del gravoso onere della prova a carico del danneggiato, attraverso il "principio dispositivo con onere acquisitivo". Detto orientamento è stato ribadito anche dal Consiglio di Stato in Adunanza Plenaria con la decisione n. 13 del 3 dicembre 2008.

Sulla questione dell'individuazione dell'elemento della colpa è intervenuta più volte anche la Corte di Giustizia, pronunciandosi in merito a quelle situazioni in cui gli Stati membri abbiano cagionato dei danni a soggetti terzi in seguito alla violazione di normative comunitarie⁽⁵³⁾. Con esclusivo riferimento al settore degli appalti pubblici, la Corte ha affermato il principio secondo il quale risulterebbe incompatibile con il diritto europeo la disciplina nazionale che pone a carico dei danneggiati l'onere probatorio della colpa o del dolo dei soggetti pubblici che, nella loro attività, abbiano violato delle normative comunitarie (nello specifico la direttiva 89/665 che prevede espressamente l'azione risarcitoria esperibile dal soggetto leso dalle illegittime decisioni della P.A.). In sostanza si

⁽⁵²⁾ v. Cons. Stato, Sez. IV, 25 gennaio 2008, n. 213; Sez. V, 19 marzo 2007, n. 1300; 13 aprile 2010, n. 2029; Sez. VI, 23 giugno 2006, n. 3981; 9 marzo 2007, n. 1114; 9 giugno 2008, n. 2763; 9 giugno 2008, n. 2751; 10 settembre 2008, n. 4309; 24 ottobre 2008, n. 5267; 11 marzo 2010, n. 1443; 27 aprile 2010, n. 2384; 7 maggio 2010, n. 2676

⁽⁵³⁾ v. Corte giust., 14 ottobre 2004, C-275/03; 10 gennaio 2008, C-70/06; Cons. Stato, Sez. IV, 31 gennaio 2012, n. 482;

tratterebbe di una responsabilità “oggettiva”, la quale non ammette l’utilizzo di presunzioni di colpa con la *ratio* di garantire la rapidità e la certezza del diritto in un settore in cui una violazione di normative produrrebbe conseguenze negative notevoli su interessi generali e particolari⁽⁵⁴⁾.

Ulteriori dibattiti hanno preso in considerazione la possibile applicazione del regime favorevole previsto dall’art. 2236 c.c.⁽⁵⁵⁾ che riconnette il grado di colpevolezza per la costituzione dell’obbligazione risarcitoria alla difficoltà dei problemi tecnici affrontati nell’esecuzione dell’opera. Parte della giurisprudenza amministrativa si è espressa favorevolmente sulla sua applicazione, cioè sulla possibilità di circoscrivere la responsabilità della P.A. alle ipotesi di dolo o colpa grave, in particolare nelle situazioni caratterizzate da valutazioni complesse⁽⁵⁶⁾. La *ratio* sta nella finalità di soddisfare le esigenze di superare l’equazione illegittimità dell’atto – colpa dell’amministrazione, e di restituire coerenza alla regola del riparto dell’onere della prova. Altra parte della giurisprudenza⁽⁵⁷⁾, contraria a tale orientamento, ha ritenuto che l’attività di applicazione della legge da parte dell’amministrazione non potesse essere qualificabile come attività professionale, poiché questa richiede un certo grado di perizia per la particolare natura dell’attività prestata, e, per tale motivo, la limitazione *ex* art. 2236 c.c. non si sarebbe potuta applicare. Nel dibattito vi è stato l’intervento anche del Consiglio di Giustizia Amministrativa⁽⁵⁸⁾, il quale ha

⁽⁵⁴⁾ cfr. T.A.R. Lombardia-Brescia, 4 novembre 2010, sent. N. 4552.

⁽⁵⁵⁾ cfr. Art. 2236 c.c. “Se la prestazione d’opera implica la soluzione di problemi tecnici di speciale difficoltà, il prestatore d’opera non risponde dei danni, se non in caso di dolo o colpa grave.

⁽⁵⁶⁾ v. Cons. Stato, Sez. IV, 10 agosto 2004, n. 5500; Sez. V, 10 gennaio 2005, n. 32; 22 maggio 2006, n. 2960; 19 settembre 2006, n. 5444; Sez. VI, 15 febbraio 2005, n. 478; T.A.R. Bari, Sez. I, 7 giugno 2005, n. 2778.

⁽⁵⁷⁾ v. Cass., Sez. III, 21 ottobre 2005, n. 10358.

⁽⁵⁸⁾ v. Cons. Giust. Amm. Reg. Sicilia, 21 marzo 2007, n. 224; 18 novembre 2009, n. 1090.

sostenuto che la disciplina prevista dall'art. 2236 c.c. sarebbe applicabile nei casi che implicano la soluzione di problemi tecnici di particolare difficoltà, ma è da escluderne l'applicazione in riferimento all'interpretazione delle norme giuridiche.

1.2.4. *Il danno*

Le regole per accertare il danno sono state poste dalla Cassazione attraverso la sentenza del 1999. Si è stabilito che, nell'ipotesi di lesione di interesse legittimo oppositivo, l'ingiustizia del danno si potesse configurare in relazione a qualsiasi vizio dell'atto amministrativo, formale o sostanziale, mentre nell'ipotesi di lesione di interesse legittimo pretensivo sarebbe stato necessario eseguire un giudizio prognostico sull'effettiva spettanza del bene della vita preteso dal singolo. Mentre quest'ultima ipotesi è stata sostanzialmente accettata, la tutela accordata agli interessi legittimi oppositivi ha destato non poche perplessità, poiché la previsione dell'ingiustizia del danno per qualsiasi tipologia di atto amministrativo avrebbe potuto portare ad un rischio di iperprotezione di tale tipologia di interesse legittimo generando, di conseguenza, una disparità di trattamento rispetto alla tutela dell'interesse legittimo pretensivo.

Di fronte a tali criticità, la giurisprudenza ha elaborato due possibili alternative. Un primo orientamento ha suggerito la distinzione dei vizi tra formali e sostanziali, e soltanto in presenza di quest'ultimo il danno sarebbe potuto essere considerato come ingiusto e rendere meritevole di tutela l'interesse al bene della vita (dando fondatezza alla relativa pretesa). Il secondo criterio è stato quello relativo all'attitudine dei vizi formali a poter incidere sull'esito del procedimento. Infatti, pur essendo presente la possibilità che il danno ingiusto si potesse configurare sia per vizi sostanziali sia per vizi formali, solo in quest'ultimo caso l'ingiustizia del

danno resterebbe esclusa, qualora l'amministrazione non avrebbe potuto decidere diversamente, anche osservando la regola violata. Anche nell'ipotesi di attività discrezionale della P.A., il danno ingiusto potrebbe configurarsi qualora il Giudice sia in grado di accertare che il mancato rispetto delle regole formali abbia inciso sul procedimento.

Per poter distinguere le tipologie di danno è necessario preliminarmente richiamare la distinzione tra interessi legittimi pretensivi e interessi legittimi oppositivi. I primi rappresentano uno strumento per mantenere o per conseguire un'utilità della vita, i secondi sono finalizzati a far valere eventuali illegittimità procedurali dell'azione amministrativa e la lesione dell'uno o dell'altro genera diverse tipologie di danno e, a loro volta, richiedono differenti tecniche di accertamento della lesione stessa.

La distinzione delle tipologie di danno in base alla tipologia di interesse legittimo leso è stata recentemente operata dal Consiglio di Stato⁽⁵⁹⁾: in caso di lesione di un interesse legittimo oppositivo, nei confronti del singolo si configurerebbe un *danno da disturbo* all'esercizio delle facoltà connesse al suo diritto, mentre, nel caso di lesione di interesse legittimo pretensivo, si configurerebbe un *danno da ritardo* nell'ampliamento della sua sfera giuridica. Oltre alle due tipologie enunciate, il singolo potrebbe subire anche un danno per *perdita di chance*. Ogni tipologia di danno è stata in seguito oggetto di ulteriori pronunce da parte della giurisprudenza amministrativa, a loro volta influenzate dagli interventi legislativi operati dal legislatore nazionale. Un'ultima soluzione ha previsto che il danno si potrebbe configurare solamente nell'ipotesi di totale inerzia della P.A.

⁽⁵⁹⁾ v. Cons. Stato, Sez. V, 30 giugno 2009, 4237.

1.2.4.1. *Il danno da ritardo*

Secondo un orientamento della giurisprudenza⁽⁶⁰⁾ il danno da ritardo può essere ricondotto all'ipotesi di provvedimento legittimo che sia stato emanato in ritardo rispetto al termine finale di conclusione del procedimento e, il danno in questione corrisponderebbe ad un interesse meramente procedimentale, ovvero all'interesse del singolo ad una tempestiva conclusione del procedimento nei termini (*ex art. 2 l. n. 241/1990*).

Secondo un differente orientamento, la lesione del danno da ritardo potrebbe concretizzarsi nel momento in cui la P.A. abbia adottato un provvedimento in ritardo rispetto ai termini previsti da leggi e regolamenti, generando in tal caso un danno a causa del tardivo conseguimento del bene della vita cui il singolo aspirava⁽⁶¹⁾.

Un ultimo orientamento ha ricondotto il danno da ritardo alla totale inerzia dell'amministrazione ed alla mancata adozione nei termini del provvedimento. In tal caso, il privato potrà ottenere il provvedimento di cui necessita attivando il rimedio processuale *ex art. 31 c.p.a.* contro il silenzio-inadempimento.

L'orientamento prevalente⁽⁶²⁾ ha escluso la tutela per il danno da ritardo puro, poiché quest'ultimo non possiede un'autonomia strutturale rispetto alla fattispecie da cui scaturisce, ma è legato alla positiva finalizzazione della fattispecie stessa. Ai fini della tutela risarcitoria sarebbe necessaria la presenza dell'effettiva spettanza del privato al bene della vita e l'accertamento dell'illegittimità dell'inerzia della P.A. Tale orientamento interpretativo si è scisso a livello giurisprudenziale, ove sono state previste

⁽⁶⁰⁾ v. Cons. Stato, Sez. VI, 15 aprile 2003, n. 1945; Cons. Stato, Sez. IV, 7 marzo 2013, n. 1406;

⁽⁶¹⁾ v. T.A.R. Roma, Sez. I *ter*, 27 luglio 2007, n. 7119; Cons. Stato, Sez. VI, 18 febbraio 2016, n. 2792.

⁽⁶²⁾ v. Cons. Stato, Ad. Plen., 15 settembre 2005, n. 7; Sez. V, 2 marzo 2009, 1162.

due possibilità per la negazione del bene della vita spettante al privato: attraverso un esplicito provvedimento di diniego o con un mero comportamento inerte rispetto alla richiesta avanzata. Nel primo caso la giurisprudenza ha negato la risarcibilità del danno qualora il provvedimento adottato in ritardo, di carattere negativo per colui che ha presentato la relativa istanza, non sia stato impugnato nell'ordinario termine decadenziale⁽⁶³⁾. Nell'altro caso vi sono stati dei dibattiti riguardanti la possibilità del giudice di intervenire nel merito della richiesta, a fronte del silenzio opposto dall'amministrazione. Parte della giurisprudenza ha ritenuto che, qualora sussistano poteri di discrezionalità pura in capo alla P.A., il risarcimento potrebbe essere ammissibile solo in seguito al riconoscimento dell'effettiva spettanza del bene della vita al privato⁽⁶⁴⁾.

Altre pronunce giurisprudenziali hanno riconosciuto al privato la possibilità di richiedere al Giudice amministrativo un giudizio prognostico sulla spettanza del bene della vita, oppure, in alternativa, attendere l'emissione tardiva di un provvedimento espresso dell'amministrazione, per poi richiedere successivamente il risarcimento del danno da ritardo⁽⁶⁵⁾. Parte minoritaria della giurisprudenza⁽⁶⁶⁾ ha espresso la possibilità di ammettere il giudizio prognostico anche in sede di giudizio sul silenzio-rifiuto, poiché, ai sensi dell'art. 2 l. n. 241 del 1990, il Giudice amministrativo è chiamato a valutare la fondatezza della pretesa del privato e, dunque, la spettanza del bene della vita.

Recentemente la giurisprudenza amministrativa ha espresso anche la possibilità che il danno da ritardo possa configurarsi nei procedimenti che debbono essere avviati d'ufficio, purché sussista un nesso eziologico con la

⁽⁶³⁾ v. T.A.R. Campania-Napoli, Sez. VII, 24 luglio 2008, n. 9313; T.A.R. Sicilia-Palermo, Sez. I, 20 gennaio 2010, n. 582; Cons. Stato, Ad. Plen., 15 settembre 2005, n. 7, cit.

⁽⁶⁴⁾ v. Cons. Stato, Sez. VI, 15 aprile 2003, n.1945

⁽⁶⁵⁾ v. Cons. Stato, Sez. IV, 7 marzo 2005, n. 875.

⁽⁶⁶⁾ v. T.A.R. Puglia-Bari, Sez. III *ter*, 3 giugno 2004, n. 2371.

condotta della P.A., unitamente alla presenza degli altri elementi costitutivi della responsabilità *ex art.* 2043 c.c. e dell'obbligo dell'amministrazione di provvedere entro termine definito dalla legge⁽⁶⁷⁾.

1.2.4.2. *Il danno da disturbo*

Come pronunciato dal Consiglio di Stato⁽⁶⁸⁾, mentre il danno da ritardo è stato attribuito alle conseguenze che scaturiscono dalla lesione di un interesse legittimo pretensivo, il c.d. danno da disturbo è stato ricondotto alla lesione di un interesse legittimo di tipo oppositivo, il quale si riferisce al pregiudizio subito in conseguenza dell'illegittima compressione di facoltà delle quali il privato era già titolare.

Il Consiglio di Stato⁽⁶⁹⁾ si è ulteriormente espresso in merito all'ammissibilità della tutela risarcitoria degli interessi legittimi di tipo oppositivo, specificando come non sia sufficiente né la sussistenza di una posizione giuridica qualificata in capo al soggetto danneggiato, né l'illegittima esplicazione della funzione amministrativa, ma occorre altresì che il Giudice accerti la presenza del profilo causale e psicologico dell'agire amministrativo. In sostanza, il Giudice amministrativo ha l'onere di accertare se la condotta dell'amministrazione abbia perseguito le regole di imparzialità, correttezza e buona amministrazione, alle quali deve ispirarsi l'esercizio della funzione amministrativa.

1.2.4.3. *Il danno da intrusione*

Il c.d. danno da intrusione è stato individuato dalla giurisprudenza amministrativa del T.A.R. del Lazio⁽⁷⁰⁾, secondo il quale tale tipologia di

⁽⁶⁷⁾ v. Cons. Stato, Sez. IV, 15 gennaio 2019, n. 358.

⁽⁶⁸⁾ v. Cons. Stato, Sez. VI, 12 marzo 2004, n. 1261; Sez. V, 30 giugno 2009, n. 4237; Sez. IV, 7 marzo 2013, n. 1406.

⁽⁶⁹⁾ v. Cons. Stato, Sez. IV, 12 dicembre 2009, n. 8529.

⁽⁷⁰⁾ v. T.A.R. Lazio-Roma, Sez. III *ter*, 1 giugno 2004, n. 5141.

danno può essere ricondotta ad «[...] un'illegittima effusione della potestà concessoria da parte della Pubblica Amministrazione». Nel caso specifico, Il T.A.R. si è occupato di un provvedimento illegittimo sfavorevole che, secondo la giurisprudenza di primo grado, avrebbe generato un mutamento della consolidata e legittima posizione del concessionario pubblico circa il godimento del bene della vita. Tale posizione, legittimata dalla presenza di una concessione, permetterebbe al concessionario di vantare un vero e proprio diritto d'esclusiva verso i terzi e verso la P.A. stessa.

Tale orientamento è stato dapprima respinto e riformulato in grado di appello dal Consiglio di Stato⁽⁷¹⁾, per poi essere richiamato in una controversia tra un concessionario e la Regione di appartenenza dal T.A.R. della Basilicata⁽⁷²⁾, il quale ha definito i provvedimenti emanati dall'amministrazione di natura intrusiva, poiché hanno impedito in maniera illegittima l'esercizio del diritto di costruire, precedentemente autorizzato attraverso delle concessioni edilizie. Infatti, secondo tale orientamento, le concessioni possono essere rimosse solo con un apposito atto di ritiro, qualora ne ricorrano i presupposti.

1.2.4.4. *Il danno da perdita di chance*

In riferimento alla responsabilità della P.A., il danno da perdita di *chance* è stato ricondotto ai procedimenti caratterizzati dalla partecipazione di più soggetti interessati ad ottenere il medesimo risultato (ad esempio concorsi pubblici o gare di appalto). Secondo le elaborazioni giurisprudenziali, la *chance* sarebbe da intendersi come “consistente possibilità di successo” e data la complessità dell'onere che potrebbe gravare sul soggetto danneggiato nel provare il nesso eziologico tra il comportamento della P.A. e il danno, la giurisprudenza è stata unanime

⁽⁷¹⁾ v. Cons. Stato, Sez. VI, 5 agosto 2005, n. 4153.

⁽⁷²⁾ v. T.A.R. Basilicata-Potenza, Sez. I, 19 marzo 2009, n. 122.

nell'indicare come presupposto per la sua risarcibilità l'indimostrabilità della futura realizzazione della *chance* stessa.

Si è ritenuto che il danno da perdita di *chance* non sarebbe riconducibile alla categoria dei danni futuri (ossia il danno emergente e il lucro cessante), ma piuttosto ad un danno *attuale*, rappresentato dalla perdita di un'occasione favorevole: un bene patrimoniale suscettibile di autonoma valutazione economica e giuridica⁽⁷³⁾. In merito al modello di responsabilità applicabile, la giurisprudenza amministrativa si è espressa riconducendo il danno da perdita di *chance* sia alla responsabilità contrattuale sia alla responsabilità extracontrattuale. Tale danno sarebbe qualificabile se, senza l'evento lesivo, l'interessato avrebbe ottenuto il risultato sperato con ragionevole sicurezza⁽⁷⁴⁾. A tal fine, è necessaria la verifica di alcuni presupposti significativi: l'illegittima esclusione dal concorso al quale si è presentata domanda⁽⁷⁵⁾; l'illegittima mancata assunzione dopo l'atto di avviamento del lavoro⁽⁷⁶⁾; l'omessa presentazione di documenti da parte di un professionista che abbia compromesso l'esito di una controversia giudiziaria in corso⁽⁷⁷⁾. Oltre a tali presupposti, è altresì necessaria la sussistenza di una probabilità di successo maggiore del cinquanta per cento⁽⁷⁸⁾, statisticamente valutabile attraverso l'*id quod plerumque accidit*⁽⁷⁹⁾ e sulla base degli elementi di fatto forniti dal soggetto danneggiato, indipendentemente dalla condotta illecita.

Per quanto riguarda l'individuazione degli elementi strutturali del danno la giurisprudenza ha individuato soluzioni difformi. Da un lato, una

⁽⁷³⁾ v. Cass. Sez. III, 29 marzo 2006, n. 7228; Sez. I, 25 ottobre 2007, n. 22370.

⁽⁷⁴⁾ V. Cons. Stato, Sez. V, 30 gennaio 2017, n.372.

⁽⁷⁵⁾ v. Cass. 19 dicembre 1985, n. 6506; Cons. Stato, Sez. III, 06 maggio 2013, n. 2452; T.A.R. Molise, 31 gennaio 2019, n. 46;

⁽⁷⁶⁾ v. Pret. Roma, 27 marzo 1977.

⁽⁷⁷⁾ v. Cass. 29 novembre 1973, n. 3298.

⁽⁷⁸⁾ v. Cass. 19 dicembre 1985, n. 6506

⁽⁷⁹⁾ v. Cass. civ., Sez. II, 24 aprile 2012, n. 6474; sez. III, 28 febbraio 2016, n. 3893.

parte si è espressa identificando la perdita di *chance* come la perdita della possibilità di conseguire un risultato utile (configurabile come il lucro cessante) e, secondo tale impostazione, il soggetto danneggiato sarebbe gravato dall'onere di dover dimostrare il nesso di causalità tra il fatto e la ragionevole probabilità della verifica futura del danno (che, come indicato in precedenza, si identifica in un valore statistico superiore al cinquanta per cento)⁽⁸⁰⁾. Altra parte della giurisprudenza amministrativa ha inteso il danno da perdita di *chance* come perdita definitiva di un'occasione, ovvero l'elisione di un bene giuridicamente ed economicamente rilevante, già esistente nel patrimonio del soggetto danneggiato al momento del verificarsi dell'evento. Secondo tale impostazione, il danno in questione non sarebbe riconducibile al lucro cessante (quindi al mancato guadagno che spetta con certezza o con significativa probabilità), bensì al danno emergente, ossia un danno concreto, attuale, certo, ricollegabile alla perdita di una prospettiva favorevole, già presente nel patrimonio del soggetto.⁽⁸¹⁾ Oltre a ciò, la giurisprudenza ha ritenuto che per i soggetti danneggiati vi sarebbe anche un onere della prova meno gravoso qualora questi siano in grado di dimostrare che la possibilità di successo fosse seria e ragionevole, allegando almeno degli elementi di fatto certi, in relazione ai presupposti per il raggiungimento del risultato sperato⁽⁸²⁾. Si è trattata di una previsione che ha consentito il risarcimento del danno anche nelle ipotesi in cui i ricorrenti

⁽⁸⁰⁾ v. T.A.R. Genova, Sez. II, 13 marzo 2007, n. 483; T.A.R. Lazio, Sez. I, 17 febbraio 2005, n. 1359; T.A.R. Napoli, Sez. I, 2 aprile 2008, n. 1807; T.A.R. Potenza, 10 maggio 2005, n. 297; T.A.R. Roma, Sez. I, 11 marzo 2008, n. 2210; T.A.R. Torino, Sez. II, 22 maggio 2006, n. 2164; Cons. Stato, Sez. VI, 7 febbraio 2002, n. 686; Sez. V, 6 dicembre 2006, n. 7194; Sez. IV, 4 luglio 2008, n. 3340.

⁽⁸¹⁾ v. Cass. Sez. III, 4 marzo 2004, n. 4400; T.A.R. Lazio, Sez. II, 16 dicembre 2004, n. 16254; Cons. Stato, Sez. VI, 5 dicembre 2005, n. 6960.

⁽⁸²⁾ v. Cons. Stato, Sez. V, 19 marzo 2009, n. 1622; Sez. VI, 15 giugno 2009, n. 3829; 23 luglio 2009, n. 4268; T.A.R. Trento, Sez. I, 15 dicembre 2010, n. 242; Cass. Sez. Un., 26 gennaio 2009, n. 1850; Cass. Sez. lav., 3 marzo 2010, n. 7414; 3 marzo 2010, n. 5119; Cons. Stato, Sez. IV, 23 maggio 2016, n. 2111.

dovessero avere difficoltà in merito alla produzione di elementi di prova tali da dimostrare che la probabilità di successo sarebbe stata superiore al cinquanta per cento.

Infine, di particolare interesse è la pronuncia del Consiglio di Stato, Sez. VI, 14 settembre 2006, n. 5323, ove il Collegio ha distinto la probabilità di riuscita (*chance* risarcibile) e la mera possibilità di conseguire l'utilità sperata (*chance* irrisarcibile). Nel primo caso, la valutazione oggetto del Giudice riguarda un'attività vincolata (o tecnico-discrezionale) alla quale il Giudice stesso può sostituirsi, essendo tale attività ancorata a precisi parametri vincolanti. Nell'altro caso, tanto maggiori saranno i margini di valutazione dell'amministrazione, tanto maggiore sarà l'alterazione del giudizio probabilistico, e, di conseguenza, di una *chance* risarcibile.

1.2.4.5. *Il danno non patrimoniale*

Il danno non patrimoniale consiste nella lesione di qualsiasi interesse della persona non suscettibile di valutazione economica, ed ha natura unitaria ed omnicomprensiva. Tale definizione sta a significare che non sono adottate modalità di accertamento e liquidazione del danno differenti a seconda della lesione, e che il Giudice deve tener conto di tutte le conseguenze derivanti dalla lesione stessa⁽⁸³⁾. La nozione di “danno non patrimoniale” scaturisce dall'art. 2059 c.c.: «il danno patrimoniale deve essere risarcito solo nei casi determinati dalla legge». In sede giurisprudenziale vi sono stati vari dibattiti in merito al rinvio e si è ritenuto che deve considerarsi riferito sia alle leggi che determinano i casi di risarcibilità del danno non patrimoniale (ovvero all'art. 185 c.p. e alle leggi ordinarie che contengono tale previsione), sia ai casi di danno non

⁽⁸³⁾ v. Cass. Sez. Un., 11 novembre 2008, n. 26972/2008; Sez. III, 17 marzo 2009, n. 8703.

patrimoniale prodotto dalla lesione di interessi di rilievo costituzionale, in base ad una lettura dell'art. 2059 c.c. costituzionalmente operata attraverso l'art. 2 della Costituzione⁽⁸⁴⁾.

Il Supremo Consesso Amministrativo si è espresso riconducendo al danno non patrimoniale irrisarcibile tre diverse tipologie di danno: il danno biologico, il danno morale e il danno esistenziale, e in riferimento a quest'ultimo, ha riconosciuto la possibilità che i provvedimenti illegittimi emanati da amministrazioni pubbliche possano comportare pregiudizi non esclusivamente patrimoniali, i quali possono dar luogo ad una responsabilità risarcitoria di natura extracontrattuale⁽⁸⁵⁾.

A partire dalla pronuncia delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione 11 novembre 2008, n. 26972 e, successivamente, dalla pronuncia del Consiglio di Stato 28 maggio 2010, n. 3347, è stato tracciato un nuovo orientamento che non ha previsto suddivisioni in sottocategorie del danno non patrimoniale. Secondo tale orientamento, il danno è sottoposto all'introduzione di un limite ontologico e di un onere probatorio: con il primo si è prevista l'ammissibilità della tutela risarcitoria «[...] nei soli casi in cui la lesione del diritto costituzionale sia qualificata dalla serietà dell'offesa e dalla gravità delle conseguenze nella sfera personale»⁽⁸⁶⁾. Attraverso il secondo si è previsto che il danneggiato «[...] fornisca la prova, oltre che dell'evento lesivo di un diritto costituzionale che superi la soglia della tollerabilità, anche della ricorrenza di significative ripercussioni pregiudizievoli sotto il profilo del danno conseguenza»⁽⁸⁷⁾.

⁽⁸⁴⁾ v. Cass. Sez. III, 18 novembre 2014, n. 24474.

⁽⁸⁵⁾ v. Cons. Stato, Sez. VI, 16 marzo 2005, n. 1096; Cons. Stato, Sez. V, 18 gennaio 2006, n. 125.

⁽⁸⁶⁾ v. Cass. Sez. III, 14 luglio 2015, n. 14662.

⁽⁸⁷⁾ v. T.A.R. Bari, Sez. III, 8 settembre 2009, n. 2043; T.A.R. Cagliari, Sez. I, 24 ottobre 2009, n. 1562; Cons. Stato, Sez. V, 28 maggio 2010, n. 3347; T.A.R. Reggio Calabria, Sez.

1.2.4.6. *Il danno curriculare*

L'ultima tipologia di danno si tratta del c.d. danno curriculare, la cui definizione è stata enunciata dal Consiglio di Stato attraverso una sentenza del 21 maggio 2009, n. 3144, ovvero si tratta del pregiudizio che ha subito un'impresa in seguito ad un'illegittima privazione dell'esecuzione di un appalto, la quale consegue l'impossibilità di inserire l'esecuzione dell'appalto stesso nel proprio curriculum⁽⁸⁸⁾. Ulteriori interventi giurisprudenziali hanno indirizzato l'onere della prova a carico del soggetto danneggiato, il quale è tenuto ad allegare gli elementi utili alla concretizzazione della definizione del danno (prova del danno, nesso di causalità, imputabilità psicologica all'agente⁽⁸⁹⁾), stabilendo che tale danno può essere risarcibile qualora l'impresa sia in grado di dimostrare che avrebbe ottenuto con certezza l'appalto o che riesca dar prova di una mera *chance*⁽⁹⁰⁾.

I, 25 febbraio 2011, n. 152; Cass. Sez. III, 15 luglio 2014, n. 16133; 14 luglio 2015, n. 14662; 7 marzo 2016, n. 4379.

⁽⁸⁸⁾ v. Cons. Stato, Sez. VI, 9 giugno 2008, n. 2751; 21 maggio 2009, n. 3144.

⁽⁸⁹⁾ v. T.A.R. Campania-Salerno n. 203/2008.

⁽⁹⁰⁾ v. Cons. Stato, Sez. VI, 3 aprile 2007, n. 1514; 23 ottobre 2007, n. 5592.

1.3. Sviluppi recenti: anticorruzione ed efficienza della P.A.

Nell'ultimo ventennio la sensibilizzazione all'efficienza e alla qualità dei servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni proveniente dalle pressioni degli *stakeholders* internazionali ha caratterizzato tutti gli interventi normativi, in quanto l'efficienza del sistema paese rappresenta uno dei fattori chiave decisivi per la competitività del sistema-paese e per attrarre capitali da tutto il mondo.

Il sistema in vigore oggi ha permesso una progressiva responsabilizzazione sia delle pubbliche amministrazioni, sia dei dipendenti, grazie a molteplici interventi finalizzati al contrasto delle varie criticità, sanzionando e, di conseguenza, scoraggiando le condotte contrarie ai fini istituzionali per i quali i dipendenti pubblici sono preposti.

Un intervento rilevante è stato senz'altro il *Testo Unico del pubblico impiego*⁽⁹¹⁾, il quale introduce il sistema sanzionatorio della responsabilità disciplinare ed è finalizzato a sanzionare sia i dipendenti pubblici sia i dirigenti. Il T.U. è stato più volte aggiornato con la finalità di migliorare il sistema di responsabilità a carico dei dipendenti della P.A. attraverso un inasprimento delle sanzioni che, nei casi di illeciti più gravi, possono anche comportare il licenziamento e, come previsto recentemente, anche la perpetua impossibilità di trattare con l'amministrazione nel futuro. Tale inasprimento delle sanzioni nei casi di fatti illeciti commessi dai dipendenti pubblici è stato previsto poiché, oltre a causare un danno alla collettività, essi danneggiano anche l'immagine dell'amministrazione alla quale appartengono.

In seguito all'informatizzazione della pubblica amministrazione avviata con il c.d. *Codice dell'amministrazione digitale*⁽⁹²⁾, è stato

⁽⁹¹⁾ v. D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

⁽⁹²⁾ v. D.lgs. 7 marzo 2005, n. 82.

necessario prevedere delle nuove figure di responsabilità, in relazione al trattamento e alla conservazione dei dati sensibili degli utenti. Ne costituiscono degli esempi il responsabile del procedimento di conservazione, il responsabile del trattamento dei dati personali e il responsabile della gestione documentale.

1.3.1. *La legge 190/2012 (legge c.d. Anticorruzione)*

Nel nostro paese è presente un fenomeno per il quale a più riprese i Governi hanno cercato di porre rimedio: il fenomeno della corruzione. Quest'ultima è divenuta un fattore di decadimento sotto tutti i punti di vista: l'uguaglianza, la competitività e l'efficienza tanto nel settore privato quanto in quello pubblico. Il nostro paese si è mobilitato solamente a partire dal 2007, con l'adesione al GRECO⁽⁹³⁾ - *Groupe d'États contre la corruption* - cioè un organo anti corruzione del Consiglio d'Europa, con sede a Strasburgo. Il GRECO ha emesso un rapporto sulla corruzione in Italia nel 2009⁽⁹⁴⁾, con il quale ha esposto la criticità della situazione, la necessità di un piano organico di lotta alla corruzione e la configurazione di un'autorità nazionale anticorruzione, indipendente dal Governo. Grazie alla pressione internazionale⁽⁹⁵⁾, ad una maggiore sensibilità dell'opinione pubblica, e alla comprensione dei costi connessi alla corruzione, in Italia è stata approvata nel 2012 la legge n. 190 (c.d. *Anticorruzione*) ovvero un *corpus* di norme che reca "disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione". Tra gli strumenti introdotti vi è la trasparenza, con una duplice finalità: in primo luogo, per garantire il buon andamento della pubblica amministrazione, permettendo ai cittadini di conoscere come l'amministrazione stessa destina le risorse e i relativi

⁽⁹³⁾ In lingua inglese EPAC – *European partners against corruption*.

⁽⁹⁴⁾ cfr. GRECO, Rapporto di valutazione sull'Italia, Incriminazioni (STE 173 e 191, GPC 2).

⁽⁹⁵⁾ v. L.116/2009 che recepisce la Convenzione O.N.U. contro la corruzione.

risultati e, in secondo luogo, per garantire l'imparzialità dell'azione amministrativa attraverso la messa in risalto dei casi di cattiva amministrazione. Ad esempio, come obbligo ai fini della trasparenza, è stata prevista all'interno dei siti *web* istituzionali delle amministrazioni una sezione denominata "Amministrazione Trasparente", al cui interno devono essere pubblicati i documenti e gli atti, consultabili da chiunque nel pieno rispetto del diritto di accesso⁽⁹⁶⁾. La finalità è stata quella di incrementare l'*accountability* finanziaria delle amministrazioni, responsabilizzando maggiormente le unità operative, sanzionandole nei casi di mancate o incomplete pubblicazioni.

Ulteriori obblighi sanciti dalla legge hanno comportato il monitoraggio periodico del rispetto dei tempi procedurali, provvedendo alla tempestiva eliminazione di eventuali anomalie e la pubblicazione di informazioni riguardanti i procedimenti amministrativi finalizzati al rilascio di utilità per i privati (ad esempio autorizzazioni o concessioni). La pubblicazione di tali informazioni rappresenta un efficace strumento di prevenzione della corruzione poiché, rendendo trasparenti le metodologie con le quali vengono impiegate le risorse pubbliche, si mira a disincentivarne un abuso, o, più in generale, un utilizzo improprio⁽⁹⁷⁾.

Nello specifico, la legge ha individuato diversi soggetti incaricati allo svolgimento di attività di controllo, prevenzione e contrasto alla corruzione nelle amministrazioni. Il soggetto primario chiamato in causa è l'*ANAC – Autorità Nazionale Anticorruzione* – la quale svolge funzioni

⁽⁹⁶⁾ cfr. D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

⁽⁹⁷⁾ cfr. Art. 11 T.U.E. «*Le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori d'azione dell'Unione. Le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile. Al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione la Commissione Europea procede ad ampie consultazioni con le parti interessate*»

consultive (con le amministrazioni pubbliche e con gli “organismi omonimi” stranieri), di vigilanza (sull’applicazione delle misure di trasparenza) e di controllo (attraverso procedure ispettive). All’interno delle amministrazioni vi è l’*Organo di indirizzo politico*, che ha il compito di nominare il *responsabile della prevenzione della corruzione*, il quale, a sua volta, deve illustrare le attività intraprese e i relativi risultati all’organo che lo ha nominato. È incaricato alla proposizione del c.d. *piano triennale della prevenzione della corruzione*, verificandone la corretta attuazione e suggerendo eventuali interventi correttivi qualora siano presenti discostamenti. Il mancato adempimento dei compiti prestabiliti, o la commissione di un reato di corruzione all’interno dell’amministrazione, sottopone il responsabile alle valutazioni sul piano disciplinare secondo quanto previsto dalla c.d. responsabilità dirigenziale⁽⁹⁸⁾ (salvo che non riesca a provare di aver predisposto il piano prima che il fatto fosse commesso, e che abbia vigilato sulla sua osservanza).

Secondo le indicazioni dalla legge c.d. Anticorruzione, è stato emanato il c.d. *Codice di comportamento dei dipendenti pubblici*⁽⁹⁹⁾, avente la finalità di rafforzare l’effettività dei principi costituzionali (diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta). Ogni P.A. è obbligata ad integrare tali disposizioni con un proprio codice di comportamento, in base alla specificità dell’attività, dell’organizzazione e dei rapporti con gli utenti. In generale, il codice di comportamento ha disposto degli obblighi a carico dei dipendenti pubblici con la finalità di prevenire le ipotesi di illecito, come ad esempio la segnalazione di possibili situazioni di conflitto di interesse, il rispetto delle misure necessarie alla prevenzione degli illeciti ecc.

⁽⁹⁸⁾ cfr. D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 21.

⁽⁹⁹⁾ v. D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62.

1.3.2. *Gli ultimi interventi*

I recenti interventi hanno apportato delle modifiche sia alla legge c.d. *Anticorruzione*, sia alla responsabilità disciplinare dei dipendenti pubblici⁽¹⁰⁰⁾.

Attraverso la legge delega n. 124 del 2015, c.d. *riforma Madia della pubblica amministrazione*⁽¹⁰¹⁾, e i suoi decreti attuativi⁽¹⁰²⁾, si è intervenuto per cercare di arginare il fenomeno dell'assenteismo e dell'inefficienza della pubblica amministrazione. Le principali novità in tema di responsabilità hanno comportato delle modifiche alla disciplina del licenziamento disciplinare; in particolare sono state inasprite le sanzioni in merito ai reati di falsa attestazione della presenza in servizio e di omissione nell'attivazione del procedimento disciplinare da parte dei dirigenti⁽¹⁰³⁾. Inoltre, sono state apportate modifiche anche al sistema della valutazione della *performance* delle unità organizzative e dei singoli dipendenti, sia in accezione positiva sia negativa⁽¹⁰⁴⁾, ed anche all'azione disciplinare, prevedendo tempistiche più celeri entro le quali le amministrazioni e gli uffici incaricati al procedimento disciplinare devono uniformarsi. In ultima analisi, la riforma Madia ha previsto ulteriori condotte illecite passibili di licenziamento disciplinare⁽¹⁰⁵⁾.

Ulteriore intervento degno di nota si tratta della legge n. 3 del 2019 c.d. *Spazza corrotti*, la quale ha disposto per i reati dei pubblici agenti

⁽¹⁰⁰⁾ v. D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e ss. modifiche.

⁽¹⁰¹⁾ cfr. L. 7 agosto 2015, n.124.

⁽¹⁰²⁾ v. D.lgs. 20 giugno 2016, D.lgs. n. 116; 25 maggio 2017, n. 74; D.lgs. 25 maggio 2017, n. 75.

⁽¹⁰³⁾ cfr. D.lgs. 165/ 2001 art. 55*quater*.

⁽¹⁰⁴⁾ v. D.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, art. 3 e ss. modifiche.

⁽¹⁰⁵⁾ cfr. D.lgs. 25 maggio 2017, n.75 art. 15 prevede il licenziamento disciplinare anche nei casi di reiterate e gravi violazioni delle regole deontologiche, di scarso rendimento causato da condotte già sanzionate, di valutazione negativa della *performance* per tre anni consecutivi per mancata attivazione di procedimenti disciplinari da parte dei dirigenti.

contro la P.A. le stesse forme di contrasto, prevenzione e rieducazione previste quasi esclusivamente per i reati più gravi di criminalità organizzata⁽¹⁰⁶⁾. Le principali novità sono rappresentate dalla riformulazione di alcuni articoli del codice penale. All'art. 316*ter* c.p., è stata disposta l'estensione della pena della reclusione da uno a quattro anni qualora il fatto lesivo venga commesso da un pubblico ufficiale o da un incaricato di pubblico servizio; è stato abrogato il c.d. millantato credito previsto dall'art. 346 c.p., il quale è stato ricompreso nel riformulato articolo 346*bis* c.p. in merito al traffico di influenze illecite; nell'art. 323*ter* c.p. è stata prevista una causa di non punibilità per coloro che hanno commesso i reati connessi alle ipotesi di corruzione⁽¹⁰⁷⁾, se prima di avere notizie riguardanti lo svolgimento di indagini in relazione a tali fatti e, comunque, entro quattro mesi dalla commissione del fatto stesso, lo denuncino volontariamente e forniscano indicazioni utili e concrete per assicurare la prova del reato e per individuare gli altri responsabili.

Per quanto riguarda il trattamento sanzionatorio vi è stato un irrigidimento delle pene accessorie in caso di delitti contro la pubblica amministrazione, attuato attraverso la riformulazione dell'articolo 317*bis* c.p., con il quale si è prevista l'estensione dell'insieme di soggetti sottoponibili alla pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici, oltre al divieto perpetuo contrattare con la pubblica amministrazione (informalmente denominato "*Daspo*"⁽¹⁰⁸⁾ *per i corrotti*").

⁽¹⁰⁶⁾ cfr. Art. 316*ter* legge 9 gennaio 2019, n. 3

⁽¹⁰⁷⁾ cfr. Le ipotesi di reato previste dagli artt. 318 e ss. c.p.

⁽¹⁰⁸⁾ Il termine D.A.SPO "Divieto di Accedere alle manifestazioni Sportive" si tratta di una misura prevista dalla legge per impedire a soggetti ritenuti pericolosi di accedere in luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive.

Infine, è attualmente in discussione il D.D.L. c.d. *Concretezza*⁽¹⁰⁹⁾, con il quale si intendono adottare ulteriori strumenti di repressione delle inefficienze nelle pubbliche amministrazioni, come ad esempio i sistemi di videosorveglianza e di rilevazione delle impronte digitali. L'attuale Ministro della pubblica amministrazione Giulia Bongiorno ha dichiarato fin dal suo insediamento la volontà di trattare inefficienza e inerzia come reati veri e propri, e, come tali, meritevoli di essere sanzionati nell'interesse dei cittadini e dell'efficienza delle amministrazioni pubbliche. In tal senso, vi è la volontà di attuare un *Piano triennale per le azioni concrete per l'efficienza nelle pubbliche amministrazioni*, con la finalità di concretizzare azioni dirette a garantire la corretta applicazione delle disposizioni in materia di organizzazione e funzionamento, e la conformità dell'attività amministrativa ai principi costituzionali di imparzialità e buon andamento. La concreta realizzazione delle misure indicate nel piano dovranno essere assicurate da un ulteriore organo, il *Nucleo della concretezza*, il quale avrà la facoltà di proporre delle misure correttive alle amministrazioni, da realizzare in tempi certi e definiti in modo da colmare il divario tra quelle amministrazioni che sono state in grado di trasformarsi, diventando digitalizzate ed efficienti, e quelle che sono ancora in ritardo nello sviluppo.

⁽¹⁰⁹⁾ Il disegno di legge 920 della 18^a Legislatura denominato "Interventi per la concretezza delle azioni della pubblica amministrazione e la prevenzione dell'assenteismo".

CAPITOLO II - LE TIPOLOGIE DI RESPONSABILITÀ NELLA P.A.: UNA PANORAMICA

2.1. La responsabilità dei dipendenti

Si analizzano ora le tipologie di responsabilità che possono riguardare i pubblici dipendenti. Dall'art. 28 della Costituzione è desumibile la possibilità che i pubblici dipendenti possano essere sottoposti alla responsabilità civile e alla responsabilità penale, unitamente all'amministrazione in caso di dolo o colpa grave. Inoltre, attraverso la privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, avviato con il d.lgs. n. 165 del 2001 è stata introdotta la responsabilità disciplinare, la quale ha comportato l'irrogazione ai dipendenti pubblici di sanzioni disciplinari come conseguenza del loro comportamento dannoso per l'amministrazione o per i terzi.

Le responsabilità che verranno analizzate non sono tra loro incompatibili, ma spesso la condotta illecita si trova a violare differenti precetti legislativi o contrattuali, comportando conseguenze differenti in base a quanto previsto dall'ordinamento giuridico. Ad esempio, nelle situazioni in cui un pubblico dipendente si applichi per far aggiudicare una gara d'appalto ad un suo conoscente, viene sottoposto ad una responsabilità penale, per il reato di corruzione, una responsabilità civile, per aver cagionato un danno agli altri soggetti partecipanti alla gara, una responsabilità amministrativo-contabile, che corrisponde al danno erariale cagionato allo Stato, e ad una responsabilità disciplinare (cioè viene sottoposto a sanzioni disciplinari per la sua condotta).

Con l'avvento della tecnologia anche la responsabilità ha subito un'innovazione, e ne costituisce un esempio l'istituzione del già citato

Codice dell'amministrazione digitale⁽¹¹⁰⁾, ovvero un testo unico contenente tutte le normative riguardanti l'informatizzazione dei rapporti tra amministrazione e cittadini. In tale ambito, i soggetti responsabili sono stati incaricati sostanzialmente alla conservazione e alla gestione dei dati sensibili degli utenti che si interfacciano con le pubbliche amministrazioni.

2.1.1. La responsabilità penale

La responsabilità penale dei pubblici dipendenti può configurarsi quando la trasgressione dei doveri d'ufficio assume il carattere della violazione dell'ordinamento giuridico generale, la quale si concretizza nella figura del reato. I pubblici dipendenti in questione potrebbero trattarsi di pubblici ufficiali, incaricati di pubblico servizio oppure, ancora, di esercenti di servizi di pubblica necessità. Le figure delittuose in questione⁽¹¹¹⁾ possono essere:

- Il *peculato*⁽¹¹²⁾. Si tratta di un'appropriazione indebita del pubblico funzionario avente la disponibilità di determinati oggetti per doveri di ufficio;
- La *concussione*⁽¹¹³⁾. Ricorre nel caso in cui il pubblico ufficiale ha abusato della qualità dei suoi poteri, costringendo altri a dare o promettere utilità, in maniera indebita;
- La *corruzione*⁽¹¹⁴⁾. Si sostanzia nella condotta propria del pubblico ufficiale che ha ricevuto, per sé o per altri, denaro o altre utilità per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri;

⁽¹¹⁰⁾ v. D.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 e ss. modifiche.

⁽¹¹¹⁾ v. Titolo II, Capo I "Dei delitti contro la pubblica amministrazione", c.p.

⁽¹¹²⁾ cfr. Art. 314 c.p. "Peculato".

⁽¹¹³⁾ cfr. Art. 317 c.p. "Concussione".

⁽¹¹⁴⁾ cfr. Art. 318 c.p. "Corruzione per l'esercizio della funzione; art. 322 c.p. "Istigazione alla corruzione".

- L'*abuso di ufficio*⁽¹¹⁵⁾. Si verifica quando un pubblico ufficiale, o un incaricato di pubblico servizio, ha procurato intenzionalmente a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale, ovvero arreca ad altri un danno ingiusto;
- La *rivelazione ed utilizzazione dei segreti d'ufficio*⁽¹¹⁶⁾;
- Il *rifiuto e l'omissione di atti d'ufficio*⁽¹¹⁷⁾. Il primo si verifica quando un pubblico ufficiale, o incaricato di pubblico servizio, ha rifiutato un atto che per ragioni del suo ufficio deve essere compiuto. Invece, il secondo ricorre quando l'atto è stato compiuto nei termini, senza esporre le ragioni del ritardo.

2.1.2. La responsabilità civile

La responsabilità civile, anche definita dalla Corte dei Conti *responsabilità patrimoniale*, può ricorrere quando il dipendente pubblico abbia cagionato dei danni all'amministrazione nell'ambito del rapporto d'ufficio e, per tale condotta, viene sottoposto a sanzioni consistenti nel risarcimento del danno, in caso colpa o dolo⁽¹¹⁸⁾. La responsabilità patrimoniale assume, a sua volta, tre diversi aspetti a seconda dei soggetti cui si riferisce, delle norme violate e del tipo di danno cagionato, ovvero la responsabilità amministrativa, la responsabilità contabile e la responsabilità civile verso i terzi.

2.1.2.1. La responsabilità amministrativa

L'impiegato o il funzionario che per dolo o colpa ha violato le norme che regolano il suo servizio, cagionando un danno economico alla pubblica amministrazione, incorre nella responsabilità amministrativa nei confronti

⁽¹¹⁵⁾ cfr. Art. 323 c.p. "Abuso d'ufficio".

⁽¹¹⁶⁾ cfr. Art. 326 c.p. "Rivelazione ed utilizzazione di segreti d'ufficio".

⁽¹¹⁷⁾ cfr. Art. 328 c.p. "Rifiuto d'ufficio. Omissione".

⁽¹¹⁸⁾ v. R.D. 18 novembre 1923, n. 2440; D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3.

dell'amministrazione stessa. L'autorevole dottrina ha attribuito a questa tipologia di responsabilità una natura contrattuale, dato che il rapporto tra il dipendente e lo Stato può essere qualificabile come un rapporto obbligatorio. La responsabilità amministrativa è caratterizzata dalla presenza di:

- Un danno economicamente valutabile ai fini del risarcimento. Quest'ultimo deve essere effettivo ed attuale, e comprende sia il danno emergente (la diminuzione patrimoniale subita dall'amministrazione), sia il lucro cessante (gli incrementi patrimoniali non conseguiti a causa del danno);
- Il dolo o la colpa grave. Rappresentano l'elemento soggettivo della responsabilità. Il dolo indica la volontà di un soggetto di arrecare un danno, mentre per colpa grave si intende una violazione molto evidente degli obblighi di diligenza, che il caso concreto avrebbe richiesto di osservare;
- Il rapporto di servizio. Si tratta dell'elemento caratterizzante questa tipologia di responsabilità;
- Il nesso di causalità. Ovvero il rapporto che sussiste tra il comportamento del pubblico dipendente e le conseguenze dannose.

La responsabilità amministrativa resta esclusa⁽¹¹⁹⁾ nei casi in cui il pubblico dipendente:

- Abbia eseguito un ordine di un suo superiore;
- Cagionando il danno, ha agito con colpa lieve;
- Ha causato il danno pur essendo in stato di incapacità di intendere e volere;

⁽¹¹⁹⁾ cfr. Art. 6, c.1, D.lgs. 8 giugno 2001, n. 231.

- Ha agito per necessità di salvare sé stesso o altri da un pericolo di danno grave alla persona, e il pericolo non è stato da lui causato né era altrimenti evitabile;
- Ha causato il danno per caso fortuito o forza maggiore.

2.1.2.2. *La responsabilità contabile*

Coloro che si trovano a maneggiare denaro o valori pubblici sono tenuti al c.d. *obbligo di rendiconto*⁽¹²⁰⁾. Fra questi soggetti vi sono i “contabili di diritto”, cioè coloro che svolgono tale incarico in base a delle norme, ad un rapporto di impiego o ad un contratto, e i “contabili di fatto”, ovvero coloro che di propria iniziativa, o necessità, hanno maneggiato denaro o beni pubblici. Gli agenti contabili possono essere:

- Gli agenti (o impiegati) incaricati di riscuotere le varie entrate dello Stato;
- I tesorieri che ricevono nelle loro casse le somme ed effettuano i pagamenti per conto dello Stato;
- Tutti coloro che maneggiano denaro pubblico, anche senza legale autorizzazione (ovvero i contabili di fatto);
- Gli agenti incaricati di consegnare generi, oggetti e materie appartenenti allo Stato.

La responsabilità dei soggetti sottoposti al giudizio della Corte dei Conti in materia di contabilità pubblica è personale⁽¹²¹⁾, limitatamente ai casi di dolo e colpa grave e ferma restando l’insindacabilità del merito delle

⁽¹²⁰⁾ cfr. Art 1713 c.c.: «il mandatario deve rendere al mandante il conto del suo operato e rimmettergli tutto ciò che ha ricevuto a causa del suo mandato».

⁽¹²¹⁾ cfr. Art.1, legge 14 gennaio 1994, n. 20: «La responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata ai fatti ed alle omissioni commesse con dolo o con colpa grave [...]».

scelte discrezionali. Nel giudizio di responsabilità, la Corte deve tenere in considerazione l'eventuale vantaggio di cui l'amministrazione potrebbe aver beneficiato, in conseguenza del comportamento dell'agente o dipendente pubblico. Nel caso di deliberazioni di organi collegiali, la responsabilità è imputabile a coloro che hanno espresso voto favorevole e non è estendibile ai titolari di organi politici che in buona fede abbiano approvato l'atto. Se il danno viene causato da più persone, la Corte valuterà le singole responsabilità, condannando ciascuno per la propria parte in base al principio di solidarietà.

La prescrizione del diritto al risarcimento del danno della pubblica amministrazione è quinquennale (come nel caso della responsabilità amministrativa) e decorre dalla data in cui si è verificato il fatto. Mentre nei casi di occultamento doloso del danno, la decorrenza è dalla data della sua scoperta⁽¹²²⁾. In ogni caso, secondo una recente pronuncia giurisprudenziale⁽¹²³⁾, la prescrizione comincia a decorrere dal momento in cui la produzione del danno si manifesta all'esterno, diventando percepibile e riconoscibile. Qualora la prescrizione sia sopravvenuta a causa di un'omissione o un ritardo della denuncia, l'amministrazione ha facoltà di proporre nei confronti dei soggetti responsabili un'azione risarcitoria, anch'essa prescrivibile in cinque anni decorrenti da quando è maturata la prescrizione sul diritto originario⁽¹²⁴⁾.

2.1.2.3. *La responsabilità civile verso i terzi*

La responsabilità civile verso i terzi può configurarsi qualora il pubblico dipendente abbia cagionato un danno ingiusto ad un terzo attraverso un'omissione ingiustificata di atti o operazioni, che il dipendente

⁽¹²²⁾ v. Corte dei conti, sez. I, 21 maggio 2014, n. 700.

⁽¹²³⁾ v. Cass, sez. II, 7 aprile 2015, n. 6921.

⁽¹²⁴⁾ cfr. Art. 1, c. 3, l. n. 20/1994; Corte dei conti, Sez. naz., 30 gennaio 2017, n. 2.

stesso è obbligato a compiere in base ad una legge o ad un regolamento. Sia l'amministrazione che il dipendente sono sottoposti alla responsabilità diretta in caso di danno cagionato a terzi, e quest'ultimi hanno la facoltà di escutere sia l'amministrazione che l'agente. Questo aspetto è sancito dall'art. 28 della Costituzione, il quale ha posto entrambi sullo stesso piano, tanto è vero che la Corte Costituzionale l'ha definita *responsabilità concorrente*⁽¹²⁵⁾. La definizione di "danno ingiusto" è data dall'art. 23 del T.U. degli impiegati civili dello Stato, ovvero «[...] quello derivante da ogni violazione dei diritti dei terzi che l'impiegato abbia commesso per dolo o colpa grave [...]».

La responsabilità civile verso i terzi resta esclusa⁽¹²⁶⁾ qualora il pubblico dipendente:

- Abbia compiuto l'atto per un ordine proveniente da un suo superiore;
- Abbia agito per legittima difesa di sé o altri;
- Sia stato costretto all'azione o omissione a causa di una violenza fisica;
- Abbia agito per la necessità di salvare sé stesso o altri da un pericolo di danno grave alla persona, e il pericolo non è stato da lui causato né era altrimenti evitabile.

Ai sensi dell'art. 23, la responsabilità è di tipo concorrente nei casi in cui l'impiegato abbia arrecato danni ai terzi agendo con dolo o colpa grave, mentre risponderrebbe solo l'amministrazione nei casi di colpa lieve, o lievissima. Ciò è stato previsto per evitare che i pubblici dipendenti debbano preoccuparsi di rispondere anche per una lieve negligenza, causando in tal caso una paralisi dell'attività amministrativa. Vi può essere una situazione nella quale è solo l'impiegato ad essere soggetto a

⁽¹²⁵⁾ v. Corte cost., 24 febbraio 1992, n. 64.

⁽¹²⁶⁾ v. Artt. 28, 29, D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, cit.

responsabilità, ovvero quando il danno derivi da una condotta dolosa finalizzata all'ottenimento di utilità illecite, estranee alle finalità istituzionalmente perseguite dall'amministrazione.

2.1.3. La responsabilità disciplinare

Oltre alle precedenti tipologie di responsabilità di responsabilità, i dipendenti pubblici possono essere soggetti anche alla tipologia di responsabilità introdotta dal d.lgs. n. 165 del 2001, il c.d. *Testo Unico sul pubblico impiego*: si tratta della *responsabilità disciplinare*⁽¹²⁷⁾. Il T.U. ha esteso l'ambito di applicazione dell'art. 2106 c.c. anche ai dipendenti pubblici, i quali possono essere soggetti a sanzioni disciplinari nei casi in cui commettano un illecito derivante dal mancato rispetto degli obblighi contrattuali. Le sanzioni vengono definite dai contratti collettivi e pubblicate sul sito istituzionale dell'amministrazione di riferimento. In generale, il dipendente può essere soggetto a sanzioni "conservative" come il richiamo, la multa o la sospensione, oppure a sanzioni "espulsive", cioè al licenziamento. All'art. 55 vengono regolate le forme e i termini del procedimento disciplinare. Il suddetto articolo è stato oggetto di modifiche con il d.lgs. n. 150 del 2009 (che andava a recepire la l. n. 15 del 2009, la c.d. "legge Brunetta"), il quale ha introdotto gli artt. dal *55bis* al *55septies*, con lo scopo di potenziare gli strumenti disciplinari. Più recentemente, con il d.lgs. n. 175 del 2017 (il quale ha attuato la già citata legge delega n. 124 del 2015, la c.d. "Legge Madia") è stata introdotta la sospensione obbligatoria dal servizio per un periodo da 3 giorni a 3 mesi per quei dipendenti pubblici che abbiano cagionato un danno all'amministrazione. Tale sanzione è stata estesa anche ai dirigenti, qualora non abbiano avviato

⁽¹²⁷⁾ v. Art. 106 c.c.; l. 4 marzo 2009, n.15; D.lgs. 27 ottobre 2009, n.150; D.L. 31 maggio 2010, n.78.

l'azione disciplinare, perciò può considerarsi come un ampliamento della responsabilità dirigenziale⁽¹²⁸⁾.

L'estrema sanzione trattasi del *licenziamento disciplinare*, previsto dall' art. 55^{quater}⁽¹²⁹⁾ che può essere irrogato nei confronti di quei pubblici dipendenti che abbiano commesso reati come:

- Falsa attestazione della presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente, ovvero giustificazione dell'assenza dal servizio mediante una certificazione medica falsa o che attesta falsamente uno stato di malattia;
- Assenza priva di valida giustificazione per un numero di giorni, anche non continuativi, superiore a tre nell'arco di un biennio o comunque per più di sette giorni nel corso degli ultimi dieci anni, ovvero mancata ripresa del servizio, in caso di assenza ingiustificata, entro il termine fissato dall'amministrazione;
- Ingiustificato rifiuto del trasferimento disposto dall'amministrazione per motivate esigenze di servizio;
- Falsità documentali o dichiarative commesse ai fini o in occasione dell'instaurazione del rapporto di lavoro ovvero di progressioni di carriera;
- Reiterazione nell'ambiente di lavoro di gravi condotte aggressive o moleste o minacciose o ingiuriose o comunque lesive dell'onore e della dignità personale altrui;
- Condanna penale definitiva, in relazione alla quale è prevista l'interdizione perpetua dai pubblici uffici ovvero l'estinzione, comunque denominata, del rapporto di lavoro.

⁽¹²⁸⁾ cfr. Art. 21, D.lgs. 30 marzo 2001, n.165.

⁽¹²⁹⁾ Introdotto dalla l. 150/2009.

2.1.3.1. *La responsabilità dirigenziale*

La responsabilità dirigenziale è nata con il D.P.R. n. 748 del 1972, ma l'efficacia è stata effettiva a partire dalle riforme della pubblica amministrazione degli anni novanta. La normativa generale è contenuta nel d.lgs. n. 29 del 1993 (e ss. modifiche), ed è stata integrata successivamente dalle discipline previste per le diverse categorie di dirigenti (ad esempio degli enti locali o della sanità), e in base alle previsioni della contrattazione collettiva, la quale è intervenuta per definire il procedimento di accertamento delle responsabilità e le conseguenti misure da adottare.

Le riforme degli anni novanta hanno definito gli elementi costitutivi del sistema amministrativo, il quale comprende aspetti come l'organizzazione e il procedimento. Tali elementi sono basati su due principi generali: sul fatto che l'azione amministrativa debba essere valutata in base ai risultati conseguiti, e che in relazione a tali risultati debba essere identificato un responsabile. Quest'ultimo assume le obbligazioni di mezzi e di risultato contenute nell'incarico affidatogli, e il loro adempimento va commisurato agli obiettivi, agli indirizzi e alle direttive degli organi di governo dai quali dipendono. Quindi, la responsabilità dirigenziale si configura come responsabilità interna all'amministrazione, in quanto non può essere fatta valere nei rapporti tra amministrazione e terzi, ma costituisce il parametro delle competenze organizzative del dirigente nel portare a compimento gli incarichi affidati.

Ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. n. 165 del 2001, la responsabilità dirigenziale è costituita dalla responsabilità civile in violazione del principio del *neminem laedere*, dalla responsabilità amministrativa derivante dalla violazione degli obblighi di servizio e dalla responsabilità di

risultato a causa del mancato raggiungimento degli obiettivi⁽¹³⁰⁾. In sostanza, la responsabilità dirigenziale è configurabile come responsabilità derivante dai risultati negativi dell'attività amministrativa conseguenti alla violazione di una regola.

Il dirigente può essere sottoposto a sanzioni in caso di risultati negativi, e tali sanzioni possono consistere nel mancato rinnovo dell'incarico o la revoca dall'incarico stesso, e la sua collocazione ad altri ruoli, oppure, nei casi più gravi, può incorrere nella sospensione del rapporto di lavoro. Prima di attivare le suddette procedure è necessario che venga preventivamente rispettato il principio del contraddittorio, secondo le procedure previste dalla legge e dai contratti collettivi nazionali, consultando in merito anche il Comitato dei Garanti. Nel caso di inosservanza di direttive imputabili al dirigente può essere prevista la decurtazione della retribuzione di una quota fino all'ottanta per cento, in relazione alla gravità della violazione.

Secondo quanto previsto dal T.U., i dirigenti possono essere soggetti alla responsabilità dirigenziale nei casi di:

- Mancato raggiungimento degli obiettivi, accertato attraverso sistemi di valutazione previsti all'interno del decreto stesso, riguardanti l'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, e l'efficienza e la trasparenza delle amministrazioni;
- Inosservanza di direttive;
- Colpevole violazione dei doveri di vigilanza sul rispetto degli standard qualitativi e quantitativi da parte del personale;
- Mancata conclusione del procedimento nei termini;

⁽¹³⁰⁾ Trattasi del "ciclo di gestione della *performance*" introdotto dal d.lgs. 165/2009 (c.d. Riforma Brunetta).

- Mancata individuazione delle eccedenze di personale, la quale può comportare l'accertamento per responsabilità per danno erariale;
- Mancata attuazione del “piano della *Performance*”, ovvero di un documento con il quale vengono stabiliti gli obiettivi strategici e operativi da perseguire in un certo periodo di tempo. La mancata attuazione, o il mancato rinnovo del suddetto piano, comporta il divieto di erogazione delle retribuzioni di risultato ai dirigenti inadempienti.

2.1.4. Le responsabilità nell'ambito dei servizi informatici

Attraverso il processo di digitalizzazione dei servizi offerti dalla P.A., avviato con il c.d. *Codice dell'amministrazione digitale*⁽¹³¹⁾, è stato necessario predisporre dei soggetti per gestire la grande quantità di dati sensibili riguardanti gli utenti che si interfacciano con le P.A. Innanzi tutto è stato previsto *il responsabile del processo di conservazione*⁽¹³²⁾, il quale è incaricato di gestire e coordinare la conservazione dei dati, definendo caratteristiche e requisiti dei sistemi, garantendone la conformità in base alle normative vigenti. Tale ruolo può essere affidato sia a soggetti esterni alla P.A., sia a dirigenti, funzionari incaricati, oppure ad una figura affine, cioè *il responsabile della gestione documentale*⁽¹³³⁾. Quest'ultimo ruolo può essere svolto da un dirigente, un funzionario in possesso di requisiti professionali o con professionalità tecnico archivistiche, ed è incaricato di trasmettere i dati al responsabile della conservazione e di predisporre misure minime di sicurezza previste dalla legge⁽¹³⁴⁾.

⁽¹³¹⁾ v. D.lgs. 7 marzo 2005, n.82.

⁽¹³²⁾ v. Art. 7, D.P.C.M. 3 dicembre 2013.

⁽¹³³⁾ v. Art. 4, D.P.C.M. 3 dicembre 2013, cit.

⁽¹³⁴⁾ v. D.lgs. 30 giugno 2003, n.196, “Codice in materia di protezione dei dati personali”.

Altro soggetto incaricato si tratta del *responsabile del trattamento dei dati personali*, le cui competenze derivano dalle normative di matrice comunitaria⁽¹³⁵⁾. Si tratta di un soggetto incaricato alla predisposizione di misure utili a garantire il rispetto delle normative in materia di trattamento dei dati personali, unitamente ai diritti dei soggetti interessati. Il responsabile in questione si tratta di una persona fisica che ha il compito di elaborare i dati per conto del titolare del trattamento, e deve possedere una competenza qualificata, rilasciata, ad esempio, in seguito alla frequenza di corsi di aggiornamento. Inoltre deve essere in grado di offrire un servizio con una professionalità adeguata al compito da svolgere, operando in piena autonomia e indipendenza. In questo senso, il regolamento europeo ha previsto che il responsabile sia un soggetto esterno all'azienda e che debba rispondere delle proprie attività alle autorità di controllo e alla magistratura. Nello svolgimento della sua attività, il responsabile del trattamento dei dati personali ha obblighi di trasparenza, deve garantire la sicurezza dei dati e deve assistere e consigliare il titolare nelle attività di revisione, nell'evasione delle richieste degli interessati e nelle valutazioni del rischio. Il GDPR - *General Data Protection Regulation* - sancisce all'art. 82 che il responsabile del trattamento dei dati personali può rispondere per i danni cagionati anche in caso di non corretto adempimento delle norme sul trattamento dei dati personali, o se non ha seguito le istruzioni del titolare del trattamento. Qualora fossero coinvolti più responsabili per lo stesso trattamento, e siano responsabili per lo stesso danno causato, ne rispondono in solido per l'intero danno, garantendo l'intero risarcimento. In caso contrario, possono essere esonerati da responsabilità qualora siano in grado di dimostrare che l'evento dannoso non fosse imputabile alla loro condotta, e che abbiano adottato tutte le misure necessarie per evitare il danno.

⁽¹³⁵⁾ v. G.D.P.R. (UE/2016/679), "Regolamento generale sulla protezione dei dati".

Infine, vi è *responsabile per la transizione digitale*⁽¹³⁶⁾, il quale è preposto all'attuazione delle linee strategiche per la riorganizzazione e la digitalizzazione della P.A. Si tratta di una figura obbligatoria nominata dalle amministrazioni stesse, perciò è configurabile come soggetto interno. Nello specifico, i compiti del responsabile per la transizione digitale riguardano il coordinamento strategico dello sviluppo dei sistemi informativi e di telecomunicazione, la pianificazione e il monitoraggio della sicurezza informatica dei dati. Inoltre, è incaricato allo svolgimento di analisi periodiche per verificare la coerenza tra l'organizzazione delle amministrazioni e l'utilizzo delle tecnologie, ai fini della migliore soddisfazione dell'utenza e della qualità dei servizi. L'importanza di questa figura di responsabilità nelle amministrazioni è sottolineata da una recente circolare del Ministro della Pubblica Amministrazione⁽¹³⁷⁾, infatti quest'ultima sollecita le amministrazioni ad individuare al loro interno un responsabile per la transizione digitale, poiché sono ancora poche le amministrazioni che hanno predisposto la nomina di questo soggetto, che in alcuni casi non rispetta le specifiche competenze richieste per l'incarico.

⁽¹³⁶⁾ v. D.lgs. 7 marzo 2005, n.82, art. 17.

⁽¹³⁷⁾ cfr. Ministero P.A., 1 ottobre 2018, circolare n. 3.

2.2. Le responsabilità della struttura

La responsabilità si tratta di una situazione giuridica sfavorevole in cui viene a trovarsi un soggetto che abbia posto in essere un comportamento antigiuridico e, come illustrato precedentemente, può essere civile, penale o amministrativa a seconda delle norme violate, ed ogni configurazione comporta differenti conseguenze. La pubblica amministrazione può essere soggetta alla responsabilità civile e alla responsabilità amministrativa, mentre non può essere soggetta alla responsabilità penale, in quanto quest'ultima è di carattere personale, quindi solo le persone fisiche possono esserne investite.

La responsabilità civile della pubblica amministrazione può essere di tipo contrattuale, qualora il risarcimento del danno derivi dalla violazione di un obbligo derivante da un rapporto obbligatorio, oppure di tipo extracontrattuale (o aquiliana) qualora il danno venga cagionato in violazione del principio del *neminem laedere* (art. 2043 c.c.). Vi è anche una terza tipologia di responsabilità, ovvero quella precontrattuale, che può ricorrere nei casi in cui un'autorità amministrativa violi delle norme nella fase delle trattative negoziali, prima che il contratto venga stipulato.

2.2.1. La responsabilità extracontrattuale

La responsabilità extracontrattuale della pubblica amministrazione si basa sui principi del diritto privato, pertanto può ricorrere nei casi di antigiuridicità della condotta dell'agente (attiva o omissiva), qualora vi sia un nesso di causalità tra la condotta stessa e il danno cagionato. In caso di condotta omissiva, l'amministrazione potrebbe non aver compiuto un atto doveroso o un atto dovuto, mentre nel caso di condotta attiva il comportamento del dipendente può consistere nel compimento di un atto amministrativo illegittimo. Affinché la condotta dell'agente (e quindi il

danno) sia riferibile anche all'amministrazione, è necessario che questa scaturisca dall'attività per la quale il dipendente è stato preposto, nell'ambito delle attribuzioni d'ufficio per il perseguimento di fini istituzionali. Di conseguenza, tale riferibilità va esclusa nei casi in cui l'attività sia perseguita per finalità estranee alla P.A., oppure contro l'interesse dell'amministrazione stessa, come ad esempio nei casi in cui sia perseguito un fine esclusivamente personale da parte dell'agente.

L'antigiuridicità della condotta può concretizzarsi nella violazione della sfera giuridica di un soggetto a causa del mancato rispetto di una disposizione normativa. L'evento dannoso può consistere in un pregiudizio patrimoniale derivante dalla lesione di un diritto soggettivo perfetto o di un interesse legittimo. Il nesso di causalità tra la condotta e l'evento dannoso può ricorrere qualora la condotta stessa costituisca la *conditio sine qua non* l'evento non si sarebbe verificato, e quando tale evento potesse presumibilmente essere prevedibile come conseguenza della condotta attiva o omissiva.

2.2.2. La responsabilità precontrattuale

Fino alla fine degli anni cinquanta, la dottrina⁽¹³⁸⁾ ha escluso l'ammissibilità dell'idea che in capo alla P.A. potesse configurarsi una responsabilità di tipo precontrattuale, poiché si è ritenuto che nello svolgimento dell'attività amministrativa non si potessero compiere atti illeciti, dato che tali attività sarebbero finalizzate al perseguimento di un interesse pubblico.

Successivamente, i profili di responsabilità precontrattuale della P.A. sono stati individuati dalla giurisprudenza nelle controversie riguardanti le

⁽¹³⁸⁾ v. R. ALESSI, *La responsabilità della P.A.*, Milano, 1951, 258 ss.

procedure di evidenza pubblica⁽¹³⁹⁾, caratterizzate dal principio generale di *bona fides*, il quale prevede che pur non essendo obbligate a concludere il contratto oggetto delle trattative, le parti hanno il dovere di comportarsi secondo correttezza, in modo da non recarsi alcun danno⁽¹⁴⁰⁾. In caso di violazione dei principi di buona fede e correttezza (oppure qualora una delle parti fosse a conoscenza di una causa di invalidità del contratto e non ne ha dato conoscenza all'altra) la parte inadempiente è soggetta a responsabilità precontrattuale. Nel caso della pubblica amministrazione, la violazione dei principi di buona fede e correttezza può verificarsi quando quest'ultima⁽¹⁴¹⁾:

- Receda dalle trattative prima dell'aggiudicazione, adducendo motivazioni infondate, anche nel caso di attività amministrativa legittima⁽¹⁴²⁾;
- Ometta l'invio dell'atto all'organo di controllo senza giustificato motivo, o si adoperi per impedirne l'approvazione;
- Si rifiuti illegittimamente di approvare il contratto, o revochi la delibera a contrarre.

La responsabilità precontrattuale resta esclusa nei casi in cui il contraente sarebbe potuto venire a conoscenza dell'invalidità del contratto attraverso l'ordinaria diligenza, ovvero quando l'invalidità stessa può essere desunta da norme generali.

⁽¹³⁹⁾ v. Cass., Sez. Un., 12 luglio 1951, n. 1912; 23 settembre 1994, n. 7842; 5 dicembre 1995, n. 12523; Sez. I, 10 dicembre 1987, n. 9129; 18 giugno 2005, n. 13164; Sez. III, 10 giugno 2005, n. 12313; Cons. Stato, Sez. V, 8 settembre 2010, n. 6489.

⁽¹⁴⁰⁾ cfr. Art. 1337 c.c. "Trattative e responsabilità precontrattuale".

⁽¹⁴¹⁾ v. T.A.R. Molise, 26 marzo 2019, n.117

⁽¹⁴²⁾ v. Cons. Stato, Ad. Plen., 5 settembre 2005, n. 6. Sez. IV, 19 marzo 2003, n. 1457; Sez. V, 6 dicembre 2006, n. 7194; T.A.R. Puglia-Lecce, Sez. I, 8 luglio 2004, n. 4921; T.A.R. Lazio, Sez. I-bis, 17 febbraio 2005, n. 1359; T.A.R. Veneto-Venezia, Sez. I, 15 marzo 2006, n. 602.

In merito è recentemente intervenuto il Consiglio di Stato, in Adunanza Plenaria⁽¹⁴³⁾, il quale si è espresso in merito a dei conflitti scaturiti da dei ricorsi sull'annullamento di una gara di appalto da parte dell'amministrazione che l'aveva indetta. Analizzando i concetti di buona fede e correttezza, l'Adunanza Plenaria ha enunciato dei nuovi principi di diritto inerenti la responsabilità precontrattuale:

- La pubblica amministrazione può incorrere nella “responsabilità da comportamento scorretto”, poiché oltre ad essere soggetta alle norme di diritto pubblico, deve osservare anche le norme di diritto civile riguardanti la lealtà e la correttezza;
- La responsabilità precontrattuale può sorgere in qualsiasi situazione nella quale la pubblica amministrazione attui un comportamento contrario alla buona fede e la correttezza, indipendentemente dal fatto che ci si trovi nella fase delle trattative negoziali o nella fase dell'assegnazione;

Per le controversie inerenti questa tipologia di responsabilità, la giurisdizione è in capo al giudice amministrativo, in giurisdizione esclusiva (nei casi in cui il danno sia conseguenza immediata e diretta della dedotta illegittimità del provvedimento⁽¹⁴⁴⁾). Il risarcimento del danno può essere riconosciuto nei limiti dell'interesse negativo⁽¹⁴⁵⁾, ovvero per le spese sostenute e per i mancati guadagni fruibili dalla stipula di contratti con altri soggetti. Per dimostrarne la violazione, il privato dovrà provare la sua buona fede soggettiva; che il suo incolpevole affidamento sia stato leso da una condotta contraria ai principi di correttezza e lealtà; e che il danno o

⁽¹⁴³⁾ v. Cons. Stato, Ad. Plen., 4 maggio 2018, n. 5; ribadito da Cons. Stato, Sez. V, 8 novembre 2017, n. 5146; 27 marzo 2017, n. 1364; 2 febbraio 2018, n. 680.

⁽¹⁴⁴⁾ v. Cass., Sez. Un., 4 settembre 2015, 17586; 22 maggio 2017, n. 12799; 23 gennaio 2018, n. 1654; T.A.R. Milano, 12 ottobre 2018, n. 2267.

⁽¹⁴⁵⁾ v. Cons. Stato, Ad. Plen., 4 maggio 2018, n. 5, cit.

evento siano diretta conseguenza del comportamento scorretto della pubblica amministrazione⁽¹⁴⁶⁾.

2.2.3. *La responsabilità contrattuale*

La responsabilità di tipo contrattuale è conseguente alla violazione di un rapporto obbligatorio che può derivare da contratti, oppure da atti amministrativi, ed è soggetta in linea di massima alle norme civilistiche. La giurisdizione è in capo al giudice ordinario per le questioni inerenti la validità e l'interpretazione del contratto, mentre per aspetti come l'annullamento o la revoca della delibera a contrattare la giurisdizione compete al giudice amministrativo.

2.2.3.1. *La responsabilità da contatto amministrativo qualificato*

La tesi di questa tipologia di responsabilità è scaturita dalla più volte citata sentenza n. 500 del 1999 della Corte di Cassazione in tema di risarcibilità degli interessi legittimi. Nel compimento di atti come contratti o atti amministrativi, l'amministrazione e il privato entrano in contatto e ciò comporterebbe per l'amministrazione "l'obbligo di protezione" nei confronti del privato stesso. Il contatto tra le parti è stato definito "contatto qualificato", e secondo una parte della giurisprudenza il risarcimento del danno derivante da questa tipologia di responsabilità non sarebbe riconducibile all'art. 2043 c.c., ma piuttosto all'art. 1218 c.c. sulla responsabilità contrattuale, in base al quale il soggetto che non esegue esattamente la prestazione è tenuto a risarcire il danno all'altra parte, se non prova che l'inadempimento non sia a lui imputabile.

È ravvisabile la responsabilità da contatto sociale qualificato qualora ci si trovi in presenza di un inadempimento di uno dei soggetti tra i quali il

⁽¹⁴⁶⁾ v. Cons. Stato, Sez. V, 28 gennaio 2019, n. 697.

contatto si instaura per il raggiungimento di uno scopo comune, con il coinvolgimento di beni della vita meritevoli di protezione e con la sussistenza di un obbligo di diligenza qualificata *ex art. 1176 c.c.*

La Suprema Corte ha ritenuto che il concetto di responsabilità da contatto sociale qualificato possa essere esteso anche alla responsabilità di tipo precontrattuale⁽¹⁴⁷⁾, poiché sarebbe presente l'obbligo di protezione nei confronti della controparte, in forza dei principi di correttezza e buona fede *ex art. 1337 c.c.*

2.2.4. La responsabilità da atto lecito

La responsabilità da atto lecito dell'amministrazione può sorgere nelle situazioni in cui quest'ultima, nello svolgimento della sua attività e comunque nel perseguimento degli interessi generali della collettività, abbia cagionato dei danni a terzi i quali, a loro volta, abbiano sostenuto degli oneri conseguenti al danno subito. Tali danni corrispondono a dei sacrifici patrimoniali che i privati possono subire in virtù della prevalenza dell'interesse pubblico su quello privato. Può costituirne un esempio "l'espropriazione per pubblica utilità", dove il privato vede sacrificato un suo diritto, in favore dell'interesse pubblico. Non essendo una responsabilità in senso tecnico, il privato non riceverà un risarcimento danni, bensì un indennizzo equamente stabilito in base alla legge, finalizzato ad un parziale ripristino del sacrificio patrimoniale subito dal privato. Quest'ultimo aspetto lo differenzia dal risarcimento danni, con il quale si prevede una completa reintegrazione della sfera giuridica violata.

Tuttavia, la Corte europea dei diritti dell'uomo e l'Unione Europea, svolgendo un ruolo che prevede un rafforzamento della tutela nei confronti del potere pubblico, hanno previsto che in caso di legittimità dell'azione

⁽¹⁴⁷⁾ Cass., Sez. I, 12 luglio 2016, n. 14188.

pubblica possa in ogni caso identificarsi la piena tutela risarcitoria dei danni causati ai singoli. In particolare, per alcuni diritti fondamentali per i quali la giurisdizione è del giudice ordinario (come il diritto alla salute), quest'ultimo ha ritenuto illecita ogni compressione del diritto da parte dell'amministrazione, senza considerare la prevalenza dell'interesse pubblico. In questi casi, il diritto fondamentale viene ritenuto quindi indegradabile. Si pensi, ad esempio, alla localizzazione di opere pubbliche nocive (come le discariche) le quali in alcune situazioni possono essere inibite e soggette ad un obbligo risarcitorio. La giurisprudenza si sta quindi indirizzando su questo orientamento, spinta anche dall'affidamento di maggiori materie al giudice amministrativo, come rifiuti, localizzazione di impianti di energia o nelle situazioni di emergenza.

2.3. La responsabilità per violazione del diritto comunitario

Questa tipologia di responsabilità si è sviluppata successivamente all'adesione da parte degli Stati europei all'UE, con la conseguente accettazione delle norme facenti parte il diritto comunitario. In Italia, la legge comunitaria trae forza dall'art. 117 della Costituzione, secondo il quale «la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali». Oltre alla previsione costituzionale, è stato lo stesso diritto europeo a prevedere che il sistema delle fonti nazionali debba essere integrato con le normative comunitarie. Mentre alcune direttive sono c.d. “*self-executing*”, ovvero sono sufficientemente dettagliate e quindi non necessitano di attuazione da parte degli Stati membri, altre necessitano di leggi di recepimento e, qualora lo Stato non abbia provveduto nel termine stabilito, è passibile di procedimento di infrazione con l'irrogazione della relativa sanzione. Allo stato attuale, vi è un dibattito in merito alla natura della responsabilità per violazione delle normative comunitarie, riguardante la possibilità di ricondurla al modello della responsabilità contrattuale o a quello extracontrattuale. I critici di quest'ultima ipotesi hanno sostenuto che nella fattispecie della responsabilità per violazione del diritto comunitario dovrebbero riscontrarsi tutti gli elementi costitutivi della responsabilità: la violazione della norma, il danno, il nesso di causalità e l'elemento soggettivo, tuttavia, proprio quest'ultimo non è riconosciuto dal diritto comunitario. Di conseguenza, la non perfetta identificazione della natura della responsabilità ha impedito la corretta elaborazione dell'illecito compiuto dallo Stato, con le relative conseguenze (ad esempio i termini di decorrenza della prescrizione, quinquennale o decennale).

La responsabilità dello Stato per danni cagionati ai singoli individui a causa di violazioni del diritto comunitario è trattata all'articolo 3 del "Trattato sull'Unione europea", secondo il quale «[...] in virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati. Gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione [...]». L'ordinamento europeo ha inteso la nozione di "Stato" come qualunque soggetto che operi per conto del Paese membro, ovvero una qualsiasi pubblica amministrazione, il legislatore oppure un'Autorità giurisdizionale. Oltre alle disposizioni normative, nel corso del tempo vi sono stati degli interventi giurisprudenziali da parte della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, la quale ha enunciato dei principi:

- Principio del primato: si tratta di un principio cardine del diritto europeo, con il quale si è sancita la superiorità del diritto europeo rispetto ai diritti nazionali degli Stati membri nei casi di atti europei di carattere vincolante⁽¹⁴⁸⁾. Con l'adozione di questo principio, si è tentato di assicurare una protezione uniforme ai cittadini europei su tutto il territorio, con la Corte di Giustizia incaricata ad assicurarne la corretta applicazione, condannando gli Stati membri inadempienti, e intervenendo se interpellata dai giudici nazionali nelle situazioni di dubbio;
- Principio dell'efficacia diretta del diritto europeo nei paesi dell'Unione. Come il precedente, si tratta di un principio cardine del diritto europeo, che ha consentito ai singoli cittadini di poter invocare una norma

⁽¹⁴⁸⁾ v. sentenza Costa contro Enel, 15 luglio 1964, c-6/64.

europea sia dinnanzi ad un giudice nazionale sia presso la giurisdizione europea⁽¹⁴⁹⁾ anche qualora lo Stato membro non l'abbia ancora recepita;

- Principio di integrazione fra gli ordinamenti nazionali e quello dell'Unione.

La violazione delle norme dell'ordinamento comunitario può comportare una "responsabilità da inadempimento" per la quale risponderebbe lo Stato membro, oppure una "responsabilità da riparazione", per la quale i singoli enti possono essere condannati al ripristino del danno patrimoniale causato allo Stato. Le conseguenze in seguito alla violazione di norme comunitarie possono comportare la restituzione dei tributi (se incompatibili con norme comunitarie), l'obbligo di restituzione degli aiuti di Stato non ammessi, oppure il risarcimento del danno. Il presupposto per l'illecito degli Stati membri ricorre qualora vi sia un nesso di causalità tra la grave e manifesta violazione di una norma comunitaria riferibile allo Stato membro e la produzione del danno in capo al soggetto leso.

2.3.1. La responsabilità dello Stato-legislatore

L'identificazione della responsabilità dello Stato quando svolge il ruolo di legislatore non è stato di semplice individuazione. Un primo elemento è stato ricondotto all'art. 70 della Costituzione, il quale assegna il potere legislativo al Parlamento che, a sua volta, è piena espressione della volontà popolare. Di conseguenza, non può che godere di una piena ed effettiva autonomia, pur essendo comunque soggetto ad alcuni limiti, fra i quali quello enunciato dall'art. 68 della Costituzione. Quest'ultimo vincola la possibilità di perseguire i singoli parlamentari all'approvazione da parte della Camera alla quale appartengono. Pur essendo stata prevista la

⁽¹⁴⁹⁾ v. sentenza Van Gend en Loos, 5 febbraio 1963, C-26/62.

responsabilità dello Stato per mancata attuazione della direttiva in seguito alla nota sentenza Francovich, il dibattito è proseguito poiché la responsabilità ex art. 2043 c.c. non può prescindere dall'elemento soggettivo (dolo o colpa).

Nel 2009 è intervenuta la Corte di Cassazione, la quale ha ricostruito la precedente ottica di due ordinamenti giuridici separati, dove un fatto è stato considerato illecito solo nell'ordinamento comunitario e non in quello nazionale. La suprema corte ha quindi elaborato l'*illecito anfibologico*, cioè un illecito che deriva da una attività lecita che non darà luogo ad un risarcimento, ma piuttosto ad un mero indennizzo. In merito alla prescrizione, si è ritenuto che questa maturi in cinque anni dal momento in cui l'illecito è cessato.

2.3.2. La responsabilità dello Stato-giurisdizione

In questo caso, la questione è legata alla c.d. responsabilità civile dei magistrati, disciplinata dalla legge c.d. Vassalli⁽¹⁵⁰⁾, la quale ha previsto una responsabilità solo in caso di dolo e colpa grave del magistrato. Tale previsione è stata in contrasto con le normative comunitarie, poiché quest'ultime impongono una tutela necessaria per i diritti dei singoli lesionati da decisioni giudiziarie, prescindendo anche in questo caso dall'elemento soggettivo. Per questa situazione lo Stato italiano è stato sottoposto alla relativa procedura di infrazione.

Ulteriore situazione di dubbio è stata quella della c.d. *intangibilità del giudicato* ex art. 2909 c.c. la quale è finalizzata all'imposizione del provvedimento incluso nella sentenza del giudice come regola insindacabile dei rapporti tra le parti, conferendogli certezza giuridica. Attraverso una

⁽¹⁵⁰⁾ cfr. L.117/1988 sulla responsabilità civile dei magistrati.

sentenza⁽¹⁵¹⁾, la Corte di Giustizia UE ha ribadito come lo Stato sia responsabile per ogni violazione cagionata dai suoi organi, tuttavia quest'orientamento sembrerebbe in contrasto con il concetto di giudicato, cioè un pilastro fondamentale tanto per il diritto italiano quanto per quello comunitario. In questo senso la Corte di Giustizia si è ulteriormente espressa⁽¹⁵²⁾, precisando il fatto di come il giudicato interno sia intangibile anche se contrario al diritto comunitario, a meno che il diritto nazionale non permetta il completamento della sentenza definitiva (attraverso la c.d. formazione progressiva del giudicato), o di ritornare sulla decisione.

2.3.3. La responsabilità dello Stato-amministrazione

Questa tipologia di responsabilità riguarda quelle situazioni in cui lo Stato abbia emanato dei regolamenti contrari all'ordinamento comunitario. La relativa violazione è stata giustificata dalla presenza di una legge di attuazione della direttiva (che costituisce fonte secondaria), la quale ha avuto l'effetto di aver reso annullabile il provvedimento amministrativo. Per lungo tempo si è dibattuto in merito, poiché vi sono stati coloro i quali hanno ritenuto che il rimedio della nullità fosse più coerente rispetto alla supremazia del diritto comunitario. Tuttavia, non essendo stata prevista tale ipotesi all'interno della l. 15 del 2005 (che ha introdotto l'art. 21^{septies} alla l. 241 del 1990), l'orientamento maggioritario ha optato per l'annullabilità dell'atto, possibile per la presenza all'interno dell'atto stesso di un vizio di legittimità che renderebbe l'atto annullabile, ma non nullo.

Anche in merito alla responsabilità dello Stato-amministratore è intervenuta la Corte di Giustizia UE attraverso la già citata sentenza Francovich, la quale è stata recepita attraverso la più volte citata sentenza

⁽¹⁵¹⁾ v. sent. Traghetti del Mediterraneo, n. C-173/2003.

⁽¹⁵²⁾ v. sent. Lucchini, n. C-119/2005; sent. Pizzarotti, n. C-213/2013.

della Cassazione n. 500 del 1999, che introdusse la responsabilità dello Stato per lesione di interessi legittimi.

CAPITOLO III – IL DANNO ALL’IMMAGINE DELLA P.A.

3.1. L’evoluzione del danno all’immagine della P.A.

Il riconoscimento del danno all’immagine nei confronti della P.A. ha posto le sue basi da un’evoluzione dottrinale e giurisprudenziale ultraventennale, derivante dalla disciplina del danno non patrimoniale e la sua estensione anche alle persone giuridiche. Il perimetro della fattispecie di danno all’immagine è stato definito da due sentenze della Corte dei conti⁽¹⁾, ove tale danno è stato esteso sia alle casistiche di atti o comportamenti gravemente illegittimi, sia in presenza di illeciti di natura anche extra penale, purché quest’ultimi avessero una capacità lesiva tale da generare nella collettività un sentimento di disapprovazione sociale ed un persistente senso di sfiducia nei confronti dell’amministrazione.

Tale orientamento ha subito delle modifiche in seguito al c.d. *lodo Bernardo*, il quale ha disciplinato il danno erariale per lesione all’immagine della P.A., modificando il diritto sia in termini sostanziali sia processuali. Dal punto di vista sostanziale è stata prevista la perseguibilità del danno erariale presso le procure regionali della Corte dei conti, mentre sotto il profilo processuale, è stato posto loro un limite per esercitare l’azione di risarcimento del danno all’immagine della P.A.: in presenza di una notizia specifica di danno e di una condotta caratterizzata dal dolo o dalla colpa grave⁽²⁾. Dette previsioni sono state in parte modificate⁽³⁾, con la finalità di eliminare delle criticità in relazione all’individuazione dell’elemento

⁽¹⁾ v. C. conti, sez. Calabria, 16 maggio 2009, n. 240; sez. giur. Umbria, 5 agosto 2009, n. 100.

⁽²⁾ cfr. Art. 7, l. 27 marzo 2001, n. 97.

⁽³⁾ cfr. d.l., 3 agosto 2009, n. 103.

psicologico e della definizione del danno erariale, prevedendo, inoltre, la rilevanza della notizia del danno ai fini dell'inizio dell'attività istruttoria.

Da tali modifiche è stato possibile desumere una volontà di ridimensionamento del danno all'immagine da parte del legislatore dell'epoca, poiché è stato previsto il presupposto della sentenza irrevocabile affinché tale danno fosse perseguibile⁽⁴⁾, il novero dei responsabili (ovvero i soggetti legati alla P.A. da un rapporto di impiego⁽⁵⁾) e la limitazione dei reati⁽⁶⁾ suscettibili di causare il danno⁽⁷⁾. Proprio in virtù di tale ridimensionamento della disciplina, sono state espresse delle perplessità dall'autorevole dottrina, la quale ha evidenziato lo squilibrio tra gli effetti concreti e gli strumenti posti in essere per porvi rimedio⁽⁸⁾, poiché da un lato è stata fortemente limitata l'azione risarcitoria per il danno all'immagine, mentre dall'altro è stata ampliata con riferimento a fattispecie diverse dai reati contro la P.A. (ad esempio il reato di "false attestazioni o certificazioni"⁽⁹⁾ introdotto dalla riforma Brunetta).

La giurisprudenza contabile si è espressa in una duplice direzione, in primo luogo attraverso una linea interpretativa orientata costituzionalmente, con la finalità di estendere le fattispecie di reato esaminabili dalla Corte dei conti⁽¹⁰⁾, in secondo luogo sollevando questioni di legittimità per violazione di numerosi principi costituzionali⁽¹¹⁾, richiedendo l'intervento della

⁽⁴⁾ cfr. l. 27 marzo 2001, n. 97, art. 7, cit.

⁽⁵⁾ v. F. PAVONI, *Prime considerazioni sul lodo Bernardo ed, in particolare, sulla sua incidenza in tema di risarcibilità del danno all'immagine della p.a. (nota a C. conti, sez. giur. Lazio, 1 ottobre 2009 n. 424)*, p. 171.

⁽⁶⁾ Trattasi dei delitti contro la P.A. disciplinati dal Capo I del titolo II del c.p.: peculato, concussione, corruzione per un atto d'ufficio, corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, corruzione in atti giudiziari, corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio ed altre fattispecie minori quali interruzione di servizio pubblico o di pubblica necessità.

⁽⁷⁾ v. D.L. 1 luglio 2009, n. 78, art. 17, c. 30.

⁽⁸⁾ v. M. PERIN, *Lodo Bernardo, decreto correttivo ancora molto limitativo delle indagini e la quasi abolizione della lesione all'immagine pubblica*, in LexItalia.it, n. 7/8 del 2009.

⁽⁹⁾ v. D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, cit., art. 55quinquies.

⁽¹⁰⁾ v. Corte dei conti, sez. giur., 16 novembre 2009, n. 765.

⁽¹¹⁾ In particolare degli artt. 2, 3, 24, 25, 54, 77, 81, 97, 103, 111, 113 Cost.

Consulta⁽¹²⁾. Tuttavia, quest'ultima ha espresso parere negativo⁽¹³⁾, ritenendo che la scelta del legislatore potesse considerarsi «non manifestamente irragionevole», poiché la facoltà di ritenere solo alcune tipologie di condotte illecite passibili di azione di risarcimento per danno all'immagine può essere ricondotta ad una scelta di tipo discrezionale. Tale affermazione della Consulta deriva dal fatto di come tali reati siano direttamente riferibili alla tutela di principi costituzionali di buon andamento, imparzialità e prestigio dell'amministrazione. In merito ai rapporti tra giurisdizione contabile e ordinaria, la Consulta ha ritenuto che l'intenzione del legislatore non sia stata quella di limitare la prima a vantaggio dell'altra, ma, piuttosto, quella di circoscrivere oggettivamente i casi in cui sarebbe possibile richiedere il risarcimento del danno all'immagine della P.A., imputabile a un suo dipendente.

Parte della dottrina⁽¹⁴⁾ e della giurisprudenza contabile⁽¹⁵⁾ hanno espresso delle criticità in merito a tale orientamento, ricordando il fatto che il principio giuridico del buon andamento sia protetto non solo dai reati contro la P.A. (titolo II, capo I, libro II del c.p.), ma anche dai reati contro la personalità dello Stato (titolo I) e contro l'amministrazione della giustizia (titolo III). Secondo i critici, tale orientamento potrebbe portare a situazioni nelle quali la P.A. rimarrebbe priva di tutela risarcitoria, come ad esempio nei casi in cui il danno all'immagine derivi da reati comuni⁽¹⁶⁾. Ulteriore

⁽¹²⁾ v. Corte cost., 15 dicembre 2010, n. 355. Le questioni di costituzionalità sollevate riguardarono la scelta del legislatore di circoscrivere solo a determinate ipotesi di reato la possibilità di risarcimento del danno all'immagine, causando una tutela giurisdizionale differenziata attraverso la competenza residuale dell'autorità giudiziaria ordinaria

⁽¹³⁾ v. Corte cost., 15 dicembre 2010, n. 355, cit. § 9

⁽¹⁴⁾ v. F. PAVONI, *La corte costituzionale salva il "Lodo Bernardo" (nota a C. cost. 15 dicembre 2010 n. 355)*, p. 798.

⁽¹⁵⁾ v. C. conti, sez. giur. Toscana ord. N. 145 del 2010; sez. giur. Lombardia n. 109 17 febbraio 2011; sez. giur. Calabria, 4 ottobre 2011, n. 510

⁽¹⁶⁾ v. C. conti, sez. giur. Lombardia, 12 novembre 2009, n. 641; 27 ottobre 2010, n. 16.

critica è stata posta nei confronti di un passaggio della sentenza dove la Consulta ha affermato come la Corte dei conti «[...] non è il giudice naturale della tutela degli interessi pubblici e della tutela dei danni pubblici»⁽¹⁷⁾, al contrario di quanto più volte affermato in precedenza dalla Suprema Corte⁽¹⁸⁾, ovvero che alla giurisdizione contabile sono riconosciuti poteri di carattere generale relativi alla responsabilità amministrativa.

In seguito all'intervento della Corte costituzionale, la giurisprudenza si è orientata in due diverse direzioni: la prima, maggioritaria, ha accolto la pronuncia della Consulta⁽¹⁹⁾, mentre l'altra ha ritenuto di non poter osservare tale orientamento poiché, in base ad una consolidata giurisprudenza della Cassazione⁽²⁰⁾, le decisioni interpretative della Corte costituzionale rappresentano un vincolo solo per il giudice del procedimento in cui la questione è stata sollevata, pertanto il giudice conserva la piena autonomia decisoria ai sensi dell'art. 101, c. 2 della Costituzione.

Ulteriori pronunce di carattere estensivo della giurisprudenza contabile hanno permesso di ampliare le fattispecie punibili oltre quelle previste dal lodo Bernardo⁽²¹⁾, servendosi della fattispecie di “reato complesso” ai sensi dell'art. 84 c.p., ovvero quelle situazioni nelle quali le condotte criminose, unificate tra loro, perdono la propria identità di reato confluendo in una figura autonoma di reato complesso. Oltre a ciò, la giurisprudenza contabile ha mutato il proprio orientamento in seguito ad una decisione riguardante un caso di corruzione aggravata e continuata⁽²²⁾, per il quale il collegio ha attribuito la competenza al giudice dei conti in

⁽¹⁷⁾ v. Corte cost, 15 dicembre 2010, n. 355, cit. § 17

⁽¹⁸⁾ v. Cass., sez. un. civ., 22 ottobre 2007, n. 22059.

⁽¹⁹⁾ v. C. conti, sez. riun., 19 marzo 2015, n. 8.

⁽²⁰⁾ v. Cass., sez. un., 17 maggio 2004, n. 23016; 2 dicembre 2004, n. 22601.

⁽²¹⁾ v. C. conti, sez. giur. Lazio, 1 marzo 2012, n. 254; sez. giur. Toscana, 19 giugno 2012, n. 321; sez. giur. Umbria, 23 gennaio 2013, n. 2; 16 febbraio 2016, n. 11.

⁽²²⁾ v. C. conti, sez. giur. Lombardia, 22 settembre 2011, n. 546.

virtù dell'evidente conseguenza dannosa ai danni dell'immagine della P.A. Tali interpretazioni sono fondate dal richiamo dell'art. 7 della l. 97 del 2001, secondo il quale nel caso di reato contro la P.A. l'azione delle procure sarebbe limitata soltanto alla presenza di una sentenza irrevocabile di condanna, mentre negli altri casi l'azione sarebbe liberamente esercitabile.

La Consulta si è ulteriormente pronunciata a riguardo, respingendo l'indirizzo estensivo proposto e motivando tale risposta con la tesi che una tale interpretazione dell'art. 7 della l. 97 del 2001 provocherebbe una profonda mutazione dell'originaria finalità della disposizione. Tale orientamento è rinvenibile anche in alcune decisioni assunte dalla Corte di Cassazione⁽²³⁾.

Oltre alle previsioni di obbligo di risarcimento del danno a carico dei lavoratori dipendenti che abbiano falsamente attestato la propria presenza in servizio⁽²⁴⁾, e nei casi di inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente⁽²⁵⁾, il legislatore ha introdotto delle disposizioni che sembrerebbero riconoscere un *favor* all'introduzione di una specifica disciplina del danno all'immagine dell'amministrazione. All'interno della legge c.d. *Anticorruzione* è stata prevista una specifica responsabilità per i dipendenti che commettono reati di corruzione non solo correlati ai reati contro la P.A., ma anche ad esempio nel caso della truffa aggravata ai danni dello Stato⁽²⁶⁾, individuando specifici criteri per la quantificazione del danno ad opera del giudice⁽²⁷⁾.

Recentemente, vi è stato un intervento nomofilattico della Corte dei conti, necessario per rispondere alle numerose questioni poste dalle sezioni

⁽²³⁾ v. Cass. sez. un., n. 5758/2014; n. 9937/2014.

⁽²⁴⁾ v. D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 55 *quater*.

⁽²⁵⁾ v. D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, art. 46.

⁽²⁶⁾ v. L. 6 novembre 2012, n. 190, art. 1 c. 12.

⁽²⁷⁾ v. L. 6 novembre 2012, n. 190, cit., art. 1 c. 62.

d'appello e dalle sezioni giurisdizionali regionali⁽²⁸⁾. Tale intervento si è reso necessario anche per una pronuncia della Cassazione⁽²⁹⁾, la quale ha ritenuto risarcibile il danno anche in presenza di reati comuni purché commessi da soggetti appartenenti alla P.A. Nel suo intervento, la Corte ha dapprima posto delle premesse: l'espressione "danno contro la P.A." enunciata dalla l. 190 del 2012 (art. 1 c. 62) non ha abrogato quanto previsto dal lodo Bernardo, ma deve essere considerata come un previsione finalizzata a disciplinare «il *quantum* dovuto in caso di danno all'immagine». Ulteriore premessa riguarda l'interpretazione del richiamo all'art. 129 effettuato dall'art. 7 della l. 97 del 2001, ove il Giudice dei conti ha ritenuto che sarebbe irrazionale configurare un sistema del c.d. "doppio binario", in base al quale per i reati previsti dal Capo I del titolo II del libro II del c.p. sarebbe richiesta una sentenza penale irrevocabile, mentre per altri reati comuni questa non sarebbe necessaria. In seguito a tali premesse, il Giudice dei conti ha sostenuto un'ipotesi restrittiva dell'art. 17 c. 30^{ter} del d.l. 78 del 2009, permettendo un'evoluzione in senso estensivo della disciplina, e sollecitando il legislatore ad una «rimeditazione sul punto», integrando i beni giuridici tutelabili.

Per lungo tempo la giurisprudenza contabile ha espresso la necessità di un nuovo codice di giustizia che andasse a colmare un vuoto nell'ordinamento⁽³⁰⁾, poiché i giudici dei conti sono stati costretti a costruire i propri interventi sulla base di occasionali e frammentari interventi

⁽²⁸⁾ Definita una «irrazionale torsione ermeneutica» delle disposizioni di legge da Cass, sez. II, 27 giugno 2014, n. 14605.

⁽²⁹⁾ v. Cass. sez. III pen., 4 febbraio 2014, n. 5481

⁽³⁰⁾ v. Inaugurazione anno giudiziario 2018, 13 febbraio 2018, *Discorso del presidente della Corte dei Conti A. Buscema*.

normativi, adattando il processo contabile ai principi del “giusto processo” introdotti nella Costituzione nel 1999⁽³¹⁾.

Il c.d. *Codice della giustizia contabile* è stato introdotto con il d.lgs. n. 174 del 2016, in attuazione della legge delega n. 124 del 2015 (c.d. legge Madia). Tale codice ha comportato un consolidamento della Corte dei conti, alla quale è stato attribuito un ruolo decisivo nella tutela del pubblico erario, nell’osservanza del principio di legalità, con riguardo ai giudizi di responsabilità in una complessiva azione di contrasto ai fenomeni di cattiva amministrazione⁽³²⁾.

Con riferimento al danno all’immagine della P.A., nel codice sono state previste due disposizioni, una di natura processuale, l’altra di natura sostanziale. Con la prima, viene disposto che la nullità per violazione delle norme sui presupposti di proponibilità dell’azione possa essere rilevabile anche d’ufficio⁽³³⁾, mentre con l’altra disposizione, di natura sostanziale, si è disposta l’abrogazione delle disposizioni fino ad allora vigenti (*ex. all. 3, art. 4 c. 1, lett. g e h*), mettendo in discussione la tassatività delle ipotesi previste dal lodo Bernardo per promuovere l’azione di responsabilità per danno all’immagine. Tali disposizioni vengono richiamate anche da una recente pronuncia della Corte costituzionale⁽³⁴⁾, chiamata in causa dalla sezione giurisdizionale ligure della Corte dei conti, la quale è tornata a sollevare la questione di legittimità costituzionale del lodo Bernardo ed ha proposto delle possibili soluzioni per il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti, fra i quali «[...] la limitazione del risarcimento ai danni cagionati da condotte connotate da dolo o colpa grave; dalla

⁽³¹⁾ v. L. cost., 23 novembre 1999, n. 2, “Inserimento dei principi del giusto processo nell’art 111 della Costituzione”.

⁽³²⁾ A. CANALE, *Il primo codice di giustizia contabile: le novità in tema di attività istruttoria e di accertamento del danno erariale*, Rivista web della Corte dei conti, Fasc. web n. 22/2018.

⁽³³⁾ v. D.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, art. 51 c. 6.

⁽³⁴⁾ v. Corte cost., 21 giugno 2017, n. 145.

trasmissibilità agli eredi dell'obbligazione risarcitoria; dall'insindacabilità delle scelte discrezionali e dall'obbligo di tenere conto dei vantaggi conseguiti dall'amministrazione; dalla fissazione di un termine quinquennale di prescrizione del diritto; dal diritto del dipendente al rimborso delle spese legali, se prosciolto»⁽³⁵⁾. Tali modifiche sono state acconsentite dalla Consulta, la quale aggiunge anche l'adozione del nuovo codice di giustizia contabile, invitando il collegio a valutare le ricadute di tali modifiche.

Successivamente alla pronuncia della Consulta, la giurisprudenza contabile più significativa è scaturita dalle sezioni giurisdizionali della Lombardia⁽³⁶⁾ e dell'Emilia Romagna⁽³⁷⁾, le quali sono state influenzate dal fatto che gran parte delle disposizioni del nuovo codice debbano essere applicate alle istruttorie in corso alla data della sua entrata in vigore. Data la necessità di individuare la disciplina del danno all'immagine, il collegio lombardo ha ritenuto che l'istituto applicabile possa essere quello del danno erariale, concludendo che «[...] qualsiasi delitto commesso da pubblici dipendenti (o da soggetti legati da rapporto di servizio alla P.A.) in danno della P.A., accertato con sentenza penale definitiva, è idoneo a configurare – senza più la limitazione tipologica di cui all'abrogato art. 7 della l. n. 97 del 2001 – il presupposto per l'eventuale promovimento dell'azione risarcitoria per il danno all'immagine di cui al c. 6 dell'art. 51 del menzionato Codice». Invece, il collegio dell'Emilia Romagna ha individuato dei presupposti (da soddisfare congiuntamente) ai fini dell'azione del danno all'immagine della P.A., ovvero: la sussistenza di una sentenza pronunciata dal giudice ordinario passata in giudicato, e che

⁽³⁵⁾ v. C. conti, sez. giur. Liguria, 19 aprile 2016, n. 190.

⁽³⁶⁾ v. C. conti, sez. giur. Lombardia, 1 dicembre 2016, n. 201.

⁽³⁷⁾ v. C. conti, sez. giur. Emilia Romagna, 24 marzo 2017, n. 73.

quest'ultima abbia ad oggetto un qualsiasi reato commesso ai danni della P.A. (includendovi anche i reati comuni, a differenza del lodo Bernardo).

I dati emersi dalla giurisprudenza contabile sono stati relazionati dal presidente della Corte dei Conti⁽³⁸⁾, e da tale relazione è stato possibile definire tre differenti ambiti di applicazione della fattispecie del danno all'immagine, ovvero le responsabilità in cui incorrono i dipendenti che:

- Hanno attestato falsamente la propria presenza in servizio ricorrendo all'alterazione dei sistemi di rilevamento o con altre modalità fraudolente;
- Hanno violato gli obblighi di pubblicità e trasparenza previsti dalla normativa vigente, unitamente al rifiuto, al differimento e alla limitazione dell'accesso civico (salve le eccezioni previste dal legislatore);
- Rientrano nei casi previsti dall'art. 17 c. 30^{ter}, del d.l. n. 78 del 2009, che, in base alla normativa vigente, coinvolge tutte le tipologie di reato in cui la P.A. sia qualificabile come un soggetto passivo.

In merito alla determinazione del *quantum* del danno all'immagine della P.A., la Suprema Corte ha recentemente riconosciuto la risarcibilità oltre che al danno patrimoniale, anche di quello non patrimoniale, il quale è stato ricondotto alla «[...] diminuzione della considerazione della persona da parte dei consociati in genere o di settori o categorie di essi con le quali essa abbia a interagire», e, per tale tipologia di danno, la definizione dei criteri per la quantificazione del danno non patrimoniale è ancor più rilevante per evitare di incorrere in scelte non del tutto legittime⁽³⁹⁾.

⁽³⁸⁾ v. Inaugurazione anno giudiziario 2017, 13 febbraio 2017, *Relazione del Presidente della Corte dei conti A. Martucci di Scarfizzi sull'attività della Corte nel 2016*.

⁽³⁹⁾ v. G. GRASSO, *La discrezionalità del giudice. Le esperienze in Italia e Germania. Spunti per una comparazione funzionale all'esercizio delle professioni giuridiche*, Atti

La giurisprudenza contabile ha identificato dei meccanismi automatici di liquidazione del pregiudizio subito dagli enti pubblici, applicando le disposizioni degli artt. 1226⁽⁴⁰⁾ e 2056⁽⁴¹⁾ c.c. Tuttavia è emersa la necessità di oltrepassare tali criteri di quantificazione del danno, e determinare dei parametri specifici in base alle peculiarità dei singoli casi concreti, e di uniformare gli orientamenti non univoci della giurisprudenza⁽⁴²⁾. In tal senso, la Corte ha fornito degli indici esemplificativi, i quali dovranno essere valutati ed applicati dal giudice nell'esercizio della sua discrezionalità:

- La delicatezza dell'attività svolta dall'amministrazione pubblica;
- La posizione funzionale dell'autore dell'illecito;
- Le negative ricadute socio-economiche (es. casi di concussione);
- La diffusione, la gravità e la ripetitività dei fenomeni di cattiva amministrazione;
- La significativa e rilevante compromissione dell'efficienza dell'apparato;
- La necessità di onerosi interventi correttivi;
- La negativa impressione suscitata dal fatto lesivo nell'opinione pubblica per effetto del *clamor fori* o dai mezzi di informazione.

Nei casi in cui tali parametri fossero di difficile individuazione, la Corte ha concluso che alla parte lesa è riconosciuta la facoltà di avvalersi delle presunzioni, le quali verranno valutate dal Giudice che, esercitando i

del convegno, Napoli, 15-16 ottobre 2010, p. 15. Si veda, inoltre, G. BONILINI, *Il danno non patrimoniale*, Giuffrè, Milano, 1983, p.4.

⁽⁴⁰⁾ cfr. art. 1226 c.c., *Valutazione equitativa del danno*.

⁽⁴¹⁾ cfr. art. 2056 c.c., *Valutazione dei danni*.

⁽⁴²⁾ oltre all'orientamento maggioritario che fa riferimento alle spese sostenute per il ripristino del prestigio leso, vi sono stati dei casi in cui si è tenuto conto anche delle minori entrate indotte dalla sfiducia dei cittadini verso le amministrazioni, v. C. conti, sez. I, sent. N. 16/2002.

propri poteri discrezionali, potrà liquidare il danno in via equitativa. Secondo un'analisi dei dati giurisprudenziali, i criteri più adottati sono la gravità dell'illecito (sotto il profilo oggettivo), la posizione funzionale dell'autore nella struttura (sotto il profilo soggettivo) e l'impressione generata nell'opinione pubblica (sotto il profilo sociale).

Al giudice dei conti è riconosciuta la possibilità di ridurre il *quantum* del danno attraverso il c.d. *potere riduttivo*⁽⁴³⁾, il quale si basa sulla particolarità dell'attività amministrativa, nonché nella necessità di suddividere il rischio di danno tra l'autore della condotta e l'amministrazione pubblica⁽⁴⁴⁾. La giurisprudenza contabile ha ricondotto la facoltà di esercitare tale potere a delle casistiche come: l'adeguatezza dell'organizzazione dell'ufficio e la complessità dell'ente; la forte tensione emotiva in occasione dell'evento che ha prodotto il danno; la scarsa esperienza (quindi una inadeguata formazione professionale); e i turni gravosi, effettuando anche un confronto tra il danno erariale e il livello retributivo del soggetto responsabile⁽⁴⁵⁾. In base al principio della *compensatio lucri cum damno*, nella valutazione del *quantum* il Giudice è tenuto a prendere in considerazione non solo il pregiudizio causato, ma anche gli eventuali vantaggi determinati dal soggetto danneggiato all'amministrazione di appartenenza (o altre amministrazioni)⁽⁴⁶⁾, poiché tali vantaggi debbono essere eventualmente decurtati dal *quantum* risarcibile. Tuttavia tale principio è stato ritenuto di difficile applicazione, anche alla luce dei conflitti giurisprudenziali inerenti i limiti di

⁽⁴³⁾ v. Art. 83, R.D. n. 2440/1923; art. 52, R.D. n. 1214/1934; art. 19, D.P.R. n. 3/1957, cit.

⁽⁴⁴⁾ cfr. S. RODRIQUEZ, *Tangenti e danno all'immagine: un altro intervento del giudice contabile*, nota a Corte Conti, Sez. I, 7 dicembre 2007, n. 501, Resp. Civ. e prev., n. 5 del 2008, p. 1174.

⁽⁴⁵⁾ v. C. conti, sez. giur. Emilia Romagna, 29 marzo 2015, n. 29.

⁽⁴⁶⁾ v. Art. 1, c. 1bis, l. 14 gennaio 1994, n. 20.

applicabilità⁽⁴⁷⁾, poiché nella valutazione è necessario considerare sia il danno patrimoniale in senso stretto (danno emergente e lucro cessante), sia quello finanziario riguardante l'equilibrio economico che le singole amministrazioni devono osservare nel rispetto dei vincoli di bilancio⁽⁴⁸⁾.

Recentemente la giurisprudenza contabile si è espressa in merito alla ridefinizione della responsabilità amministrativa, ritenendo che, accanto alla già prevista funzione riparatoria, possa esservi collocata anche una funzione sanzionatoria deterrente. Tale orientamento è osservabile in delle pronunce ove il collegio ha descritto la differenza tra la condanna per danno all'immagine in sede contabile e la multa per reati contro la P.A. inflitta in sede penale, dove quest'ultima avrebbe una finalità pecuniaria, mentre l'altra una finalità risarcitoria. Tale intento è stato perseguito anche dal legislatore, il quale ha introdotto una presunzione ai fini della definizione del *quantum* per il danno all'immagine della P.A. in una misura pari al doppio della somma di denaro (o valore patrimoniale) illecitamente percepite dal responsabile⁽⁴⁹⁾. La finalità di tale previsione è quella di fornire un punto di riferimento per la definizione del danno all'immagine, conferendo all'amministrazione l'onere di dover provare una diversa entità del *quantum*⁽⁵⁰⁾.

Ulteriori dibattiti vi sono stati anche in riferimento all'applicabilità della disciplina prevista dalla legge c.d. *Anticorruzione*. Da un lato, alcuni l'hanno ritenuta applicabile retroattivamente, cioè ai casi verificatisi prima

⁽⁴⁷⁾ v. C. conti, sez. giur. Sardegna, 15 gennaio 2016, n. 5; sez. giur. Lazio, 10 maggio 2012, n. 493;

⁽⁴⁸⁾ v. A. VETRO, *La "compensatio lucris cum damno" nei processi contabili, alla luce della sentenza 15 gennaio 2016, n. 5 della Sezione giurisdizionale della Corte dei Conti per la Sardegna*, in <http://www.giuristidiamministrazione.com/> (4 febbraio 2016).

⁽⁴⁹⁾ v. Art. 1, c. 62, l. 190/2012.

⁽⁵⁰⁾ v. C. conti, sez. giur. Lazio, 25 gennaio 2018, n. 47.

dell'entrata in vigore della normativa⁽⁵¹⁾, mentre altri si sono espressi in favore dell'applicabilità limitata ai casi occorsi successivamente all'entrata in vigore, data la natura sostanziale del danno all'immagine⁽⁵²⁾.

Da ultimo, la recente giurisprudenza contabile ha posto anche delle difficoltà applicative in merito al “raddoppio tangenzio” (previsto dalla presunzione *ex art. 1, c. 62, l. 190 del 2012*) in presenza di utilità peculiari (es. reati di violenza sessuale) oppure nei casi di concorso di diversi reati⁽⁵³⁾. In tali situazioni, il Giudice ha preferito ricorrere agli indici sintomatici come «[...] la gravità dei fatti ascritti al convenuto in sede penale, l'alta funzione sociale svolta dall'Amministrazione di appartenenza dei convenuti, la rilevanza della funzione istituzionale svolta dai convenuti, nonché la commistione di interessi personali e di imprese familiari nelle vicende trattate»⁽⁵⁴⁾.

⁽⁵¹⁾ v. C. conti, sez. giur. Lombardia, 17 luglio 2014, n. 154

⁽⁵²⁾ v. C. conti, sez. giur. Sardegna, 2 settembre 2014, n. 173; sez. Lombardia, 31 luglio 2015, n. 138; 25 maggio 2016, n. 113.

⁽⁵³⁾ v. C. conti, sez. giur. Lombardia, 22 febbraio 2018, n. 33.

⁽⁵⁴⁾ v. C. conti, sez. giur. Lombardia, 1 dicembre 2016, n. 201; 17 novembre 2017, n. 161.

3.2. Gli elementi strutturali della fattispecie del danno all'immagine

Nella definizione degli elementi strutturali del danno all'immagine della P.A., un presupposto fondamentale è rappresentato dalla sussistenza del "rapporto di servizio". Per la definizione di tale elemento non è sufficiente la sussistenza di un rapporto di immedesimazione organica della persona fisica nella persona giuridica, ma occorre che i soggetti appartenenti all'amministrazione siano in grado di porre in essere delle attività in grado di esprimere all'esterno la volontà dell'ente che rappresentano⁽⁵⁵⁾. L'analisi degli orientamenti interpretativi della giurisprudenza contabile permettono di evidenziare il carattere sostanziale delle circostanze, le quali hanno consentito di estendere la disciplina non solo ai rapporti di impiego pubblico, in senso stretto, ma anche a tutte le fattispecie nelle quali ogni persona fisica o giuridica si trovi a svolgere delle funzioni per conto di una organizzazione amministrativa⁽⁵⁶⁾. Inoltre, tale rapporto deve intendersi in senso lato, ovvero, ai fini della valutazione, divengono rilevanti anche i rapporti con soggetti esterni all'amministrazione o che svolgono una funzione di carattere strumentale per la stessa⁽⁵⁷⁾ e, in tal modo, la responsabilità può configurarsi anche nel caso di pregiudizio nei confronti di un'amministrazione diversa da quella di appartenenza (definito "danno obliquo")⁽⁵⁸⁾.

Ulteriore elemento trattasi dell'insieme delle condotte imputabili, e queste possono corrispondere a comportamenti commissivi, omissivi o dal mero ritardo, tenendo comunque in considerazione l'insindacabilità da parte

⁽⁵⁵⁾ v. C. conti, sez. giur. Piemonte, 20 luglio 2001, n. 780; Corte cost., sez. I, 17 aprile 2002, n. 130.

⁽⁵⁶⁾ cfr. S. BRIZI, *Il danno all'immagine della pubblica amministrazione*, Rivista amministrativa della Repubblica italiana, 2007, p. 1031

⁽⁵⁷⁾ v. Cass. Sez. un., 13 maggio 2004, n. 20132. Per un'opinione contraria v. C. conti, sez. giur. Lazio, 28 ottobre 1998, n. 2246.

⁽⁵⁸⁾ cfr. S. BRIZI, *Il danno all'immagine della pubblica amministrazione*, Rivista amministrativa della Repubblica italiana, 2007, cit., p. 1032, vengono individuati dei casi nei quali il danno può essere prodotto da soggetti appartenenti ad altre amministrazioni.

del giudice delle scelte di tipo discrezionale compiute dall'amministrazione ai sensi dell'art. 1, c. 1 della l. 20 del 1994. Quest'ultimo elemento è stato oggetto di numerosi dibattiti che da un'iniziale *self restraint*, hanno permesso poi un'estensione del giudizio alla congruità ed alla ragionevolezza delle scelte discrezionali⁽⁵⁹⁾.

Altro elemento è il criterio di imputazione, il quale può presumersi che sia limitato ai casi di dolo o colpa grave. Quest'ultima deve intendersi come una condotta caratterizzata da negligenza, imprudenza, imperizia, posta in essere con la mancata osservazione dei livelli minimi di diligenza richiesti in base al caso concreto, al tipo di attività ed alla professionalità dell'agente⁽⁶⁰⁾. La diligenza in questione deve essere intesa non già come la normale diligenza del *pater familias*, bensì con quella specifica diligenza necessaria per le caratteristiche e la natura della specifica attività svolta⁽⁶¹⁾. Invece, nel caso dell'identificazione del dolo, la questione risulta meno complessa poiché si configura nella volontà di non adempiere agli obblighi di servizio⁽⁶²⁾. Nella valutazione deve essere tenuto in considerazione non solo il grado di consapevolezza dell'agente, ma anche il livello di funzionalità dell'organizzazione della quale fa parte. Infatti, se sono presenti disfunzioni organizzative, allora sono rilevanti «soltanto i comportamenti colposi di particolare gravità, mentre nell'ambito delle

⁽⁵⁹⁾ v. M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. II, Giuffrè, Milano, II ed., 1993, pp.55-56; L. IEVA, *La responsabilità erariale del dirigente per disorganizzazione amministrativa*, Riv. Corte Conti, n. 3 del 2006, p. 350 - 352; F. LILLO, *La responsabilità amministrativa tra discrezionalità e merito* [nota a C. Conti reg. Lombardia, sez. giur. Milano, 2 maggio 2005, n. 324]. Giur. It., 2006, 5, p. 1069.

⁽⁶⁰⁾ v. C. conti, sez. un., 10 giugno 1997, n. 56/A

⁽⁶¹⁾ cfr. D. CHINDEMI, *Il danno erariale in materia di responsabilità medico-sanitaria*, in Resp. civ. e prev. N. 5 del 2011, pp. 1166 e ss.

⁽⁶²⁾ v. C. conti, sez. un., 25 ottobre 1996, n. 63/A; sez. giur. Lazio, 28 ottobre 1998, n. 2246, cit.; sez. giur. Marche, 12 luglio 2001, n. 86301; sez. giur. Umbria, 21 ottobre 2003, n. 390.

organizzazioni di buon livello [...] anche comportamenti non particolarmente gravi in linea assoluta»⁽⁶³⁾.

Infine, vi è il nesso di causalità, il quale può essere definito come il rapporto che lega la condotta dell'agente all'evento dannoso e, secondo l'analisi della giurisprudenza, sarebbe riconducibile al *principio della teoria causale*⁽⁶⁴⁾.

⁽⁶³⁾ cfr. C. conti, sez. un. 10 giugno 1997, n. 56; sez. un. 10 giugno 1997, n. 66, cit.

⁽⁶⁴⁾ v. Cass., sez. un., 11 gennaio 2008, n. 581.

CONCLUSIONI

L'obiettivo del lavoro è stato quello di identificare le varie declinazioni della responsabilità che interessano la pubblica amministrazione, dapprima analizzando l'aspetto evolutivo per passare, poi, a considerare aspetti differenti come la stessa natura giuridica della responsabilità e le diverse tipologie che ne derivano.

L'analisi degli aspetti evolutivi, della natura giuridica e degli elementi costitutivi della responsabilità, attraverso un confronto fra le pronunce e le ipotesi poste dalla dottrina e dalla giurisprudenza, hanno permesso di porre le basi per comprendere l'orientamento del moderno legislatore in merito a tale tematica. Nel quadro economico attuale l'efficienza del sistema-paese rappresenta un elemento chiave ai fini delle decisioni di investimento provenienti da tutto il mondo e, di conseguenza, il processo di responsabilizzazione all'interno delle P.A. costituisce una vera e propria esigenza proveniente sia dall'utenza, sia dagli *stakeholders* internazionali. In seguito alla definizione del perimetro della responsabilità della P.A. sotto un punto di vista teorico, i recenti interventi del legislatore sono stati orientati alla repressione di quei fenomeni in grado di deturpare l'immagine della P.A., causando, inoltre, dell'inefficienze nel sistema dei servizi pubblici. Trattasi dei fenomeni della corruzione e dell'assenteismo, per i quali il sistema di responsabilità è stato inasprito, prevedendo il licenziamento e l'allontanamento perpetuo di tali soggetti da ogni possibilità di contrarre con la P.A.

La trattazione delle tipologie di responsabilità permette la comprensione delle violazioni per le quali risponde il singolo dipendente

rispetto a quelle a cui è sottoposta la P.A. (considerata come complesso organizzato), dato che nel primo caso ci si trova in presenza di una persona fisica, mentre nel secondo trattasi di persona giuridica. Le novità più recenti in tal senso riguardano, da un lato la responsabilizzazione dei singoli dipendenti preposti ad attività di carattere informatico, mentre dall'altro vi è la responsabilità dello Stato per violazione delle normative di matrice comunitaria.

La progressiva evoluzione della tematica della responsabilità della P.A. è data anche dalla presenza del danno all'immagine della P.A., argomento trattato nella parte finale del lavoro. Si tratta di una fattispecie di recente configurazione, la quale comporta un'ulteriore aggravio in capo al dipendente. Il danno all'immagine è ancora oggetto di dibattiti in giurisprudenza, vista la mancanza di interventi normativi finalizzati alla definizione della disciplina applicabile e, in particolare, il *quantum* di tale danno. Lo stato mutevole e di non chiara identificazione della fattispecie, con particolare riferimento ai profili processuali che ne derivano, comporta la necessità di un ulteriore intervento normativo rispetto a quello illustrato, in modo che possano essere meglio definiti i suoi tratti, differenziandolo dalle figure riconducibili alla responsabilità amministrativa e contabile.

BIBLIOGRAFIA

ACONE M., *Diritto e processo nelle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici: dalla direttiva CEE 89/665 alla l. comunitaria per il 1991*, in *Foro it.*, 1992.

ALESSI R., *La responsabilità della P.A.*, Milano, 1951; ID., *L'illecito e la responsabilità civile degli enti pubblici*, Milano, 1972.

BAILO F., *E-government: La responsabilità della P.A. e dei propri agenti nel rapporto con gli amministrati*, tesi di dottorato, Università degli studi di Genova, a.a. 2008-2009.

BONASI A., *La responsabilità dello Stato per gli atti dei suoi funzionari*, Loescher, Roma, 1886.

BONILINI G., *Il danno non patrimoniale*, Giuffrè, Milano, 1983.

BRIZI S., *Il danno all'immagine della pubblica amministrazione*, Rivista amministrativa della Repubblica italiana, Milano, 2007.

CANALE A., *Il primo codice di giustizia contabile: le novità in tema di attività istruttoria e di accertamento del danno erariale*, Rivista web della Corte dei conti, Fasc. web n. 22/2018.

CASSETTA E., voce *Responsabilità della P.A.*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. XIII, Torino, 1997.

CAVALLARO M.C., *Potere amministrativo e responsabilità civile*, Torino, 2004.

CAVALLO PERIN R., *Il riparto di giurisdizione, Relazione al Convegno su Il Consiglio di Stato durante la presidenza di Santi Romano*, presso il Consiglio di Stato, 6 febbraio 2003, in *giustizia-amministrativa.it*.

CHINDEMI D., *Il danno erariale in materia di responsabilità medico-sanitaria*, in *Resp. civ. e prev.*, n. 5 del 2011.

- CLARICH M., *La responsabilità civile della P.A. nel diritto italiano*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1989.
- CORRADINO M., *La responsabilità della pubblica amministrazione*, Giappichelli, Torino, 2011, pp. 1-130, pp. 151-212, pp. 305-320.
- D'ALBERTI M., *Lezioni di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2017.
- DE PALMA M., GAROFOLI R., RACCA G.M., *Responsabilità della pubblica amministrazione e risarcimento del danno innanzi al giudice amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 1- 30.
- DE VALLES A., *Elementi di diritto amministrativo*, Padova 1965.
- DUNI G., *Lo Stato e la responsabilità patrimoniale*, Milano, 1968.
- ESPOSITO C., *La responsabilità dei funzionari e dei dipendenti pubblici secondo la Costituzione*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1951; ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954.
- FERRARI E., *Dall'illecito dell'ente pubblico al fatto amministrativo dannoso*, in *Studi in onore di A. AMORTH*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1982.
- GARRISI G., *Figure di responsabilità introdotte dal nuovo C.A.D. e l'apporto del data protection officer nei processi di digitalizzazione*, pubblicato su «Information security», anno III, n. 12, 2018.
- GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, vol. II, Giuffrè, Milano, II ed., 1993.
- GRASSO G., *La discrezionalità del giudice. Le esperienze in Italia e Germania. Spunti per una comparazione funzionale all'esercizio delle professioni giuridiche*, Atti del convegno, Napoli, 15-16 ottobre 2010.
- IEVA L., *La responsabilità erariale del dirigente per disorganizzazione amministrativa*, *Riv. Corte Conti*, n. 3 del 2006.

LILLO F., *La responsabilità amministrativa tra discrezionalità e merito* [nota a C. Conti reg. Lombardia, sez. giur. Milano, 2 maggio 2005, n. 324].
Giur. It., 2006.

NAPOLITANO G., *La responsabilità civile*, in AA. VV. (a cura di S.C. DE BRANCO e altri), *Le responsabilità del pubblico impiegato*, Padova, 2003.

PAVONI F., *Prime considerazioni sul lodo Bernardo ed, in particolare, sulla sua incidenza in tema di risarcibilità del danno all'immagine della p.a.* (nota a C. conti, sez. giur. Lazio, 1 ottobre 2009 n. 424); ID., *La corte costituzionale salva il "Lodo Bernardo" (nota a C. cost. 15 dicembre 2010 n. 355).*

PERROTTA D., *Il danno all'immagine della pubblica amministrazione, tra tendenze giurisprudenziali (espansive), scelte del legislatore (restrittive) e il nuovo codice di giustizia contabile*, articolo n. 4 del 2018, pubblicato su «Federalismi.it: rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo».

PERIN M., *Lodo Bernardo, decreto correttivo ancora molto limitativo delle indagini e la quasi abolizione della lesione all'immagine pubblica*, in LexItalia.it, n. 7/8 del 2009.

PROTTO M., *La responsabilità della P.A. per lesioni di interessi legittimi come responsabilità da «contatto» amministrativo*, in *Resp. civ. e prev.*, n. 1/2001.

RENNA M., *Il responsabile del procedimento a (quasi) dieci anni dell'entrata in vigore della l. n.241*, in *Dir. amm.*, 2000, p. 505; ID., *Il responsabile del procedimento nell'organizzazione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 1994.

RODRIQUEZ S., *Tangenti e danno all'immagine: un altro intervento del giudice contabile*, nota a Corte Conti, Sez. I, 7 dicembre 2007, n. 501, *Resp. Civ. e prev.*, n. 5 del 2008.

- ROMANO S., *Principi di diritto amministrativo italiano*, 3^a ed., Milano, Soc. ed. Lib., 1912, pp. 62 e ss.; ID, *Sulla pretesa risarcibilità degli interessi legittimi: se sono risarcibili, sono diritti soggettivi*, relazione al 43° Convegno di studi amministrativi, «*Risarcibilità dei danni da lesione di interessi legittimi*», Varenna, Villa Monastero 18-20 settembre 1997, in *Atti del Convegno*, Giuffrè, 1998.
- RUSSO C., *Responsabilità della pubblica amministrazione per illecito del dipendente*, in “Libro dell’anno 2016”, pubblicato da «Enciclopedia italiana Treccani», Roma, 2016.
- SANDULLI A.M., *Diritto amministrativo*, vol. II, Jovene Editore, Napoli, 1989.
- SICA M., *Diritto comunitario e giustizia amministrativa: prima riflessione a margine di una recente sentenza della Corte di Giustizia della CEE*, in *Riv. dir. proc.*, 1991.
- SORACE D., *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Bologna, 2007.
- STRAZZA M., *La nascita della Pubblica Amministrazione: dalla Rivoluzione Francese a Napoleone*, in «Storia in network», n. 148 del 2009.
- TENORE V., *Il Manuale del pubblico impiego privatizzato*, EPC editore, Roma, 2015.
- TRIMARCHI F., *L’elemento soggettivo nell’illecito provvedimento*, in *Dir. amm.*, 2008.
- TORRENTE A., *La responsabilità indiretta della P.A.*, in *Riv. Dir. Civ.*, 1958.
- VETRO A., *La “compensatio lucri cum damno” nei processi contabili, alla luce della sentenza 15 gennaio 2016, n. 5 della Sezione giurisdizionale della Corte dei Conti per la Sardegna*, in “<http://www.giuristidiamministrazione.com/>” (4 febbraio 2016).
- ZANOBINI G., *Corso di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1940.

SITOGRAFIA

ALOIA A., *D.P.R. 62/2013, ecco il nuovo codice di comportamento dei dipendenti pubblici*, 6 agosto 2013, articolo pubblicato su «Studiocataldi.it: il quotidiano giuridico»;

“https://www.studiocataldi.it/news_giuridiche_asp/news_giuridica_14072.asp”.

BELANI M.L., *La responsabilità dello stato per violazione del diritto comunitario con particolare riferimento all'elemento soggettivo dell'illecito*, 4 dicembre 2013, articolo pubblicato su «Just to win: formazione giuridica»;

“<https://www.justowin.it/new/2017/12/04/la-responsabilita-dello-stato-per-violazione-del-diritto-comunitario-con-particolare-riferimento-allelemento-soggettivo-dell-illecito/>”.

BRANDOLINI E., FRANCAVIGLIA R., *Sistematica ed evoluzione delle responsabilità nella PA*, 9 settembre 2004, articolo pubblicato su «Diritto.it»;

“<https://www.diritto.it/evoluzione-delle-responsabilita-nella-pa/>”.

BUSICO L., *La responsabilità dei pubblici dipendenti ed il potere disciplinare*, 5 novembre 2009, articolo pubblicato su «Diritto.it»;

“<https://www.diritto.it/la-responsabilita-dei-pubblici-dipendenti-ed-il-potere-disciplinare-cenni-alle-recenti-riforme-normative/>”.

CASTELLANETA M., *Giudicato: la Corte di giustizia chiarisce il rapporto con il diritto Ue, notizie e commenti sul diritto internazionale e dell'unione europea*, 12 luglio 2014, articolo pubblicato su «Marinacastellaneta.it: notizie e commenti sul diritto internazionale e dell'Unione Europea»;

“<http://www.marinacastellaneta.it/blog/giudicato-la-corte-di-justizia-chiarisce-il-rapporto-con-il-diritto-ue.html>”.

CASTORINA A.V., *Le origini della responsabilità della pubblica amministrazione*, 9 maggio 2018, articolo n. 3 pubblicato su «Ratio Iuris: rivista di analisi e cultura giuridica»;

“<https://www.ratioiuris.it/le-origini-della-responsabilita-della-pubblica-amministrazione/>”.

CIURCA R., *La natura giuridica della responsabilità della Pubblica Amministrazione*, 1 febbraio 2017, articolo pubblicato su «Camminodiritto.it: rivista di analisi e cultura giuridica»;

“<https://www.camminodiritto.it/articolosingolo.asp?indexpage=1815>”.

FERRARO F., *Responsabilità dello Stato [dir. UE]*, saggio pubblicato nella sezione online de «l'Enciclopedia italiana Treccani», 2014.

“[http://www.treccani.it/enciclopedia/responsabilita-dello-stato-dir-ue_\(Diritto-on-line\)](http://www.treccani.it/enciclopedia/responsabilita-dello-stato-dir-ue_(Diritto-on-line))”.

FOTI M.L., *La responsabilità della Pubblica Amministrazione e verso la Pubblica Amministrazione*, all'interno di “Guida di diritto amministrativo”, pubblicata su «Studiocataldi.it: il quotidiano giuridico», 2018;

“<https://www.studiocataldi.it/guida-diritto-amministrativo/responsabilita-pubblica-amministrazione-e-verso-pa.asp>”.

GIANNINI D., *PA – Unione Europea - attuazione delle norme da parte dello Stato*, pubblicato su «Dejure: periodico plurisettimanale», 2017;

“https://www.iusexplorer.it/Pubblica/FascicoloDossier/Responsabilit%C3%A0_dello_Stato_per_violazione_del_diritto_europeo/?idDocMaster=4879365&idDataBanks=19&canale=13#”.

LA SELVA P., *La storica sentenza della Corte di Cassazione del 22 luglio 1999 n.500: La risarcibilità dell'interesse legittimo*, 29 dicembre 2016, pubblicato su «Iusinitinere.it: rivista giuridica»;

“<https://www.iusinitinere.it/la-storica-sentenza-della-corte-di-cassazione-22-luglio-1999-n-500-la-risarcibilita-dellinteresse-legittimo-75>”.

LAVEZZARO P., *Il responsabile della Conservazione*, 13 febbraio 2017, in «Teamsystem»;

“<https://www.teamsystem.com/store/blog/digitalizzazione/responsabile-della-conservazione/>”.

LOSITO A., *Riforma P.A. Madia – Polo Unico e visite fiscali dipendenti pubblici*, 13 aprile 2019, pubblicato su «Guidafisco.it»;

“<https://www.guidafisco.it/riforma-pa-legge-delega-dipendenti-pubblici-1236>”.

MALIARDO D., *Il responsabile della transizione digitale: la circolare del Ministero*, articolo del 2 ottobre 2018, pubblicato su «Giurdanella.it – rivista di diritto amministrativo»;

“<https://www.giurdanella.it/2018/11/23/il-responsabile-per-la-transizione-digitale-nelle-p-a/>”.

MATTIOLI E., *Riforma della p.a.: performance e pubblico impiego*, articolo del 22 giugno 2017, pubblicato su «eDotto.com»;

“<https://www.edotto.com/articolo/riforma-della-pa-performance-e-pubblico-impiego>”.

MIRANDA C., *Il Data Protection Officer nella pubblica amministrazione*, articolo del 26 marzo 2018, pubblicato su «Cyberlaws.it»;

“<https://www.cyberlaws.it/2018/data-protection-officer-dpo-pubblica-amministrazione/>”.

PRUDENZANO L., *Responsabilità civile dei magistrati all’italiana: nuova condanna della Corte UE*, articolo del 23 gennaio 2012, pubblicato su «Altalex.com»;

“<https://www.altalex.com/documents/news/2012/01/23/responsabilita-civile-dei-magistrati-all-italiana-nuova-condanna-della-corte-ue>”.

SANTONICOLA R., *La responsabilità disciplinare e profili di compatibilità con la responsabilità dirigenziale*, articolo del 15 gennaio 2018, pubblicato su «Iusinitinere.it»;

“<https://www.iusinitinere.it/la-responsabilita-disciplinare-profil-compatibilita-la-responsabilita-dirigenziale-7084>”.

SAVINO N., *Due responsabili distinti per conservazione e gestione documentale: come possono collaborare?*, S1080734 articolo del 5 ottobre 2015, pubblicato su «Agendadigitale.eu»;

“<https://www.agendadigitale.eu/cultura-digitale/due-responsabili-distinti-per-conservazione-e-gestione-documentale-come-possono-collaborare/>”.

SAETTA B., *Data protection officer*, articolo del 16 novembre 2018, pubblicato su «Protezionedatipersonali.it»;

“<https://protezionedatipersonali.it/data-protection-officer>”.

STAINED R., *L.69/2015: Come cambia la lotta alla corruzione*, articolo del 1 marzo 2016, pubblicato su «Lavocedeldiritto.it: rivista giuridica»;

“<http://www.lavocedeldiritto.it/index.php/altri-diritti/item/824-1-69-2015-come-cambia-la-lotta-alla-corruzione>”.

SURRENTI C., ZANARDO L., *Trasparenza della PA: nuovo regolamento ANAC in materia di esercizio del potere sanzionatorio*, articolo del 16 gennaio 2017, pubblicato su «Diritto24.com»;

“http://www.diritto24.ilsole24ore.com/art/dirittoAmministrativo/2017-01-16/trasparenza-pa-nuovo-regolamento-anac-materia-esercizio-potere-sanzionatorio-160855.php?refresh_ce=1”.

VIRDIS N., *La responsabilità precontrattuale della pubblica amministrazione: la Plenaria ne chiarisce i presupposti*, articolo del 19 giugno 2018, pubblicato su «Altalex.com».

“<https://www.altalex.com/documents/news/2018/05/08/responsabilita-precontrattuale-pa>”.