

# IL RIPARTO DI GIURISDIZIONE IN TEMA DI RESPONSABILITÀ PER I DANNI INGIUSTI CAGIONATI A TERZI DAL PUBBLICO DIPENDENTE\*

Luigi Carbone\*\*

**Abstract [It]:** Il contributo analizza la questione del riparto di giurisdizione in tema di responsabilità per i danni ingiusti cagionati a terzi dal pubblico dipendente con specifico riferimento all'azione risarcitoria diretta per lesione di interessi legittimi. In particolare, si dubita della scelta, propugnata dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione e dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, di riconoscere la competenza giurisdizionale in ordine a tale ultima azione in capo al giudice ordinario, impedendone di conseguenza la possibilità di un esercizio congiunto con l'azione di responsabilità nei confronti dell'amministrazione. In tale prospettiva, dopo un tentativo volto a evidenziare le criticità discendenti dall'opzione interpretativa consolidatasi nella giurisprudenza, quale in particolare l'applicazione di regimi sostanziali e processuali differenti, sulla base di una diversa lettura degli artt. 103 e 113 Cost. e di alcune disposizioni del c.p.a., si propone la soluzione favorevole alla giurisdizione amministrativa su queste azioni risarcitorie. Tale diversa interpretazione, che potrebbe trovare conforto anche nella giurisprudenza costituzionale in tema di riparto di giurisdizione, risponderebbe all'esigenza di evitare contrasti fra giudicati, di concentrazione e di coerenza complessiva del sistema di tutela, assumendo rilevanza pure con riferimento all'azione di rivalsa dinnanzi al giudice contabile, in quanto eviterebbe che lo stesso possa trovarsi a dover affrontare e comporre possibili esiti contrastanti del giudice ordinario e amministrativo.

**Abstract [En]:** *The paper analyzes the allocation of jurisdiction in terms of liability for damages caused to third parties by public employees, with specific reference to the action for damages based on legitimate interests. In particular, it is questionable the current position of both the United Sections of the Court of Cassation and the Plenary Assembly of the Council of State, to recognize the jurisdiction of the ordinary judge with regard to the last-mentioned action for damages, consequently preventing the possibility for it to be pursued together with the liability action against the Public Administration. After having highlighted critical issues arising from the interpretative option now consolidated in the Italian case law, such as the application of different substantive and procedural regimes, moving from a different interpretation of Articles 103 and 113 of the*

---

\* Il presente contributo è destinato al volume "Specialità delle giurisdizioni ed effettività delle tutele", a cura di A. GUIDARA, F. RANDAZZO, E. NICOSIA, A. FABBI, G. A. FERRO (di prossima pubblicazione per i tipi di Giappichelli), che raccoglie gli Atti del Convegno dal medesimo titolo, tenutosi a Catania nei giorni 9 e 10 aprile 2021.

\*\* Dottorando di ricerca in Giurisprudenza nell'Università degli Studi di Catania.

*Constitution and of some c.p.a. provisions, the legitimacy of the administrative jurisdiction over such compensation actions is supported. This interpretative solution - which could also be found reflected in the Italian constitutional case law on jurisdictional allocation - may avoid conflicts among judicial rulings and promote the system's concentration and overall coherence. With specific regard to the recovery action pursued before the Italian Court of Auditors, it would prevent such Court from having to face and compose possible conflicting sentences provided by the ordinary and the administrative judge.*

**SOMMARIO:** **1.** Il fondamento della responsabilità diretta dei pubblici dipendenti per gli atti compiuti in violazione di interessi legittimi. - **2.** La giurisdizione sull'azione di responsabilità per i danni ingiusti cagionati a terzi dal pubblico dipendente. - **3.** L'orientamento consolidato nella giurisprudenza ordinaria e amministrativa in ordine alla giurisdizione sull'azione risarcitoria diretta per lesione di interessi legittimi. - **4.** L'orientamento minoritario in alcune pronunce delle Sezioni Unite e del Consiglio di Stato rimaste isolate. - **5.** Le criticità discendenti dall'orientamento consolidato e il tentativo di una lettura favorevole alla giurisdizione amministrativa. - **6.** *Segue:* il rilievo dell'art. 28 Cost. e le possibili ricadute sull'azione di rivalsa dinanzi al giudice contabile.

## **1. Il fondamento della responsabilità diretta dei pubblici dipendenti per gli atti compiuti in violazione di interessi legittimi.**

L'art. 28 Cost., nel sancire chiaramente la responsabilità personale e diretta dei pubblici dipendenti, per gli atti compiuti, nell'esercizio delle proprie funzioni, in violazione di diritti, con estensione in tali casi della responsabilità civile allo Stato, pone in primo piano la responsabilità del dipendente, configurandola come sempre diretta allo scopo di rendere più efficaci i freni inibitori contro l'impulso ad abusare del potere e di eccitare così il senso di attenzione dei pubblici funzionari<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, 1991, p. 670. Come rilevato anche da S. BATTINI, *Responsabilità e responsabilizzazione dei funzionari e dipendenti pubblici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, 1, p. 53 ss., la responsabilità produce come

Ciò trova conferma nel fatto che tale articolo, nel proclamare parimenti la responsabilità dello Stato, lo fa nel presupposto della sussistenza della responsabilità degli agenti pubblici, rappresentando il fondamento costituzionale della responsabilità della Pubblica amministrazione solo nell'ipotesi in cui essa consegua a quella dei propri dipendenti<sup>2</sup>, sicché, fuori dai casi di correlazione, è possibile rinvenire il fondamento dell'autonoma responsabilità statale e degli enti pubblici nell'art. 113 Cost., quale disposizione posta a garanzia di una più specifica tutela rispetto all'attività della P.A., obiettivamente e impersonalmente intesa<sup>3</sup>.

In particolare, è proprio nel principio della responsabilità civile diretta degli agenti pubblici che risiede la vera portata innovativa dell'art. 28 Cost., rispondente all'esigenza di alimentare

---

effetto la c.d. responsabilizzazione del funzionario, il quale, a fronte della possibilità di incorrere in responsabilità, sarà più attento ad assicurare l'interesse generale alla legittimità degli atti della Pubblica amministrazione. In tale prospettiva, si rileva la diretta proporzionalità tra responsabilità e responsabilizzazione, in quanto maggiore sarà la responsabilità del funzionario, maggiore sarà anche la sua responsabilizzazione. 2 Cfr. E. CASSETTA, *L'illecito degli enti pubblici*, Torino, 1953, p. 244, per il quale la locuzione "in tali casi" contenuta all'art. 28 Cost. non può avere altro significato se non quello di limitare la responsabilità degli enti pubblici alle ipotesi in cui vi sia una responsabilità personale del funzionario secondo le leggi civili. In base a tale lettura, l'Autore perviene altresì alla conclusione che la disposizione costituzionale escluda la correttezza della tesi, ancora maggioritaria in dottrina e giurisprudenza, secondo la quale la Costituzione stabilirebbe una duplice responsabilità diretta del soggetto fisico e della persona giuridica. Cfr. anche A. CARIOLA, *La nozione costituzionale di pubblico impiego*, Milano, 1991, p. 220 ss.; F. MERUSI, *La responsabilità dei pubblici dipendenti secondo la Costituzione: l'art. 28 rivisitato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1986, p. 59; D. D'ORSOGNA, *La responsabilità della pubblica amministrazione*, in F. G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, 2019, p. 465, e F. MERUSI, M. CLARICH, *Commento all'art. 28 Cost.*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione. Rapporti civili*, Bologna, 1991, p. 373 ss. Secondo tale ultimo Autore, qualunque sia il significato tecnico che si voglia dare all'espressione "si estende" contenuta all'art. 28 Cost., se di estensione si tratta la responsabilità dello Stato e degli enti pubblici deve essere identica e determinata sulla base della normativa che regola la responsabilità del dipendente diretto responsabile, in quanto il verbo che si estende non può non voler dire che le due responsabilità sono eguali. Il nesso di strumentalità tra la responsabilità dello Stato e quella dei suoi agenti come delineata all'art. 28 Cost. è evidenziato anche da M. BENVENUTI, *Commento all'art. 28 Cost.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006, p. 588, per il quale la disposizione relativa allo Stato e agli enti pubblici sarebbe applicabile solo e in quanto sia preliminarmente applicabile quella relativa ai funzionari e ai dipendenti. Anche il giudice costituzionale (C. cost. sent. n. 2 del 1968) ha chiarito che l'art. 28 Cost. ha, da un lato, affermato la responsabilità personale di coloro che agiscano per lo Stato e, dall'altro, riconosciuto che la responsabilità di quest'ultimo si accompagna a quella dei "funzionari" e dei "dipendenti", sicché "là dove è responsabile il "funzionario" o "dipendente", lo sarà negli stessi limiti lo Stato". La Corte costituzionale, nell'escludere la simmetria tra la responsabilità della Pubblica amministrazione e quella dei suoi agenti, cioè a dire se l'amministrazione debba essere responsabile nella stessa misura e negli stessi casi in cui possa esserlo il dipendente, ha però precisato che quando esistono limitazioni alla responsabilità del pubblico dipendente "niente impedisce alla giurisprudenza di trarlo eventualmente da norme o principi contenuti in leggi ordinarie (se esistono)".

il senso di legalità, cura e diligenza in capo ai soggetti operanti per conto dello Stato e degli enti pubblici<sup>4</sup>.

Un'interpretazione totalizzante e non incompatibile con la disciplina dell'art. 28 Cost. consente, infatti, di evidenziare il rilievo primario della responsabilità del dipendente, anziché il suo dissolversi in quella della Pubblica amministrazione, alla quale comunque la prima si estende, enunciando un principio opposto a quello che è alla base dell'art. 2049 c.c.<sup>5</sup> e configurando, dunque, secondo un'interpretazione ormai consolidata in dottrina<sup>6</sup> e nella

---

3 N. ASSINI, *Responsabilità di diritto pubblico e principi costituzionali*, Milano, 1970, p. 6 ss., per il quale, in particolare, l'art. 113 Cost. fonderebbe una responsabilità impersonale, obiettivizzata, della Pubblica amministrazione, il cui unico scopo sarebbe quello di garantire il cittadino contro gli atti illegittimi dell'amministrazione, indipendentemente dalla ricerca dell'elemento psichico della colpevolezza. Cfr. anche C. ESPOSITO, *La responsabilità dei funzionari e dei pubblici dipendenti secondo la Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, I, p. 344 ss., secondo il quale ove sia fatta valere la responsabilità diretta dello Stato e degli enti pubblici prevista dagli artt. 103 e 113 Cost. occorrerà provare solo la illegittimità obiettiva dell'atto di ufficio e il danno materiale o morale che ne è conseguito.

4 A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, II, 1984, p. 1131. Cfr. anche Corte cost. 24 febbraio 1992, n. 64.

5 F. MERUSI, *La responsabilità dei pubblici dipendenti secondo la Costituzione: l'art. 28 rivisitato*, cit., p. 53; F. MERUSI, M. CLARICH, *Commento all'art. 28 Cost.*, cit., p. 367. Tali Autori rilevano che la possibilità di riconoscere una responsabilità indiretta in capo allo Stato e agli enti pubblici per l'attività dei propri agenti, similmente a quanto stabilito dall'art. 2049 c.c. per la responsabilità dei padroni e dei committenti, è radicalmente esclusa dall'affermazione dell'art. 28 Cost. secondo cui i pubblici dipendenti sono direttamente responsabili. E, infatti, se è certo che l'art. 2049 c.c. serve a spostare la responsabilità del dipendente al padrone o committente, la disposizione costituzionale invece mette in primo piano la responsabilità del pubblico agente, sottolineando che è direttamente responsabile, e solo in secondo piano la responsabilità della Pubblica amministrazione, esprimendo pertanto un principio opposto all'articolo del codice civile.

6 A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 1130, nt. 46; M. CLARICH, *Sul modello di responsabilità civile dell'art. 28 Cost. (Spunti da un confronto con le esperienze straniere e con la prassi interpretativa)*, in *Giur. cost.*, 1987, p. 1870; C. ESPOSITO, *La responsabilità dei funzionari e dei pubblici dipendenti secondo la Costituzione*, cit., p. 332 ss.; L. TORCHIA, *La responsabilità*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di Diritto Amministrativo (Diritto Amministrativo Generale)*, Milano, 2000, p. 1454; M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2017, p. 292; V. TENORE, *La responsabilità civile della pubblica amministrazione e dei suoi dipendenti*, in V. TENORE, L. PALAMARA, B. MARZOCCHI BURATTI, *Le cinque responsabilità del dipendente pubblico*, Milano, 2013, p. 12 ss.; C. M. BIANCA, *Diritto civile*, V, *La responsabilità*, Milano, 2012, p. 634; F. GARRI, *La responsabilità civile della pubblica amministrazione*, in *Giurisprudenza sistematica di diritto civile e commerciale*, Torino, 2000, p. 7 ss.

giurisprudenza<sup>7</sup>, anche costituzionale<sup>8</sup>, una responsabilità diretta di tipo solidale dello Stato e degli enti pubblici<sup>9</sup>.

Tale ultimo aspetto trova spiegazione nel fatto che l'operato degli agenti pubblici nell'esercizio delle loro funzioni è da considerare come operato degli apparati pubblici, in quanto questi ultimi non possono agire se non attraverso i propri dipendenti<sup>10</sup>, sicché lo Stato e gli enti pubblici, in virtù del rapporto di immedesimazione organica che lega ad essi i propri agenti, rispondono direttamente, purché l'operato dei medesimi sia posto in essere nell'esercizio delle loro funzioni<sup>11</sup>.

---

7 La Cassazione penale con la sent. n. 1386 del 1999 ha chiarito, infatti, che l'art. 28 Cost. è rivolto *"essenzialmente al recupero della responsabilità personale dei dipendenti, cui si aggiunge quella solidale della P.A. Quest'ultima risponde per il fatto che le sono direttamente riferibili gli atti dei dipendenti, compiuti - in forza del c.d. rapporto di immedesimazione organica - per il raggiungimento delle finalità istituzionali sue proprie nell'ambito dello svolgimento del servizio demandato"*. Ciò è stato poi confermato anche dalla Cassazione civile con la sent. n. 9741 del 2005 secondo cui *"l'art. 28 Cost., nel sancire che i funzionari e i dipendenti dello Stato sono "direttamente" responsabili degli atti compiuti in violazione di diritti, non postula una antinomia fra responsabilità diretta (e cioè ricollegata a fatto proprio) e responsabilità indiretta (scaturente, cioè, da fatto altrui), volendo, viceversa intendere soltanto che essi rispondono "personalmente" di tali atti (...) senza che ciò elida la responsabilità dell'Amministrazione"*. Cfr. anche Cass. civ., Sez. un., sent. n. 6667 del 1992; Cass. civ., Sez. un., n. 1963 del 1995; Cass. pen., Sez. III, sent. n. 33562 del 2003; Cass. civ., Sez. un., ord. n. 13659 del 2006; Cass. civ., Sez. III, sent. n. 8306 del 2011; T.A.R. Campania, Salerno, sent. n. 552 del 2013; Cass. civ., Sez. un., ord. n. 6690 del 2020.

8 La Corte costituzionale con la sent. n. 64 del 1992 ha, infatti, affermato che l'art. 28 Cost. *"ha inteso in primo luogo affermare, a maggior garanzia della legalità dell'azione amministrativa e a miglior tutela dei cittadini, la responsabilità "diretta" dei pubblici dipendenti e della Pubblica Amministrazione per gli atti compiuti in violazione di diritti"*, demandando la disciplina dei presupposti al legislatore ordinario. Segnatamente, secondo il giudice costituzionale, per il caso in cui vi sia responsabilità diretta del pubblico dipendente, con la locuzione *"si estende allo Stato e agli enti pubblici"* l'art. 28 Cost. *"ha inteso stabilire che in detti casi non può essere esclusa la responsabilità diretta anche della Pubblica Amministrazione"*.

9 *Contra* E. CASSETTA, *L'illecito degli enti pubblici*, cit., p. 263, il quale, sebbene riconosca la solidarietà dell'obbligo di risarcimento del danno cagionato a terzi in capo allo Stato e agli enti pubblici, ritiene che la responsabilità di quest'ultimi ai sensi dell'art. 28 Cost. non possa non essere che indiretta. Si sostiene, infatti, che la disposizione costituzionale sia analoga all'art. 2049 c.c., condividendone il medesimo principio ispiratore, ovvero quello del rischio, e possedendo la responsabilità dell'amministrazione sancita all'art. 28 Cost. tutti i requisiti di una responsabilità indiretta, cioè a dire oltre al carattere solidale la necessità che l'attuazione della fattispecie da parte degli agenti pubblici avvenga nell'esercizio delle mansioni loro affidate. Così anche E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2020, p. 649 ss., D. D'ORSOGNA, *La responsabilità della pubblica amministrazione*, cit., p. 465, e F. FRACCHIA, *Elemento soggettivo e illecito civile dell'amministrazione pubblica*, Napoli, 2009, *passim*. In particolare, quest'ultimo Autore, ritenendo la tesi della responsabilità diretta erroneamente invocata e criticabile, propone di valorizzare l'applicazione in combinato disposto degli artt. 28 Cost. e 2049 c.c., relativo alla responsabilità per fatto altrui, così da configurare una responsabilità indiretta della

La responsabilità dello Stato e degli enti pubblici, presupponendo, dunque, la sussistenza di un nesso di occasionalità necessaria con compiti istituzionali, ovvero tra attività illecita del dipendente e incombenze attribuite al funzionario<sup>12</sup>, va esclusa nei casi in cui il dipendente agisca per finalità del tutto personali ed egoistiche, cioè a dire deliberatamente al di fuori delle proprie incombenze<sup>13</sup> o in caso di comportamenti integranti gli estremi di illeciti penali dolosi<sup>14</sup>. In questi casi si ha, infatti, la c.d. “frattura del rapporto organico”, che non esclude, tuttavia, qualsiasi forma di responsabilità, in quanto la stessa è limitata a quella personale del dipendente che risponde sempre direttamente verso i terzi secondo le regole di diritto comune, ma con cesura della solidarietà dell’amministrazione<sup>15</sup>.

Pubblica amministrazione.

10 Cfr. V. TENORE, *Responsabilità solidale della P.A. per danni arrecati a terzi da propri dipendenti: auspicabile il recupero di una nozione rigorosa di occasionalità necessaria con i fini istituzionali*, in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it), che sottolinea la necessità che la Pubblica amministrazione agisca tramite propri dipendenti, risultando inipotizzabile una visione “antropomorfa” dell’amministrazione.

11 Così A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 1118, in critica a E. CASSETTA, *L’illecito degli enti pubblici*, cit., p. 187 ss., il quale invece ritiene indiretta la responsabilità dell’amministrazione sul presupposto che gli enti pubblici non abbiano capacità di agire e che il comportamento degli agenti di essi rimanga proprio degli agenti.

12 Cfr. M. CLARICH, *La responsabilità civile della pubblica amministrazione nel diritto italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1989, p. 1089. Cfr. anche C. M. BIANCA, *Diritto civile*, cit., p. 634, che opera l’ulteriore precisazione tra atti compiuti dagli organi nell’esercizio delle loro funzioni ed atti compiuti dai dipendenti nell’esercizio delle loro incombenze, entrambi imputati direttamente alla Pubblica amministrazione rispettivamente in forza del rapporto organico e del principio di preposizione in presenza del nesso di occasionalità necessaria.

13 M. CLARICH, *La responsabilità civile della pubblica amministrazione*, cit., p. 1089. Cfr. anche C. ESPOSITO, *La responsabilità dei funzionari e dei pubblici dipendenti secondo la Costituzione*, cit., p. 337 ss., per il quale è necessario, affinché possa affermarsi la responsabilità del pubblico agente, che lo stesso abbia commesso un illecito e che la sua posizione di funzionario l’abbia reso possibile, ne sia stata la necessaria occasione, ovvero ne abbia costituito il presupposto di fatto o la concreta *condicio sine qua non*.

14 A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 1117; A. M. SANDULLI, *Questioni in tema di responsabilità della pubblica Amministrazione per reati colposi dei propri agenti*, in A. M. SANDULLI, *Scritti giuridici, Diritto amministrativo*, III, Napoli, 1990, p. 525 ss.; V. TENORE, *Responsabilità solidale della P.A. per danni arrecati a terzi da propri dipendenti: auspicabile il recupero di una nozione rigorosa di occasionalità necessaria con i fini istituzionali*, cit.; V. TENORE, *“Occasionalità necessaria” con i fini istituzionali e responsabilità solidale indiretta della p.a. per danni arrecati a terzi da propri dipendenti*, in [www.giustiziacivile.com](http://www.giustiziacivile.com).

15 Sebbene in dottrina si riscontrino diverse posizioni in ordine alle ipotesi che possono determinare la c.d. “frattura del rapporto organico”, si concorda invece sul fatto che nel caso in cui si spezzi tale rapporto potrà essere fatta valere soltanto una responsabilità diretta dei pubblici agenti come privati cittadini. A tal proposito, cfr. A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., I, p. 307; M. CLARICH, *La responsabilità civile della pubblica amministrazione*, cit., p. 1089; V. TENORE, *Responsabilità solidale della P.A. per danni arrecati a terzi da propri dipendenti: auspicabile il recupero di una nozione rigorosa di occasionalità necessaria con i fini istituzionali*, cit.

In costanza di rapporto di immedesimazione organica, invece, l'art. 28 Cost., nel presupporre un illecito, cioè a dire la lesione recata all'interesse protetto di un amministrato, importandone l'obbligo di risarcimento<sup>16</sup>, deve parimenti ritenersi disposizione fondante la responsabilità diretta dei pubblici dipendenti anche a fronte della lesione di interessi legittimi.

È proprio in virtù di un'interpretazione estensiva che si è reputato di dover spezzare una lancia a favore della possibilità che i pubblici agenti possano essere chiamati a risarcire gli interessi legittimi lesi<sup>17</sup>, non ritenendosi decisivo l'argomento di carattere letterale ricavabile dall'art. 28 Cost. che fa riferimento solo ai diritti, dovendo tale previsione essere collegata con le altre comprese nel medesimo titolo<sup>18</sup>, con cui fa corpo e nelle quali sono considerati come diritti molte situazioni che, alla luce della distinzione degli artt. 103 e 113 Cost., andrebbero catalogate tra gli interessi legittimi<sup>19</sup>.

16 C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 667.

17 M. CLARICH, *Sul modello di responsabilità civile dell'art. 28 Cost.*, cit., p. 1873 ss., l'Autore propone una valorizzazione dell'art. 28 Cost. come norma di chiusura del sistema delle garanzie procedurali e processuali attraverso cui sarebbe possibile spezzare una lancia a favore della risarcibilità degli interessi legittimi quale soluzione che troverebbe conforto nel principio estrapolabile dalla Costituzione di tutela piena e completa del cittadino nei confronti dell'attività della Pubblica amministrazione, idonea a consentire di colmare una grave lacuna, impedendo così di considerare il nostro ordinamento più arretrato rispetto ad altre esperienze straniere. Così anche L. MERCATI, *Art. 28 Cost. e riforme amministrative*, in *Dir. pubbl.*, 2001, 2, p. 694 ss.; M. AMICO, *La responsabilità del funzionario per lesione di interessi legittimi*, in *www.overlex.com*; R. GIOVAGNOLI, *La responsabilità del funzionario per lesione di interessi legittimi*, in F. CARINGELLA, M. PROTTO (a cura di), *La responsabilità della pubblica amministrazione*, Bologna, 2005, p. 30; F. GIGLIOTTI, *Lesione di interesse legittimo e responsabilità diretta del pubblico dipendente*, in *Danno e responsabilità*, 2015, 11, p. 1109 ss. *Contra* E. CASETTA, *L'illecito degli enti pubblici*, cit., p. 26 ss., che in forza di un'interpretazione letterale dell'art. 28 Cost. sostiene come la responsabilità dell'agente pubblico verso i terzi non possa comprendere i casi di violazione di interessi legittimi. Cfr. anche G. MIELE, *Risarcibilità dei danni derivanti da ingiusta lesione di interessi legittimi ad opera della pubblica amministrazione*, in *Foro it.*, 1963, p. 23 ss., e N. ASSINI, *Responsabilità di diritto pubblico e principi costituzionali*, cit., p. 83 e p. 150, che, pur ammettendo la responsabilità dell'amministrazione a fronte della lesione di interessi legittimi, negano però che gli agenti pubblici possano essere chiamati, in alcun modo, responsabili all'esterno per tali lesioni, trattandosi di una categoria di interessi ipotizzabili soltanto nei confronti dell'azione della Pubblica amministrazione.

18 C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 673 ss. Dai lavori preparatori emerge, infatti, che nel corso della discussione della Parte I della Costituzione l'Assemblea e la Commissione diedero per pacifico che l'articolo in esame, pur ponendo un principio di responsabilità in via generale, ma sempre nel quadro delle leggi penali, civili e amministrative, sia stato posto nella Costituzione con la volontà di assicurare una garanzia e una tutela particolarmente ai diritti dalla Costituzione stessa riconosciuti. Per un'accurata analisi dei lavori preparatori si vedano F. MERUSI, M. CLARICH, *Commento all'art. 28 Cost.*, cit., p. 356 ss., e F. MERUSI, *La responsabilità dei pubblici dipendenti secondo la Costituzione: l'art. 28 rivisitato*, cit., p. 41 ss.

19 C. ESPOSITO, *La responsabilità dei funzionari e dei pubblici dipendenti secondo la Costituzione*, cit., p. 347. Cfr. anche G. PALMA, *La ricostruzione concettuale della nozione di "danno ingiusto" nell'ambito dell'azione amministrativa e la sua ripercussione sul rapporto organico del funzionario: un approccio alla problematica*, in

L'interpretazione sistematica del dettato costituzionale deve, pertanto, condurre a ritenere parimenti fondata sull'art. 28 Cost. la responsabilità diretta dei pubblici dipendenti per gli atti compiuti in violazione di interessi legittimi (e quindi già a livello costituzionale e ancor prima della necessaria rilettura del requisito del danno ingiusto di cui all'art. 2043 c.c., è in tale disposizione costituzionale che essa trova dunque fondamento<sup>20</sup>), poiché, diversamente opinando, la portata di tale disposizione risulterebbe vanificata, finendosi per realizzare una sostanziale immunità dei pubblici agenti rispetto a condotte che, in quanto assunte nell'esercizio di un potere amministrativo, costituiscono il modo tipico di agire dello Stato e degli enti pubblici.

Tale conclusione è stata recentemente affermata anche dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, per le quali, infatti - secondo un adattamento di tipo evolutivo dell'art. 28 Cost. e in conformità all'attuale contesto giuridico-culturale, incline ad assegnare centralità, non solo ermeneutica, al principio di effettività della tutela scolpito sia a livello costituzionale che dalle fonti sovranazionali - l'espressione "atti compiuti in violazione dei diritti" deve intendersi, in senso estensivo e traslato, come violazione di ogni interesse rilevante per l'ordinamento giuridico e meritevole di tutela, tale, dunque, da fondare la responsabilità del pubblico dipendente anche in riferimento alla lesione di una posizione di interesse legittimo del terzo danneggiato<sup>21</sup>.

In attuazione dell'art. 28 Cost. è stata, del resto, emanata una normativa dettagliata concernente la responsabilità dei pubblici dipendenti per i danni ingiusti provocati a terzi contenuta nel Testo unico sugli impiegati civili dello Stato, approvato con d.P.R. 10 gennaio 1957 n. 3, quale disciplina ancora viva e vitale per tutti i pubblici agenti anche dopo la c.d. privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, in forza dell'espressa previsione contenuta all'art. 55, c. 2, d.lgs. n. 165 del 2001, secondo cui resta "ferma la disciplina in materia di responsabilità civile, amministrativa, penale e contabile"<sup>22</sup>.

*www.federalismi.it*, e M. CLARICH, *La responsabilità civile della pubblica amministrazione*, cit., p. 1100 ss., per il quale, in tale prospettiva, la distinzione tra diritto ed interesse legittimo risulti artificiosa e foriera di gravi sperequazioni.

20 Cfr. L. MERCATI, *Art. 28 Cost. e riforme amministrative*, cit., p. 696.

21 Cass. civ., Sez. un., ord. n. 6690 del 2020. Così anche Cons. St. sent. n. 3981 del 2006 che ha escluso come la responsabilità solidale e diretta dei pubblici dipendenti sia limitata ai soli atti compiuti in violazione di diritti, e non anche in caso di lesione di posizioni di interesse legittimo, chiarendo infatti che "il riferimento dell'art. 28 della Costituzione ai soli atti compiuti in violazione di diritti deve essere letto, da un lato, in relazione ad un periodo storico, in cui non era in alcun modo configurabile una responsabilità per danni causati per lesione di interessi legittimi e, dall'altro lato, unitamente al fatto che nella norma costituzionale è comunque contenuto un rinvio alle leggi penali, civili ed amministrative, che consente di adattare il principio alle evoluzioni dell'ordinamento". *Contra* Cons. St., Sez. VI, sent. n. 4153 del 2005, secondo cui ai sensi dell'art. 28 Cost., i dipendenti dello Stato sono direttamente e personalmente responsabili soltanto per gli atti compiuti in violazione di diritti e non anche per la lesione di interessi legittimi.

22 V. TENORE, *La responsabilità civile della pubblica amministrazione e dei suoi dipendenti*, cit., p. 7, nt. 9.

La normativa contenuta nel Testo unico degli impiegati civili in tema di responsabilità verso i terzi, la cui matrice deve farsi risalire quindi all'art. 28 Cost., si configura allo stesso tempo quale disciplina speciale rispetto al diritto comune e come disciplina generale valevole per tutti i pubblici agenti, salvo che, in ossequio all'insegnamento del giudice costituzionale e nel rispetto dei limiti dallo stesso individuati, sussistano discipline speciali per particolari categorie di pubblici dipendenti<sup>23</sup>.

In particolare, questo testo normativo, da un lato, prevede una regolamentazione speciale della responsabilità del pubblico dipendente rispetto a quella contenuta nel codice civile, e specificatamente all'art. 2043 c.c.; dall'altro, riconosce al danneggiato la possibilità di scegliere liberamente se agire contro il dipendente, ovvero contro l'amministrazione o contro entrambi, consolidando la natura diretta e solidale della relativa responsabilità.

Sebbene il d.P.R. n. 3 del 1957 preveda la personale e diretta responsabilità del pubblico dipendente per gli atti compiuti, nell'esercizio delle proprie funzioni, soltanto in violazione di diritti, conformemente all'adattamento di tipo evolutivo operato con riferimento all'art. 28 Cost., il Consiglio di Stato<sup>24</sup> e le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno offerto un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 23 del medesimo Testo unico, secondo cui l'espressione "atti compiuti in violazione dei diritti" contenuta nella disposizione costituzionale, nonché l'analoga espressione "violazione dei diritti dei terzi" adoperata dal citato art. 23 per definire la nozione di "danno ingiusto" richiamata dal precedente art. 22 del d.P.R. del 1957, "è da intendersi - alla luce della successiva evoluzione normativa e giurisprudenziale (a partire, in particolare, dal d.lgs. n. 80 del 1998 e dalla sentenza n. 500

---

23 Cfr. Corte cost. 24 febbraio 1992, n. 64, secondo cui "l'affermazione, in linea di principio, della responsabilità dell'agente dello Stato e degli enti pubblici non esclude la possibilità che, nei confronti dell'agente, siano previste regole particolari e differenziate, rispetto ai principi comuni. Dunque, per i pubblici dipendenti il risarcimento del danno ingiusto può essere oggetto di regole generali ovvero di discipline particolari, relative a determinate categorie (più o meno vaste) di pubblici dipendenti".

24 Cons. St. sent. n. 3981 del 2006 che, dopo aver escluso come la responsabilità solidale e diretta dei pubblici dipendenti sia limitata ai soli atti compiuti in violazione di diritti, e non anche in caso di lesione di posizioni di interesse legittimo, ha chiarito che "Il già citato art. 22 del T.U. n. 3/1957 si limita a far riferimento alla responsabilità verso terzi del dipendente per il danno ingiusto cagionato ed è noto come, a partire dalla sentenza n. 500/99 delle sezioni Unite, il concetto di danno ingiusto non sia più limitato ai danni causati alle posizioni di diritto soggettivo, ma include anche quelli derivanti dalla lesione di interessi legittimi. In tal senso deve oggi essere inteso anche il riferimento alla violazione di diritti, contenuto nell'art. 23 del citato T.U., riferito appunto al danno ingiusto e anche a situazioni di ritardo o omissione nel compimento di atti amministrativi (comma II), tipiche della lesione di interessi legittimi". Contra Cons. St., Sez. VI, sent. n. 4153 del 2005, secondo cui, invece, "non costituisce causa di danno risarcibile la condotta dell'impiegato che abbia provocato la lesione di un interesse legittimo perché, ai sensi dell'art. 28 cost., i dipendenti dello Stato sono direttamente e personalmente responsabili soltanto per gli atti compiuti in violazione di diritti e non anche per la lesione di interessi legittimi e, a norma dell'art. 23 del T.U. n. 3/1957, per danno ingiusto di cui il pubblico dipendente può essere responsabile deve intendersi solo quello che determina la violazione di diritti".

*del 1999 delle Sezioni Unite civili) - come violazione di ogni interesse rilevante per l'ordinamento giuridico e meritevole di tutela, tale, dunque, da fondare la responsabilità diretta del pubblico dipendente anche con riferimento alla lesione di una posizione di interesse legittimo del terzo danneggiato”<sup>25</sup>.*

## **2. La giurisdizione sull'azione di responsabilità per i danni ingiusti cagionati a terzi dal pubblico dipendente.**

Nonostante i repertori giurisprudenziali dimostrino come i danneggiati preferiscano agire per il risarcimento dei danni principalmente, se non esclusivamente, nei confronti della P.A., quale convenuto maggiormente solvibile, salvo che sussistano nei confronti del pubblico

---

25 Cass. civ., Sez. un., ord. n. 6690 del 2020. Così anche Cass. civ. sent. n. 16276 del 2015. Il giudice di legittimità ha, infatti, affermato che *“Il pubblico impiegato che abbia adottato o concorso a formare, nell'esercizio delle proprie funzioni, atti amministrativi lesivi di interessi legittimi ne risponde nei confronti del terzo danneggiato dal provvedimento, non ostandovi il disposto del D.P.R. n. 3 del 1957, art. 23, il quale, interpretato in modo costituzionalmente orientato, non esclude la responsabilità del pubblico dipendente per lesione di interessi legittimi”*. Invero, già prima di tali ultimi arresti la Corte di Cassazione (Cass. civ., Sez. III, sent. n. 17914 del 2003) aveva implicitamente riconosciuto l'enucleabilità dagli artt. 22 e ss., d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, della responsabilità dei pubblici dipendenti anche per atti lesivi di interessi legittimi, superando il più risalente indirizzo delle Sezioni Unite (Cass. civ., Sez. unite, sent. n. 3357 del 1992) secondo cui *“non costituisce causa di danno risarcibile, a norma degli art. 22 e 23 d.p.r. 10 gennaio 1957 n. 3, la condotta dell'impiegato pubblico che abbia provocato la lesione di un interesse legittimo, vantato dal terzo nei confronti della p.a.”*. Anche in dottrina (F. GIGLIOTTI, *Lesione di interesse legittimo e responsabilità diretta del pubblico dipendente*, cit., p. 1109 ss.) si è guardato con favore all'ultima interpretazione fornita dalla Corte di Cassazione, rilevandosi come appia certamente conforme alla funzione dell'art. 28 Cost. ritenere operante la responsabilità anche nel caso, ormai riconosciuto rilevante sul piano dell'illecito aquiliano, della lesione (non di diritti soggettivi, ma) di interessi legittimi, osservandosi, infatti, che qualsiasi diversa interpretazione creerebbe una ingiustificata disparità di trattamento tra chi ha visto vulnerare dall'amministrazione un proprio diritto e chi ha visto vulnerare un proprio interesse. Si veda anche G. MORBIDELLI, *Della responsabilità contrattuale (e di quella «provvedimentale») dei dirigenti*, in *Dir. amm.*, 1999, 2, p. 251 ss., che, sebbene non escluda la possibilità che il legislatore nell'esercizio della propria discrezionalità possa prevedere e disciplinare una responsabilità diretta dei pubblici dipendenti per violazione di interessi legittimi, ovvero prevedere in tali casi una responsabilità solo in via di regresso, quale soluzione nel bilanciamento dei principi coinvolti costituzionalmente corretta, ma non costituzionalmente obbligatoria, ritiene come l'espressione *“violazione di diritti”* di cui all'art. 28 Cost. e all'art. 23, d.P.R. n. 3 del 1957 non comprenda i casi di violazione di interessi legittimi, essendo la responsabilità da attività provvedimentale del tutto sconosciuta al Costituente e al T.U. imp. civ. dello Stato e in ordine alla quale debbano pertanto valere regole speciali da raggiungere in via di interpretazione o comunque con l'intervento del legislatore.

agente ragioni di acrimonia personale particolari<sup>26</sup>, il riconoscimento della configurabilità di una responsabilità per violazione anche di interessi legittimi, e dunque di una diretta responsabilità del dipendente per qualsiasi danno ingiusto arrecato a terzi con la stessa latitudine riferibile alla P.A., rende in concreto comunque esperibili azioni civili dirette anche nei confronti dei pubblici dipendenti. Ciò pone, conseguentemente, il problema dell'individuazione della relativa giurisdizione, quale questione non meramente teorica, se si considera che le azioni civili dirette nei confronti del dipendente sono destinate a moltiplicarsi in futuro stante la diffusione di prodotti assicurativi individuali che rendono parimenti solvibile la persona fisica autore del danno<sup>27</sup>.

A fronte del cagionamento di un danno ingiusto, il pubblico agente è infatti personalmente obbligato a risarcirlo secondo la disciplina prevista dal d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, potendo l'azione di risarcimento nei suoi confronti, ai sensi dell'art. 22 del medesimo d.P.R., essere esercitata congiuntamente con l'azione diretta nei confronti dell'amministrazione qualora, in base alle norme e ai principi vigenti dell'ordinamento giuridico, sussista anche la responsabilità dello Stato.

Se per il caso di frattura del rapporto organico non può esitarsi in ordine alla sussistenza della giurisdizione ordinaria sull'azione risarcitoria promossa dal terzo danneggiato, dubbi si avanzano con riferimento all'individuazione del plesso giurisdizionale competente nelle altre ipotesi in considerazione del silenzio serbato su tale profilo dal citato art. 22, nonché degli inconvenienti che da alcune soluzioni in punto di giurisdizione ne possono derivare.

Invero, tentando di circoscrivere la questione, perplessità non dovrebbero sussistere ove l'azione risarcitoria del terzo danneggiato dal dipendente attenga alla lesione di interessi legittimi, ovvero di diritti soggettivi rimessi alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, e sia promossa nei soli confronti della Pubblica amministrazione. In tali casi,

---

26 M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 293. Cfr. anche V. TENORE, *"Occasionalità necessaria" con i fini istituzionali e responsabilità solidale indiretta della p.a. per danni arrecati a terzi da propri dipendenti*, cit., che osserva come l'azione civile diretta nei confronti del dipendente, di regola poco solvibile, è talvolta promossa per ragioni emotive ("fargliela pagare") o per intimorire future iniziative istituzionali di altri dipendenti, come nel caso emblematico delle intimidatorie azioni risarcitorie intraprese vanamente, senza esito alcuno, dalla Stanleybet nei confronti di singoli finanziari che effettuarono legittime verifiche su loro filiali.

27 V. TENORE, *"Occasionalità necessaria" con i fini istituzionali e responsabilità solidale indiretta della p.a. per danni arrecati a terzi da propri dipendenti*, cit., che, nel valorizzare il riconoscimento della configurabilità di una diretta responsabilità del dipendente per qualsiasi danno ingiusto arrecato a terzi con la stessa latitudine riferibile alla P.A., quale pungolo al senso di legalità, cura e diligenza del pubblico agente sottesi alla solidarietà passiva sancita in via generale all'art. 28 Cost., sottolinea come le azioni risarcitorie dirette nei confronti del pubblico agente siano destinate a moltiplicarsi in futuro a fronte della diffusione di prodotti assicurativi individuali che rendono parimenti solvibile la persona fisica autore del danno, similmente a quanto stia accadendo nei confronti dei liberi professionisti a cui la normativa in taluni casi ha imposto di avere polizze assicurative obbligatorie.

in ossequio all'art. 103, c. 1, Cost.<sup>28</sup> e in forza degli artt. 7<sup>29</sup> e 30<sup>30</sup> c.p.a., è competente il giudice amministrativo, con l'ulteriore precisazione che in presenza di una materia demandata alla giurisdizione esclusiva non è sufficiente, affinché si possa affermare la relativa competenza giurisdizionale, la mera attinenza della controversia alla materia considerata, essendo necessario che la medesima origini da atti che siano espressione di potere pubblico<sup>31</sup>.

Specularmente, l'azione risarcitoria per lesione di diritti soggettivi realizzata dal pubblico dipendente, che non sia nemmeno mediatamente riconducibile all'esercizio di un potere amministrativo, appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario, ove convenuto sia il solo

---

28 In virtù del quale "il Consiglio di Stato e gli altri organi di giustizia amministrativa hanno giurisdizione per la tutela nei confronti della pubblica amministrazione degli interessi legittimi e, in particolari materie indicate dalla legge, anche dei diritti soggettivi".

29 E, infatti, ai sensi del c. 1 "sono devolute alla giurisdizione amministrativa le controversie, nelle quali si faccia questione di interessi legittimi e, nelle particolari materie indicate dalla legge, di diritti soggettivi, concernenti l'esercizio o il mancato esercizio del potere amministrativo, riguardanti provvedimenti, atti, accordi o comportamenti riconducibili anche mediatamente all'esercizio di tale potere, posti in essere da pubbliche amministrazioni. Non sono impugnabili gli atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico", chiarendo ai successivi cc. 4 e 5 che "sono attribuite alla giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo le controversie relative ad atti, provvedimenti o omissioni delle pubbliche amministrazioni, comprese quelle relative al risarcimento del danno per lesione di interessi legittimi e agli altri diritti patrimoniali consequenziali, pure se introdotte in via autonoma" e che "nelle materie di giurisdizione esclusiva, indicate dalla legge e dall'articolo 133, il giudice amministrativo conosce, pure ai fini risarcitori, anche delle controversie nelle quali si faccia questione di diritti soggettivi".

30 L'articolo, infatti, dopo aver chiarito che "l'azione di condanna può essere proposta contestualmente ad altra azione o, nei soli casi di giurisdizione esclusiva e nei casi di cui al presente articolo, anche in via autonoma" dispone che "Può essere chiesta la condanna al risarcimento del danno ingiusto derivante dall'illegittimo esercizio dell'attività amministrativa o dal mancato esercizio di quella obbligatoria. Nei casi di giurisdizione esclusiva può altresì essere chiesto il risarcimento del danno da lesione di diritti soggettivi".

31 La costante giurisprudenza costituzionale (Corte cost. sent. n. 204 del 2004; Corte cost. sent. n. 191 del 2006; Corte cost. sent. n. 179 del 2016), infatti, con riguardo all'art. 103 Cost., laddove esso prevede la giurisdizione esclusiva "in particolari materie indicate dalla legge", identifica i criteri che legittimano tale giurisdizione in riferimento esclusivo alle materie prescelte dal legislatore ed all'esercizio, ancorché in via indiretta o mediata, di un potere pubblico, facendo discendere da ciò "la necessità ai fini della compatibilità costituzionale delle norme di legge devolutive di controversie alla detta giurisdizione, che vi siano coinvolte situazioni giuridiche di diritto soggettivo e di interesse legittimo strettamente connesse; che il legislatore assegni al giudice amministrativo la cognizione non di "blocchi di materie", ma di materie determinate; e che l'amministrazione agisca, in tali ambiti predefiniti, come autorità e cioè attraverso la spendita di poteri amministrativi, che possono essere esercitati sia mediante atti unilaterali e autoritativi, sia mediante moduli consensuali, sia mediante comportamenti, purché questi ultimi siano posti in essere nell'esercizio di un potere pubblico e non consistano, invece, in meri comportamenti materiali avulsi da tale esercizio". In particolare, nella sent. n. 204 del 2004 la Corte costituzionale ha affermato che "il

pubblico dipendente, ovvero la sola Pubblica amministrazione, ma anche nel caso di contestuale evocazione in giudizio di entrambi.

Va osservato che neppure per l'azione risarcitoria diretta per lesione di interessi legittimi proposta nei confronti del pubblico dipendente vi è una espressa indicazione del legislatore per il riparto di giurisdizione. In questo caso, si pongono, tuttavia, maggiori problemi interpretativi, risultando contrapporsi, da un lato, l'esigenza di consentire che una responsabilità solidale possa essere accertata nella stessa sede in cui è chiamata a rispondere l'amministrazione e, dall'altro lato, la circostanza in base alla quale potrebbe assumere rilievo il fatto che si tratti di una domanda tra due soggetti privati, apparentemente estranea all'oggetto della giurisdizione del giudice amministrativo.

### **3. L'orientamento consolidato nella giurisprudenza ordinaria e amministrativa in ordine alla giurisdizione sull'azione risarcitoria diretta per lesione di interessi legittimi.**

Sebbene l'art. 22 del d.P.R. n. 3 del 1957 ammetta l'esperibilità di un'azione risarcitoria congiunta, seppur non individuando il plesso giurisdizionale competente, la possibilità di proposizione di una contestuale domanda nei confronti della Pubblica amministrazione e del

---

*vigente art. 103 Cost., primo comma, non ha conferito al legislatore ordinario una assoluta ed incondizionata discrezionalità nell'attribuzione al giudice amministrativo di materie devolute alla sua giurisdizione esclusiva, ma gli ha conferito il potere di indicare "particolari materie" nelle quali "la tutela nei confronti della pubblica amministrazione" investe "anche" diritti soggettivi: un potere, quindi, del quale può dirsi, al negativo, che non è né assoluto né incondizionato, e del quale, in positivo, va detto che deve considerare la natura delle situazioni soggettive coinvolte, e non fondarsi esclusivamente sul dato, oggettivo, delle materie. Tale necessario collegamento delle "materie" assoggettabili alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo con la natura delle situazioni soggettive - e cioè con il parametro adottato dal Costituente come ordinario discrimine tra le giurisdizioni ordinaria ed amministrativa - è espresso dall'art. 103 Cost. laddove statuisce che quelle materie devono essere "particolari" rispetto a quelle devolute alla giurisdizione generale di legittimità: e cioè devono partecipare della loro medesima natura, che è contrassegnata dalla circostanza che la pubblica amministrazione agisce come autorità nei confronti della quale è accordata tutela al cittadino davanti al giudice amministrativo. Il legislatore ordinario ben può ampliare l'area della giurisdizione esclusiva purché lo faccia con riguardo a materie (in tal senso, particolari) che, in assenza di tale previsione, contemplerebbero pur sempre, in quanto vi opera la pubblica amministrazione-autorità, la giurisdizione generale di legittimità: con il che, da un lato, è escluso che la mera partecipazione della pubblica amministrazione al giudizio sia sufficiente perché si radichi la giurisdizione del giudice amministrativo (il quale davvero assumerebbe le sembianze di giudice "della" pubblica amministrazione: con violazione degli artt. 25 e 102 Cost., secondo comma) e, dall'altro lato, è escluso che sia sufficiente il generico coinvolgimento di un pubblico interesse nella controversia perché questa possa essere devoluta al giudice amministrativo". Cfr. anche Cass. civ., Sez. un., sent. n. 4614 del 2011; Cass. civ., Sez. V, ord. n. 4614 e 5926 del 2011.*

dipendete autore dell'illecito ove si tratti di lesioni di interessi legittimi è esclusa da un'ormai consolidata giurisprudenza, com'è testimoniato da recenti interventi delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione<sup>32</sup>.

Secondo l'indirizzo costante della Suprema Corte, in tali ipotesi sarebbero sempre rispettivamente competenti il giudice amministrativo nel caso di azione diretta nei confronti della Pubblica amministrazione e il giudice ordinario per l'ipotesi di azione diretta nei confronti del pubblico dipendente, escludendosi che la giurisdizione sia derogabile per ragioni di connessione<sup>33</sup>. E, infatti, il giudice di legittimità ha costantemente ribadito che, in base agli articoli 103 Cost. e 7 c.p.a., il giudice amministrativo ha giurisdizione solo per le

---

32 Cass. civ., Sez. un., ord. n. 6690 del 2020 secondo cui il perimetro della giurisdizione del giudice amministrativo non può estendersi anche alle controversie in cui il potere amministrativo *“venga in discussione in quanto esercitato dai soggetti all'Amministrazione legati da rapporto organico, cioè considerandosi il solo dato che il loro agire si è esplicato formalmente come espressione del potere amministrativo”*. Per le Sezioni Unite, l'art. 103 Cost. non consente, infatti, di ritenere che il giudice amministrativo possa conoscere di controversie in cui non sia parte una P.A. (o un soggetto ad essa equiparato), sicché la pretesa risarcitoria avanzata nei confronti di singole persone fisiche, componenti di un organo collegiale pubblico, cui si imputi l'adozione di provvedimenti illegittimi, va azionata dinanzi al giudice ordinario. Secondo il giudice di legittimità quindi il presupposto della giurisdizione amministrativa alla luce della citata disposizione costituzionale *“è, infatti, che la tutela giurisdizionale coinvolgente le situazioni giuridiche nella giurisdizione di legittimità ed in quella esclusiva debba avere luogo con la partecipazione in posizione attiva o passiva della pubblica amministrazione”* o *“del soggetto che, pur non facendo parte dell'apparato organizzatorio di essa, eserciti le attribuzioni dell'Amministrazione, così ponendosi come pubblica amministrazione in senso oggettivo”*. In tale prospettiva, questa previsione costituzionale - che radica la giurisdizione del giudice amministrativo *“nei confronti della pubblica amministrazione”* - trova conferma poi nello stesso codice del processo amministrativo, il cui art. 7, comma 1, riferisce alle *“pubbliche amministrazioni”* (e in base del medesimo art. 7, al comma 2, anche ai soggetti ad esse *“equiparati”*) l'esercizio del potere suscettibile di incidere sulle posizioni di interesse legittimo e (nelle particolari materie) di diritto soggettivo e, quindi, di attivare la cognizione del giudice amministrativo a tutela di dette situazioni soggettive, sicché il riferimento esplicito e chiaro alle forme dell'esercizio del potere in quanto poste in essere da *“pubbliche amministrazioni”* evidenzia come *“soggettivamente la controversia esige che una delle parti sia la pubblica amministrazione e l'altra il soggetto che faccia la questione sull'interesse legittimo o sul diritto soggettivo”*. Si è così affermata la giurisdizione del giudice ordinario sull'azione aquiliana, non rivolta contro il soggetto pubblico, titolare del potere disciplinare, bensì proposta contro due soli componenti della commissione disciplinare (presidente e membro dello stesso), sebbene proprio nella veste di funzionari pubblici legati ad essa da rapporto organico e per gli atti e i comportamenti tenuti nell'esercizio di dette funzioni, i quali, avrebbero (in tesi) orientato l'attività dell'intero collegio e, quindi, della commissione stessa, così da realizzare il dedotto *“abuso di potere disciplinare”*. Così anche Cass. civ., Sez. un., ord. n. 19677 del 2016 che ha affermato che appartiene al giudice ordinario la cognizione della domanda risarcitoria proposta nei confronti non della pubblica amministrazione, ma di funzionari pubblici per atti compiuti nell'esercizio delle loro funzioni. Per un commento a tale sentenza si veda P. CHIARENZA, *Azione risarcitoria nei confronti del solo funzionario in proprio: G.O.*, in [www.ildirittoamministrativo.it](http://www.ildirittoamministrativo.it).

controversie nelle quali sia parte una Pubblica amministrazione o un soggetto ad essa equiparato, con la conseguenza che esula da questa giurisdizione la domanda di risarcimento del danno proposta da un privato contro un altro privato, ancorché connessa con una vicenda provvedimentoale, *“non ostando a ciò la proposizione della domanda anche nei confronti dell’ente pubblico sotto il profilo della responsabilità solidale dello stesso, attenendo al merito l’effettiva riferibilità all’ente dei comportamenti dei funzionari”*<sup>34</sup>.

Anche l’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, nell’aderire alla posizione del giudice di legittimità, ha sostenuto una lettura riduttiva della giurisdizione amministrativa, fondandola sul dato testuale degli artt. 103 Cost. e 7 c.p.a., in specie laddove, nell’individuare la giurisdizione del giudice amministrativo sulle controversie nelle quali si faccia questione di interessi legittimi e, in particolari materie, di diritti soggettivi, riferisce tali controversie allo “esercizio o al mancato esercizio del potere amministrativo” e le afferma come “riguardanti provvedimenti, atti, accordi o comportamenti riconducibili anche mediatamente all’esercizio di tale potere, posti in essere da pubbliche amministrazioni”<sup>35</sup>.

In particolare, tale ultimo inciso è stato valorizzato come limite all’estensione della giurisdizione amministrativa, la quale è pertanto esclusa ove il potere amministrativo “venga in discussione in quanto esercitato dai soggetti all’Amministrazione legati da rapporto organico, cioè considerandosi il solo dato che il loro agire si è esplicito formalmente come espressione del potere amministrativo”<sup>36</sup>.

Anche in dottrina si è guardato con favore a questa posizione, argomentando che le disposizioni contenute nel codice del processo amministrativo apparirebbero troppo ridondanti per poter fondare la giurisdizione del giudice amministrativo sulla domanda risarcitoria diretta nei confronti dei pubblici dipendenti, dandosi rilievo alla constatazione che il c.p.a. non ha dettato alcuna specifica previsione in tema di giurisdizione relativamente a

---

33 In particolare, le Sezioni Unite con la sent. n. 13659 del 2006 hanno chiarito che l’art. 103 Cost. *“non consente di ritenere che il giudice amministrativo possa conoscere di controversie di cui non sia parte una pubblica amministrazione, o soggetti ad essa equiparati”* e che dunque la *“pretesa risarcitoria avanzata nei confronti del funzionario cui era imputata l’adozione di provvedimento illegittimo (...) va devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario in quanto fondata sulla deduzione di un fatto illecito extracontrattuale e intercorrente tra privati, non ostando a ciò la proposizione della domanda anche nei confronti dell’ente pubblico sotto il profilo della responsabilità solidale dello stesso, attenendo al merito l’effettiva riferibilità all’ente dei comportamenti dei funzionari”*. A tal proposito, cfr. anche Cass. civ., Sez. un., ord. n. 4591 del 2006; Cass. civ., Sez. un., sent. n. 5123 del 1994 e Cass. civ., Sez. III, sent. n. 16276 del 2015.

34 Cass. civ., Sez. un., sent. n. 13659 del 2006.

35 Cons. St., Ad. Plen., sent. n. 2 del 2017, che ha affermato come esuli dall’ambito della giurisdizione amministrativa una controversia tra due soggetti privati, avente ad oggetto un diritto soggettivo di contenuto patrimoniale, e in particolare la domanda che la parte privata danneggiata dall’impossibilità di ottenere l’esecuzione in forma specifica del giudicato proponga nei confronti dell’altra parte privata, beneficiaria del provvedimento illegittimo.

36 Cass. civ., Sez. un., ord. n. 6690 del 2020.

questa domanda e soprattutto all'art. 103 Cost. che, nell'affermare che il giudice amministrativo ha giurisdizione per la tutela nei confronti della pubblica amministrazione degli interessi legittimi, confermerebbe come nell'architettura costituzionale quest'ultimo sia giudice soltanto della P.A.<sup>37</sup>.

#### **4. L'orientamento minoritario in alcune pronunce delle Sezioni Unite e del Consiglio di Stato rimaste isolate.**

Invero, l'orientamento maggioritario non è stato condiviso in passato da alcune pronunce delle stesse Sezioni Unite<sup>38</sup> e del Consiglio di Stato, secondo cui l'art. 22, d.P.R. n. 3 del 1957, pur non atteggiandosi a disposizione relativa alla giurisdizione, quale attuazione però dell'art. 28 Cost., alludendo alla possibilità di esercizio congiunto, presupporrebbe l'esistenza di un unico giudice competente in ordine alla cognizione della domanda risarcitoria, ovvero il giudice amministrativo in caso di lesione di interessi legittimi<sup>39</sup>.

---

37 F. GIGLIOTTI, *Lesione di interesse legittimo e responsabilità diretta del pubblico dipendente*, cit., p. 1124 ss., per il quale, dopo aver evidenziato come il giudice amministrativo sia il giudice naturale della legittimità dell'esercizio del pubblico potere, una domanda indirizzata da un privato verso un privato non potrebbe trovare spazio in sede di giurisdizione amministrativa, neanche se eventualmente proposta congiuntamente a quella indirizzata nei confronti dell'amministrazione.

38 Si segnala un precedente isolato delle Sezioni Unite che con l'ord. n. 10180 del 2004, benché non abbiano affrontato in modo diretto la questione, hanno riconosciuto la giurisdizione del giudice amministrativo sull'intera domanda proposta anche nei confronti del dipendente, evidenziando che la *"concentrazione presso il giudice amministrativo - anche nell'ambito della sua giurisdizione di legittimità - del potere di procedere al risarcimento del danno consente di risolvere in un unico giudizio non solo le questioni relative all'annullamento degli atti illegittimi ma anche quelle attinenti al ristoro del pregiudizio da questi determinato, eliminando in tal modo il pericolo di contrasto fra giudicati ed eliminando quegli inconvenienti propri della doppia giurisdizione (...)"*.

39 Cons. St., Sez. VI, sent. n. 3981 del 2006 secondo cui ragioni sistematiche impongono di individuare un unico giudice per fattispecie di responsabilità solidale *"e non su esigenze sussistenti solo in caso di connessione tra le due domande, dovendosi aderire all'orientamento delle Sezioni Unite della Cassazione, secondo cui la giurisdizione non può essere condizionata da ragioni di connessione, precludendo l'ordinamento che la scelta del giudice possa dipendere dalla strategia processuale della parte che agisce in giudizio; ancor più perché si rimetterebbe alla volontà delle parti il realizzare o meno quella concentrazione di tutela giudiziaria, la cui ratio è alla base della soluzione legislativa, avallata dal giudice delle leggi, che ha attribuito alla giurisdizione amministrativa anche le controversie risarcitorie"*. In particolare, secondo il giudice amministrativo *"sia l'art. 35, comma 1, del D. Lgs. n. 80/1998, sia l'art. 7, comma 3 della legge n. 1034/1971 prevedono che il giudice amministrativo, nell'ambito della giurisdizione sia esclusiva che di legittimità, disponga il (o conosca delle controversie relative al) risarcimento del danno ingiusto, senza limitare tale giurisdizione alle domande proposte nei confronti della sola amministrazione. Deve, quindi, ritenersi che quando il danno richiesto sia diretta conseguenza di una illegittimità provvedimentoale, e*

In forza di un'interpretazione sostanzialistica, si è quindi evidenziato come la giurisdizione sulle domande proposte nei confronti dei dipendenti debba seguire quella relativa alle domande proposte nei confronti dell'amministrazione, in quanto una diversa soluzione determinerebbe l'effetto di impedire al privato di esercitare un'unica azione per una responsabilità solidale e di avere due giudizi in cui in presenza del medesimo elemento oggettivo dell'illecito si potrebbero avere esiti contrastanti, anche in relazione a profili comuni non attinenti all'elemento soggettivo, che va invece valutato diversamente<sup>40</sup>.

Sebbene questa interpretazione sia stata superata dai consolidati arresti delle Sezioni Unite e dell'Adunanza Plenaria, si deve tuttavia evidenziare come anche la dottrina ad essi aderente non abbia potuto non rilevare il possibile profilarsi di difficoltà a seguito della duplicazione dei giudizi<sup>41</sup>.

A seconda che si propenda per una delle diverse soluzioni si porrebbero anche problemi di coerenza per il caso di lesione di diritti soggettivi ricompresi nelle materie di giurisdizione esclusiva, cioè a dire se della domanda congiunta possa conoscere il giudice amministrativo, ovvero se le azioni risarcitorie nei confronti del pubblico dipendente e della Pubblica amministrazione debbano essere rispettivamente esercitate dinnanzi al giudice ordinario e amministrativo.

## **5. Le criticità discendenti dall'orientamento consolidato e il tentativo di una lettura favorevole alla giurisdizione amministrativa.**

Le incertezze in tema di giurisdizione appaiono di non poco momento se si considera poi la possibilità di esiti contrastanti anche a fronte dell'applicazione di regimi sostanziali e processuali differenti.

Si pensi al termine di decadenza per la proposizione dell'azione risarcitoria nei confronti della Pubblica amministrazione e in generale a quanto è disposto dall'art. 30, c. 3, c.p.a.<sup>42</sup> con

*non derivi da meri comportamenti dei pubblici dipendenti, la giurisdizione del giudice amministrativo in ordine alle domande risarcitorie proposte nei confronti dell'amministrazione, si estenda anche alle domande proposte nei confronti dei dipendenti".*

40 Cons. St., Sez. VI, sent. n. 3981 del 2006.

41 F. GIGLIOTTI, *Lesione di interesse legittimo e responsabilità diretta del pubblico dipendente*, cit., p. 1125.

42 Ai sensi del quale "la domanda di risarcimento per lesione di interessi legittimi è proposta entro il termine di decadenza di centoventi giorni decorrente dal giorno in cui il fatto si è verificato ovvero dalla conoscenza del provvedimento se il danno deriva direttamente da questo. Nel determinare il risarcimento il giudice valuta tutte le circostanze di fatto e il comportamento complessivo delle parti e, comunque, esclude il risarcimento dei danni che si sarebbero potuti evitare usando l'ordinaria diligenza, anche attraverso l'esperimento degli strumenti di tutela previsti", precisando al successivo comma che "per il risarcimento dell'eventuale danno che il ricorrente

l'interrogativo, dunque, se tale disciplina valga anche nei confronti del pubblico dipendente che, secondo l'interpretazione del giudice di legittimità, debba essere convenuto innanzi al giudice ordinario<sup>43</sup>.

Seguendo l'orientamento consolidato propugnato dalla Corte di Cassazione e dal Consiglio di Stato sarebbe, infatti, possibile che l'azione risarcitoria nei confronti del solo dipendente innanzi al giudice ordinario possa essere esperita anche a termine decadenziale già spirato per l'azione avverso la Pubblica amministrazione.

Senza soffermarsi sulla limitazione decadenziale alle sole controversie relative alla lesione di interessi legittimi<sup>44</sup>, occorre rilevare che il riconoscimento della giurisdizione

---

comprovi di aver subito in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento, il termine di cui al comma 3 non decorre fintanto che perdura l'inadempimento. Il termine di cui al comma 3 inizia comunque a decorrere dopo un anno dalla scadenza del termine per provvedere".

43 Cfr. F. GIGLIOTTI, *Lesione di interesse legittimo e responsabilità diretta del pubblico dipendente*, cit., p. 1126, nt. 96, che evidenzia come a fronte di "un eventuale consolidamento della ritenuta riferibilità del termine decadenziale di cui all'art. 30, comma 3, c.p.a. solo alla P.A., i casi di "persecuzione" personale del dipendente risulteranno inevitabilmente destinati - in modo anche considerevole - ad aumentare".

44 Cfr. T.A.R. Sicilia, Palermo, ord. n. 1628 del 2011 che, sul presupposto dell'irragionevolezza del termine decadenziale per l'esercizio dell'azione risarcitoria e ritenendo più congrua la previsione di un termine prescrizioneale, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 30, c. 5, c.p.a. E, però, la Corte costituzionale con la sent. n. 280 del 2012 ne ha dichiarato l'inammissibilità. Con la successiva ord. n. 57 del 2015, la Consulta ha poi chiarito che alle azioni risarcitorie proposte anteriormente all'entrata in vigore del codice del processo amministrativo trova applicazione il regime di prescrizione quinquennale di diritto comune e non il termine decadenziale di cui al sopravvenuto art. 30, c. 5, c.p.a. Sul termine decadenziale previsto dall'art. 30 c.p.a. la Corte costituzionale è tornata a pronunciarsi con la sent. n. 94 del 2017 con cui ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale relativa alla previsione, in entrambe le ipotesi disciplinate dal citato articolo, del termine di decadenza di centoventi giorni per la proponibilità delle domande risarcitorie, sia pure decorrenti da momenti differenti. Per il giudice costituzionale tale termine, infatti, non è in contrasto con l'art. 3 Cost. in quanto rientra nella ampia discrezionalità del legislatore disciplinare gli istituti processuali e ciò vale anche con specifico riferimento alla scelta di un termine decadenziale o prescrizioneale a seconda delle peculiari esigenze del procedimento, con il solo limite della non manifesta irragionevolezza delle scelte compiute. L'esame condotto dalla Corte costituzionale sulla questione sottoposta non è apparso a F. G. SCOCA, *Sul termine per proporre l'azione risarcitoria autonoma nei confronti dell'amministrazione*, in *Giur. cost.*, 2017, 3, p. 980 ss., particolarmente approfondito, né la soluzione cui essa è giunta è sembrata ineccepibile. In particolare, se in via generale è apparso corretto ritenere che la disciplina della tutela dell'interesse legittimo non debba essere "del tutto analoga" alla disciplina della tutela del diritto soggettivo, una differenza così profonda tra l'una e l'altra, con riguardo ai termini per agire in risarcimento, non è apparso né irragionevole né giustificabile.

amministrativa sulla domanda congiunta<sup>45</sup> consentirebbe invece di estendere il termine anche in favore del pubblico dipendente.

Diversamente, continuandosi a negare la possibilità che il giudice amministrativo conosca anche dell'azione risarcitoria proposta nei confronti del pubblico dipendente e riconoscendosi allo stesso tempo la possibilità che quest'ultimo possa essere chiamato a rispondere dinnanzi al giudice ordinario anche una volta che sia decorso il termine di decadenza previsto dall'art. 30 c.p.a., si finirebbe per creare un sistema nel quale, a fronte della responsabilità del pubblico agente per fatti commessi nell'esercizio delle proprie funzioni, non sussisterebbe una corrispondente responsabilità dell'amministrazione<sup>46</sup>, con gli inevitabili precipitati in punto di rispetto dell'art. 28 Cost., che tra i vincoli da esso discendenti annovera proprio la necessaria previsione, per garantire l'effettività del ristoro, della responsabilità civile dello Stato e degli enti pubblici in tutti i casi e negli stessi limiti della responsabilità dei dipendenti stessi<sup>47</sup>.

Si consideri inoltre quanto sostenuto dall'Adunanza Plenaria che, nell'escludere come l'art. 41, c. 2, ultimo periodo, c.p.a. possa fornire argomenti in favore della giurisdizione amministrativa su una controversia tra due soggetti privati, avente ad oggetto un diritto soggettivo di contenuto patrimoniale, ha chiarito che la citata norma processuale non consente la formale proposizione di una domanda risarcitoria, ma stabilisce solo che la domanda proposta contro l'amministrazione (che, quindi, è individuata come unica legittimata passiva)

---

45 La possibilità che il giudizio amministrativo sia promosso da un soggetto privato contro un altro privato è rilevata da A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino, 2014, p. 180. Secondo l'Autore, infatti, ciò sarebbe conseguenza dell'ampiezza raggiunta dalla giurisdizione esclusiva, precisando che l'assegnazione al giudice amministrativo di vertenze promosse da soggetti privati va valutata con criteri rigorosi di coerenza e ragionevolezza, ammettendosi in casi particolari ove sia tendenzialmente indifferente che il rapporto controverso intercorra con amministrazioni o con privati.

46 Cfr. F. GIGLIOTTI, *Lesione di interesse legittimo e responsabilità diretta del pubblico dipendente*, cit., p. 1126, che, sebbene ritenga il termine decadenziale di cui all'art. 30, c. 3, c.p.a. riferibile esclusivamente all'azione di risarcimento proposta nei confronti della P.A. e aderisca all'interpretazione consolidata della giurisprudenza volta ad escludere la giurisdizione amministrativa relativamente all'azione di responsabilità nei confronti del pubblico dipendente, manifesta analoghe perplessità in ordine al rapporto tra la possibilità di far valere la responsabilità del pubblico agente dinnanzi al giudice ordinario anche quando sia decorso tale termine decadenziale e l'art. 28 Cost. nella parte in cui sancisce l'estensione della responsabilità civile dei funzionari e dipendenti allo Stato e agli enti pubblici.

47 Corte cost. 24 febbraio 1992, n. 64 e Corte cost. 18 gennaio 1989, n. 18 hanno infatti chiarito che, a norma dell'art. 28 della Costituzione, lo Stato deve rispondere necessariamente ove, secondo la disciplina vigente, debba rispondere il pubblico dipendente. Cfr. anche L. MERCATI, *Art. 28 Cost. e riforme amministrative*, cit., p. 690 ss., secondo la quale in tutti i casi in cui esista la responsabilità diretta del pubblico dipendente deve comunque operare, ai sensi dell'art. 28 Cost., l'estensione alla Pubblica amministrazione, in quanto altrimenti sarebbe costituzionalmente illegittima, e non sottoponibile ad alcuna interpretazione adeguatrice, la norma che escludesse in modo espresso tale estensione. Così pure F. BILANCIA, *Una rimeditazione della responsabilità civile della P.A. e dei dipendenti pubblici alla luce di due recenti decisioni della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1992, p. 1637 ss.

debba essere notificata, al fine di realizzare la c.d. *denuntiatio litis*, al privato beneficiario dell'atto illegittimo<sup>48</sup>.

E, però, se si afferma che il privato non sia destinatario di una domanda di risarcimento del danno contro di lui diretta, ma solo destinatario della notificazione della domanda proposta contro l'amministrazione, al fine di rendere possibile l'opponibilità del giudicato, e che lo scopo dell'art. 41, c. 2, ultimo periodo, c.p.a. sia *“solo quello di fare in modo che l'eventuale giudicato di condanna tra il privato danneggiato dal provvedimento e l'amministrazione possa essere opposto anche al terzo beneficiario, come “fatto” che accerta l'antigiuridicità, nell'eventuale giudizio di “rivalsa”, quanto all'illegittimità dell'atto e ai presupposti della condanna risarcitoria subita dall'amministrazione”*<sup>49</sup>, non si vede come analoghe esigenze non possano non porsi con riferimento all'ipotesi di domanda di risarcimento proposta nei confronti della P.A. per danni cagionati da propri dipendenti.

Se si esclude, quindi, che il giudice amministrativo possa conoscere delle domande risarcitorie proposte nei confronti dei pubblici agenti, non può non suscitare allora dubbi di

---

48 Cons. St., Ad. Plen., sent. n. 2 del 2017, nel ribadire che nell'ordinamento processuale, salvo deroghe normative espresse, vige il principio generale della inderogabilità della giurisdizione per motivi di connessione, ha escluso che la giurisdizione amministrativa su una controversia tra due soggetti privati, avente ad oggetto un diritto soggettivo di contenuto patrimoniale, possa trovare fondamento negli artt. 41, c. 2, ultimo periodo, e 112, c. 1, c.p.a. in quanto *“norme sul rito, che presuppongono (e non pongono) la giurisdizione, che deve, quindi, desumersi dai criteri generali di riparto e non direttamente da esse”*. Con riguardo all'art. 41, c. 2, ultimo periodo, c.p.a. si è affermato che lo stesso *“non prevede, a rigore (e in senso tecnico), un litisconsorzio necessario nei confronti del privato beneficiario dell'atto illegittimo. Litisconsorzio la cui necessità è del resto esclusa, come è noto, anche nel caso di obbligazioni solidali. Nei confronti di tale soggetto, infatti, la citata norma processuale non consente la formale proposizione di una domanda risarcitoria, ma stabilisce solo che la domanda proposta contro l'amministrazione (che, quindi, è individuata come unica legittimata passiva), gli debba essere notificata, al fine di realizzare la c.d. denuntiatio litis. In base all'art. 41, comma 2, ultimo periodo c.p.a., in altri termini, il privato non è destinatario di una domanda di risarcimento del danno contro di lui diretta, ma solo destinatario della notificazione della domanda proposta contro l'amministrazione, al fine di rendere possibile l'opponibilità del giudicato”*. In tale prospettiva, non sono apparsi parimenti decisivi gli argomenti desumibili dall'art. 112, c. 1, c.p.a., nella parte in cui prevede che l'obbligo di eseguire il giudicato grava non solo sull'amministrazione, ma anche sulle altre parti. A tal proposito, si è osservato che *“la norma è coerente con la constatazione che in moltissimi casi l'esecuzione in forma specifica del giudicato richiede, in particolare se si tratta di attuarne gli effetti restitutori e ripristinatori, oltre all'azione dell'amministrazione, l'ingerenza nella sfera giudica e materiale di soggetti privati, specie nel caso in cui sono stati destinatari di provvedimento favorevoli poi annullati e devono, per effetto del giudicato, adempiere ad obblighi - a ben guardare meramente consequenziali o riflessi - restitutori e ripristinatori. Escludere in tali casi la giurisdizione amministrativa solo perché vi è il coinvolgimento indiretto (e inevitabile) di soggetti privati vanificherebbe la funzione del giudizio di ottemperanza e, con essa, il valore fondamentale dell'effettività del giudicato (corollario del principio, di rango costituzionale ed Europeo, del diritto di azione in giudizio)”*.

49 Così Cons. St., Ad. Plen., sent. n. 2 del 2017.

costituzionalità l'art. 41, c. 2, ultimo periodo, c.p.a., in considerazione della evidenziata *ratio* ad esso sottesa e dell'impossibilità di estenderne la portata applicativa ai pubblici dipendenti, in quanto lo stesso riferisce la necessità che, in caso di azione di condanna proposta anche in via autonoma, il ricorso debba essere notificato altresì esclusivamente agli eventuali beneficiari dell'atto illegittimo.

Le esigenze di evitare contrasti fra giudicati, di concentrazione e di coerenza complessiva del sistema di tutela di cui si è fatto latore il Consiglio di Stato in quella pronuncia però rimasta isolata<sup>50</sup>, propugnando la soluzione favorevole alla giurisdizione amministrativa<sup>51</sup>, potrebbero trovare allora conforto in una diversa lettura delle disposizioni del c.p.a. rispetto a quella proposta dal consolidato orientamento della giurisprudenza ordinaria e amministrativa.

Segnatamente, i commi 4 e 5 dell'art. 7, prevedendo la cognizione del giudice amministrativo, nell'ambito della giurisdizione sia di legittimità sia esclusiva, sulle controversie risarcitorie derivanti dall'attività amministrativa, non escludono tale giurisdizione rispetto alle domande proposte nei confronti dei dipendenti, né la limitano esclusivamente a quelle fatte valere nei confronti della P.A., precisando poi al successivo comma 7 che "il principio di effettività è realizzato attraverso la concentrazione davanti al giudice amministrativo di ogni forma di tutela degli interessi legittimi e, nelle particolari materie indicate dalla legge, dei diritti soggettivi".

Si potrebbe dare rilievo, altresì, all'art. 30 c.p.a. che al c. 6 chiarisce espressamente che "di ogni domanda di condanna al risarcimento di danni per lesioni di interessi legittimi o, nelle materie di giurisdizione esclusiva, di diritti soggettivi conosce esclusivamente il giudice amministrativo".

A differenza delle citate disposizioni, qualche dubbio pone invece l'art. 13 c.p.a. che, sebbene non possa considerarsi quale fondante la giurisdizione amministrativa, ma che invece nel presupporla fissa i criteri generali di riparto della competenza, potrebbe tuttavia trovare applicazione una volta riconosciuta, alla luce di altri riferimenti normativi, la competenza giurisdizionale del giudice amministrativo sull'azione risarcitoria diretta per lesione di interessi legittimi proposta nei confronti del pubblico dipendente.

In particolare, l'art. 13, c. 2, c.p.a., nel dettare il criterio del c.d. foro del pubblico impiego, sancisce che "per le controversie riguardanti pubblici dipendenti è inderogabilmente competente il tribunale nella cui circoscrizione territoriale è situata la sede di servizio", sicché, dal punto di vista strettamente letterale, potrebbe sembrare che tale criterio speciale si applichi ogni volta che una delle parti in causa sia un pubblico dipendente, quali che siano la

<sup>50</sup> Sent. n. 3981 del 2006.

<sup>51</sup> *Contra* F. GARRI, *La responsabilità civile della pubblica amministrazione*, cit., p. 10, per il quale "quando della responsabilità della pubblica amministrazione conosca il giudice amministrativo non è ipotizzabile che possa essere convenuto innanzi ad esso il dipendente", ipotizzando così o la possibilità di convenire il dipendente dinnanzi al giudice ordinario, ovvero ammettendo soltanto l'azione nei confronti della Pubblica amministrazione e poi l'azione di rivalsa nei confronti del dipendente dinnanzi alla Corte dei conti.

materia e l'oggetto della controversia<sup>52</sup>, trovando conferma questa lettura anche nel confronto con il successivo art. 135, c. 2, c.p.a. che espressamente si riferisce invece alle “controversie sui rapporti di lavoro dei pubblici dipendenti” dell’Autorità garante per la concorrenza ed il mercato e dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, per escluderle dalla competenza funzionale inderogabile del T.A.R. Lazio<sup>53</sup>.

Tale interpretazione, non limitando l’art. 13, c. 2, c.p.a. a previsione operante soltanto all’interno del rapporto di servizio tra dipendente e P.A.<sup>54</sup>, consentirebbe di individuare il giudice amministrativo competente ogniqualvolta fosse esperita un’azione di risarcimento del danno nei confronti del pubblico dipendente, anche legato all’amministrazione da rapporto di lavoro privatizzato, a fronte del generico riferimento operato dal medesimo articolo alle “controversie riguardanti pubblici dipendenti” e considerato che il d.lgs. n. 165 del 2001, da un lato, all’art. 63 devolve alla giurisdizione del giudice ordinario, in funzione del giudice del lavoro, soltanto le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni e, dall’altro, con l’art. 55 richiama espressamente la disciplina sulla responsabilità previgente alla “depubblicizzazione” del rapporto di lavoro con la P.A., tenendo ancora in vita gli artt. 22 ss., d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3.

---

52 *Contra* Cons. St., Ad. Plen., ord. n. 37 del 2012, che esclude come l’art. 13, c. 2, c.p.a. possa essere interpretata alla lettera, sostenendo che “*di fatto però è sempre stato pacifico che la disposizione si riferisca specificamente (e restrittivamente) alle controversie in materia di pubblico impiego, ossia a quelle tra l’impiegato e l’amministrazione (intesa quale datore di lavoro) e abbiano per oggetto pretese (diritti o interessi) inerenti al rapporto di lavoro. Il tutto, s’intende, a condizione che si tratti di rapporto lavorativo conservato alla giurisdizione del giudice amministrativo dopo la riforma del d.lgs. n. 80/1998*”.

53 L’art. 135 c.p.a. nel mantenere ferma invece la competenza funzionale inderogabile del T.A.R. Lazio si riferisce altresì espressamente alle controversie relative al rapporto di lavoro del personale del DIS, dell’AISI e dell’AISE, offrendo un ulteriore elemento a supporto dell’interpretazione letterale del criterio di cui all’art. 13, c. 2, c.p.a. Il codice del processo amministrativo sembrerebbe, infatti, utilizzare diverse locuzioni a cui parrebbe possibile attribuire diversi significati, cioè a dire mentre all’art. 135 si utilizza espressamente il riferimento alle controversie sui rapporti di lavoro dei pubblici dipendenti, quale previsione sicuramente operante soltanto all’interno del rapporto di servizio tra dipendente e P.A., all’art. 13, c. 2, c.p.a. sembrerebbe che il codice, riferendosi invece genericamente alle “controversie riguardanti pubblici dipendenti”, sposi un criterio più ampio applicabile ogni volta che una delle parti in causa sia un pubblico dipendente, quali che siano la materia e l’oggetto della controversia.

54 *Contra* F. GIGLIOTTI, *Lesione di interesse legittimo e responsabilità diretta del pubblico dipendente*, cit., p. 1124, nt. 84, che sostiene come l’art. 13, c. 2, c.p.a. non possa considerarsi rilevante ai fini dell’affermazione della giurisdizione amministrativa sull’azione risarcitoria diretta per lesione di interessi legittimi proposta nei confronti del pubblico dipendente, in quanto ritenuta disposizione operante all’interno del rapporto di servizio tra dipendente e P.A., sicché la stessa non potrebbe assumere alcun rilievo con riguardo a una controversia tra un soggetto privato e un dipendente, non potendosi trarre nessun argomento dalla circostanza che la controversia riguardi (sia pure in questa sua qualità) anche un “pubblico dipendente”.

Così, una lettura estensiva di questi referenti normativi contenuti nel c.p.a. ben potrebbe indurre ad affermare che, quando il danno richiesto sia diretta conseguenza di un'attività amministrativa illegittima, cioè a dire espressione di potere pubblico, e non derivi da meri comportamenti dei pubblici dipendenti, la giurisdizione del giudice amministrativo in merito alle domande risarcitorie proposte nei confronti della P.A. sulla base della solidarietà passiva si estenda, anche per ragioni di ordine sistematico e per esigenza di concentrazione, pure alle domande proposte nei confronti dei dipendenti<sup>55</sup>.

## **6. Segue: il rilievo dell'art. 28 Cost. e le possibili ricadute sull'azione di rivalsa dinnanzi al giudice contabile.**

Si consideri poi che l'art. 28 Cost., nell'affermare la responsabilità di coloro che fanno concretamente volere ed agire gli organi pubblici, ha "personalizzato" l'amministrazione, rompendo lo schema che nascondeva gli agenti pubblici dietro l'organo e preferendo una visione realistica dei rapporti tra cittadini e istituzioni, secondo un disegno costituzionale (artt. 5, 97, 117, 118 Cost.) che vuole l'amministrazione il più possibile vicina ai cittadini<sup>56</sup>.

La ragione dell'elevazione a rango di principio costituzionale della responsabilità dei pubblici dipendenti deve rinvenirsi proprio nel fatto di partecipare all'esercizio del potere pubblico<sup>57</sup>, che giustifica dando senso alla previsione di una responsabilità giuridica come

55 Così anche L. MERCATI, *Responsabilità amministrativa e principio di efficienza*, Torino, 2002, p. 130 ss., per la quale, al fine di prevenire la duplicazione dei giudizi di risarcimento per il danno derivante da un medesimo provvedimento, sarebbe opportuno, sul piano del diritto positivo, rivalutare l'art. 22, d.P.R.10 gennaio 1957, n. 3, in quanto dalla possibilità in esso prevista di esercizio congiunto delle due azioni, avverso il dipendente e l'amministrazione, discenderebbe che, nei casi in cui le responsabilità di questi soggetti coesistono, l'azione nei confronti del singolo funzionario potrebbe essere proposta dinnanzi al giudice amministrativo, qualora la responsabilità dell'amministrazione sia connessa ad un provvedimento, oppure di fronte al giudice ordinario quando l'amministrazione sia responsabile per meri comportamenti materiali.

56 A. CARIOLA, *La nozione costituzionale di pubblico impiego*, cit., p. 227 ss.

57 G. PASTORI, *La burocrazia*, Padova, 1967, p. 349 ss., per il quale rispetto ad ogni specie di responsabilità della burocrazia vi sarebbe sempre il medesimo presupposto sostanziale, costituito dal potere di partecipazione, da intendersi come partecipazione all'esercizio delle potestà pubbliche, anche se possono essere diverse le posizioni giuridiche che si contrappongono a quelle di partecipazione nella disciplina della responsabilità. L'art. 28 Cost., dunque, sancirebbe in tema di responsabilità una disciplina già contenuta implicitamente nel testo costituzionale, coordinando la qualificazione delle attività burocratiche con le esigenze di tutela dei diritti soggettivi. Cfr. anche L. ARCIDIACONO, *L'organizzazione amministrativa nel disegno costituzionale e nella giurisprudenza della Corte*, in *Pol. dir.*, 1983, p. 465, ove l'affermazione della responsabilità del personale amministrativo è ricollegata alla partecipazione all'esercizio di funzioni pubbliche in maniera indipendente. È stato pure osservato da A. CORPACI, *L'esperienza dell'Italia*, in D. SORACE (a cura di), *La responsabilità pubblica nell'esperienza giuridica europea*, Bologna, 1994, p. 474 ss., che la configurazione della responsabilità diretta prevista dall'art. 28 Cost. implichi una

quella indicata nell'art. 28 Cost. e diversa da quella posta a carico dei soggetti dell'ordinamento generale<sup>58</sup>.

Tale diversità si coglie proprio nell'art. 28 Cost. che, nel valorizzare il ruolo e la responsabilità degli agenti pubblici, disegna un'amministrazione in cui assume rilievo preminente l'aspetto personale della stessa e instaura pertanto una relazione personale e diretta tra burocrazia e cittadini, in quanto questi ultimi, una volta immesimati in un ufficio pubblico mutano la propria posizione ed esercitano funzioni dirette persino a incidere autoritativamente nella sfera individuale dei privati<sup>59</sup>.

L'art. 28 Cost. fu, infatti, voluto proprio per instaurare un rapporto tra i pubblici funzionari come tali e i cittadini al fine di sollecitare il senso di responsabilità dei primi verso i secondi, come è richiesto in ogni ordinamento democratico che mette prima gli uomini degli apparati<sup>60</sup>.

A fronte di questo processo di superamento della spersonalizzazione del rapporto tra cittadino e P.A. operato dal testo costituzionale, potrebbe allora sostenersi una lettura sostanziale e realistica del riferimento contenuto all'art. 103 Cost. alla Pubblica amministrazione, che necessariamente agisce tramite i propri dipendenti, propugnandosi di conseguenza che il giudice amministrativo possa conoscere anche delle azioni risarcitorie per lesione di interessi legittimi proposte nei confronti dei pubblici agenti, ovvero possa conoscere anche di controversie relative a condotte poste in essere da questi ultimi e che, in quanto assunte nell'esercizio di un potere amministrativo, costituiscono il modo tipico di agire degli apparati pubblici<sup>61</sup>.

considerazione dell'agente come soggetto inserito ma non assorbito nell'organizzazione amministrativa, chiamato a rispondere del suo personale operato. In particolare, la circostanza che tale responsabilità sia rapportata alla violazione di diritti, la iscrive nell'ordinamento dei diritti e dei doveri dei cittadini e non già nell'ordinamento del potere esecutivo e della pubblica amministrazione, evidenziandone ulteriormente il rilievo esterno alla sfera dell'organizzazione amministrativa.

58 A. CARIOLA, *La nozione costituzionale di pubblico impiego*, cit., p. 79.

59 A. CARIOLA, *La nozione costituzionale di pubblico impiego*, cit., p. 78 ss. Si osserva, infatti, che l'ammissione all'ufficio pubblico muta la qualità di potere di partecipazione esercitato, poiché esso non è più quello strumentale per contribuire a determinare la vita politica e controllarne lo svolgimento spettante ad ogni cittadino, ma un potere pubblico.

60 G. ZAGREBELSKY, *La responsabilità del magistrato nell'attuale ordinamento. Prospettive di riforma*, in *Giur. cost.*, 1982, p. 788.

61 In tale prospettiva, una analoga lettura sostanziale potrebbe sostenersi anche relativamente al riferimento contenuto all'art. 7 c.p.a. alle Pubbliche amministrazioni, allorché il medesimo articolo, nel dare attuazione all'art. 103 Cost., al c.1 dispone che sono devolute "le controversie, nelle quali si faccia questione di interessi legittimi e, nelle particolari materie indicate dalla legge, di diritti soggettivi, concernenti l'esercizio o il mancato esercizio del potere amministrativo, riguardanti provvedimenti, atti, accordi o comportamenti riconducibili anche mediatamente all'esercizio di tale potere, posti in essere da pubbliche amministrazioni". In ragione del rapporto organico i comportamenti posti in essere dai pubblici dipendenti nell'esercizio, ovvero nel mancato esercizio, del potere amministrativo devono infatti considerarsi come posti in essere non da soggetti privati ma dalla stessa Pubblica amministrazione di appartenenza e pertanto di questi non potrebbe non conoscerne il giudice amministrativo. Ciò trova spiegazione nel fatto

Del resto, lo stesso giudice costituzionale in sede di interpretazione degli artt. 103 e 113 Cost. ha chiarito che, sebbene queste previsioni siano formulate con riferimento alla tutela riconosciuta al privato nelle diverse giurisdizioni, *“da ciò non deriva affatto che tali giurisdizioni siano esclusivamente attivabili dallo stesso privato, né che la giustizia amministrativa non possa essere attivata dalla pubblica amministrazione; tanto più ove si consideri che essa storicamente e istituzionalmente è finalizzata non solo alla tutela degli interessi legittimi (ed in caso di giurisdizione esclusiva degli stessi diritti), ma anche alla tutela dell’interesse pubblico, così come definito dalla legge”*<sup>62</sup>.

Sebbene in quell’occasione la Corte costituzionale riconobbe la legittimazione attiva dell’amministrazione per convenire la parte privata dinnanzi al giudice amministrativo, tuttavia le ragioni poste a fondamento di tale decisione - cioè a dire l’esigenza di scongiurare effetti disarmonici e irragionevoli, il rilievo che il nostro ordinamento non conosca materie “a giurisdizione frazionata” in funzione della differente soggettività dei contendenti, nonché elementari ragioni di coerenza, di parità di trattamento e di concentrazione delle tutele - ben possono valere per sostenere la sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo non soltanto sulle azioni risarcitorie proposte nei confronti dell’amministrazione, ma anche su quelle proposte nei confronti del pubblico dipendente ogniqualevolta si lamenti la lesione di interessi legittimi, ovvero, nei casi di giurisdizione esclusiva, di diritti soggettivi.

Diversamente opinando, si riconoscerebbe la possibilità che la giurisdizione ordinaria conosca delle azioni risarcitorie proposte nei confronti di pubblici dipendenti riguardanti la lesione di interessi legittimi in assenza di una espressa disposizione attributiva della relativa giurisdizione, in quanto essendo il giudice amministrativo il giudice ordinario della tutela degli interessi legittimi anche ove si volesse sostenere la tesi favorevole all’ammissibilità di una giurisdizione esclusiva del giudice ordinario occorrerebbe comunque una *interpositio*

---

che l’operato degli agenti pubblici nell’esercizio delle loro funzioni è da considerare come operato degli apparati pubblici, in quanto quest’ultimi non possono agire se non attraverso i propri dipendenti. Il pubblico dipendente può allora essere considerato come privato soltanto nell’ipotesi di c.d. frattura del rapporto organico, in questo caso infatti a fronte di un danno dallo stesso cagionato sulla relativa azione risarcitoria sussisterà la giurisdizione del giudice ordinario e non potrà farsi applicazione degli artt. 22 ss., d.P.R.10 gennaio 1957, n. 3, dovendosi invece applicare le regole del codice civile con cesura della solidarietà dell’amministrazione. *Contra* F. GIGLIOTTI, *Lesione di interesse legittimo e responsabilità diretta del pubblico dipendente*, cit., p. 1124, nt. 88, che, sebbene rilevi come gli artt. 28 e 103 Cost. siano stati dettati in un momento storico nel quale non era minimamente ipotizzata la possibilità, connessa alla violazione di interessi legittimi, di una pretesa risarcitoria diretta verso il pubblico dipendente e che conseguentemente le previsioni costituzionali non avrebbero potuto avere un contenuto diverso, osserva nondimeno come l’intera architettura costituzionale evidenzi che il giudice amministrativo sia giudice soltanto della P.A., ancorché quest’ultima in determinati casi come quelli di cui all’art. 113, c. 1, Cost., possa essere assoggettata al giudice ordinario, mentre una controversia tra privati, in quella prospettiva, non avrebbe potuto svolgersi che davanti la giurisdizione ordinaria.  
62 C. cost. sent. n.179 del 2016.

*legislatoris*<sup>63</sup> che nella specie però mancherebbe, dovendosi quindi ricorrere agli ordinari criteri di riparto sanciti all'art. 103 Cost.

L'individuazione del giudice dotato di giurisdizione su tali azioni risarcitorie non può che avvenire infatti alla luce dell'ordinario criterio della natura giuridica della posizione soggettiva a cui l'art. 103 Cost. ha dato copertura costituzionale, sia perché l'art. 22, d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, non può certo considerarsi norma attributiva della giurisdizione, sia per scongiurare una *interpretatio abrogans* della medesima disposizione che riconosce espressamente la possibilità che l'azione di risarcimento nei confronti del pubblico dipendente

---

63 Secondo, infatti, la definizione di R. GAROFOLI, G. FERRARI, *Manuale di diritto amministrativo. Parte generale e speciale*, Roma, 2019, p. 1951, per giurisdizione esclusiva del giudice ordinario deve intendersi la possibilità per tale giudice di conoscere, in determinate materie stabilite dalla legge, tanto di posizioni di diritto soggettivo quanto di posizioni di interesse legittimo, "specularmente" rispetto all'analoga figura di giurisdizione esclusiva che l'art. 103 Cost. consente al legislatore di riconoscere in favore del giudice amministrativo in particolari materie. Invero, sulla configurabilità di una giurisdizione esclusiva del giudice ordinario estesa anche alla cognizione di situazioni soggettive di interesse legittimo e alla relativa coerenza costituzionale, a fronte dell'assenza nel testo costituzionale di una disposizione speculare all'art. 103 Cost. che conceda *expressis verbis* al legislatore la possibilità di attribuire in particolari materie al giudice ordinario la tutela degli interessi legittimi, si contrappongono due posizioni. Secondo il tradizionale indirizzo della dottrina (cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 871) nel sistema delineato dalla Costituzione non vi sarebbe spazio per tale configurabilità, rilevandosi come le disposizioni costituzionali abbiano operato nel senso di concentrare ogni specie di tutela di interessi legittimi in capo al giudice amministrativo, in ogni caso sottraendola all'autorità giudiziaria ordinaria a favore della quale non vi sarebbe una disposizione speculare all'art. 103 Cost. Questo indirizzo tradizionale è stato seguito anche dalla Corte costituzionale (Corte cost. sent. n. 100 del 1979) secondo cui "*la pretesa che spetti ad un giudice ordinario tutelare posizioni di interesse legittimo, sebbene argomentata in base al principio costituzionale di eguaglianza, è infatti smentita dai chiari disposti dell'art. 113 primo comma e - principalmente - dell'art. 103 Cost., primo comma*". In tale direzione si colloca anche la posizione dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (Cons. St., Ad. Plen., ord. n. 1 del 2000) secondo cui "*l'art. 103 Cost., coordinato con l'art. 113, 1° comma, riserva alla esclusiva giurisdizione amministrativa le controversie riguardanti gli interessi legittimi (...) nelle quali va definita la legittimità degli atti costituenti espressione di un potere pubblico e vanno verificate quali siano le conseguenze del suo illegittimo esercizio*", con la sola possibilità, rimessa alla scelta del legislatore ordinario, di una cognizione del giudice amministrativo estesa anche a posizioni di diritto soggettivo. Per differente impostazione, si è evidenziato da A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 1143, come l'art. 103 Cost. preveda la conservazione, ma non la riserva assoluta, alla giurisdizione del Consiglio di Stato delle controversie relative agli interessi legittimi, ritenendo di conseguenza configurabili casi, previamente individuati dal legislatore, nei quali ai giudici ordinari possa essere attribuita una giurisdizione piena sul rapporto giuridico e sull'atto amministrativo e un esempio sarebbe rappresentato dalla devoluzione operata dal legislatore al giudice ordinario della tutela del cittadino nei confronti dei provvedimenti amministrativi con cui siano state applicate sanzioni amministrative pecuniarie. Anche le Sezioni Unite della Corte di Cassazione (Cass. civ., Sez. un., sent. n. 7388 del 2007) nell'interpretare l'art. 103 Cost. hanno sostenuto come tale previsione costituzionale non

possa essere esercitata anche congiuntamente con l'azione diretta nei confronti dell'amministrazione.

Nel caso di azione di responsabilità proposta nei confronti del pubblico dipendente, in assenza di disposizioni attributive della giurisdizione, la questione di giurisdizione sulle stesse dovrà quindi risolversi secondo le regole generali sul riparto di giurisdizione, incentrate sul criterio del *petitum* sostanziale, cioè a dire sulla individuazione della posizione giuridica soggettiva oggetto della tutela richiesta, sicché spetterà al giudice amministrativo la giurisdizione ogniqualvolta nelle controversie venga in rilievo l'esercizio, ovvero il mancato esercizio, del potere amministrativo da parte di un organo della P.A. necessariamente impersonificato<sup>64</sup>.

---

contenga una riserva assoluta di giurisdizione in favore del giudice amministrativo per la tutela degli interessi legittimi, potendo il legislatore attribuire la relativa tutela ad altri giudici. In tale direzione si colloca anche I. ZINGALES, *Pubblica amministrazione e limiti della giurisdizione tra principi costituzionali e strumenti processuali*, Milano, 2007, p. 85 ss., che ha osservato come, non essendo rinvenibile in Costituzione alcuna disposizione che espressamente vieti al legislatore di devolvere alla cognizione del giudice ordinario controversie involgenti interessi legittimi e non sussistendo relativamente al giudice ordinario una disposizione analoga all'art. 103 Cost. che ne circoscriva lo spazio di intervento, in virtù dell'art. 102 Cost., che devolve ai magistrati ordinari la "funzione giurisdizionale", la competenza dei tribunali civili potrebbe espandersi anche alle situazioni di interesse legittimo, sempre che vi sia una volontà di legge in tal senso orientata. Ciò troverebbe ulteriore conferma nell'art. 113, c. 3, Cost. che in tutta la sua rilevante portata, facendo generico riferimento agli "atti della pubblica amministrazione" senza operare distinzioni tra gli stessi, permetterebbe al legislatore di attribuire alla giurisdizione ordinaria il potere di annullare anche provvedimenti connotati da elementi di discrezionalità e dunque attribuirgli la tutela giurisdizionale anche degli interessi legittimi. In sede di interpretazione degli artt. 113 e 103 Cost. è stato rilevato infatti da G. BERTI, *Commento agli artt. 113 e 103, 1 e 2 comma, Cost.*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione. La Magistratura*, Bologna, 1991, p. 86 ss., come l'art. 113 Cost. definisca l'ambito giurisdizionale amministrativo dal punto di vista esclusivamente oggettivo, sicché, sebbene sia vero che gli atti della pubblica amministrazione costituiscano il bersaglio della tutela dei diritti e degli interessi legittimi, parimenti tale tutela possa essere impartita indifferentemente, a discrezione del legislatore, dal giudice ordinario o dal giudice amministrativo, apparendo di secondaria importanza "agli occhi del costituente" che gli atti posti in essere in violazione di diritti o di interessi siano annullati dall'uno o dall'altro dell'ordine dei giudici. Per questo secondo orientamento quindi il sistema sancito nella Costituzione, fondato sui binomi "diritto soggettivo-giudice ordinario" e "interesse legittimo-giudice amministrativo", opererebbe in mancanza di una diversa indicazione legislativa, potendo il legislatore orientare diversamente tale sistema e modellare discrezionalmente le aree già assegnate all'una o all'altra giurisdizione, risultando di conseguenza accertata la presenza nel nostro ordinamento di due diversi ordini di giudici, che possono ugualmente giudicare sulle stesse controversie e conoscere, dunque, delle stesse norme.

<sup>64</sup> S. CALDARELLI, *La giurisdizione sull'azione di responsabilità nei confronti dei funzionari pubblici*, in *Giur. it.*, 2020, 10, p. 2231 ss., che propone un'interpretazione in chiave prospettica ed evolutiva delle regole costituzionali in materia di riparto di giurisdizione favorevole alla giurisdizione amministrativa sulle azioni risarcitorie per lesione di interessi legittimi proposte nei confronti dei pubblici dipendenti secondo una

A favore di tale soluzione non depone soltanto il c.p.a., che espressamente riserva alla cognizione del giudice amministrativo ogni forma di tutela degli interessi legittimi e ogni domanda di risarcimento del danno per lesione degli stessi, ma soprattutto la previsione costituzionale che ne rappresenta il relativo fondamento, cioè a dire l'art. 103 Cost. nell'interpretazione fornita dal giudice costituzionale che ha escluso come per il solo fatto che la domanda proposta dal cittadino abbia a oggetto esclusivo il risarcimento del danno la giurisdizione competente al giudice ordinario<sup>65</sup>.

Secondo la Corte costituzionale, infatti, il potere riconosciuto al giudice amministrativo di disporre, anche attraverso la reintegrazione in forma specifica, il risarcimento del danno ingiusto non costituisce sotto alcun profilo una nuova "materia" attribuita alla giurisdizione amministrativa, bensì uno strumento di tutela ulteriore, rispetto a quello classico demolitorio (e/o conformativo), da utilizzare per rendere giustizia al cittadino nei confronti della Pubblica amministrazione e attuativo degli artt. 24 e 111 Cost. in quanto rispondente all'esigenza che la tutela giurisdizionale sia effettiva e sia resa in tempi ragionevoli, nonché di concentrare davanti ad un unico giudice l'intera tutela del cittadino avverso le modalità di esercizio della funzione pubblica<sup>66</sup>.

---

logica coerente all'ampliamento delle tecniche di tutela giurisdizionale senza che possa darsi rilievo alla circostanza solo formale che sia evocata in giudizio non la P.A. bensì i soggetti dell'organo collegiale o la singola persona fisica (organo individuale) mediante i quali opera in concreto l'amministrazione, allorché si contesti non un mero comportamento ma il cattivo esercizio del potere amministrativo da parte dell'organo. Un simile approdo non costituirebbe peraltro una rottura nel nostro ordinamento, se solo si pensa che già storicamente il nostro sistema giurisdizionale ha conosciuto ipotesi di estensione della giurisdizione amministrativa nei confronti di soggetti formalmente privati, come nel caso del riconoscimento della giurisdizione amministrativa sulle procedure ad evidenza pubblica bandite da un'amministrazione aggiudicatrice avente la veste formale di persona giuridica privata. In tale prospettiva, criticandosi dunque la consolidata tesi propugnata dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, si osserva, infatti, come diversamente la sussistenza della giurisdizione ordinaria nel caso di azione di responsabilità intentata nei confronti del pubblico funzionario, per il solo elemento formale che la pubblica amministrazione non sia evocata in giudizio, ma sia viceversa evocata la persona fisica funzionario in proprio, potrebbe essere fonte di una serie di aporie.

<sup>65</sup> Corte cost. sent. n. 191 del 2006.

<sup>66</sup> Corte cost. sent. n. 204 del 2004 e Corte cost. sent. n. 191 del 2006 che hanno evidenziato come l'attribuzione alla giurisdizione del giudice amministrativo della tutela risarcitoria con la medesima ampiezza, e cioè sia per equivalente sia in forma specifica, che davanti al giudice ordinario, appare non soltanto conforme alla piena dignità di giudice riconosciuta dalla Costituzione al giudice amministrativo, ma anche, e soprattutto, essa affonda le sue radici nella previsione dell'art. 24 Cost. il quale, garantendo alle situazioni soggettive devolute alla giurisdizione amministrativa piena ed effettiva tutela, implica che il giudice sia munito di adeguati poteri, e quindi anche il potere di risarcire, sia per equivalente sia in forma specifica, il danno sofferto per l'illegittimo esercizio della funzione. In sede di interpretazione dell'art. 103 Cost. si è evidenziato da A. POLICE, *Commento all'art. 103, 1 e 2 co., Cost.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Torino, 2006, p. 1996, come dalla sent. n. 204 del 2004 del giudice costituzionale risulti chiaro che

Il giudice costituzionale, senza “*prendere posizione sul tema della natura della situazione soggettiva sottesa alla pretesa risarcitoria, ovvero sulla natura (di norma secondaria, id est sanzionatoria di condotte aliunde vietate, oppure primaria) dell’art. 2043 cod. civ.*”, ha poi chiarito che, nel caso di proposizione di una domanda risarcitoria, ai fini del riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo, occorrerà aversi riguardo al fatto, dedotto a fondamento della domanda, che si assume causativo del danno ingiusto, dovendosi di conseguenza riconoscere la giurisdizione amministrativa quando la P.A. abbia in concreto esercitato, anche mediatamente, il potere che la legge le attribuisce per la cura dell’interesse pubblico<sup>67</sup>.

In tale prospettiva, la concentrazione delle azioni risarcitorie per lesione di interessi legittimi proposte nei confronti sia dell’amministrazione che del pubblico dipendente dinnanzi al giudice amministrativo, onde evitare iniziative defatiganti al privato e per ragioni di economia processuale, risulterebbe conforme anche all’orientamento delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione che esclude la possibilità di derogare alle regole di riparto della giurisdizione, quale espressione del principio del “giudice naturale” *ex art. 25 Cost.*, per ragioni di connessione<sup>68</sup>, essendo il giudice amministrativo giudice naturale della legittimità dell’esercizio della funzione pubblica<sup>69</sup>.

---

l’esercizio dell’azione di risarcimento del danno dinnanzi al giudice amministrativo non costituisca violazione di tale disposizione costituzionale, ma al contrario sia strumento per incrinare ed arricchire la tutela dell’interesse legittimo ai sensi dell’art. 24 Cost.

67 Corte cost. sent. n. 191 del 2006 secondo cui ai fini del riparto di giurisdizione, è irrilevante la circostanza che la pretesa risarcitoria abbia o non abbia, intrinseca natura di diritto soggettivo: avendo la legge, a questi fini, inequivocabilmente privilegiato la considerazione della situazione soggettiva incisa dall’illegittimo esercizio della funzione amministrativa.

68 Cass. civ., Sez. un., sent. n. 9185 del 2012 secondo cui “*la connessione non costituisce valido strumento per derogare alle regole sulla giurisdizione. Fermo restando il principio generale dell’inderogabilità della giurisdizione per motivi di connessione, essendo il criterio di riparto fondato sulla separazione imposta dall’art. 103 Cost., comma 1, che rimette al giudice amministrativo la giurisdizione per la tutela nei confronti della P.A. degli interessi legittimi e, solo per le particolari materie indicate dalla legge, dei diritti soggettivi (v. S.u. 28.12.07 n. 27169, S.u. 20.04.07 n. 9358, S.u. 13.06.06 n. 13659, S.u. 15.05.03 n. 7621), nel caso di domande e cause tra di loro connesse soggette a diverse giurisdizioni la via da seguire è in via di principio quella di attribuire ciascuna delle cause contraddistinte da diversità di petitum al giudice che ha il potere di conoscerne, secondo una valutazione da effettuarsi sulla base della domanda*”.

69 Come chiarito dal giudice costituzionale (Corte cost. sent. n. 204 del 2004), infatti, la Costituzione ha attribuito al giudice ordinario il ruolo di giudice naturale dei diritti soggettivi tra privati e Pubblica amministrazione, mentre ha riconosciuto al giudice amministrativo piena dignità di giudice ordinario per la tutela, nei confronti dell’amministrazione, degli interessi legittimi, conferendo alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo un carattere residuale che può giustificare eccezioni ma non stravolgimenti rispetto alla tendenziale generalità ed illimitatezza delle attribuzioni del giudice ordinario.

Che non possa assumere rilievo discriminante la direzione formale della domanda risarcitoria lo si ricava non soltanto dagli artt. 100 e 103 Cost., che come chiarito dal giudice costituzionale consegnano un'immagine del giudice amministrativo non quale giudice dell'amministrazione, cioè del soggetto, bensì quale giudice a tutela della giustizia nell'amministrazione, cioè della funzione<sup>70</sup>, ma anche da una lettura sistematica di queste previsioni costituzionali con gli artt. 28 e 97 Cost.

Si è osservato, infatti, come l'idea che ci si rivolga a giudici diversi per lo stesso fatto e che la solidarietà civilistica disposta dall'art. 28 Cost. tra dipendente e P.A. non si traduca in obbligo di connessione e di riunione non appaia soddisfare quell'esigenza di razionalizzazione che è condizione del buon andamento, che l'art. 97 Cost. prescrive per ogni organizzazione pubblica, ivi compresa l'amministrazione della giustizia<sup>71</sup>.

Questo per evidenziare come le criticità che si è tentato di far emergere in ordine alla questione dell'individuazione del giudice dotato di giurisdizione, e che in particolare discendono principalmente dall'orientamento consolidatosi nella giurisprudenza della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato, nonostante l'esiguità dei casi in cui la domanda risarcitoria sia proposta nei confronti del dipendente, ben potrebbero assumere rilevanza anche con riferimento all'azione di rivalsa dinnanzi al giudice contabile, il quale potrebbe trovarsi a dover affrontare e comporre possibili esiti contrastanti del giudice ordinario e amministrativo.

E, infatti, la normativa contenuta nel d.P.R. n. 3 del 1957 si segnala, altresì, per l'espressa previsione all'art. 22, secondo la quale l'amministrazione, qualora abbia provveduto al risarcimento del danno causato al terzo da un proprio dipendente, si rivalga nei confronti dell'autore dell'illecito sul presupposto della violazione degli obblighi di servizio su di esso incombenti e secondo la disciplina indicata dal medesimo Testo unico degli impiegati civili.

A tale stregua, il riconoscimento della configurabilità di una responsabilità per violazione anche di interessi legittimi, non soltanto in capo alla Pubblica amministrazione ma anche ai propri agenti, non comporta solo un ampliamento della sfera del danno risarcibile, bensì pure la progressiva possibile estensione della giurisprudenza contabile in sede di rivalsa per i danni patrimoniali indiretti patiti dall'amministrazione a fronte di illeciti cagionati a terzi dai suoi dipendenti<sup>72</sup>.

<sup>70</sup> Corte cost. sent. n. 204 del 2004 e Corte cost. sent. n. 191 del 2006 secondo cui anche la giurisdizione esclusiva presuppone che la P.A. agisca come autorità in quanto diversamente si attribuirebbero alla giurisdizione amministrativa controversie "*nelle quali sia parte - e per ciò solo che essa è parte - la pubblica amministrazione, e cioè fa del giudice amministrativo il giudice dell'amministrazione piuttosto che l'organo di garanzia della giustizia nell'amministrazione (art. 100 Cost.)*".

<sup>71</sup> A. CARIOLA, *I chiaroscuri della responsabilità dei funzionari pubblici. Talune implicazioni di Corte Costituzionale n. 204 del 2004 e di Cass., S.U., n. 13659 del 2006*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>72</sup> Ai sensi degli artt. 22 ss., d.P.R. n. 3 del 1957, il cui fondamento deve farsi risalire all'art. 28 Cost., ogni pubblico dipendente può essere infatti chiamato a rispondere a titolo di rivalsa dinnanzi alla Corte dei conti del danno provocato a terzi e per il quale la

In tale prospettiva, le criticità discendenti dall'orientamento consolidato che si è tentato di evidenziare sono suscettibili quindi di influenzare il giudizio di rivalsa che lo stesso d.P.R. domanda, ai sensi dell'art. 19, alla competenza giurisdizionale della Corte dei conti.

Queste criticità sono destinate ulteriormente ad aumentare allorché, negandosi l'indirizzo favorevole all'esclusività dell'azione di rivalsa dinnanzi al giudice contabile, si segua il diverso orientamento per il quale invece, valorizzando l'autonomia e l'indipendenza della giurisdizione contabile<sup>73</sup>, sarebbe possibile un "doppio binario" civile e erariale<sup>74</sup>, ovvero due

---

Pubblica amministrazione sia stata condannata al risarcimento, ovvero per il quale sia addivenuta a un accordo transattivo con i terzi danneggiati. Ai fini dell'esperibilità dell'azione di rivalsa è quindi necessaria la sussistenza di un danno erariale indiretto che però potrà configurarsi solo a fronte del passaggio in giudicato della sentenza di condanna e del pagamento certo e definitivo dell'importo risarcitorio. Sui presupposti e i limiti del danno erariale indiretto si veda V. TENORE, *Il danno erariale c.d. indiretto è configurabile ed azionabile solo dopo il previo giudicato risarcitorio che condanni la P.A.*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it).

73 Cfr. Cass. Sez. un., sent. n. 11 del 2012 secondo cui "giurisdizione penale e civile, da un lato, e giurisdizione contabile dall'altro sono reciprocamente indipendenti nei loro profili istituzionali, anche quando investono un medesimo fatto materiale, e l'eventuale interferenza che può determinarsi tra tali giudizi pone esclusivamente un problema di proponibilità dell'azione di responsabilità davanti alla Corte dei conti, senza dar luogo a questione di giurisdizione (ex multis Cass., sez. Un., nn. 25495/2009, 28048/2008, 6581/2006, 20343/2005, 22277/2004)".

74 Cfr. Cass. Sez. un., ord. n. 8634 del 2020 che ha, infatti, affermato come "l'azione di responsabilità per danno erariale e quella di responsabilità civile promossa dalle singole amministrazioni interessate davanti al giudice ordinario restano reciprocamente indipendenti, anche quando investano i medesimi fatti materiali, essendo la prima volta alla tutela dell'interesse pubblico generale, al buon andamento della P.A. e al corretto impiego delle risorse, con funzione prevalentemente sanzionatoria, e la seconda, invece, al pieno ristoro del danno, con funzione riparatoria ed integralmente compensativa, a protezione dell'interesse particolare della amministrazione attrice; ne deriva che le eventuali interferenze tra i due giudizi integrano una questione non di giurisdizione ma di proponibilità dell'azione di responsabilità innanzi al giudice contabile, sempre che non sia contestata dinanzi a quest'ultimo la configurabilità stessa, in astratto, di un danno erariale, in relazione ai presupposti normativamente previsti per il sorgere della responsabilità amministrativa contestata dal P.G. contabile, nel qual caso si configura una questione di giurisdizione risolvibile dalle Sezioni Unite, essendo posta in discussione la "potestas iudicandi" del giudice contabile, la cui definizione è rimessa alla discrezionalità del legislatore ordinario, non essendo la Corte dei conti "il giudice naturale della tutela degli interessi pubblici e della tutela da danni pubblici" (Corte Cost., nn. 355/2010, 46/2008, 641/1987) (v., ex multis, Cass., sez. un., ord., 19/02/2019, n. 4883; Cass., ord., 20/12/2018, n. 32929; Cass., sez. un., 28/12/2017, n. 31107; Cass., sez. un., 28/11/2013, n. 26582; Cass., sez. un., ord., 4/01/2012, n. 11; Cass., sez. un., ord., 21/10/2005, n. 20343)". Secondo il giudice di legittimità pertanto, qualora si tratti dell'accertamento di un fatto reato da parte del giudice penale, la Pubblica amministrazione, anche laddove non abbia esercitato l'azione civile nel processo penale, ben può agire in sede civile, per le restituzioni e per il risarcimento del danno, senza che siffatta azione sia ad essa preclusa. Per una critica alla possibilità di un "doppio binario" si veda invece C. conti, sez. Lombardia, sent. n. 94 del 2019.

iniziative indipendenti e autonome, fino a che non intervenga una sentenza definitiva comportante l'integrale recupero dell'importo contestato<sup>75</sup>.

Sebbene appaia più corretto ritenere riservata alla giurisdizione contabile l'azione di rivalsa per i danni erariali indiretti a fronte non soltanto degli artt. 18, 19 e 22, d.P.R. n. 3 del 1957, che demandano espressamente al giudice contabile la competenza giurisdizionale su tale azione, ma anche in considerazione dell'art. 1, c. 1, d.lgs. n. 174 del 2016<sup>76</sup> che, in ossequio all'art. 103 Cost., attribuisce *ex lege* alla Corte dei conti la generale giurisdizione sulla responsabilità amministrativa per danno all'erario, ove si dovesse seguire l'orientamento favorevole al "doppio binario", stante la natura risarcitoria della responsabilità amministrativo-contabile, si deve ritenere in ogni caso che, a fronte di un'azione erariale, dovrà riconoscersi in sede contabile al recupero eventualmente ottenuto dalla P.A. un'efficacia decurtante o escludente la responsabilità erariale del dipendente pubblico<sup>77</sup>.

---

75 C. conti, sez. Emilia-Romagna, sent. n. 292 del 2018.

76 In virtù del quale "La Corte dei conti ha giurisdizione nei giudizi di conto, di responsabilità amministrativa per danno all'erario e negli altri giudizi in materia di contabilità pubblica".

77 Sul raccordo tra azione civile e contabile, sulle differenze tra tali azioni, sull'indirizzo favorevole all'esclusività dell'azione dinnanzi alla Corte dei conti, nonché sulle diversità dei regimi sostanziali e processuali tra illecito civile ed amministrativo-contabile si rinvia a V. TENORE, *La responsabilità amministrativo-contabile: profili sostanziali*, in V. TENORE (a cura di), *La nuova Corte dei Conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Milano, 2018, p. 41 ss.