

DANNO DA PROVVEDIMENTO FAVOREVOLE

Il danno da provvedimento favorevole si configura qualora a seguito dell'emanazione di un provvedimento favorevole per il privato questo venga legittimamente annullato o revocato dalla pubblica amministrazione, con conseguente lesione dell'affidamento che quel privato riponeva sulla stabilità del provvedimento e del vantaggio economico ad esso connesso. La problematica sottesa alla questione attiene alla qualificazione giuridica del comportamento dannoso della pubblica amministrazione, ossia se questo sia o meno riconducibile all'esercizio di un potere pubblico, con conseguenze che si riverberano sul riparto di giurisdizione. Posto che al privato residua solo la tutela risarcitoria, la giurisprudenza, sia ordinaria che amministrativa, ha dibattuto in ordine alla natura del pregiudizio subito dal privato ed al conseguente radicarsi della giurisdizione secondo il criterio del c.d. *petitum sostanziale*.

ORIENTAMENTO GIURISPRUDENZA ORDINARIA: GIURISDIZIONE DEL GIUDICE ORDINARIO

Cass. Civ., Sez.Un., n. 2175/2023

La domanda risarcitoria proposta nei confronti dell'amministrazione per i danni subiti dal privato, che abbia fatto incolpevole affidamento su un provvedimento ampliativo poi annullato, rientra **nella giurisdizione ordinaria**. La situazione giuridica lesa non è l'interesse legittimo alla conservazione del bene della vita acquisito con tale provvedimento, bensì **l'affidamento incolpevole** dal medesimo riposto nella legittimità di tale provvedimento; si tratta quindi di un danno al **diritto soggettivo all'autodeterminazione negoziale**, causato da un comportamento materiale – **“mero” comportamento** - della pubblica amministrazione, integrante una lesione del principio della “fiducia” quale autonoma situazione giuridica di diritto soggettivo.

ORIENTAMENTO GIRUSPRUDENZA AMMINISTRATIVA: GIURISDIZIONE DEL GIUDICE AMMINISTRATIVO

Ad. Plen 20/2021

L'affidamento incolpevole non è un'autonoma posizione giuridica soggettiva, ma un canone generale valevole sia nei rapporti privati che pubblici (art. 1, co. 2 bis l. n. 241/1990; art. 5 d.lgs. n. 36/2023). Il danno da lesione dell'affidamento scaturisce dalla violazione dei doveri comportamentali che condizionano il modo in cui il potere della P.A. deve essere esercitato, posto che l'art. 1, co. 2 bis, L. n. 241/1990, imponendo doveri di lealtà e correttezza, concorre a conformare l'attività autoritativa della P.A.; motivo per il quale l'annullamento di un provvedimento favorevole non può essere considerato mero comportamento della P.A., ma, in base alla teoria della regolarità causale, quale **comportamento mediaticamente collegato** al potere pubblico, con contestuale **giurisdizione del G.A.**

NUOVO ARRESTO DELLA SEZIONI UNITE:

CASS. CIV., SEZ. UN., 25 SETTEMBRE 2025, N. 26080

Nelle controversie aventi ad oggetto il risarcimento del danno per lesione dell'affidamento incolpevole nella legittimità di un provvedimento amministrativo ampliativo successivamente annullato, **la giurisdizione spetta al giudice amministrativo in via esclusiva quando la controversia ricade nelle materie indicate dall'art. 133 cpa.**

Il privato che agisce per il risarcimento del danno da affidamento incolpevole fa valere un **diritto soggettivo** e non un interesse legittimo, poiché non contesta la legittimità del provvedimento annullato, né rivendica il diritto a conservare l'utilità ottenuta, ma lamenta il pregiudizio derivante dall'aver confidato nella correttezza del comportamento dell'amministrazione.

Secondo il precedente orientamento della giurisprudenza di legittimità, il provvedimento illegittimo rileva esclusivamente quale fattore eziologico del danno e come uno dei fatti constitutivi del diritto al risarcimento, degradando a **mero comportamento materiale**, ma tale qualificazione deve essere rivista alla luce dell'evoluzione normativa che ha introdotto **specifici doveri di buona fede nell'azione amministrativa** (art. 1, co. 2 bis l. n. 241/1990; art. 5 d.lgs. n. 36/2023). Pertanto, nel caso di specie, i comportamenti che la PA pone in essere in quanto investita del potere/dovere di provvedere risultano almeno mediamente riconducibili al potere, in virtù del fatto che il danno da lesione dell'affidamento scaturisce dalla violazione dei doveri comportamentali che condizionano il modo in cui il potere della P.A. deve essere esercitato. Ne consegue che **comportamento amministrativo** non è solo quello meramente attuativo di un provvedimento già emesso, ma anche quello adottato nel corso della relazione dinamica tra PA e privato innescata dalla richiesta di provvedimento favorevole o posto in essere prima dell'avvio di un procedimento, allorquando ad. es. l'amministrazione, fornendo rassicurazioni o informazioni infondate, abbia indotto il privato a richiedere un provvedimento ampliativo nel convincimento, incolpevole, che l'avrebbe certamente ottenuto.

La concentrazione della tutela dinanzi al giudice amministrativo nelle materie di giurisdizione esclusiva realizza l'obiettivo di **unificare gli strumenti di protezione del privato dinanzi ad un unico giudice**, evitando frammentazioni processuali e garantendo una valutazione unitaria della condotta amministrativa sotto tutti i profili rilevanti (principio della concentrazione della tutela).