

---

---

## INDICE SOMMARIO

---

### INTRODUZIONE

1. - Incertezze della dottrina circa i principi generali dell'illecito e della responsabilità civile . . . . . pag. 7
2. - Loro ripercussioni sui problemi dell'illecito e della responsabilità degli enti pubblici: l'art. 28 della Costituzione » 9
3. - Piano della ricerca . . . . . » 10

### CAPITOLO I

#### ILLECITO E RESPONSABILITA' CIVILE DEI PRIVATI

1. - L'art. 2043 cod. civ.: elementi della fattispecie in esso contenuta . . . . . pag. 12
2. - Il « fatto » come comprensivo della condotta e del danno. La condotta . . . . . » 13
3. - Il danno: sua nozione . . . . . » 15
4. - Il nesso di causalità tra condotta e danno . . . . . » 18
5. - L'ingiustizia. Il danno ingiusto: l'altrui sfera giuridica che può esser lesa: comprende i diritti assoluti, ma non quelli relativi . . . . . » 20
6. - Non v'è « danno ingiusto » per la lesione di interessi legittimi . . . . . » 26

|  |         |
|--|---------|
| 7. - Anche la condotta deve essere ingiusta perchè sia ingiusto il fatto nel suo complesso . . . . .   | pag. 29 |
| 8. - Casi di esclusione dell'ingiustizia del fatto. I c. d. atti emulativi rendono viceversa ingiusto il fatto che non lo sarebbe in virtù della causa di giustificazione dell'esercizio di un diritto . . . . . | » 32    |
| 9. - L'individuazione del diritto soggettivo violato . . . . .   | » 35    |
| 10. - Rapporto tra l'ingiustizia ed il fatto nei suoi elementi condotta e danno . . . . .  | » 38    |
| 11. - L'elemento soggettivo della fattispecie dell'art. 2043 cod. civ.: il dolo . . . . .  | » 40    |
| 12. - La colpa. Il criterio obbiettivo per il suo accertamento . . . . .   | » 43    |
| 13. - Fattispecie: A) apparentemente difformi da quella di cui all'art. 2043 cod. civ.; B) I. sostanzialmente difformi: il c. d. atto lecito dannoso. E' però sempre un fatto ingiusto . . . . .                 | » 47    |
| 14. - II. Casi in cui manca l'elemento soggettivo: esso non difetta nella ipotesi dell'art. 2047, 2° comma cod. civ. . . . .   | » 52    |
| 15. - Casi in cui manca la condotta dell'obligato al risarcimento: in particolare dell'art. 2049 cod. civ. . . . .   | » 54    |
| 16. - L'illecito: non si identifica con l'antigiuridicità subbiettiva ed obbiettiva . . . . .  | » 57    |
| 17. - In particolare l'illecito non si identifica con l'atto contrario alla norma, o con la lesione di un dovere o di un diritto . . . . .   | » 60    |
| 18. - Illecito è il non risarcire il danno. L'obligazione di risarcire il danno non è vera sanzione. Punto di incontro tra responsabilità contrattuale ed extra contrattuale . . . . .                           | » 64    |
| 19. - Il non risarcire il danno non è l'unico illecito civile. Mezzi che l'ordinamento stabilisce per rimuovere l'ingiustizia, impedendo talora il costituirsi dell'obligazione di risarcire il danno . . . . .  | » 68    |
| 20. - La responsabilità come soggezione alla sanzione. Precisioni sui concetti di soggezione e di sanzione. La responsabilità in senso processualistico e in senso sostanziale . . . . .                         | » 72    |
| 21. - Come avviene l'accertamento dell'illecito e l'applicazione della sanzione. L'azione di condanna . . . . .  | » 79    |
| 22. - Distinzione dell'illecito civile da quello penale ed amministrativo. Definizione dell'illecito in generale . . . . .   | » 82    |
| 23. - Dati conclusivi . . . . .  | » 84    |

CAPITOLO II

L'ILLECITO DEGLI ENTI PUBBLICI  
PRIMA DELLA NUOVA COSTITUZIONE

1. - Premessa . . . . . pag. 87

SEZIONE I — Il problema dell'illecito degli enti pubblici in generale.

2. - Obbligo di risarcimento posto a carico degli enti pubblici in connessione con una determinata situazione giuridica che ad essi faceva capo in precedenza . . . . . » 89
3. - Difficoltà sorte, negli altri casi, per attività dannose di diritto pubblico dell'ente pubblico. Normale irrilevanza della natura dell'attività sul problema dell'illecito . . . . . » 92
4. - La responsabilità di diritto pubblico degli enti pubblici: critica . . . . . » 97
5. - Casi di rilevanza dell'attività di diritto pubblico dell'ente pubblico in ordine al problema dell'illecito: la c. d. responsabilità degli enti pubblici per atti legittimi . . . . . » 100
6. - Impostazione unitaria del problema dell'illecito anche riguardo agli enti pubblici. Influenza che, sulla sua soluzione, esercitano le teorie circa il rapporto tra ente pubblico e persone fisiche che per esso vogliono e agiscono. Teoria organica e teoria della rappresentanza . . . . . » 106
7. - La persona giuridica è priva della capacità di agire. La c. d. attività delle persone giuridiche pubbliche è imputazione ad esse di atti giuridici posti in essere da soggetti fisici . . . . . » 111
8. - L'atto giuridico come risultato di un'attività. Conseguenze in ordine alla teoria organica ed a quella della rappresentanza . . . . . » 117

SEZIONE II — Fattispecie condizionante l'obbligo di risarcimento dell'ente pubblico, di cui è elemento un atto amministrativo.

9. - L'atto amministrativo nei suoi rapporti con il potere esercitato e con la volizione di chi lo pone in essere. Atto amministrativo e discrezionalità. Atto amministrativo e mancanza di potere . . . . . » 125

10. - Posizione dell'atto amministrativo nella fattispecie cui è collegato l'obbligo di risarcimento: esso costituisce l'evento-danno . . . . . pag. 132
11. - L'atto amministrativo e l'ingiustizia del danno. Come questa si configura: A) Nei casi in cui l'atto costituisce il risultato dell'esercizio di un potere spettante all'ente pubblico . . . . . » 136
12. - Segue: B) Nei casi in cui l'atto non costituisce il risultato dell'esercizio di un potere attribuito all'ente pubblico . . . » 141
13. - L'elemento soggettivo della fattispecie con particolare riguardo alla colpa: vie attraverso le quali la dottrina ne elimina la rilevanza . . . . . » 143
14. - L'elemento soggettivo come mera volontarietà dell'atto: critica . . . . . » 145
15. - Presunzione d'esistenza dell'elemento soggettivo quando si verifichi la violazione di norme giuridiche. Argomento desunto dall'art. 4 della legge 20 marzo 1865 all. E: critica . . . » 147
16. - La ricerca dell'elemento soggettivo è interdetta al giudice ordinario: critica . . . . . » 152
17. - Rapporti tra colpa e discrezionalità: son concetti distinti. La colpa nell'emanare un atto amministrativo può essere accertata dal giudice ordinario . . . . . » 155
18. - L'eliminazione dell'elemento soggettivo da parte della dottrina è in realtà dovuta all'eliminazione dell'elemento della condotta, non essendo l'atto amministrativo configurabile come comportamento . . . . . » 158

**SEZIONE III — Fattispecie condizionante l'obbligo di risarcimento dell'ente pubblico, di cui non è elemento un atto amministrativo.**

19. - L'attività c. d. materiale. Sua pretesa rilevanza ai fini del problema dell'illecito degli enti pubblici. Difficoltà che incontra l'applicazione della teoria organica . . . » 162
20. - Dottrina la quale esclude che l'attuazione della fattispecie di cui si tratta rientri nella ipotesi di responsabilità diretta e la riconduce a quella di responsabilità indiretta: critica della distinzione . . . . . » 167
21. - Impostazione della ricerca. La condotta nella fattispecie di cui non è elemento l'atto amministrativo: l'azione e l'omissione . . . . . » 170

22. - L'elemento soggettivo. Come si configura in ordine alla discrezionalità amministrativa ed alla discrezionalità tecnica nelle ipotesi considerate . . . . . pag. 174
23. - Segue: La discrezionalità può essere rilevante nei riguardi della colpa solo quando sussistano regole di condotta in ordine ad essa . . . . . » 179
24. - L'attività c. d. materiale rientrante nella considerazione dell'art. 2050 cod. civ. . . . . » 183

**SEZIONE IV — La responsabilità degli enti pubblici come responsabilità c. d. indiretta: applicazioni.**

25. - Non si rinviene, al di fuori del codice civile, alcuna considerazione della fattispecie cui è collegato l'obbligo di risarcimento del danno a carico dell'ente pubblico . . . » 186
26. - Il fondamento dell'illecito delle persone giuridiche pubbliche è un principio generale di cui è anche espressione l'art.2049 cod. civ. Si respinge così la teoria della c. d. responsabilità diretta . . . . . » 187
27. - Indirizzi dottrinali e giurisprudenziali oggi seguiti e contrastanti con quest'ultima . . . . . » 190
28. - La teorica della responsabilità diretta non trova fondamento anche negli ordinamenti stranieri . . . . . » 193
29. - Esegesi del principio accolto: la commissione dell'illecito nell'esercizio delle incombenze affidate al soggetto fisico agente . . . . . » 199
30. - La responsabilità degli enti pubblici per danni non patrimoniali è a conferma dell'opinione sostenuta . . . » 204
31. - Problemi connessi con le conclusioni raggiunte: giudicato dal giudice ordinario e suoi riflessi sull'atto amministrativo lesivo . . . . . » 209
32. - Rimozione dell'atto lesivo e obbligo del risarcimento del danno . . . . . » 212
33. - Atto c. d. illecito ed atto illegittimo . . . . . » 216
34. - Le c. d. sanzioni dell'atto illecito e dell'atto illegittimo. L'invalidità come sanzione . . . . . » 221
35. - Limitazioni che le pronuncie del giudice ordinario incontrano nei riguardi degli atti amministrativi. Ambito entro cui operano e sua giustificazione . . . . . » 224
36. - Singole eccezioni stabilite dalla legge alla disciplina dell'illecito degli enti pubblici . . . . . » 230

CAPITOLO III

L'ILLECITO DEGLI ENTI PUBBLICI  
SECONDO L'ART. 28 DELLA COSTITUZIONE

1. - Tentativi compiuti in Italia per introdurre una apposita disciplina dell'illecito degli enti pubblici . . . . pag. 234
2. - La disciplina dell'illecito degli enti pubblici in ordinamenti stranieri, e specialmente in quello inglese . . . » 236
3. - L'art. 28 della Costituzione . . . . » 240
4. - Interpretazioni date ad esso dalla dottrina: teorica della doppia responsabilità diretta dall'ente e del funzionario o dipendente. Critica . . . . » 242
5. - Tentativi fatti per superare le difficoltà cui dà luogo questa opinione. Si prospetta una differenziazione delle fattispecie condizionanti l'obbligo di risarcire attraverso una differenziazione dell'obbligo violato. Critica . . . » 244
6. - Differenziazione attraverso la distinzione tra fatto d'ufficio imputato all'ente e decisione di ledere altrui ponendo in essere un fatto d'ufficio propria del funzionario. Critica » 248
7. - La teorica della duplice responsabilità diretta troverebbe un fondamento nell'art. 113 Cost. Critica . . . . » 250
8. - L'art. 28 Costituzione riguarderebbe le sole violazioni dolose di diritti. Critica . . . . » 253
9. - Oppure la sola attività dei funzionari e dipendenti avente un risultato diverso dall'atto amministrativo. Critica . » 258
10. - Rapporti tra la prima e la seconda parte dell'art. 28. L'obbligo di risarcire dello Stato e degli enti pubblici ivi previsto sussiste soltanto quando v'è l'obbligo di risarcire del funzionario. La responsabilità dello Stato è quella c. d. indiretta, e solidale . . . . » 261
11. - Esegesi dell'art. 28. Chi sono i « funzionari e dipendenti ». Casi di esclusione della responsabilità dal punto di vista soggettivo . . . . » 265
12. - Significato della disposizione dell'art. 28, secondo cui la responsabilità dei funzionari e dipendenti ha luogo secondo le leggi penali, civili, amministrative . . . . » 268
13. - Gli « atti » compiuti dal funzionario o dipendente. In essi non sono compresi quelli mediante i quali l'ente viola un diritto relativo. Per conseguenza l'art. 28 non disciplina la responsabilità c. d. contrattuale degli enti pubblici » 271

14. - L'accertamento della ingiustizia. Il fenomeno dell'affievolimento del diritto non dà luogo a violazione del diritto, anche per quanto si riferisce al funzionario . . . pag. 276
15. - La realizzazione della fattispecie di cui all'art. 28 da parte del funzionario provoca il sorgere dell'obbligo di risarcimento da parte dell'ente. Irresponsabilità dello Stato per l'emanazione di norme incostituzionali da parte dei preposti ad organi legislativi . . . . . » 279
16. - Ipotesi in cui manca alcuno degli elementi costitutivi della fattispecie: l'emanazione dei c. d. atti politici . . . » 282
17. - Ipotesi in cui non è accertabile alcuno degli elementi costitutivi della fattispecie: l'illecito dei magistrati. Limiti entro cui l'inaccertabilità è circoscritta . . . . » 286
18. - Pretesa impossibilità di accertare praticamente la colpa del funzionario o di individuare il funzionario che ha commesso l'illecito: non è vera impossibilità . . . » 288
19. - La norma dell'art. 28 è una norma c. d. precettiva, e pertanto di applicazione immediata . . . . » 292
20. - Efficacia abrogante dell'art. 28 Cost. nei riguardi delle norme legislative preesistenti e con esso contrastanti . » 296