GIUSTIZIA INSIEME

Diritto Civile

La responsabilità civile della pubblica amministrazione non è un'opinione

Il caso Sea Watch tra silenzio-assenso e legalità dell'azione amministrativa

di Lucio Scotti

19 febbraio 2026

La recente pronuncia con cui il Tribunale di Palermo ha condannato lo Stato al risarcimento dei danni per il sequestro della nave *Sea-Watch 3* offre uno spunto di riflessione che va oltre il caso concreto e la sua inevitabile risonanza mediatica. La decisione, infatti, non interviene sul fenomeno migratorio né sulle politiche di gestione dei flussi, ma si colloca su un piano diverso e più tecnico: quello della responsabilità civile della pubblica amministrazione per esercizio illegittimo del potere.

Il sequestro amministrativo della nave, disposto nel luglio 2019 dopo l'ingresso nelle acque territoriali italiane a seguito di un'operazione di soccorso in area SAR libica, è stato oggetto di opposizione ai sensi dell'art. 19 della legge n. 689 del 1981. In assenza di un provvedimento dell'autorità entro il termine previsto, si è determinato il venir meno del titolo legittimante la protrazione del vincolo reale, con conseguente illegittimità della sua permanenza oltre il limite temporale stabilito dalla legge. La restituzione del bene è tuttavia intervenuta solo mesi dopo, su ordine dell'autorità giudiziaria. È su questo segmento – e non sulle determinazioni di indirizzo concernenti le politiche migratorie – che si concentra la pronuncia del Tribunale.

Il perno motivazionale della sentenza è rappresentato dall'art. 2043 c.c., norma cardine del sistema della responsabilità extracontrattuale. Il principio è elementare nella sua formulazione ma centrale nella sua portata sistematica: chi cagiona ad altri un danno ingiusto per dolo o colpa

è tenuto al risarcimento. La giurisprudenza della Corte di Cassazione ha da tempo chiarito che tale disposizione si applica anche all'attività amministrativa, quando questa, pur espressione di potere pubblico, si traduca nella lesione di una posizione giuridica soggettiva in violazione di legge (*ex multis*, Cass. n. 31567/2018). L'illegittimità dell'atto non determina automaticamente il risarcimento, ma costituisce il presupposto per verificare la sussistenza del danno, il nesso causale e l'elemento soggettivo della colpa dell'amministrazione.

In questa prospettiva si inserisce l'evoluzione giurisprudenziale inaugurata dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione con la storica sentenza n. 500 del 1999, che ha definitivamente superato la tradizionale immunità della pubblica amministrazione rispetto ai danni derivanti da provvedimenti illegittimi lesivi di interessi legittimi. Con quell'arresto, la Corte ha riconosciuto che anche l'interesse legittimo, ove inciso in modo ingiusto e colpevole, può fondare una pretesa risarcitoria ai sensi dell'art. 2043 c.c., segnando il passaggio da una concezione autoritativa del potere a una visione pienamente costituzionale dell'azione amministrativa, soggetta al principio di responsabilità. La successiva elaborazione giurisprudenziale ha affinato i criteri di imputazione della colpa della P.A., valorizzando la violazione di regole di imparzialità, correttezza e buona amministrazione, nonché l'inosservanza di obblighi procedimentali e termini *ex lege* come indici sintomatici di colpa. In tale cornice sistematica, la decisione del Tribunale di Palermo si colloca lungo un solco ormai consolidato: non un ampliamento creativo della responsabilità pubblica, ma l'applicazione coerente di principi sedimentati da oltre un venticinquennio.

Nel caso in esame, il giudice civile ha ritenuto provato il pregiudizio patrimoniale correlato alla indebita protrazione del sequestro, liquidando le spese sostenute per la permanenza forzata in porto – costi portuali, forniture, carburante, spese legali – e rigettando invece la domanda relativa al mancato utilizzo della nave nelle operazioni di soccorso, non perché tale voce fosse in astratto non risarcibile, ma per difetto di prova in ordine all'effettiva perdita economica subita, mancando la dimostrazione concreta del danno emergente o del lucro cessante causalmente ricollegabile alla protrazione del vincolo. La decisione si muove dunque all'interno di uno schema argomentativo ordinario, privo di elementi eccezionali.

Il punto centrale non è se l'amministrazione potesse adottare un provvedimento di sequestro. Il potere esisteva. La questione riguarda la sua protrazione oltre i limiti consentiti dal procedimento previsto dalla legge n. 689 del 1981. Anche nei settori ad alta discrezionalità – specie quando sono coinvolti interessi sensibili come ordine pubblico e sicurezza – l'esercizio del potere resta vincolato al rispetto delle scansioni procedimentali e dei termini previsti dalla legge.

Il silenzio significativo non è un dettaglio formale, ma un meccanismo di garanzia che incide direttamente sulla legittimità dell'azione amministrativa. La sentenza palermitana riafferma, in questo senso, un principio elementare ma talvolta oggetto di letture non pienamente tecniche nel dibattito pubblico: l'interesse pubblico non è una clausola di esenzione dalla responsabilità. Esso giustifica l'attribuzione del potere, ma non ne neutralizza i limiti, né consente di sottrarre l'azione amministrativa al sindacato di legalità e proporzionalità**[1]**.

In questa prospettiva, il principio di legalità amministrativa non rappresenta un mero vincolo formale, ma la modalità attraverso cui l'ordinamento rende compatibile l'esercizio del potere con la tutela delle situazioni giuridiche soggettive. L'art. 97 Cost., nel prescrivere il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, non si limita a dettare un criterio organizzativo, ma esprime un parametro di responsabilità: l'azione pubblica è legittima non solo quando è finalizzata all'interesse generale, ma quando è esercitata secondo le forme e nei limiti stabiliti dalla legge. La violazione di tali limiti, ove produttiva di danno, attiva il rimedio risarcitorio quale strumento di riequilibrio ordinamentale.

La verifica della legittimità dell'azione amministrativa implica, inoltre, l'esatta individuazione della situazione giuridica soggettiva incisa. Solo attraverso questa precisazione è possibile sottrarre la controversia a qualificazioni improprie. Il diritto leso non è stato quello alla navigazione in sé, né una posizione di natura ideale o valoriale, bensì la disponibilità patrimoniale di un bene sottoposto a vincolo reale. L'art. 3 della Costituzione impone che la legge si applichi allo stesso modo a tutti i soggetti dell'ordinamento. Il fatto che il proprietario del bene sia un'organizzazione impegnata nel soccorso in mare non muta la qualificazione giuridica della controversia. Il giudice civile non ha espresso una valutazione sulle scelte di gestione del fenomeno migratorio, ma ha verificato se la permanenza del sequestro fosse conforme al quadro normativo vigente. La risposta è stata negativa, e da ciò è derivata la condanna risarcitoria.

La pronuncia del Tribunale di Palermo può dunque essere letta come un'applicazione ordinaria dei principi che regolano la responsabilità della pubblica amministrazione. Non si tratta di una sentenza che sindaca il merito dell'indirizzo politico, né di una decisione che interferisce con le prerogative amministrative nella gestione dei flussi migratori. È una pronuncia che si colloca interamente sul piano della legittimità dell'azione amministrativa e delle conseguenze civilistiche della sua eventuale violazione. La fisiologia dello Stato di diritto consiste proprio in questo: l'amministrazione può esercitare poteri incisivi, ma se eccede i limiti legali ne risponde secondo le regole comuni. La responsabilità civile non è uno strumento di conflitto istituzionale, bensì una forma di riequilibrio tra potere e diritto.

In un contesto pubblico spesso attraversato da letture polarizzate, il compito dell’interprete dovrebbe restare quello della ricostruzione tecnica, non della contrapposizione. Anche nei casi che toccano temi sensibili, la distinzione tra piano politico e piano giuridico rappresenta una condizione essenziale di chiarezza istituzionale. La vicenda *Sea Watch*, al di là del suo impatto mediatico, ricorda una regola semplice: l’esercizio del potere pubblico trova legittimazione nella legalità, e la legalità si misura anche nella capacità dell’ordinamento di riconoscere e riparare le proprie violazioni.

La tenuta dello Stato di diritto non si manifesta nell’assenza di errori, ma nella presenza di rimedi. La responsabilità civile della pubblica amministrazione, lungi dall’essere un fattore di conflitto, costituisce uno degli strumenti attraverso cui l’ordinamento riafferma la centralità della legalità come criterio ordinatore dei rapporti tra potere e cittadino.

Programma 2025/26

[1]Sulla proporzionalità quale criterio strutturante del sindacato giurisdizionale nei settori ad alta discrezionalità amministrativa, v. L. Scotti, *La sicurezza non è una zona franca: il sindacato del giudice tra discrezionalità amministrativa ed esercizio sproporzionato del potere*, in *Giustizia Insieme*, 2026. In tale contributo si osserva come anche le misure adottate per ragioni di sicurezza debbano essere sorrette da elementi fattuali specifici, attuali e verificabili, e superare un vaglio di idoneità, necessità e proporzionalità in senso stretto, non potendo la discrezionalità risolversi in automatismo o presunzione di pericolosità.