

RESPONSABILITA'
<< CIVILE >>
EXTRA CODICE

Prof. Adabella Gratani

RESPONSABILITA'
AMMINISTRATIVA/ERARIALE

**AZIONE
AMMINISTRATIVA**



AZIONE CIVILE



RESPONSABILITA' CIVILE

Rispondere

Elemento soggettivo (dolo/colpa)

Danno

Nesso causale

risarcimento

CODICISTICA

Contrattuale/extracontr.

EXTRA – CODICISTICA

extracontrattuale

RESPONSABILITA' ERARIALE



SINONIMI?

RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVA
RESPONSABILITA' ERARIALE

La responsabilità amministrativa è

Imputabile a colui che,

- legata ad una pubblica amministrazione da un rapporto di servizio
- cagioni un **danno** al pubblico erario,
- in conseguenza di una violazione dolosa o gravemente colposa, dei suoi obblighi di servizio

○ DANNO ERARIALE



○ AZIONE CIVILE?



RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVA

RESPONSABILITA' ERARIALE



CORTE DEI CONTI

DANNO ERARIALE

L'AZIONE AMMINISTRATIVA

è lo strumento attraverso il quale la PA intende essere risarcita per la condotta del proprio dipendente a causa del danno erariale subito

DANNO ERARIALE è una diminuzione patrimoniale direttamente o indirettamente prodotta dal soggetto agente alla pubblica amministrazione.

Si ha **danno erariale indiretto**

quando la struttura pubblica ha dovuto operare un esborso verso i terzi (ad es. pazienti o loro eredi) ai quali il dipendente abbia prodotto illecitamente un pregiudizio.



Quando la struttura pubblica è condannata a pagare un risarcimento al cittadino (ad es. al paziente) ovvero paghi in sede transattiva, questo risarcimento configura un danno all'erario, appunto il c.d. danno erariale indiretto.

E questo danno erariale rappresenta il presupposto della responsabilità amministrativa del sanitario

AZIONE CIVILE



L'AZIONE CIVILE

È lo strumento con il quale il cittadino chiede i danni alla PA per le lesioni dallo stesso subite direttamente ricollegate alla condotta del dipendente.

il cittadino (ad es. il paziente) danneggiato dal comportamento antiggiuridico del dipendente pubblico (ad es. del sanitario legato ad una struttura sanitaria pubblica) **potrà agire o direttamente verso il dipendente o verso la struttura pubblica.**



RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVA

RESPONSABILITA' ERARIALE



CORTE DEI CONTI

DANNO ERARIALE

AZIONE CIVILE?



SENZA UNA
RESPONSABILITA'
ERARIALE

È POSSIBILE UNA
RESPONSABILITA'
AMMINISTRATIVA

ALLORA quando la struttura pubblica **NON È** condannata a versare un risarcimento al cittadino in sede civile
NON si ha neppure l'azione avanti alla Corte dei Conti?



In realtà non è così anche perché lo stato /enti territoriali/enti pubblici
Possono valutare , ad esempio che l'immagine della PA è stata lesa E
QUINDI NECESSITANO COMUNQUE DI AGIRE CONTRO IL DIPENDENTE

ERGO SE E' VERO CHE LA CONDANNA CIVILE AL RISARCIMENTO E' IL
PRESUPPOSTO PER L'AZIONE AMMINISTRATIVA , NON E' VERO IL CONTRARIO

RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVA

DANNO ERARIALE

AZIONE CIVILE?



Il danno erariale
È una diminuzione patrimoniale
direttamente o indiretta
dal soggetto agente a carico
dell'amministrazione.

il cittadino (ad es. il paziente) danneggiato
dal comportamento antiggiuridico del
dipendente pubblico (ad es. del sanitario
presso una struttura sanitaria pubblica)
agisce verso il
ente verso il
struttura pubblica.

BASE GIURIDICA ?

si ha danno erariale indiretto
quindi
oppo
pa
di
un

il danneggiato agisce verso la struttura

referimento costituzionale nell'art. 28 COST

«I **funzionari** e i **dipendenti** dello Stato e degli enti pubblici sono
direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative,
degli **atti compiuti in violazione di diritti**.

In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici»

ovvero paghi in sede transattiva, questo
risarcimento configura un danno all'erario,
danno erariale indiretto.
Il danno erariale rappresenta il
risarcimento della responsabilità
amministrativa del sanitario

AZIONE SUSSIDIARIA?



CORTE DEI CONTI

RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVA

BASE GIURIDICA ? ART. 28 COST

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

INTERPRETAZIONE - **sul piano letterale**,
LA RESPONSABILITÀ CIVILE PRIMARIA e DIRETTA del dipendente,
E SOLO UNA RESPONSABILITÀ SUSSIDIARIA E DI GARANZIA DELLO STATO

AZIONE SUSSIDIARIA?

SCOMPENSI

per il danneggiato un obbligo di previa escussione del dipendente, e solo in caso di esito negativo o comunque insoddisfacente di tale azione ci si potrebbe rivolgere allo Stato o all'ente pubblico.

FRUSTRANDO LE AZIONI

per il dipendente, qualsiasi servizio/attività sarebbe assai compressa per il timore della responsabilità patrimoniale diretta

CORREZIONE DELL'AZIONE

CONSEGUENZA

la **giurisprudenza** ha forzato il significato letterale della norma

sostenendo che nell'art. 28 Cost. l'affermazione della responsabilità diretta del dipendente non fa venire meno la responsabilità diretta dell'ente pubblico

QUINDI AMMISSIBILE L'AZIONE DIRETTA *VERSUS* STATO/ENTI PU

RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVA

DANNO ERARIALE

CORREZIONE DELL'AZIONE

BASE GIURIDICA ? ART. 28 COST

*Dunque, dal medesimo fatto dannoso nascono
due responsabilità dirette,*

- una del dipendente e*
 - una dell'ente pubblico,*
- e il danneggiato è libero di rivolgersi subito
all'uno o all'altro*

RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVA

DANNO ERARIALE

CORREZIONE DELL'AZIONE

BASE GIURIDICA ? ART. 28 COST

***SE il danneggiato è libero di rivolgersi subito
all'uno o all'altro
ALLORA SI RIVOLGERA' ALLO STATO SICURO
DI TROVARE LA CAPIENZA PATRIMONIALE***
Il danneggiato agisce verso la struttura pubblica perché
questa è più solvibile e perché la relativa azione è
giuridicamente più agevole

MA

RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVA

ART. 28 COST. «I **funzionari** e i **dipendenti** dello Stato e degli enti pubblici sono **direttamente responsabili**, secondo le leggi penali, **civili e amministrative**, degli **atti** compiuti in **violazione** di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici»

DANNO ERARIALE

AZIONE AMMINISTRATIVA

AZIONE CIVILE



DIFFERENZA TRA LE AZIONI

IL GIUDIZIO DI
RESPONSABILITÀ
AMMINISTRATIVA PER DANNO
ERARIALE INDIRETTO
avanti alla Corte dei Conti

è diverso

DAL **giudizio civile di rivalsa** della
amministrazione contro il dipendente,

DAL **giudizio civile di**
risarcimento del danno
Cittadino **VERSUS** Amministrazione

RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVA

ART. 28 COST. «I **funzionari** e i **dipendenti** dello Stato e degli enti pubblici sono **direttamente responsabili**, secondo le leggi penali, **civili** e **amministrative**, degli **atti** compiuti in **violazione** di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici»

DANNO ERARIALE

AZIONE AMMINISTRATIVA

AZIONE CIVILE



DIFFERENZA TRA LE AZIONI

perché?

- L'Accertamento di Responsabilità AMM.VA è nuovo ed autonomo rispetto al giudizio civile di risarcimento danni
- L'esito di quel giudizio civile concluso **TRA PRIVATO /STATO** non è in grado di preconstituire l'esito del giudizio di responsabilità amministrativa.

IL dipendente NON PUO' ESSERE CHIAMATO a rispondere davanti alla Corte dei conti di una sua attività che è già stata oggetto di un giudizio civile o di una transazione alle quali NON HA PARTECIPATO

RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVA

AZIONE CIVILE



AZIONE AMMINISTRATIVA



Esempio

legge n. 24 del 2017 danno erariale indiretto responsabilità connessa allo svolgimento dell'attività sanitaria
Malpractice

IL dipendente NON PUO' ESSERE CHIAMATO a rispondere davanti alla Corte dei conti di una sua attività che è già stata oggetto di un giudizio civile o di una transazione alle quali NON HA PARTECIPATO

art. 7 disciplina la responsabilità civile della struttura e del sanitario verso i pazienti
NELL'AMBITO DEL CONTRATTO di servizio della cura della salute del paziente

INDI responsabilità civile delle strutture sanitarie (pubbliche e private) versus paziente resta sempre **CONTRATTUALE**

ECCO CHE L'AZIONE PAZIENTE /strutture ospedaliere private e pubbliche
NATURA CONTRATTUALE

MA anche

ECCO CHE L'AZIONE STATO/DIPENDENTE
NATURA CONTRATTUALE

RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVA

DIFFERENZA TRA LE AZIONI

responsabilità erariale



risarcitoria

sanzionatoria

La responsabilità risarcitoria erariale ha una funzione essenzialmente **recuperatoria** della perdita patrimoniale, volta a ripristinare l'equilibrio economico turbato.

ESSA esprime con “illeciti consumati”, “evento” (il danno) e richiede per realizzarsi, una diminuzione del patrimonio pubblico concreto ed attuale, da reintegrare.

Essa è da ricondurre ai principi solidarietà e di inviolabilità dei diritti, ex art. 2 Cost., **con specificazioni proprie** per la responsabilità dei “funzionari ed i dipendenti dello Stato e degli altri enti pubblici”, per i danni cagionati a terzi o al medesimo ente di appartenenza, **ex art. 28 Cost.**

La responsabilità erariale sanzionatoria ha una funzione **essenzialmente di deterrenza**, volta a prevenire la condotta vietata

ESSA si esprime con “illeciti di pericolo”, e quindi di “condotta” di tutela avanzata dei beni-valori coesenziali al sistema giuscontabile pubblico.

ESSA, in quanto ancorata a specifiche fattispecie di illecito, previste e definite in ogni loro aspetto (oggettivo e soggettivo), con sufficiente indicazione anche della misura punitiva, va ricondotta alla fondamentale regola di garanzia, per la quale “nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge”, **ex art. 23 Cost.**

IMPUTABILITA'

▶ **SOGGETTI PASSIVI**

A Chi è imputabile la responsabilità civile

▶ **SOGGETTI ATTIVI**

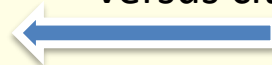
Chi può azionare la responsabilità / chiamare a rispondere



- DIPENDENTE

responsabilità extracontrattuale

versus cittadino (persona fisica/giuridica) (RESP. CIVILE)

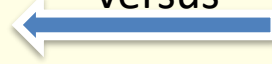


responsabilità contrattuale

- DIPENDENTE

versus

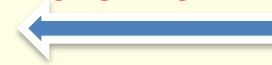
P.A. (RESP. AMM.VA)



- P.A. (CAGIONATO DANNO)

versus cittadino (persona fisica/giuridica) (RESP. CIVILE)

IN VIRTU' DEL PRINCIPIO DI IMMEDIASIMAZIONE ORGANICA



CORTE DEI CONTI



Principio immedesimazione



- il personale (es. docente come i dirigenti scolastici) si trovano in rapporto organico con l'amministrazione statale e non con il singolo istituto,
- con la conseguenza che, per effetto (es dell'art. 61 della legge 11 luglio 1980, n. 312), *sono riferibili direttamente al Ministero della Pubblica Istruzione i comportamenti, anche illeciti, posti in essere dagli insegnanti del suddetto personale docente, sicché sussiste la legittimazione passiva di detto Ministero nelle controversie relative agli illeciti ascrivibili a culpa in vigilando degli stessi docenti.*

ELEM. SOGGETTIVO



- ▶ **RESPONSABILITA' SOGGETTIVA**
- ▶ **DOLO**
- ▶ **COLPA**

- P.A.

Versus cittadino (persona fisica/giuridica) (RESP. CIVILE)

- ▶ **RESPONSABILITA' SOGGETTIVA**
- ▶ **DOLO**
- ▶ **COLPA GRAVE**


- DIPENDENTE

Versus P.A. (RESP. ERARIALE)

ANALISI DEL DOLO ERARIALE

- DOLO CONTRATTUALE
- DOLO PENALE

art. 21, comma 1, [D.L. n. 76/2020](#), è integrato l'art. 1, co 1, L 20/1994 responsabilità del pubblico dipendente che cagioni un danno all'Erario richiedendo il dolo penale tale da richiedere "la prova del dolo quale dimostrazione della volontà dell'evento dannoso"

- 
- ELIMINAZIONE DEL PREGRESSO ORIENTAMENTO
 - DOLO CONTRATTUALE = i criteri relativi al dolo c.d. contrattuale o in adimplendo.
 - In base a questo indirizzo giurisprudenziale, per aversi dolo è sufficiente che i soggetti legati da un rapporto (solitamente di servizio) alla P.A., tengano scientemente un comportamento che violi un loro obbligo, **senza che sia necessaria la diretta e cosciente intenzione di nuocere**, cioè di agire ingiustamente a danno delle pubbliche finanze.
 - INVECE ORIENTAMENTO DOLO PENALE = dolo extracontrattuale o aquiliano
 - COSCIENZA E VOLONTA' DI NUOCERE ex art. 43 c.p., che, per integrare il dolo erariale non si può prescindere dalla volontà dell'evento dannoso, oltre, naturalmente, alla volontarietà della condotta illecita o illegittima.
 - TEORIA giurisprudenza contabile è stata quella per cui il dolo di radice penalistica non è necessariamente e meccanicamente applicabile al processo contabile per responsabilità finanziarie, preferendo il dolo contrattuale per qualificare l'azione dolosa dei dipendenti pubblici

CONDOTTA

Attiva-Passiva

▶ **Lesione diritto assoluto**

- Bene alla vita, alla salute, alla famiglia, etc.
- al patrimonio/proprietà etc.

Bene giuridico lesa=
Diritto assoluto
Da far valere verso chq

- P.A.

Versus cittadino (persona fisica/giuridica) (RESP. CIVILE)



▶ **Lesione diritto DELLA P.A.**

- INNAGINE P.A.
- PATRIMONIO P.A.

- DIPENDENTE

Versus P.A. (RESP. ERARIALE O AZIONE DI RIVALSA)



RESPONSABILITA' << CIVILE >>
extra C.

▶ **Violazione di:**

-
- ATTI UE DOTATI DI EFFICACIA DIRETTA
- ERRATA TRASPOSIZIONE DI DIRETTIVA UE
- RIPARTIZIONE COMPETENZE LIVELLO NAZIONALE
- ATTI DI UN FUNZIONARIO NAZIONALE**
- ATTI **DELLA P.A.** CONTRA EU IUS
- ATTI **DEL LEGISLATORE** CONTRA EU IUS
- ATTI **DEL POTERE GIUDIZIARIO**
- GIUDICATO CONTRA EU IUS**

Es. CONDOTTA PASSIVA



- in tema di responsabilità civile degli insegnanti **per omessa vigilanza**
- (e, quindi, anche nell'eventualità in cui questa omissione sia consistita nella circostanza di aver delegato la funzione stessa ad un terzo)
- ovvero nel caso di danno provocato da un alunno ad un altro alunno (C. Cass. Civ., sez. III, sent. n. 2839/2005),
la sottrazione degli insegnanti statali alle conseguenze dell'applicabilità nei loro confronti della presunzione stabilita dall'art. 2048, II comma, c.c., nei giudizi di danno per culpa in vigilando è attuata dall'indicato art. 61 della legge n. 312/80, non sul piano sostanziale, ovvero incidendo sull'operatività dello stesso art. 2048, II comma, c.c. nei menzionati giudizi, ma esclusivamente sul piano processuale, mediante l'esonero dell'insegnante statale dal processo, nel quale l'unico legittimato passivo è il Ministero della Pubblica Istruzione (Civ., sez. III, sent. n. 10042/2006).
- La prova del dolo o della colpa grave dell'insegnante rileva soltanto ove l'Amministrazione eserciti, successivamente alla sua condanna, l'azione di rivalsa nei confronti del medesimo (C. Cass. Civ., sez. III, sent. cit. n. 2839/2005).

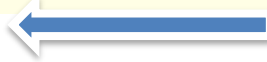
RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVA

NATURA RESPONSABILITA' CONTRATTUALE

SANITARIA, ISTRUZIONE,

• P.A.

Versus cittadino (persona fisica/giuridica) (RESP. CIVILE)



- Nel caso di danno cagionato dall'alunno a sé stesso,
- la responsabilità dell'istituto scolastico e dell'insegnante non ha natura extracontrattuale, bensì contrattuale (ART. 1218 CC), atteso che – quanto all'istituto scolastico – l'accoglimento della domanda di **iscrizione**, con la conseguente ammissione dell'allievo alla scuola, determina l'instaurazione di un vincolo negoziale, dal quale sorge l'obbligazione di vigilare sulla sicurezza e l'incolumità dell'allievo nel tempo in cui questi fruisce della prestazione scolastica in tutte le sue espressioni, anche al fine di evitare che l'allievo procuri danno a se stesso; e che – quanto al precettore dipendente dell'istituto scolastico – tra insegnante e allievo si instaura, per contatto sociale, un rapporto giuridico nell'ambito del quale l'insegnante assume, nel quadro del complessivo obbligo di istruire ed educare, anche uno specifico obbligo di protezione e vigilanza, onde evitare che l'allievo si procuri da solo un danno alla persona.
- L'obbligo di vigilanza sussiste anche durante la ricreazione e l'allontanamento ingiustificato dell'insegnante come quello effettuato senza avvertire il personale sorvegliante costituisce colpa grave.
- **Corte dei Conti – Giudizi responsabilità amministrativa per danno erariale – Sezione Giurisdizionale Puglia – Sentenza n. 546 del 31 maggio 2006**

RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVA

NATURA RESPONSABILITA' EXTRACONTRATTUALE

DA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA ILLEGITTIMA

- P.A.
- SINDACATI

← Versus cittadino (persona fisica/giuridica) (RESP. CIVILE)
← VERSUS P.A. (RESP. ERARIALE)

La responsabilità erariale dei sindacati per i danni da contrattazione integrativa illegittima.

L'art. 40, co. 4 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 dispone che le pubbliche amministrazioni adempiono agli obblighi assunti con i contratti collettivi nazionali o integrativi dalla data della sottoscrizione definitiva e ne assicurano l'osservanza nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti. Tale previsione assicura un'efficacia erga omnes del contratto collettivo del settore pubblico: infatti l'estensione della contrattazione ai lavoratori deriva da tale obbligo di legge, nonché da quello di garantire la parità di tutti i dipendenti previsto dall'art.45, co. 2 del d.lgs. n. 165 del 2001.

- Il danno da contrattazione integrativa/ responsabilità delle delegazioni sindacali.
- Condanna DEI pubblici funzionari, a diverso titolo, per avere formato ed eseguito un contratto collettivo integrativo in parte nullo, in quanto, in contrasto con i vincoli risultanti dalla contrattazione nazionale

C. conti, sez. giur. Lombardia, 14 giugno 2006 n. 372

RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVA

NATURA RESPONSABILITA' EXTRACONTRATTUALE

da inadempimento D.UE

Realizzazione degli interventi di bonifica e messa in sicurezza della discarica sita nel comune di Oriolo Romano, Lazio, funzionali a dare esecuzione alla sentenza della CGUE del 2/12/2014, (causa C-196/13) con cui lo Stato Italiano era condannato per (doppio) inadempimento, oltre alla irrogazione di una sanzione pecuniaria in relazione alla mancata adozione di misure idonee ad assicurare il superamento delle plurime irregolarità e criticità nella gestione dei rifiuti, di cui alla sentenza CGUE del 26/04/2007 (causa C-135/05)

• SINDACI

VERSUS

P.A. (RESP. ERARIALE)

Inadempimento per la mancata presentazione dei documenti comprovanti l'espletamento della procedura di caratterizzazione dei luoghi e di messa in sicurezza dei medesimi, mediante opere di bonifica e/o ripristino.

L'azione erariale è stata promossa nei confronti dei Sindaci della cittadina laziale e del Responsabile dell'Ufficio tecnico comunale, in carica nell'arco temporale dal 2007 contestando il grave ritardo con cui si è addivenuti alla predisposizione dei predetti adempimenti, essendo stato redatto il Piano di caratterizzazione solo nel settembre 2017; nonché – per la perdurante presenza della discarica, *medio tempore* non messa in sicurezza né sottoposta a bonifica.

Sezione giurisdizionale del Lazio n. [406 del 6/08/2019](#)

Esclude al responsabilità per carenza della prova dell'elemento soggettivo della cola grava

Accampando una supposta <<complessità della materia>> e <<assumendo che si tratta di un Comune di ridotte dimensione, privo delle risorse finanziarie necessarie e delle professionalità adeguate alla predisposizione degli stessi>>, che non avrebbero potuto incidere più di tanto a fronte dei molteplici soggetti coinvolti (regione, provincia, commissario straordinario etc.)

DANNO

**RESPONSABILITA' << CIVILE >>
extra C.**

▶ **Lesione diritto assoluto**

- Bene alla vita, alla salute, alla famiglia, etc.
al patrimonio/proprietà etc.

- Bene giuridico lesa =
Diritto assoluto
Da far valere verso chq

Quantificazione x equivalente

- P.A.

Versus cittadino (persona fisica/giuridica) (RESP. CIVILE)



▶ **Lesione diritto DELLA P.A.**

- INNAGINE P.A.
- PATRIMONIO P.A.

Quantificazione x equivalente
Quantificazione di uscita/equiv.

- DIPENDENTE

Versus P.A. (RESP. ERARIALE)



RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVA



responsabilità erariale

risarcitoria

sanzionatoria

- ordinata intorno **al danno EVENTO patrimoniale**;
- il danno rappresenta l'elemento centrale e di raccordo di tutte le altre componenti dell'illecito
- componenti oggettive : (condotta, nesso di causalità ed entità del risarcimento)
- componenti soggettive (colpa, dolo, esimenti soggettive).
- X misurare la colpa, sia nella sua concezione "psicologica", quale evento "non voluto",
- OPPURE
- intensità, quale evento prefigurato e voluto,
- OPPURE
- semplicemente come volontà della sola violazione dei doveri di servizio, -quale "dolo contrattuale", scostamento dall'azione virtuosa comandata, che avrebbe evitato il nocumento.

- **EVENTI DI PERICOLO**
- illeciti da indebitamento per spese non di investimenti (ex art. 30, c. 15, della l. n. 289/200218)
- lesione di beni-valori di particolare importanza della contabilità pubblica, come quello del rispetto degli **equilibri di bilancio** (ex art. 81 e 119, co. 6, Cost.)
- della **sostenibilità del debito pubblico** (ex art. 97 Cost.)
- del **coordinamento della finanza pubblica e dell'unità economica del Paese** (ex art. 117 Cost.), **in rapporto anche agli impegni assunti dall'Italia in ambito U.E. .**

Prof. Adabella Gratani

Grazie dell'attenzione

