

Roberto GAROFOLI Giulia FERRARI

# P.A. e DIPENDENTI PUBBLICI: il NUOVO REGIME di RESPONSABILITÀ

Con *online*

-  **Approfondimenti** avanzati
-  **Temi svolti**
-  **Giurisprudenza** per esteso

Edizione **2026**



**Neldiritto  
Editore**

## Premessa

La preparazione al **Concorso di Magistratura** e ai **Concorsi superiori** impone lo studio approfondito di materie dal perimetro assai esteso, al cui interno sono agevolmente enucleabili **Macrosettori** con una **netta identità contenutistica**, perché connotati da propri principi, regole, linguaggi (si pensi ai Contratti pubblici, al Governo del territorio, alla Giustizia, quanto al Diritto amministrativo).

Per molti è un'opportunità poter disporre, quindi, di **trattazioni settoriali**, tanto più se arricchite da contenuti ulteriori rispetto alla illustrazione Manualistica.

In questa prospettiva, la Collana ***L(a)w content book - I Manuali superiori tematici***, oltre ad offrire per ciascuna delle Aree tematiche individuate la trattazione del **corrispondente Manuale superiore Neldiritto Editore**, offre i seguenti **contenuti online**:

- **approfondimenti autoriali** avanzati;
- **tracce di tema svolte**;
- **passaggi motivazionali delle sentenze** più importanti **riportate per esteso**.

I **contenuti online** sono segnalati nel **Sommario** dell'Opera (con indicazione, per ciascuno, della pagina del Volume nella quale è trattato l'aspetto cui gli stessi sono riferiti) e, con appositi segni grafici, nei titoletti *a latere* del Volume.

I Volumi della Collana costituiscono, in tal modo, un avanzatissimo strumento di preparazione, idoneo a fornire un'**offerta formativa completa ed organica**.

La Collana **si rivolge**, così, a chi, pur avendo un **approccio di grande serietà** nell'affrontare la prova concorsuale:

- già **dispone di manuali e compendi diversi** e intende **approfondire alcuni ambiti tematici** o, per gli stessi, disporre di una "**campana**" **illustrativa differente**;
- avendo **tempi stringenti** di preparazione non compatibili con quelli di studio del **Manuale superiore Nel Diritto** ritiene per ora di limitarla, in vista del **ravvicinato Concorso in Magistratura**, ad alcuni importanti **Ambiti settoriali**, salvo a completarla per successive tornate selettive.

# Indice

## CAPITOLO I I PROFILI SOSTANZIALI

### SEZIONE I - NATURA ED ELEMENTI COSTITUTIVI DELLA FATTISPECIE DI RESPONSABILITÀ

1.	Premessa.....	5
2.	Il fondamento costituzionale della responsabilità della Pubblica amministrazione.....	5
2.1.	Il rapporto tra la della P.A. e quella del dipendente: la natura concorrente o solidale della responsabilità della P.A.....	6
2.2.	La natura diretta della responsabilità della P.A. e il rapporto di immedesimazione organica. L'interpretazione delle nozioni di funzionari e dipendenti.....	7
2.3.	Un solo sistema di responsabilità poggiante sull'art. 28 Cost. o coesistenza dei due sistemi di responsabilità, diretta o per fatto proprio <i>ex</i> art. 28 Cost. e indiretta o per fatto altrui <i>ex</i> art. 2049 c.c.?.....	8
3.	Le diverse tipologie di responsabilità della Pubblica amministrazione. Scheda di sintesi.....	10
4.	La risarcibilità del danno per lesione di interessi legittimi. L'evoluzione giurisprudenziale e normativa.....	11
5.	La natura giuridica della responsabilità della P.A. per lesione di interessi legittimi: tesi a confronto.....	13
5.1.	I principi espressi dall'Adunanza plenaria n. 7 del 2021. Le ragioni dell'adesione alla tesi della responsabilità extracontrattuale: interviene Cons. St., Sez. V, 10 dicembre 2024, n. 10205.....	20
6.	L'elemento oggettivo dell'illecito: le condotte antiguridiche che determinano la lesione di un interesse legittimo.....	22
7.	Il nesso di causalità.....	23
8.	Il danno.....	24
8.1.	L'accertamento in caso di interessi oppositivi.....	25
8.1.1.	Un'ipotesi applicativa: il c.d. danno da disturbo.....	27
8.2.	L'accertamento in caso di interessi pretensivi. Giudizio sulla spettanza del bene e discrezionalità amministrativa.....	27
8.3.	La risarcibilità degli interessi procedurali.....	32
9.	L'elemento soggettivo.....	32
9.1.	La colpa.....	32
9.1.1.	Il rilievo della colpa nel settore degli appalti alla luce della giurisprudenza europea.....	37
9.2.	Il dolo.....	41
10.	La risarcibilità del danno per lesione di diritti soggettivi e le responsabilità 'da comportamento'.....	42
11.	La responsabilità per meri comportamenti.....	43
11.1.	L'applicabilità alla P.A. degli artt. 2050 e 2051 c.c. Danno da emotrasfusioni e da illecito trattamento dei dati personali.....	43
12.	Il difficile inquadramento della responsabilità per comportamenti lesivi dell'affidamento del privato e la responsabilità precontrattuale. La nuova codificazione del d.lgs. n. 36 del 2023.....	46
12.1.	La reciprocità dei doveri di buona fede.....	47
12.2.	Il rilievo del dovere di buona fede prima dell'aggiudicazione.....	47
12.3.	L'affidamento non incolpevole.....	50
12.4.	Il limite dell'interesse negativo.....	50
12.5.	La rivalsa e l'aggiudicazione conseguita illecitamente.....	51
12.6.	I profili di giurisdizione.....	52

12.7.	La responsabilità per violazione dell'affidamento in un provvedimento poi annullato: profili sostanziali. Il riparto di giurisdizione .....	52
13.	La responsabilità contrattuale (cenni).....	54
14.	Il danno da ritardo ed il dibattito sulla risarcibilità del danno da mero ritardo.....	54
14.1.	Danno da provvedimento favorevole ma tardivo.....	56
14.1.1.	L'ipotesi particolare di ritardo e <i>jus superveniens</i> . .....	57
14.2.	Danno da provvedimento legittimo e sfavorevole: il danno da ritardo mero.....	58
15.	La responsabilità per omessa vigilanza.....	63
16.	La responsabilità per atto legittimo dannoso.....	64
16.1.	Danno da vaccinazioni e indennizzo.....	64

## SEZIONE II - LE TECNICHE RISARCITORIE

17.	Il risarcimento per equivalente e la quantificazione del danno.....	67
17.1.	Il danno da perdita di <i>chance</i> .....	70
17.2.	La risarcibilità del danno non patrimoniale.....	72
17.3.	Il meccanismo previsto dall'art. 34, comma 4, c.p.a. ....	73
18.	Il risarcimento mediante reintegrazione in forma specifica.....	75
18.1.	I rapporti tra risarcimento per equivalente ed in forma specifica.....	78
19.	Il risarcimento del danno in materia di contratti pubblici.....	79
19.1.	I diversi rapporti fra rimedio in forma specifica e per equivalente.....	79
19.2.	Il risarcimento del danno per equivalente.....	81
19.2.1.	Il danno ristorabile in caso di certezza sull'esito positivo della gara: il mancato guadagno.....	81
19.2.2.	La determinazione dell'entità del danno nelle ipotesi in cui l'impresa non riesca a provare di avere titolo alla stipula del contratto di appalto: il danno da perdita di <i>chance</i> . .....	87

## SEZIONE III - RESPONSABILITÀ DEL PUBBLICO DIPENDENTE

20.	Il fondamento costituzionale della responsabilità civile del pubblico dipendente.....	90
21.	Le diverse forme di responsabilità del dipendente.....	90
21.1.	La responsabilità disciplinare.....	91
21.1.1.	Il procedimento disciplinare.....	91
21.1.2.	Il rilievo disciplinare dell'assenteismo e degli illeciti dei sanitari.....	93
22.	La responsabilità erariale: natura, caratteri ed elementi costitutivi.....	93
22.1.	Dallo scudo erariale al nuovo regime delineato dalla L. 7 gennaio 2026, n. 1.....	94
22.2.	Il danno ingiusto.....	99
22.2.1.	Danno da disservizio.....	100
22.2.2.	Danno da tangente.....	102
22.2.3.	Danno all'immagine.....	103
22.2.4.	Danno alla concorrenza.....	107
23.	Il giudizio di responsabilità nel Codice di giustizia contabile di cui al d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174.....	108
24.	L'azione proposta dal terzo leso nei confronti del dipendente responsabile. Profili di giurisdizione.....	110

## CAPITOLO II LA RESPONSABILITÀ DELLA P.A.: I PROFILI PROCESSUALI

### SEZIONE I - IL RIPARTO DI GIURISDIZIONE

1.	Le cinque fasi dell'evoluzione.....	115
2.	La prima fase: il riparto prima di Cass. civ., Sez. un., n. 500 del 1999.....	116

3.	La seconda fase: i due giudici del risarcimento nella ricostruzione delle Sezioni unite (sent. n. 500 del 1999). I dubbi teorici e gli inconvenienti applicativi.....	116
4.	La terza fase: il quadro normativo delineato dalla l. n. 205 del 2000. La giurisdizione sui danni da provvedimento non impugnato o già annullato. ....	118
5.	La quarta fase: interviene Corte cost. n. 204 del 2004 e n. 191 del 2006. La tormentata nozione di “comportamento”.....	120
6.	La quinta fase: il legislatore “codifica” i principi espressi dalla Corte costituzionale in tema di giurisdizione esclusiva. ....	122
7.	Ipotesi applicative. ....	122
7.1.	Danno da ritardo: il dibattito e l’art. 133, comma 1, lett. a), n. 1, c.p.a. ....	123
7.2.	Danno da responsabilità precontrattuale. ....	124
7.3.	Danni da omessa vigilanza Consob. ....	127
7.4.	Danno da occupazioni. ....	129
7.5.	Danno da attività materiale dell’Amministrazione. ....	133
7.6.	Danno da violazione del giudicato.....	135
7.7.	Danno da provvedimento favorevole con lesione dell’affidamento incolpevole. ....	135

## SEZIONE II - L’AZIONE RISARCITORIA E I RAPPORTI CON L’AZIONE DI ANNULLAMENTO

7.8.	Premessa. ....	144
8.	Il dibattito sulla pregiudizialità amministrativa: la prospettiva europea e comparatista. ....	145
8.1.	Le tesi emerse nel panorama nazionale. ....	147
8.1.1.	La tesi della pregiudizialità.....	147
8.1.2.	La tesi dell’autonomia.....	148
8.1.3.	La tesi intermedia del rilievo sostanziale (e non processuale) della mancata impugnazione.....	151
9.	Le soluzioni offerte dal Codice del processo amministrativo: l’opzione per l’autonomia con rete di contenimento a protezione dell’interesse pubblico. Risarcimento del danno <i>ex officio</i> in luogo del richiesto annullamento (Cons. St., Ad. Plen., 6 luglio 2015, n. 6).....	152
9.1.	Il termine decadenziale. Il regime dei danni da fatti illeciti precedenti al c.p.a. (Cons. St., Ad. Plen., 6 luglio 2015, n. 6). ....	154
9.2.	Il grado di diligenza richiesto al danneggiato. ....	157
9.3.	I poteri cognitori del G.A. nel giudizio risarcitorio autonomo. ....	162
9.4.	L’interesse alla verifica di legittimità ai fini risarcitori Cons. St., Ad. Plen., 13 luglio 2022, n. 8.....	162

## SEZIONE III - L’AZIONE RISARCITORIA NEL GIUDIZIO DI OTTEMPERANZA

10.	Proponibilità della domanda risarcitoria per la prima volta in ottemperanza. ....	164
10.1.	Le soluzioni date in via interpretativa prima del Codice del processo amministrativo. ....	164
10.2.	Interviene il Codice del processo amministrativo. ....	165
10.3.	Le novità introdotte dal primo correttivo. Interviene Cons. St., Ad. Plen., 12 maggio 2017, n. 2.....	166

## I contenuti *online*



### SEZIONE I – Sentenze per esteso

1.	Cass. civ., Sez. un., 16 maggio 2019, n. 13246 .....	6
2.	Cass. civ., Sez. un., 15 gennaio 2021, n. 615.....	53
3.	Cass. civ., Sez. un., 12 maggio 2008, n. 11656 .....	126
4.	Cass. civ., Sez. un., 28 aprile 2020, n. 8236 .....	126
5.	Cass. civ., Sez. un., 5 marzo 2020, n. 6324 .....	128
6.	Cass. civ., Sez. un., 1° giugno 2015, n. 11292.....	134
7.	Cass. civ., Sez. un., 2 luglio 2015, n. 13568.....	135
8.	Cass. civ., Sez. un., 29 aprile 2022, n. 13595.....	140



### SEZIONE II – Tracce svolte

1.	Vizi formali e procedurali del provvedimento amministrativo, con particolare riferimento alla comunicazione di avvio del procedimento e al preavviso di rigetto .....	26
2.	Annullamento del provvedimento favorevole, lesione dell'affidamento e tutela giurisdizionale .....	52
3.	Le cause di nullità del provvedimento amministrativo e il relativo regime processuale, con particolare riferimento al riparto di giurisdizione e ai poteri del giudice .....	52
4.	Il risarcimento del danno derivante dalla lesione dell'affidamento del privato da parte della pubblica amministrazione, con specifico riguardo ai profili di giurisdizione .....	139
5.	Trasmissibilità dell'interesse legittimo .....	140



### SEZIONE III – Approfondimenti d'autore

1.	Il Consiglio di Stato ribadisce il regime extracontrattuale della responsabilità della P.A. da lesione di interessi legittimi. ....	13
2.	Affidamento e responsabilità precontrattuale nelle procedure a evidenza pubblica. ....	46
3.	Il danno da perdita di chance: sempre più consolidata la tesi ontologica .....	70
4.	Il Consiglio di Stato si pronuncia sull'impossibilità di pretendere il risarcimento del danno da perdita di chance finché il bene della vita può essere ancora conseguito. ....	70
5.	Le Sezioni Unite sul danno da provvedimento favorevole poi annullato. Accolta la terza tesi: comportamento amministrativo che lede la libertà di autodeterminazione negoziale, con giurisdizione del GA solo se esclusiva .....	135