

Con ordinanza n. 26977 del 21 settembre 2023, la sezione lavoro della Corte di Cassazione è intervenuta sul risarcimento del danno per violazione di obblighi generali di buona fede da parte della Pubblica Amministrazione che, come è noto, ha trovato concretizzazione, nell'esperienza della giurisprudenza di legittimità, all'interno della categoria della responsabilità da contatto sociale.

La responsabilità della pubblica amministrazione per il danno derivante dalla lesione dell'affidamento sulla correttezza dell'azione amministrativa – avente quale presupposto il mancato rispetto dei doveri di correttezza e buona fede gravanti sulla P.A. – ha natura contrattuale e va inquadrato nello schema della responsabilità "relazionale" (o "da contatto sociale qualificato", idoneo a produrre obbligazioni ai sensi dell'art. 1173 c.c.), sia nel caso in cui nessun provvedimento amministrativo sia stato emanato, sia in caso di emanazione di un provvedimento lesivo, sia nell'ipotesi di emissione e successivo annullamento di un atto ampliativo della sfera giuridica del privato (Cass. civ., sez. un., 1567 del 2023); in particolare, la giurisprudenza di legittimità ha ancorato l'operatività di tale forma di responsabilità alla previa individuazione di "posizioni di garanzia", similmente a quanto avviene nel sistema penale in relazione al tema della causalità omissiva impropria, ed alla tutela di diritti fondamentali attraverso l'individuazione della posizione tutelata di diritto positivo, come accade per il diritto alla salute o, come avviene nel caso di specie, per le tutele previdenziali di cui all'art. 38 Cost..

Si è affermato che la cosiddetta responsabilità "da contatto sociale", soggetta alle regole della responsabilità contrattuale, pur in assenza d'un vincolo negoziale tra danneggiante e danneggiato, è configurabile non in ogni ipotesi in cui taluno, nell'eseguire un incarico conferitogli da altri, nuoccia a terzi, come conseguenza riflessa dell'attività così espletata, ma soltanto quando il danno sia derivato dalla violazione di una precisa regola di condotta, imposta dalla legge allo specifico fine di tutelare i terzi potenzialmente esposti ai rischi dell'attività svolta dal danneggiante, tanto più ove il fondamento normativo della responsabilità si individui nel riferimento dell'art. 1173 c.c. agli altri atti o fatti idonei a produrre obbligazioni in conformità dell'ordinamento giuridico (Cass. civ. n. 29711 del 2020).

La posizione di garanzia va, peraltro, vista in correlazione agli obblighi preesistenti alla lesione, ancorché non si tratti di obblighi di prestazione, bensì di obblighi di protezione correlati all'obbligo di buona fede; così si sono espresse le Sezioni Unite della Corte di Cassazione 15 gennaio 2021, n. 615, in tema di ammissione al regime della Cassa integrazione straordinaria e di mancata emanazione di un provvedimento amministrativo, nonché Cass. civ., sez. un., n. 1567 del 2023, secondo cui la violazione delle regole di correttezza e buona fede cui deve uniformarsi il comportamento dell'Amministrazione, la cui attitudine a fondare la fiducia incolpevole dev'essere valutata caso per caso, la nozione di affidamento rilevante ai fini della responsabilità dell'Amministrazione non coincide con quella emergente dalla disciplina dettata dalla L. 7 agosto 1990, n. 241, art. 21-nonies non postulando una ponderazione dell'interesse pubblico alla rimozione di un atto illegittimo con quelli privati del beneficiario di tale atto e degli eventuali controinteressati, ma si configura come una situazione autonoma, tutelata in sé e non nel suo collegamento con l'interesse pubblico, e cioè come affidamento incolpevole di natura civilistica, che si sostanzia nella fiducia, nella delusione della fiducia e nel danno subito a causa della condotta dettata dalla fiducia mal riposta.

Tali conclusioni sono state ritenute conformi anche alla disciplina introdotta dal D.L.vo 2 luglio 2010, n. 104, art. 7, comma 1, e art. 30, comma 2, essendosi rilevato che, nel caso in cui il comportamento della Pubblica Amministrazione abbia leso l'affidamento del privato, in quanto non conforme ai canoni di correttezza e buona fede, non sussiste alcun collegamento, nemmeno mediato, tra il comportamento dell'Amministrazione e l'esercizio del potere, dal momento che il comportamento dell'Amministrazione rilevante ai fini dell'affidamento del privato si pone su un piano diverso rispetto a quello della scansione degli atti procedurali che conducono al provvedimento con cui viene esercitato il potere amministrativo.

Riferimenti Normativi:



La responsabilità della P.A. per il danno derivante dalla lesione dell'affidamento sulla correttezza dell'azione amministrativa è «da contatto sociale qualificato»

Diritto civile Responsabilità

Cristina Tonola

21 | 09 | 2023

- art. 1173 c.c.
- art. 21-nonies, L. 7 agosto 1990, n. 241
- art. 7, D.L.vo 2 luglio 2010, n. 104
- art. 30, D.L.vo 2 luglio 2010, n. 104