

Pubblica amministrazione

RESPONSABILITÀ VERSO I CITTADINI

Nei pubblici servizi Pa assimilata alle imprese commerciali

I dipendenti chiamati a rispondere se ledono diritti soggettivi

PAGINA A CURA DI
Maurizio Di Rocco

■ Nella realizzazione delle sue funzioni e dei suoi compiti, la pubblica amministrazione entra continuamente in rapporto con altri soggetti giuridici, pubblici o privati, nei confronti dei quali assume spesso obblighi precisi, sia contrattuali che extra-contrattuali: la violazione di tali obblighi può comportare diverse forme di responsabilità a carico della Pa, con diverse tipologie di sanzione.

Responsabilità giuridica

In linea generale, la responsabilità giuridica della Pa può essere di carattere civile, penale od amministrativa e si fonda sostanzialmente sugli stessi principi di qualunque altra responsabilità, ovvero sulla antigiuridicità e/o colpevolezza del comportamento tenuto, nonché sull'esistenza di un nesso di causalità tra quel comportamento e l'evento dannoso verificatosi.

Il concetto di responsabilità amministrativa, tuttavia, non riguarda solo la responsabilità della Pa nei confronti di altri soggetti, ma anche la responsabilità dei singoli funzionari e dipendenti pubblici nei confronti di terzi

"estranei" o della stessa amministrazione. La prima forma di responsabilità trova il suo fondamento nell'articolo 113 della Costituzione, dove è stabilito che contro gli atti della Pa è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti soggettivi. Nello specifico, questo tipo di responsabilità è quella che ricade sullo Stato o su un altro ente pubblico quando vengono violati gli obblighi assunti nei confronti di altri soggetti, indipendentemente che tali obblighi siano stati assunti volontariamente (per contratto), oppure per legge (come nel caso degli obblighi di trasparenza o di assunzione). In tutti i casi, la violazione di tali obblighi, se lesiva di un diritto soggettivo, può dar luogo ad una responsabilità propria delle Pa, che la dottrina e la giurisprudenza ricollegano alla tipologia della responsabilità contrattuale.

Quando il fatto illecito, invece, non risulta collegato ad alcun rapporto giuridico preesistente, si dovrà parlare di responsabilità extracontrattuale della Pa, che sussiste anche quando si tratti di atti penalmente rilevanti compiuti da un dipendente che abbia agito in nome e per conto dell'amministrazione.

Responsabilità civile

La responsabilità civile diretta dei funzionari e dipendenti pubblici verso i terzi trova una disciplina nel Testo unico numero 3 del 1957, che regola i rapporti di pubblico impiego. L'articolo 22 dispone che la responsabilità personale dei dipendenti pubblici sussiste solo allorché essi cagionino ad altri un danno ingiusto, inten-

dendosi per tale la lesione dei diritti soggettivi dei terzi, commessa con dolo o colpa grave. In queste ipotesi, il privato potrà esercitare l'azione di risarcimento dei danni, oltre che nei confronti del pubblico dipendente, anche nei confronti dell'amministrazione, purché l'atto o la condotta da cui trae origine l'evento dannoso sia stato compiuto in nome e per conto della medesima.

Un'ulteriore forma di responsabilità è poi quella che può ricadere sugli stessi funzionari e sui dipendenti pubblici per aver agito illecitamente nei confronti dell'amministrazione da cui dipendono: essa può essere di carattere meramente disciplinare, oppure anche di tipo patrimoniale ed è soggetta, per lo più, al controllo gerarchico interno della Pa e a quello giurisdizionale della Corte dei conti.

Fornitura di pubblici servizi

La responsabilità della Pa può derivare anche dalla semplice fornitura di pubblici servizi. La giurisprudenza che si è occupata della questione è andata sempre più parificando la Pa a una comune impresa commerciale, applicando ad essa tutte le regole civilistiche normalmente applicabili nella consueta contrattazione tra imprese e consumatori. La Pa che opera nei pubblici servizi è quindi chiamata a rispettare gli stessi obblighi e gli stessi principi fondamentali fissati dalle norme di settore, in primis dal Codice del consumo, pur rimanendo libero il legislatore di fissare norme speciali che non siano in contrasto.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Lo schema. Nella attività di gestione

Iter semplice per il danneggiato

■ Nel diritto civile la responsabilità per prestazioni sanitarie ha subito una sostanziale evoluzione, di pari passo con l'evolverse della dottrina e della giurisprudenza. Così già la Cassazione, con sentenza n.2042 del 2 febbraio 2005, ebbe modo di inquadrare la responsabilità dell'ente ospedaliero come forma di responsabilità contrattuale, statuendo altresì che essa può conseguire, a norma dell'articolo 1218 del Codice civile, sia dall'inadempimento di quelle obbligazioni che sono proprie del debitore, sia dall'inadempimento della prestazione medico-professionale svolta direttamente dal sanitario, che assume la veste di ausiliario necessario del debitore, ex articolo 1228 del Codice civile.

Strutturato il rapporto tra ospedale e cittadino come un rapporto di tipo contrattuale connesso alla semplice accettazione del paziente all'interno della struttura, la giurisprudenza si è poi ulteriormente evoluta definendo un vero e proprio ob-

bligo "di protezione" nei confronti di quest'ultimo, che si estende a tutte le situazioni o attività accessorie che si verificano durante il ricovero.

Essendo la relativa responsabilità di natura contrattuale, il presunto danneggiato dovrà soltanto provare l'esistenza del contratto e del danno, spettando poi alla struttura l'onere di provare l'infondatezza delle pretese altrui, ovvero la sussistenza di cause di esonero della propria colpa.

Attività di gestione

Nell'esercizio di attività materiali, quindi non amministrative e non autoritative quali, ad esempio, la gestione delle strade o delle strutture scolastiche, la Pa risponde in tutti i casi per i danni commessi, sia a titolo di responsabilità propria che a titolo di responsabilità oggettiva.

In queste fattispecie la Pa risponde più spesso a titolo oggettivo, che per colpa o dolo, cosicché il danneggiato dovrà soltan-

to dimostrare il nesso causale tra danno e fatto precedente, mentre rimarrà a carico dell'amministrazione l'onere di dimostrare l'impossibilità di poter scongiurare tale danno.

Una prima importante sentenza è stata quella emessa dalla Cassazione civile nel 2008 (n.15042 del 6 giugno 2008), relativa ad un caso di risarcimento derivante dalla presenza di insidie o trabocchetti sulle strade: la tradizionale esenzione di responsabilità fino a quel momento riconosciuta a favore dell'ente pubblico che gestiva la strada, fu superata dalla giurisprudenza della Corte, in applicazione del principio generale che è risarcibile ogni danno cagionato da una caratteristica intrinseca del bene demaniale, sussistendo al riguardo uno specifico onere della Pa di dimostrare di aver fatto tutto il possibile per evitare l'evento dannoso, oppure che lo stesso è stato comunque dovuto a circostanze del tutto imprevedibili e straordinarie.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

ATTENTI A...



La responsabilità amministrativa
È la responsabilità della P.a. nei confronti di altri soggetti, ma anche quella di singoli funzionari e dipendenti pubblici nei confronti di terzi estranei o della stessa amministrazione.

VIAGGIO TRA LE SENTENZE

Nell'ambito del diritto civile la responsabilità per prestazioni sanitarie ha subito una sostanziale evoluzione negli anni

La giurisprudenza

01 | PRESTAZIONI SANITARIE

La responsabilità dell'ente ospedaliero è una forma di responsabilità contrattuale che può conseguire dall'inadempimento delle obbligazioni proprie del debitore, o dall'inadempimento della prestazione svolta direttamente dal sanitario. Il presunto danneggiato dovrà pertanto provare solo l'esistenza del contratto e del danno, spettando poi alla struttura l'onere di provare l'infondatezza delle pretese altrui.

Cassazione, sentenza n.2042 del 2 febbraio 2005

02 | ATTIVITÀ DI GESTIONE

Nell'esercizio di attività materiali, quindi non amministrative né autoritative quali, ad esempio, la gestione delle strade o delle strutture scolastiche, la P.a. risponde in tutti i casi per i danni commessi, sia a titolo di responsabilità propria, che a titolo di responsabilità oggettiva.

Cassazione civile, sentenza n.15042 del 6 giugno 2008

03 | POTERI AUTORITATIVI

I vincoli urbanistici degli enti pubblici locali che intaccano i diritti soggettivi di un privato devono avere un termine finale, trascorso il quale per i proprietari sorge un diritto risarcitorio.

Corte costituzionale, sentenza

n.55 del 29 maggio 1968

04 | UFFICI FINANZIARI

Il diritto al risarcimento del danno patrimoniale spetta al contribuente che ha inutilmente segnalato alle Entrate di non essere tenuto al pagamento di alcune somme richieste con gli avvisi di accertamento notificati. Secondo la Corte, infatti, in questi casi il comportamento omissivo dell'Amministrazione finanziaria costringe il contribuente a spendere tempo e denaro nella proposizione di un ricorso che potrebbe essere evitato se il dipendente dell'Agenzia effettuasse i dovuti controlli richiesti.

Cassazione civile, sentenza n. 5120 del 3 marzo 2011

