

I danni da provvedimento favorevole poi annullato: l'anomalo caso del riconoscimento dell'interesse positivo

di Maria Nappo

Data di pubblicazione: 24-6-2026

Secondo le Sezioni unite il provvedimento favorevole, una volta rimosso perché illegittimo, non rileva più come provvedimento, ma continua a rilevare, per l'originario beneficiario, "esclusivamente quale mero comportamento degli organi che hanno provveduto al suo rilascio, integrando così, ex art. 2043 c.c., gli estremi di un atto illecito per violazione del principio del neminem laedere, imputabile alla pubblica amministrazione in virtù del principio di immedesimazione organica", per avere tale atto, con la sua apparente legittimità, ingenerato nel suo destinatario l'incolpevole convincimento di poter fare affidamento sulla legittimità dell'atto amministrativo e, quindi, sulla correttezza dell'azione amministrativa (Sez. un., 25 settembre 2025 n. 26080).

Il danno secondo la Cassazione prescinde da valutazioni sull'esercizio del potere pubblico (...)Essa è composta dall'adozione di un provvedimento ampliativo illegittimo, da un agire in concreto dell'amministrazione determinativo di un affidamento incolpevole e dalla rimozione del provvedimento illegittimo.

Il danno deriva dalla lesione di una situazione di diritto soggettivo rappresentata dalla conservazione dell'integrità del suo patrimonio, non dalla lesione dell'interesse pretensivo, perché quando viene adottato il provvedimento favorevole, ancorché illegittimo, l'interesse legittimo è soddisfatto e successivamente l'accertamento dell'illegittimità del provvedimento impedisce di considerare lo stesso meritevole di tutela.

L'espressione "danno da lesione dell'affidamento" fa quindi riferimento all'ipotesi in cui il privato compie atti giuridici o attività materiali sulla base di provvedimenti amministrativi che gli appaiono incolpevolmente legittimi, ma che in seguito vengono annullati (Sez. un., 22 febbraio 2025 n. 4717).

L'Adunanza plenaria ha diversamente configurato la fattispecie (...)La lesione non proviene da un "mero comportamento" ma origina dalle modalità con le quali esso è stato esercitato, al quale si contrappongono situazioni soggettive del privato aventi la consistenza di interesse legittimo.

Sul piano normativo l'art. 1 comma 2 bis della legge n. 241 del 1990, secondo cui i rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e della buona fede, ha positivizzato una regola di carattere generale dell'agire pubblicistico dell'amministrazione, che trae fondamento nei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento (art. 97, c. 2, Cost.) e che porta a compimento la concezione secondo cui il procedimento amministrativo - forma tipica di esercizio della funzione amministrativa - non è più contraddistinto dall'assoluta unilateralità del potere, ma è il luogo di composizione del

conflitto tra l'interesse pubblico primario e gli altri interessi, pubblici e privati, coinvolti nell'esercizio del primo.

Tuttavia la relazione, sebbene partecipata, è e resta pubblicistica, sia pure nell'ottica di un diritto pubblico in cui l'autoritatività dell'agire amministrativo dà vita e si inserisce nel corso di un rapporto in cui doveri comportamentali e obblighi di protezione sono posti a carico di tutte le parti.

In tale contesto le regole che connotano l'esercizio del potere pubblico non possono essere ricondotte al diritto comune(...).