

Responsabilità della P.A. e ambiguità normativa

In tema di responsabilità della pubblica amministrazione per provvedimento illegittimo, la colpa è configurabile solo quando la regola di azione violata sia chiara, univoca e cogente

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa, Sez. Giurisdizionale, con sentenza del 4 dicembre 2025 n. 974, si pronuncia sulla responsabilità della pubblica amministrazione per provvedimento illegittimo, sull'elemento soggettivo per il risarcimento del danno e sull'ambiguità del dettato normativo.

In tema di responsabilità della pubblica amministrazione per provvedimento illegittimo, la colpa è configurabile solo quando la regola di azione violata sia chiara, univoca e cogente.

Al contrario, in presenza di norme ambigue o di ampi margini di discrezionalità, la violazione integra errore scusabile, salvo che il potere sia stato esercitato in palese contrasto con i principi di imparzialità, correttezza, buona fede, proporzionalità e ragionevolezza. Pertanto, in caso di persistenti contrasti giurisprudenziali e incertezza del quadro normativo, non è ravvisabile l'elemento soggettivo della colpa P.A., con conseguente rigetto della domanda risarcitoria.

Nel caso di specie, un laboratorio Analisi Check-Up, struttura privata accreditata, impugnava davanti al TAR Sicilia il decreto dirigenziale n. 581/2017 con cui l'Assessorato regionale della Salute aveva disposto la sospensione dell'accreditamento per novanta giorni. Tale provvedimento era stato adottato dopo una verifica ispettiva del 2015 che aveva rilevato alcune non conformità, nonostante il laboratorio avesse presentato controdeduzioni e documentazione sui controlli esterni di qualità svolti tramite CRQ e provider privati.

Nel ricorso al TAR, la struttura deduceva numerosi profili di illegittimità: violazione delle garanzie partecipative, incertezza normativa sull'obbligatorietà dei programmi VEQ, sproporzione della sanzione, lesione del legittimo affidamento, contraddittorietà con atti regionali, irragionevolezza dell'obbligo VEQ e onerosità dei relativi costi, oltre a ulteriori censure sulla gestione regionale del programma. Veniva anche chiesto il risarcimento dei danni derivanti dalla sospensione dell'attività convenzionata.

Il TAR, con sentenza n. 2350/2023, respingeva il ricorso. Il laboratorio proponeva appello al CGA articolando quattro motivi: omessa considerazione, da parte del TAR, delle censure sulla sproporzione della sanzione; erroneo richiamo alla sentenza CGA n. 106/2015; mancata estensione degli effetti delle sentenze CGA n. 247/2022 e n. 263/2022 relative a casi analoghi; e ingiustificato rigetto della domanda risarcitoria.

Si costituivano l'Assessorato regionale della Salute e l'Azienda Ospedaliera.

Il CGA accoglie il primo motivo di appello del laboratorio, rilevando che il TAR ha erroneamente affermato che la struttura non avesse contestato la mancanza di istruzioni chiare sugli analiti necessari per partecipare ai programmi VEQ. In realtà, nel ricorso di primo grado il laboratorio aveva sollevato puntuali censure sulla sproporzione della sanzione e sull'impossibilità di adempiere correttamente agli obblighi VEQ a causa dell'incertezza normativa e dell'assenza di indicazioni ufficiali, oltre a segnalare che alcuni analiti non erano disponibili nei pannelli dei provider.

Il CGA richiama le proprie precedenti sentenze del 2022, che avevano già accertato l'inesigibilità della condotta richiesta alle strutture accreditate e la sproporzione delle sanzioni irrogate in un contesto normativo incerto. Alla luce di tali principi, il Collegio ritiene fondato il motivo di appello e annulla il decreto dirigenziale n. 581/2017. L'accoglimento di questo motivo rende inutile l'esame degli altri motivi relativi alla legittimità della sanzione.

Quanto alla domanda risarcitoria, il CGA la respinge: l'Amministrazione operava in un quadro normativo ambiguo e caratterizzato da contrasti giurisprudenziali, circostanza che esclude la colpa necessaria per configurare la responsabilità risarcitoria. Le spese di lite vengono compensate, considerato che l'orientamento giurisprudenziale decisivo si è formato durante la pendenza del giudizio.

Alla luce di tali precedenti, secondo i giudici, è evidente che il TAR ha erroneamente affermato che il laboratorio non avesse sollevato censure su questo profilo. Al contrario, il ricorso di primo grado conteneva contestazioni specifiche e dettagliate proprio sulla mancanza di istruzioni ufficiali e sulla conseguente impossibilità di adempiere correttamente agli obblighi VEQ.