

E' corretto presumere della necessità di "macroscopici errori" (cioè della c.d. colpa grave) come condizione per l'affermazione della responsabilità civile dell'amministrazione.? E' condivisibile la tesi che fonda sull'art. 2236 cod. civ. la colpa grave quale presupposto normativo della responsabilità dell'amministrazione da atto illegittimo? Nei casi di norme nuove, del tutto ambigue nella formulazione, né mai fatte og-getto di circolari o altri ausili esegetici, si può ventilare l'ipotesi dell' <errore scusabile>?

È erroneo l'assunto secondo cui la responsabilità aquiliana dell'Amministrazione per i danni da illegittimo svolgimento dell'attività amministrativa richiede, quale criterio soggettivo di imputazione, la colpa grave: siffatta responsabilità si ascrive in quella extracontrattuale (sicché l'unico parametro normativo di riferimento è costituito dall'art. 2043 cod. civ: sicché risulta destituita di ogni fondamento la tesi, secondo cui la responsabilità civile dell'Amministrazione per attività illegittima richiederebbe la sussistenza di una colpa grave, la quale – salvi i casi in cui sia applicabile il cit. art. 2236 cod. civ., tra i quali di certo non rientra l'attività di mera interpretazione di norme giuridiche – non è richiesta per la responsabilità dell'Amministrazione, come apparato, nei confronti dei terzi, bastando a tal fine la sola colpa lieve (Viceversa la colpa grave rilieva, nella più parte dei casi, in materia di responsabilità amministrativo-contabile del dipendente verso l'Amministrazione, ma trattasi evidentemente di tematica diversa dalla responsabilità aquiliana dell'Amministrazione verso i terzi)

Un'importante decisione del Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione siciliana del 23 luglio 2007 numero 699 ci insegna che:

< il criterio soggettivo di imputazione necessario e sufficiente a dar luogo a responsabilità di chi (anche se pubblica amministrazione) abbia causato ad altri un danno ingiusto è costituito dalla c.d. colpa lieve.>

ma non solo

< In breve ed approssimativamente essa con-siste nella negligenza, imprudenza o imperizia, ovvero nella violazio-ne di norme la cui osservanza avrebbe evitato il verificarsi del danno, da parte del soggetto agente, di cui si valuta la condotta lesiva con il parametro soggettivo del c.d. agente modello individuato, secondo i casi, nel bonus pater familias o nel homo eiusdem profecionis et con-dicionis; con le note eccezioni costituite dall'art. 2236 cod. civ. (che, in certi casi, eleva l'elemento soggettivo necessario e sufficiente per l'imputazione di responsabilità alla colpa grave) e dagli artt. 2050 a 2054 cod. civ. (che, per le attività ivi indicate, responsabilizzano an-che per la c.d. colpa lievissima o, secondo altra tesi, configurano casi di mera responsabilità oggettiva).>

in conclusione quindi:

< È perciò quasi superfluo precisare che l'errore può considerarsi "scusabile" quando sia "incolpevole", ma non anche quando sia con-seguenza di colpa, sebbene "non grave", del soggetto agente.>

quando si può quindi parlare di errore scusabile?

< Ciò induce a ritenere che la mera possibilità, sempre presente, di un'erronea interpretazione normativa vada considerata incolpevole – in tal caso gravandosi definitivamente del danno verificatosi il terzo che lo ha incolpevolmente subito – solo nell'ipotesi in cui il testo normativo sia

insuscettibile di ogni comprensibilità: se cioè nessun elemento consenta all'Amministrazione (soggettivamente qualificata nei termini sopra specificati) di sciogliere il dilemma esegetico in modo corretto, prima e senza l'intervento del giudice (si pensi ai casi di norme nuove, del tutto ambigue nella formulazione, né mai fatte oggetto di circolari o altri ausili esegetici).>

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione siciliana, in sede giurisdizionale, ha pronunciato la seguente

DECISIONE

sul ricorso in appello n. 1343/2006, proposto da

ALFA s.c. a r.l***

la PRESIDENZA DELLA REGIONE SICILIANA e l'ASSESSO-RATO REGIONALE FAMIGLIA, POLITICHE SOCIALI ED AUTONOMIE LOCALI (CO.RE.CO. DI RAGUSA), in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Palermo, presso i cui uffici in via Alcide De Gasperi n. 81, sono per legge domiciliati;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. per la Sicilia, Sezione staccata di Catania (sez. III), n. 1047 del 21 giugno 2005.

Visto il ricorso, con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Avvocatura dello Stato per la Presidenza della Regione siciliana e per l'Assessorato regionale famiglia, politiche sociali ed autonomie locali (CO.RE.CO. di Ragusa);

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti del giudizio;

Relatore, alla pubblica udienza del 8 marzo 2007, il Consigliere Ermanno de Francisco;

Uditi altresì l'avv. G. Vetere, su delega dell'avv. G. Schininà, per le società appellanti e l'avv. dello Stato Di Maggio per le amministrazioni appellate;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO

Viene in decisione l'appello avverso la sentenza indicata in epigrafe che ha respinto il ricorso dell'odierna parte appellante per la condanna della Regione appellata al risarcimento dei danni derivanti dall'annullamento, ad opera della Sezione di Ragusa del CO.RE.CO., della delibera n. 51 del 29 giugno 1995, con cui il Comune di Ragusa aveva approvato il programma costruttivo del comprensorio "A" di C.da Cisternazzi e del relativo schema di convenzione.

All'odierna udienza la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. – La parte ricorrente reitera le doglianze relative al mancato risarcimento dei danni derivati dall'annullamento della delibera comunale di cui si è detto nella narrativa in fatto che precede, pronunciata dal CO.RE.CO. di Ragusa il 28 agosto 1995 ed annullata dal T.A.R. di Catania con sentenza 18 giugno 1997, n. 1348, passata in giudicato (giò aggiungere, tuttavia, che nelle more del giudizio, con delibera n. 69 del 22 novembre 1996, il Consiglio comunale di Ragusa ha riapprovato il programma costruttivo, prima che scadessero i relativi finanziamenti, e che sulla base di tale delibera è stato quindi stipulato il previsto convenzionamento tra le ricorrenti ed il Comune).

La sentenza gravata ha ritenuto di disattendere la domanda risarcitoria per difetto dell'elemento soggettivo della colpa in capo all'Amministrazione (regionale, in cui è incardinato il CO.RE.CO.), "ricorrendo gli elementi di fatto e di diritto che rendono giustificabile l'adozione da parte dell'amministrazione di atti illegittimi", per difetto di chiarezza della norma (potendo l'art. 136 della L.R. n. 25 del 1993 ingenerare equivoco sulla sua riferibilità solo ai casi in cui siano i comuni

i diretti destinatari di finanziamenti, come opinato dal CO.RE.CO., e non anche le imprese costruttrici come ritenuto dal T.A.R.) e per asserita inconferenza di pregresse diverse interpretazioni dello stesso comitato di controllo; né l'elemento soggettivo è stato ravvisato nel diverso avviso del comitato rispetto al T.A.R. circa l'efficacia sanante del parere postumo dell'Ufficio del genio civile, a fronte di varie oscillazioni giurisprudenziali riscontratesi sul punto.

2. – La parte appellante censura che il giudice si sia sostituito alla parte intimata nel rilevare d'ufficio circostanze esimenti che avrebbero dovuto essere eccepite e provate dall'amministrazione inte-ressata, derivando dall'accertata illegittimità dell'atto di controllo quantomeno una presunzione semplice di sussistenza dell'elemento soggettivo; nonché, comunque, il fatto che non si sia dato adeguato rilievo – al fine di escludere ogni scusabilità dell'errore esegetico del CO.RE.CO. – alla circostanza che l'art. 17, comma 2, della legge re-gionale 7 giugno 1994, n. 19, avesse sostituito, nel comma 1 del cit. art. 136 L.R. n. 25/1993, le parole “Ai comuni” con quelle “Nei comu-ni” (in riferimento ai destinatari dei finanziamenti in discorso), ciò avendo chiarito, ben prima dell'intervento in sede di controllo, il rilie-vo anche dei finanziamenti concessi direttamente ai costruttori di ope-re di e.r.p.; ed altresì l'erronea affermazione, sottesa a tutto l'impianto motivazionale della sentenza gravata, della necessità di “macroscopici errori” (cioè della c.d. colpa grave) come condizione per l'affer-mazione della responsabilità civile dell'amministrazione.

La difesa di parte pubblica si richiama all'orientamento esege-tico che fonda sull'art. 2236 cod. civ. la colpa grave quale presupposto normativo della responsabilità dell'amministrazione da atto illegittimo e confuta, comunque, l'imputabilità delle riscontrate illegittimità.

3. – L'appello è fondato.

È infatti erroneo l'assunto, che sottostà all'impianto motivazio-nale della sentenza gravata e su cui si basano le difese dell'appellata, secondo cui la responsabilità aquiliana dell'Amministrazione per i danni da illegittimo svolgimento dell'attività amministrativa richieda, quale criterio soggettivo di imputazione, la colpa grave.

Siffatta responsabilità si ascrive in quella extracontrattuale (cfr., sul punto, C.G.A. 18 aprile 2006, n. 153, nonché C.G.A. 20 aprile 2007, n. 361), sicché l'unico parametro normativo di riferimento è costituito dall'art. 2043 cod. civ. (per la cui esegesi soccorre la bimil-lennaria elaborazione del diritto civile).

Conseguentemente, il criterio soggettivo di imputazione neces-sario e sufficiente a dar luogo a responsabilità di chi (anche se pubbli-ca amministrazione) abbia causato ad altri un danno ingiusto è costi-tuito dalla c.d. colpa lieve.

In breve ed approssimativamente (rinviandosi, per il resto, alle nozioni civilistiche, nonché alla cit. decisione n. 153/2006), essa con-siste nella negligenza, imprudenza o imperizia, ovvero nella violazio-ne di norme la cui osservanza avrebbe evitato il verificarsi del danno, da parte del soggetto agente, di cui si valuta la condotta lesiva con il parametro soggettivo del c.d. agente modello individuato, secondo i casi, nel bonus pater familias o nel homo eiusdem profecionis et con-dicionis; con le note eccezioni costituite dall'art. 2236 cod. civ. (che, in certi casi, eleva l'elemento soggettivo necessario e sufficiente per l'imputazione di responsabilità alla colpa grave) e dagli artt. 2050 a 2054 cod. civ. (che, per le attività ivi indicate, responsabilizzano an-che per la c.d. colpa lievissima o, secondo altra tesi, configurano casi di mera responsabilità oggettiva).

Sicché risulta destituita di ogni fondamento la tesi dell'appel-lante, secondo cui la responsabilità civile dell'Amministrazione per attività illegittima richiederebbe la sussistenza di una colpa grave. La quale – salvi i casi in cui sia applicabile il cit. art. 2236 cod. civ., tra i quali di certo non rientra l'attività di mera interpretazione di norme giuridiche – non è richiesta per la responsabilità dell'Amministra-zione, come apparato, nei confronti dei terzi, bastando a tal fine la sola colpa lieve. Viceversa la colpa grave rilieva, nella più parte dei casi, in ma-teria di responsabilità amministrativo-contabile del dipendente verso l'Amministrazione, ma trattasi evidentemente di tematica diversa dalla responsabilità aquiliana dell'Amministrazione verso i terzi.

Giova ripetere che questo Consiglio si è già espresso nel senso della sufficienza della colpa (che, senza aggettivi, si intende concidere con la culpa levis della tradizione romana) ai fini della responsabilità per danni dell'Amministrazione (cfr. anche la cit. dec. n. 153/2006).

È perciò quasi superfluo precisare che l'errore può considerarsi "scusabile" quando sia "incolpevole", ma non anche quando sia con-seguenza di colpa, sebbene "non grave", del soggetto agente.

Quanto alla effettiva sussistenza della colpa in capo al comitato che adottò il provvedimento poi annullato dalla cit. sent. del T.A.R. di Catania n. 1348/1997, si è già detto che essa può consistere nella violazione di norme la cui osservanza avrebbe evitato il verificarsi del danno; e che, circa la scusabilità o evitabilità di una relativa interpretazione erronea, deve farsi riferimento allo homo eiusdem professionis et condicionis, cioè ad giurista di medio livello che applica professionalmente norme amministrative.

Ciò induce a ritenere che la mera possibilità, sempre presente, di un'erronea interpretazione normativa vada considerata incolpevole – in tal caso gravandosi definitivamente del danno verificatosi il terzo che lo ha incolpevolmente subito – solo nell'ipotesi in cui il testo normativo sia insuscettibile di ogni comprensibilità: se cioè nessun elemento consenta all'Amministrazione (soggettivamente qualificata nei termini sopra specificati) di sciogliere il dilemma esegetico in modo corretto, prima e senza l'intervento del giudice (si pensi ai casi di norme nuove, del tutto ambigue nella formulazione, né mai fatte oggetto di circolari o altri ausili esegetici).

Nel caso di specie, viceversa, la sopravvenienza, a poca distanza di tempo dall'entrata in vigore della L.R. n. 25 del 1993, dell'art. 17, comma 2, della legge regionale 7 giugno 1994, n. 19 – il quale ha disposto che "al comma 1 dell'articolo 136 della legge regionale 1 settembre 1993, n. 25, la parola "Ai" è sostituita con l'altra "Nei"" – non permette di ritenere incolpevole l'illegittimità del ricordato atto di controllo negativo, che omise di considerare quale fosse il significato esegetico della novella (che, altrimenti, non ne avrebbe avuto alcuno).

4. – È conseguenziale l'accoglimento dell'appello in ordine all'an della domanda risarcitoria.

La pretesa va tuttavia sensibilmente ridotta in ordine al quantum richiesto dalle appellanti.

Non è risarcibile, infatti, un ritardo di 26 mesi nella realizzazione del programma edilizio, bensì solo quello intercorso dal momento dell'illegittimo annullamento disposto dal CO.RE.CO. e poi annullato dal T.A.R. di Catania (28 agosto 1995) al momento in cui il Comune di Ragusa, prima della ricordata sentenza di annullamento, riadottò il nuovo provvedimento di localizzazione dell'intervento edilizio (22 novembre 1996): sicché il ritardo è stato di soli 14 mesi e 25 giorni.

Ulteriormente da verificare, nel merito, l'effettiva sussistenza delle singole voci di danno richieste dalle appellanti, altresì operando, nei congrui casi, l'eventuale compensatio lucri cum danno ove ne ricorrano i presupposti.

5. – In conclusione, l'appello va accolto nei suindicati limiti.

Conseguentemente, l'amministrazione regionale, entro il termine di giorni 120 dalla richiesta che le sarà stata formulata dalle appellanti corredata dai relativi elementi di prova, formulerà un'offerta di risarcimento secondo i predetti criteri, ai sensi dell'art. 35, comma 2, del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 80.

Le spese del doppio grado, liquidate nella misura indicata in dispositivo, seguono, secondo i principi, la soccombenza.

P. Q. M.

Il Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione siciliana, in sede giurisdizionale, accoglie l'appello nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, conformemente riforma la sentenza gravata.

Condanna l'Amministrazione appellata a rifondere alla parte appellante le spese del doppio grado di giudizio, che liquida in complessivi €6.000,00 oltre accessori di legge.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Palermo il 8 marzo 2007 dal Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione siciliana, in sede giurisdizionale, in camera di consiglio, con l'intervento dei signori: Riccardo

Virgilio, Presidente, Claudio Zucchelli, Ermanno de Francisco, estensore, An-tonino Corsaro, Filippo Salvia, Componenti.

F.to: Riccardo Virgilio, Presidente

F.to: Ermanno de Francisco, Estensore

F.to: Maria Assunta Tistera, Segretario

Depositata in segreteria

il 23 luglio 2007