**La sentenza n. 500/1999 fra vecchie e nuove categorie nella materia risarcitoria[[1]](#footnote-1)**

Ci sono momenti topici in cui certe conquiste, a lungo attese e anche sollecitate, si fanno realtà presente occupando, però, la scena non dalla ribalta, ma da una quinta laterale; ciò nonostante, la loro forza e il loro vigore è tale che quel presente, dalle radici profonde, pietrificate, evapora all’improvviso.

All’esito di un giudizio per regolamento preventivo di giurisdizione – e non dunque in un giudizio a tipica vocazione nomofilattica - si è consumata la rivoluzione copernicana nella lettura del danno aquiliano compiuta dalla sentenza n. 500 del 22 luglio 1999, salutata dai più illustri esponenti dell’Accademia – sebbene la dottrina avesse in materia già da tempo auspicato il *revirement* - come decisione “storica”, “epocale”, per l’appunto “rivoluzionaria”.

Un’enfasi giustificata, atteso che 20 anni dopo siamo qui a indagare su come quella sentenza abbia dato linfa ad una nuova stagione del danno responsabile civile, certamente extracontrattuale, ma non solo.

Dunque, non è retorica affermare che la sentenza 500 del ‘99 ha tracciato direttrici categoriali che, in quanto destinate a configurare talune coordinate del sottosistema della responsabilità civile, oltrepassano i confini settoriali di volta in volta coinvolti e ne orientano al tempo stesso sviluppi e prospettive.

Molto è cambiato sino ad oggi sotto la spinta motrice di quella decisione.

Non solo essa ha costituito alimento per una riflessione giuridica a tutto campo su presupposti e funzioni della responsabilità civile e per l’affermarsi di un “diritto vivente” sempre più in sintonia con istanze di tutela emergenti dalla comunità civile, ma ha rappresentato anche uno stimolo forte per l’intervento del legislatore proprio nello specifico ambito su cui si incentra l’incontro di oggi.

Di quest’ultimo percorso è sufficiente ricordare la sintesi espressa attualmente dal codice del processo amministrativo del 2010: il principio di risarcibilità degli interessi legittimi è divenuto diritto positivo e si è stabilita, in determinate materie, la concentrazione dinanzi al giudice amministrativo delle tutele (demolitoria e risarcitoria) alle quali può aspirare il privato la cui sfera giuridica sia stata incisa da un provvedimento illegittimo della P.A., con possibilità di attivarle in reciproca autonomia. Con la precisazione ulteriore, proveniente dalla recente sentenza n. 160 del 2019 della Corte costituzionale, che la previsione della tutela di annullamento non rappresenta un vincolo costituzionale, potendo il bilanciamento degli interessi in campo rendere da sola e di per sé satisfattiva la tutela risarcitoria.

Il quadro attuale, dunque, consente una riflessione più matura sui presupposti sistematici che hanno dato origine a tali e ad altri mutamenti; consente di soppesare le ragioni sottese alla radicale innovazione recata dalla sentenza “500”, su come esse abbiano ispirato il diritto vivente della responsabilità civile del “terzo millennio” e su quali diversificati percorsi un tale diritto vivente si sia inoltrato.

Anzitutto, le ragioni di fondo del “cambiamento”, che si radicano nella maturata consapevolezza che quell’assetto ordinamentale dato, nel suo inverarsi come “diritto vivente”, non garantiva appieno e nella sua effettività la tutela che il danneggiato reclamava in quanto parte debole del conflitto sottostante la fattispecie illecita.

Ciò è percezione a tutto campo, ma si rende particolarmente manifesta proprio nel caso del risarcimento del danno da esercizio illegittimo della funzione pubblica, dove – come la stessa sentenza “500”, icasticamente rileva – l’irrisarcibilità dell’interesse legittimo, sino ad allora predicata, costituiva un’“isola di immunità”, un “privilegio” per la Pubblica Amministrazione.

Il problema non riguardava soltanto il profilo dell’allocazione dei costi del fatto lesivo della P.A., ma il rapporto stesso tra cittadino e Stato, mettendo a nudo l’esigenza di riconoscere al primo pari dignità, pur nella differenza di ruoli.

La negazione del risarcimento degli interessi legittimi e la limitazione della tutela del privato al solo rimedio dell’annullamento dell’atto significava ribadire la “posizione costituzionalmente sovraordinata dello Stato rispetto ai cittadini”, tale che il primo potesse esercitare liberamente il potere, con il solo limite dell’obbligo di osservare le leggi.

Dunque, per assicurare un effettivo grado di tutela al privato occorreva scardinare un assetto ancora profondamente asimmetrico e in buona parte rimasto impermeabile alla tavola dei valori costituzionali. Significava, anzitutto, uscire dal cono d’ombra della sovranità dello Stato per dare concretezza, nella quotidianità dei rapporti tra cittadini e P.A., al principio di sovranità del popolo di cui all’art. 1 della Costituzione.

Ed è in questo clima ispiratore che la decisione del 1999 ha abbattuto il muro, storicamente risalente e costituente un odioso privilegio, della irrisarcibilità degli interessi legittimi ed a tale più immediata ragione deve, sicuramente, la sua notorietà.

Tuttavia, la sua importanza “storica”, sotto il profilo del discorso giuridico, risiede nella decostruzione e ricostruzione, al tempo stesso, della categoria dell’illecito aquiliano, secondo una logica rimodellatrice il cui ulteriore svolgimento ha poi portato frutti fecondi.

E’ lo stesso enunciato della disposizione centrale del sistema, ossia l’art. 2043 c.c., che ne viene investito, essendo ad esso riassegnata quella piana composizione per cui l’aggettivo “ingiusto” è ascritto ed è in effetti pertinente al “danno” e non al “fatto”, come invece la giurisprudenza aveva sino allora affermato, senza avvedersi, peraltro, che quella stessa norma non operava alcuna espressa limitazione dell’oggetto della tutela ai diritti soggettivi. Tantomeno a quelli assoluti, là dove del resto l’erosione in tal senso si era già consumata attraverso vari stadi: quelli della risarcibilità dei diritti di credito e di altre posizioni – come ad es., proprio in ambito amministrativo, dei diritti affievoliti suscettibili di riespansione.

Perde, quindi, centralità il fatto aggressivo, siccome contrassegnato dalla colpa dell’agente e dalla attitudine a ledere una posizione giuridica tutelata dalla legge *erga omnes*: non ha più cittadinanza, infine, la tradizionale definizione dell’illecito aquiliano come danno *non iure*  e *contra jus*.

Il fulcro della responsabilità extracontrattuale è la formula del “danno ingiusto” e questa formula – qui il passaggio essenziale in tutta l’economia della decisione – rappresenta una “clausola generale”, idonea ad intercettare la lesione di ogni interesse rilevante per l’ordinamento giuridico e che sia meritevole di tutela.

Il carattere dell’ingiustizia, che deve qualificare indefettibilmente il danno risarcibile, ha, quindi, subito una vera e propria mutazione genetica rispetto all’originaria e pietrificata interpretazione.

Con questa inversione a 180°, l’illecito aquiliano da tipico (volto a tutelare i soli diritti soggettivi) diviene fattispecie atipica, incline alla tutela di tutte le posizioni soggettive meritevoli di tutela in base all’ordinamento.

L’art. 2043 c.c. non è più norma secondaria e sanzionatoria di condotte poste in violazione di altre norme primarie (e attributive in via immediata e diretta di posizioni di vantaggio o, come da altri ritenuto, attributiva di risorse), ma essa stessa norma primaria volta ad apprestare una riparazione del danno ingiustamente sofferto da un soggetto per effetto dell’attività altrui.

E’ evidente allora che, sganciata l’ingiustizia del danno dalla “camicia di forza” del diritto soggettivo e resa atipica la fattispecie della responsabilità aquiliana, è indispensabile trovare un criterio che, comunque, operi da selettore degli interessi meritevoli di tutela risarcitoria, che la fattispecie legale dell’art. 2043 c.c., per l’appunto, non individua *a priori*.

Questo, come del resto accade in altri settori del diritto civile in cui lo stesso legislatore ha previsto delle clausole generali, sarà compito del giudice, che provvederà, dunque, ad istituire un giudizio di comparazione tra gli interessi in conflitto, ossia tra l’interesse del danneggiato e l’interesse che il comportamento lesivo del danneggiante è volto a perseguire, a tal fine dovendo verificare se il sacrificio del primo trovi o meno nella realizzazione del contrapposto interesse del secondo, in ragione della sua prevalenza.

E’ evidente come la sentenza “500” abbia superato la contrapposizione tra regolazione per fattispecie (legata all’analitica degli elementi strutturali dell’illecito e, tra questi, il diritto soggettivo come oggetto della tutela) e regolazione per clausole generali, optando per tale ultimo dispositivo aperto o elastico, che ruota attorno all’ingiustizia del danno e che, al di là di criteri meramente formali, è formula implicante la selezione dell’interesse leso identificabile solo *a posteriori*.

E’, però, all’interno dell’ordinamento, e non già nella considerazione di indici di utilità generale o di sensibilità valoriali soggettive, che la selezione deve essere effettuata, innestando il giudizio comparativo sui parametri desumibili, anzitutto, dalla Carta costituzionale e dai principi che Essa esprime, per poi attingere alle indicazioni della disciplina del settore implicato dal caso materiale di volta in volta rilevante.

Queste coordinate, che la sentenza “500” fa proprie, confortano nella convinzione che la giurisdizione per clausole generali non indugia a recuperare una mera fattualità del diritto, ma impegna l’interprete ad adeguarsi all’ideale regolativo che la stessa clausola impone e, quindi, a concretizzarne la portata in ragione e in funzione di quei parametri – di quegli *standards* - riconosciuti come validi dall’ordinamento nel suo complesso.

Ciò non toglie che il territorio in cui si colloca la clausola generale dell’“ingiustizia” sia un territorio affatto peculiare, particolarmente sensibile, perché è lo spazio giuridico in cui opera la responsabilità civile, banco di prova della *policy* giudiziaria attenta a modulare la tutela rimediale in ragione della sua effettività, ma, al tempo stesso, avvertita della necessità che siffatta tutela non trasmodi però in fenomeni di *overcompensation*, ciò che comporterebbe una incoerente allocazione dei costi sociali.

Ne dà testimonianza la stessa vicenda della cd. “*compensatio lucri cum damno*”, oggetto delle sentenze delle Sezioni Unite del 22 maggio 2018, (dal n. 12564 al n. 12567) - questione affrontata anche dall’Adunanza del Consiglio di Stato con la sentenza n. 1 del 2018 -, per cui la selezione della classe di casi in cui ammettere o negare il diffalco deve avvenire nell’ambito delle regole proprie della responsabilità civile (e, in particolare, di quelle che segnano l’area del danno-conseguenze e della causalità materiale e giuridica), ma avendo riguardo alla “giustizia” del beneficio, così da mettere in campo un criterio di razionalità-equità, il quale, tuttavia, può efficacemente operare solo attraverso l’esistenza – e l’incidenza - di un meccanismo legale di surroga o di rivalsa.

Ecco, quindi, che il criterio razional-equitativo della “giustizia” e l’*interpositio legislatoris* operano in simbiosi all’interno del territorio della responsabilità civile, plasmandone l’ordinario *modus operandi*, in modo tale da sterilizzare del tutto la frizione che si creerebbe nell’ordinamento ove venisse comunque premiato, in base all’applicazione rigida di quelle regole, il danneggiante.

Si comprende, pertanto, la preoccupazione già allora manifestata dalla sentenza “500” di mantenere entro confini, seppur mobili, ma ben riconoscibili la selezione degli interessi meritevoli di tutela risarcitoria ed evitare che l’area del risarcibile non diventi – oggi possiamo dire – “liquida”.

Timore che emerge in modo evidente – più che nella qualificazione del criterio di imputabilità dell’illecito della P.A. come “colpa di apparato”, che mantiene comunque una connotazione oggettiva in linea con i caratteri della “colpa civile” - in quell’ancorare, come condizione necessaria, il diritto al risarcimento alla lesione, cagionata dall’attività illegittima e colpevole della pubblica amministrazione, dell’interesse al bene della vita al quale l’interesse legittimo stesso si correla e che, in riferimento al risarcimento del danno da lesione degli interessi pretensivi (la cui negazione costituiva il vero “muro” rimasto ancora saldamente eretto), impone un giudizio prognostico sulla fondatezza o meno della pretesa di ampliamento della sfera giuridica del privato, che dà la misura della consistenza della protezione ad essa riservata dall’ordinamento come meritevole di tutela.

In ciò, peraltro, l’eco – colta da più di un commentatore e che assume particolare valenza – del meccanismo di accesso al risarcimento del danno da perdita di *chance*, tema particolarmente sensibile nella teoria del “danno risarcibile” e con ricadute pratiche significative in vari ambiti, anche di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, come per gli appalti pubblici.

A tal riguardo, rispetto all’assetto tenuto presente dalla sentenza “500” – e che, invero, è quello ancora dominante in materia di “*chance* patrimoniale” – si registra tuttavia uno scarto significativo alla luce di nuovi orientamenti emergenti in tema di “*chance* non patrimoniale” (ovvero su valori non patrimoniali della persona), ribaditi e precisati da una recentissima sentenza della terza civile (n. 28993 dell’11 novembre scorso: che si inscrive nel novero di quelle che sono state battezzate come “le sentenze di San Martino dieci anni dopo”, in materia di responsabilità sanitaria, all’esito del c.d. “progetto sanità”, ideato e perseguito proprio dal Presidente Spirito), sulla base di argomenti volti a delineare uno statuto della *chance* a vocazione più inclusiva, in quanto incidente sugli stessi presupposti concettuali dell’istituto, e, quindi, capace di attrarre nell’orbita anche la “*chance* patrimoniale”.

In tale ottica, la *chance* è categoria che guarda alla (mera) possibilità (la c.d. irredimibile incertezza, empirica, dell’evento) e non più alla probabilità; la sua perdita rappresenta il danno-evento correlato al diritto/interesse vulnerato (attingendo, dunque, al momento della lesione ingiusta) e non il danno-conseguenza.

Ma, soprattutto (e qui la distanza si fa davvero evidente), la verifica sulla sua derivazione eziologica dalla condotta dell’agente si fonda su un concetto giuridico di nesso di causalità che non è più quello di vent’anni orsono, essendosi la responsabilità civile sganciata dalla causalità penalistica fondata sulla “certezza, oltre ogni ragionevole dubbio” (riaffermata dalla stessa sentenza “Franzese” del 2002), per approdare a quella del giudizio del “più probabile che non”, di carattere non solo epistemologico, ma anche logico e, soprattutto, legato agli sviluppi del contraddittorio processuale.

E’ certamente prematuro poter dire quale sarà il futuro di questo orientamento, ma proprio la differenza in punto di verifica del nesso di causalità materiale rispetto all’indirizzo precedente mette in luce come le tradizionali tesi, ontologica ed eziologica, entrambe alimentate dalla correlazione probabilistica tra *chance* e risultato sperato (in misura superiore al 50%, ma sovente postulandosi anche la “quasi certezza”), non abbiano, forse, ancora maturato la giusta consapevolezza di quella differenza, non affatto neutra in termini di incidenza diretta del fatto lesivo sul bene della vita cui la *chance* si viene comunque a correlare.

Ciò precisato, proprio nella consistenza sostanziale dell’interesse selezionato come meritevole di tutela, in forza dell’atipicità della clausola dell’ingiustizia, si compendia la grammatica fornita dalle Sezioni Unite del 1999 alla successiva giurisprudenza civile e che ha consentito (alle sentenze “gemelle” del 2003 della Terza sezione civile - nn. 8827 e 8828 - e, quindi, alle Sezioni Unite del novembre 2008, con le note sentenze di “San Martino”: segnatamente la n. 26972) di scrivere un’ulteriore pagina fondamentale nell’ambito della categoria dell’illecito aquiliano e dare, quindi, forma all’ontologia giuridica del danno risarcibile nel “terzo millennio”, riconducendo all’interno dell’unica fattispecie, quella di cui all’art. 2043 c.c., anche il danno non patrimoniale.

Operazione che non è resa cedevole nelle sue fondamenta dal più recente orientamento volto ad assegnare nuovamente dignità alla distinzione tra sofferenza interiore e pregiudizio dinamico-relazionale, giacché – diversamente dalla teorica tradizionale che sosteneva il c.d. danno esistenziale - esso ha di mira piuttosto la fenomenologia del danno-conseguenze e non la critica del sistema bipolare in sé.

Dunque, anche la disposizione dell’art. 2059 c.c. assume, se non proprio carattere di una clausola atipica, comunque natura di norma aperta e dinamica, pronta a presidiare con la tutela minima risarcitoria – e, dunque, in base al principio di effettività – tutti i diritti inviolabili desumibili dalla Costituzione (soprattutto in base alla valvola di adattamento elastico di cui al suo art. 2), richiedendo - in sintonia con quanto poc’anzi si accennava – che sia proprio l’interesse leso ad esibire rilevanza costituzionale e, dunque, una particolare consistenza sostanziale.

In tale prospettiva, è il concetto di “gravità della lesione” che, questa volta, concorre alla selezione dei diritti aventi accesso alla tutela risarcitoria, il quale, in forza dei doveri di solidarietà sociale, implica (unitamente al concetto di “serietà del danno”) una “soglia di risarcibilità” del danno non patrimoniale, al di sotto della quale la tutela compensativa/riparatoria sarebbe, in definitiva, una superfetazione.

Sembrerebbe, dunque, verificarsi storicamente una inversione di tendenza: il principio di solidarietà, un tempo con vocazione espansiva dell’illecito aquiliano (costituente, infatti, una delle *rationes* fondative della sua atipicità secondo la stessa sentenza “500”), oggi viene assunto a fattore di suo contenimento entro i limiti di una “soglia di risarcibilità”, esibendosi, dunque, come argine alla “liquidità” degli spazi risarcitori.

Ma, in realtà, l’inversione è solo apparente, perché, in quest’ultimo caso, il principio di solidarietà interviene “a valle” della già effettuata individuazione, ad opera del giudice, del bene/interesse meritevole di tutela risarcitoria, suggerendo (alla luce della “gravità dell’offesa”) lo scarto delle situazioni minimamente incise in funzione di una sostenibilità del sistema complessivamente implicato, divenendo, pertanto, punto di mediazione che, nel necessario contemperamento tra posizioni idiosincratiche e socialità, consente di salvaguardare il diritto del singolo nell’ambito di una concreta comunità di persone che deve affrontare i costi di una esistenza collettiva.

E tanto viene a validare ancora una volta la funzione riparatoria/compensativa che esibisce la responsabilità da illecito in base alla disciplina del codice civile e che, del resto, è già resa trasparente proprio dagli esiti di quella comparazione degli interessi in conflitto (del danneggiato e del danneggiante), che fanno emergere le ragioni per cui il costo dell’evento dannoso debba traslare dalla vittima a un altro soggetto.

Ciò non trova smentita nell’affermazione della polifunzionalità della responsabilità civile, tra cui annoverare anche la funzione sanzionatoria, che ha consentito alle Sezioni Unite, nel luglio 2017 (n. 16601), di superare la precedente obiezione circa la incompatibilità del nostro ordinamento con il risarcimento dei c.d. “danni punitivi”, poiché una tale apertura non solo si giustifica in ragione di una visione che ha per oggetto il sistema complessivo, ma, soprattutto, postula come necessaria l’*interpositio legislatoris* affinché il risarcimento stesso, sia nell’*an* che nel *quantum*, possa dispiegarsi come sanzione della condotta illecita.

Rimane, comunque, salda la convinzione per cui il *favor* per un riequilibrio di posizioni svantaggiate ha il proprio centro gravitazionale nella garanzia – oggi sempre più multilivello, costituzionale e sovranazionale - di effettività della tutela del soggetto debole, per l’appunto scolpita in via generale già nell’art. 24 Cost. (e nello specifico in relazione agli atti della P.A. dall’art. 113 Cost.), nonché vivificata dall’art. 111 Cost. (che proprio nel 1999 veniva novellato con la previsione della garanzia del giusto processo dalla durata ragionevole) e dalle fonti sovranazionali (art. 47 della Carta di Nizza, art. 19 del Trattato sull’Unione europea, art. 6 CEDU),

Di qui – come visto – la propulsione ad un ampliamento dell’area della risarcibilità.

Incremento che, attualmente, viene sollecitato da quelle istanze le quali – proprio in riferimento al ristoro del danno da lesione degli interessi legittimi e pur nella consapevolezza di una giurisprudenza di segno prevalentemente contrario – auspicano un superamento del confine segnato dalla necessaria correlazione dell’interesse al bene della vita, altresì prospettando (anche disgiuntamente da quell’auspicio) un mutamento di paradigma della responsabilità della P.A. in rapporto alle pretese del privato, attribuendo peculiare rilievo alla fase procedimentale dell’azione pubblica e, quindi, al rapporto giuridico che dinamicamente si svolge tra P.A. e privato.

In realtà, rispetto a quest’ultimo specifico profilo, nel corso di questi vent’anni che ci separano dalla sentenza “500” abbiamo registrato un’espansione significativa di quell’epifenomeno giuridico concretizzatosi nella c.d. responsabilità da “contatto sociale qualificato”: contatto che – come è noto –, valorizzando i principi di buona fede e correttezza, è tale da generare un fatto idoneo a produrre obbligazioni non già di prestazione, bensì di protezione e, quindi, a regolare il rapporto intersoggettivo in base alla disciplina della responsabilità contrattuale.

Un paradigma, dunque, che si mostra congeniale ad implementare la tutela sotto vari profili (in particolare, quello del riparto dell’onere della prova e del termine di prescrizione del diritto vantato) e che, pertanto, ha trovato fortuna in varie fattispecie, investenti anche l’attività della P.A., alla luce di quell’impostazione di fondo che, proprio nello stesso anno della sentenza “500”, il 1999 (anno, dunque, fecondo di innovazioni), la Terza sezione civile della Cassazione aveva utilizzato per dare alla materia della responsabilità sanitaria un assetto profondamente diverso dal precedente. Una *vis espansiva* che ha richiesto l’intervento legislativo (la c.d. legge Gelli del marzo 2017) perché potesse essere arrestata almeno in quella materia, ma che non sembra arretrare in altre, come ad es. in ambito di responsabilità precontrattuale.

Invero, la teorica della responsabilità da “contatto sociale” rimane un’opzione comunque aperta anche in quelle ipotesi in cui la giurisprudenza della Cassazione ancora riserva al giudice ordinario la giurisdizione sul risarcimento del danno da attività amministrativa nelle materie di giurisdizione esclusiva e in costanza del regime dettato dall’art. 30 del c.p.a.

Mi riferisco al danno che il privato assume come conseguenza della lesione dell’affidamento da parte della P.A., in presenza di atto illegittimo ampliativo della sua sfera giuridica e che abbia formato oggetto di annullamento ovvero (fattispecie in parte differente) in cui la lesione dell’affidamento derivi da un mero comportamento della pubblica amministrazione, idoneo a ingenerare nel privato la ragionevole aspettativa della futura emanazione di un atto amministrativo ampliativo della sua sfera giuridica.

La prima fattispecie è stata esaminata da tre note ordinanze delle Sezioni Unite del 2011 (nn. 6594, 6595 e 6596), il cui esito – in favore della giurisdizione del giudice ordinario – è stato ribadito, in particolar modo, da una pronuncia del 2015 (n. 17586); successivamente si è registrata qualche dissonante posizione (sentenze n. 8057/2016, n. 13454/2017 e n. 13194/2018), anche se recentemente, nel marzo di quest’anno (n. 6885/2019), il primo orientamento è stato nuovamente riaffermato.

La seconda fattispecie è venuta recentemente all’esame delle Sezioni Unite e l’esito si avrà a breve.

Il profilo che le accomuna è, comunque, quello dell’affidamento, non solo legittimo, ma incolpevole, riposto dal privato nella condotta della P.A., che costituisce il “fatto” su cui si incentra la valutazione di responsabilità e che (nel primo caso in particolare) prescinde dalla circostanza che l’atto sia stato oggetto di annullamento e, dunque, si divarica (ma questo in entrambe le fattispecie) dalla posizione di interesse legittimo pretensivo per attingere a quella del diritto all’integrità del patrimonio.

L’indirizzo divergente – favorevole alla giurisdizione del giudice amministrativo – fa essenzialmente leva, invece, sull’unitarietà della posizione del privato di fronte all’azione amministrativa illegittima, di cui l’affidamento si ritiene soltanto un riflesso non incidente sul problema della giurisdizione.

A tale specifico riguardo, la questione ovviamente implica il *quomodo* della valutazione da effettuare, se in astratto o in concreto, circa la commistione tra diritti e interessi, tenuto conto dei principi dettati dalla Corte costituzionale (in particolare, con le sentenze n. 204 e n. 281 del 2004) e recepiti dall’art. 7 del c.p.a., là dove, tuttavia, proprio nella seconda fattispecie in precedenza menzionata tale commistione pare in radice esclusa dall’assenza *ab origine* di un provvedimento amministrativo, trovando invece rilievo soltanto la violazione di canoni generali di comportamento, quali la buona fede e la correttezza, alla cui osservanza è ugualmente tenuto qualunque soggetto.

Proprio alla luce di quest’ultimo rilievo, anche per l’orientamento tuttora prevalente – quello segnato dalle sentenze del 2011 – rimane comunque aperto il problema della natura che deve essere ascritta alla responsabilità della P.A., posto che il riferimento (ripreso in particolar modo dalle sentenze del 2015 e di quest’anno) alla lesione dell’integrità del patrimonio, quale predicato dell’ingiustizia del danno *ex* art. 2043 c.c. (e, per inciso, ad analogo tipo di lesione spesso ha fatto riferimento la tesi ontologica in tema di danno da perdita di *chance*), è presupposto non affatto pacifico nella teoria dell’illecito extracontrattuale, mentre la riconduzione della fattispecie nell’alveo della responsabilità contrattuale, in ragione del “contatto sociale qualificato” tra privato e P.A., ne consentirebbe, forse, il superamento.

Un’ultima conclusiva considerazione.

Come inizialmente accennavo, le condizioni storiche in cui è maturata la sentenza “500 del 1999” ne hanno certamente favorito l’affermarsi come arrestoepocale, ma tanto è potuto accadere proprio perché il terreno su cui essa è intervenuta, e ha seminato, è quello di una materia che, più di ogni altra nel campo del diritto civile, si presta a intercettare le esigenze di tutela che sorgono dalla società reale e ad apprestare loro un apparato rimediale efficace.

In definitiva, quando altri strumenti giuridici, anche più sofisticati, non riescono intrinsecamente ad essere satisfattivi ovvero, per ragioni di bilanciamento tra valori costituzionali in campo, non possono esserlo (come messo in luce dalla citata sentenza n. 160 di quest’anno del Giudice delle leggi nella materia delle sanzioni disciplinari in ambito di ordinamento sportivo), la responsabilità civile rimane, al tempo stesso, l’“ultima *thule*” dove attestarsi e la “nuova frontiera” alla quale guardare perché diritti e interessi in continua espansione possano ricevere quella tutela effettiva che, ovviamente a buon ragione, reclamino.

Questo - credo – è l’insegnamento profondo che di volta in volta si rinnova con la lettura di quella sentenza, lontana vent’anni, ma sempre attuale.

**Enzo Vincenti**

**Consigliere della Corte suprema di cassazione**

Pubblicato il 23 dicembre 2019

1. Relazione svolta al Convegno organizzato dall’Ufficio studi e massimario della Giustizia amministrativa “A 20 anni dalla sentenza n. 500/1999: attività amministrativa e risarcimento del danno”, tenutosi a Roma, 16 dicembre 2019 (Consiglio di Stato, Piazza Capo di Ferro, 13 - Roma). [↑](#footnote-ref-1)