

# Diritto e politica dei trasporti

rivista semestrale *open access*  
di dottrina, giurisprudenza  
e documentazione

## Fascicolo II/2022

Promossa da  
**demetra**  
CENTRO STUDI

anno 5, n. 9 (II-2022)

La Rivista è pubblicata dal Centro Studi Demetra (Development of European Mediterranean Transportation), con sede a Roma, via F. Civinini, 85, 00197, ed è registrata presso il Tribunale di Roma al n. 150/2018 del 19 settembre 2018.

The Journal is published by the Centro Studi Demetra (*Development of European Mediterranean Transportation*), based in Rome, via F. Civinini, 85, 00197, and was registered at the Court of Rome under No. 150/2018 on 19 September 2018.

Direttore responsabile/Editor-in-Chief: Prof. Francesco Gaspari, Università degli Studi “G. Marconi” di Roma, via Plinio 44, 00193, Roma

<http://www.dirittoepoliticadeitrasporti.it/>

ISSN 2612-5056

© Centro Studi Demetra, via F. Civinini, 85, 00197, Roma

[info@demetracentrostudi.it](mailto:info@demetracentrostudi.it)

[www.demetracentrostudi.it/](http://www.demetracentrostudi.it/)



Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0 IT)

Consentite la consultazione e la condivisione. Vietate la vendita e la modifica.

Diritto e politica dei trasporti è una Rivista *on-line* e *open-access*, classificata dall'Anvur tra le riviste di classe A nell'area disciplinare 12 (Scienze giuridiche), indicizzata da DOAJ – Directory of Open Access Journals (<https://doaj.org/>) e da ERIH PLUS – European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (<https://kanalregister.hkdir.no>).

Diritto e politica dei trasporti is an *on-line*, *open-access* Anvur class A Journal, subject area 12 (Law). It is indexed in DOAJ – Directory of Open Access Journals (<https://doaj.org/>) and in ERIH PLUS – European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (<https://kanalregister.hkdir.no>).

Grafica e impaginazione: Centro Studi Demetra  
Pubblicato nel mese di gennaio 2023

## **Comitato di direzione/Executive Editors**

Pres. Pierluigi Di Palma (Ente Nazionale Aviazione Civile)  
Prof.ssa Maria Alessandra Sandulli (Università Roma Tre e Centro Studi Demetra)  
Prof. Ruggiero Dipace (Università del Molise)  
Prof. Francesco Gaspari (Università “G. Marconi” – Roma e Centro Studi Demetra)

## **Comitato scientifico, tecnico e di valutazione/Scientific, Technical and Referees’ Board**

Dr. Ruwantissa Abeyratne (Aviation Strategies International - Montreal)  
Prof. Marco Calabrò (Università della Campania “Luigi Vanvitelli”)  
†Prof. Antonio Catricalà (Università “Link Campus University” - Roma)  
Prof. Danilo Ceccarelli Morolli (Università “G. Marconi” - Roma)  
Prof. Michele M. Comenale Pinto (Università di Sassari)  
Prof. Pierre de Gioia Carabellese (Fellow of Advance HE – York, UK, e full Professor of Business Law and Regulation – ECU, Perth, Australia)  
Prof. Massimo Deiana (Università di Cagliari)  
Pres. Pierluigi Di Palma (Ente Nazionale Aviazione Civile)  
Prof. Ruggiero Dipace (Università del Molise)  
Prof. Alberto Emparanza Sobejano (Universidad del País Vasco - Spagna)  
Pres. Mario Folchi (Asociación Latino Americana de Derecho Aeronáutico y Espacial - Argentina)  
Prof. Fabio Francario (Università di Siena)  
Prof. Francesco Gaspari (Università “G. Marconi” – Roma e Centro Studi Demetra)  
Prof.ssa Loredana Giani (Università Europea di Roma)  
Prof. Brian Havel (McGill University - Montreal)  
Avv. Valentina Lener (Aeroporti 2030)  
Prof. Mario Libertini (Università “Sapienza” - Roma)  
Avv. Gianluca Lo Bianco (Ente Nazionale Aviazione Civile)  
Prof. Sergio Marchisio (Università “Sapienza” - Roma)  
Prof. José Manuel Martin Osante (Universidad del País Vasco - Spagna)  
Pres. Gerardo Mastrandrea (Consiglio di Stato)  
Prof. Roberto Miccù (Università Sapienza - Roma)  
Prof. Marco Fabio Morsello (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - Brasile)  
Prof. Angelo Piazza (Università di Roma “Foro Italico”)  
Prof. Aristide Police (L.U.I.S.S. “G. Carli” - Roma)  
Prof. Elisabetta G. Rosafio (Università di Teramo)  
Prof. Francesco Rossi Dal Pozzo (Università statale di Milano)  
Prof.ssa Maria Alessandra Sandulli (Università Roma Tre e Centro Studi Demetra)  
Prof. Mario Sebastiani (Università “Tor Vergata” - Roma)  
Prof. Christoph Schmid (Universität Bremen - Germania)  
Prof. Franco Gaetano Scoca (Università “Sapienza” - Roma)  
Prof. Stefano Salvatore Scoca (Università per Stranieri “Dante Alighieri” - Reggio Calabria)  
Prof. Leopoldo Tullio (Università “Sapienza” - Roma)

## **Comitato editoriale/Editorial Board**

Dott.ssa Flaminia Aperio Bella	Dott. Guglielmo Aldo Giuffrè	Prof. Marco Ragusa
Avv. Patrizia Beraldi	Prof.ssa Annarita Iacopino	Dott.ssa Lavinia Samuelli Ferretti
Avv. Luigi De Propriis	Prof.ssa Maria Assunta Icolari	Dott.ssa Ersilia Sanginario
Avv. Marco Di Giugno	Avv. Emanuela Lanzi	Avv. Francesco Scalia
Dott. Federico Di Palma	Dott. Antonio Mitrotti	Prof.ssa Martina Sinisi
Avv. Fabrizio Doddi	Avv. Andrea Nardi	Dott.ssa Veronica Sordi
Avv. Francesco Ferrara	Dott. Simone Paoli	Avv. Giovanni Terrano
Dott. Simone Francario	Avv. Anton Giulio Pietrosanti	Dott.ssa Sabrina Tranquilli
Avv. Raissa Frascella		

## Modalità di invio dei contributi

Chiunque può inviare il suo scritto in file “.doc” alla direzione della Rivista (redazione@dirittoepoliticadeitrasporti.it) unitamente alle seguenti informazioni:

- 1) i dati personali dell’Autore, la qualifica accademica e/o professionale, nonché i recapiti;
- 2) un abstract in lingua inglese, che non deve superare le 1.000 battute (spazi inclusi), 5 parole chiave;
- 3) l’autorizzazione al trattamento dei dati personali forniti dall’Autore alla Rivista, ai sensi del Regolamento UE 679/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 (Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati), nonché del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali);
- 4) una formale richiesta di pubblicazione, che si intende implicitamente inclusiva delle seguenti dichiarazioni da parte dell’Autore:
  - a) che il lavoro sia esclusivo frutto dell’Autore e sia stato redatto nel rispetto delle norme del diritto d’autore e della riservatezza delle informazioni anche con riferimento alle fonti utilizzate;
  - b) che l’Autore non ha già pubblicato ovvero non ha chiesto la pubblicazione dello scritto ad altra rivista telematica;
  - c) che le posizioni espresse impegnano l’Autore e non la Rivista;
  - d) che l’Autore esonera la Rivista da ogni responsabilità con riguardo alla scelta di pubblicare lo scritto, non pubblicarlo o di rimuoverlo dalla rivista in caso di violazione di norme di legge.

Il Comitato di direzione si riserva di non pubblicare i contributi che non rispettino le caratteristiche editoriali richieste. Gli autori sono gli unici responsabili dei contenuti dei loro scritti. Non si accettano scritti anonimi.

Tutti i contributi sono pubblicati in formato PDF. Si possono stampare gli “estratti” con le indicazioni tipografiche della Rivista e con la data di pubblicazione.

I criteri redazionali sono indicati nell’apposita sezione della Rivista.

### Submission of contributions

Manuscripts are sent in “.doc” format to the Journal’s e-mail address (redazione@dirittoepoliticadeitrasporti.it). The e-mail includes the following information:

- 1) Author’s personal data, academic and/or professional qualifications, contacts;
- 2) abstract in Italian language of not more than 1.000 characters (including spaces), 5 key words;
- 3) authorization to process personal data provided by the Author to the Journal in accordance with Regulation EU 679/2016 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 (General Data Protection Regulation), and Legislative Decree 30 June 2003, No. 196 (Italian Personal Data Protection Code);
- 4) request to publish the manuscript, which implicitly includes the following declarations by the Author:
  - a) that the manuscript is the result of research activity conducted by the Author and that it complies with the rules on intellectual property rights and on confidentiality of information, also with regards to the sources used;
  - b) manuscript has not been already published nor has been submitted for publication to another on-line Journal;
  - c) the views expressed in the publication are the sole responsibility of the Author and do not reflect the views of the Journal;
  - d) the Author explicitly exonerates the Journal of all responsibility with regards to the choice to publish the manuscript, not to publish it, as well as to remove it from the Journal in the event of a breach of any legal provisions.

The Executive Editors reserve the right not to publish contributions that do not comply with the editorial criteria. Authors only are exclusively responsible for the contents of their writings. Anonymous writings are not accepted.

All contributions are published in PDF format. Off-prints may be downloaded and printed.

Editorial criteria are available online, in the relevant section of the Journal.

*Note a sentenza*

## **Sui limiti estrinseci della responsabilità da contatto sociale qualificato nella determinazione del risarcimento dei danni patrimoniali \***

**Francesco Ferrara**

*Dottorando presso l'Università degli studi di Roma "Tor Vergata"*

---

### **Abstract**

*About the extrinsic limits of the responsibility for a qualified social contact in determining the compensation for patrimonial damages.*

*The right of passengers to obtain the pecuniary compensation envisaged by the EU Reg. 2004/261/UE against a defaulting air carrier cannot concern the liability, as a qualified social contact, of a public Office that have no powers to allow the legitimate expectations of citizens and the consequent rise of protection obligations by the Public Administration. The lack of a suitable regulatory graft prevents the taking root of a responsibility as a qualified social contact.*

*Keywords: Patrimonial damages; Reg. UE 2004/261/UE; qualified social contact; art. 1173 c.c.; Public Administration responsibility.*

---

Sommario — 1. Analisi del caso— 2. Sulla teoria del contatto sociale qualificato — 3. Brevi considerazioni conclusive.

### **1. Analisi del caso**

La vicenda prende le mosse da un giudizio promosso dagli istanti avverso Air Horizon Ltd., con sede a Malta, al fine di vedersi riconoscere i diritti di compensazione pecuniaria previsti dal regolamento (CE) 2004/261/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 11 febbraio 2004, che istituisce regole comuni in materia di compensazione e assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato e che abroga il Regolamento (CEE) 295/91/CEE (GUUE L46/1).

---

\* Sottoposto a referaggio.

Il Giudice di Pace di Catania ha riconosciuto – con sentenza passata in giudicato – la sussistenza delle ragioni degli attori, i quali, pur adoperando ogni azione per la notifica del titolo esecutivo al convenuto vettore aereo, non hanno ottenuto alcunché.

In ultima istanza, i predetti passeggeri hanno richiesto l'intervento di ENAC affinché responsabilizzasse la compagnia aerea (operante anche in Italia) rispetto alle conseguenze dell'intervenuta pronuncia, ciò in ragione del ruolo dell'Ente nel settore dell'aviazione civile<sup>1</sup>.

I passeggeri, non ottenendo soddisfazione rispetto alle proprie istanze risarcitorie, hanno così chiesto che venisse accertata giudizialmente la responsabilità di ENAC, attraendo la stessa nella categoria del contatto sociale qualificato<sup>2</sup>, quale configurazione archetipa di quella serie di obblighi e diritti scaturenti tra soggetti a cui si riconosce natura contrattuale anche in assenza di un atto negoziale.

---

<sup>1</sup> L'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC) è stato istituito con d.lgs. 25 luglio 1997 n. 250 e il relativo statuto è stato approvato con d.m. 3 giugno 1999. ENAC è un "ente pubblico non economico dotato di autonomia regolamentare, organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile e finanziaria" e "sottoposto all'indirizzo, vigilanza e controllo del Ministro dei trasporti e della navigazione" (art. 1 d.lgs. n. 250/1997); esso "nel rispetto dei poteri di indirizzo del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, nonché fatte salve le competenze specifiche degli altri enti aeronautici, agisce come unica autorità di regolazione tecnica, certificazione, vigilanza e controllo nel settore dell'aviazione civile, mediante le proprie strutture centrali e periferiche, e cura la presenza e l'applicazione di sistemi di qualità aeronautica rispondenti ai regolamenti comunitari" (art. 687 cod. nav.). Cfr.: E. FRENI, *L'istituzione dell'Ente nazionale per l'aviazione civile*, in *Giorn. dir. amm.*, IV, 1998, p. 305 ss.; G. MASTANDREA, *Costituzione e prospettive dell'Ente nazionale per l'aviazione civile*, in *Diritto e pratica dell'aviazione civile*, I, 1998, p. 17 ss.; S. MAGNOSI, *Il nuovo assetto organizzativo dell'Ente nazionale per l'aviazione civile*, in *Riv. dir. nav.*, 2010, p. 313 ss.; D. BOCCHESI, *Possibili evoluzioni della veste giuridica dell'ENAC. Parte II: l'ENAC come agenzia amministrativa*, in APAC (a cura di), *Prospettive per un governo dell'aviazione civile in Italia*, Napoli, 2011, p. 107 ss.; G. MARCHIAFAVA, *Possibili evoluzioni della veste giuridica dell'ENAC. Parte I: L'ENAC come autorità amministrativa indipendente*, in APAC (a cura di), *Prospettive per un governo dell'aviazione civile in Italia*, cit., p. 75 ss.

<sup>2</sup> La ricostruzione in argomento è stata elaborata dalla dottrina tedesca degli anni 40' del Novecento, che l'ha ricompresa nei "rapporti contrattuali di fatto" (*Faktische Vertragsverhältnisse*), la dottrina italiana ne ha tratto una tipologia di responsabilità contrattuale derivante dalla violazione di obblighi di protezione e diligenza anche in assenza di un atto negoziale, una formulazione accolta dalla giurisprudenza dapprima per le sue applicazioni in ambito di responsabilità sanitaria, successivamente estesa anche ad altre fattispecie rispondenti al medesimo schema. Per la dottrina tedesca v. C. W. CANARIS, *Schutzgesetze-Verkehrspflichten Schutzpflichten*, in *Festschrift für Karl Larenz*, München, 1983, p. 27 ss., trad. it. *Norme di protezione, obblighi del traffico, doveri di protezione*, A. DI MAJO, M. R. MARELLA (a cura di), in *Riv. dir. priv.*, 1983, III-IV, p. 802 ss.; G. HAUPT, *Über Faktische Vertragsverhältnisse*, in *Festschrift der Leipziger Juristenfakultät für F. Siber*, II, Leipzig, 1943, p. 2 ss.; R. VON JHERING, *Culpa in contrahendo oder Schadensersatz bei nichtigen oder nicht zur Perfection gelangten Verträgen*, in *Jherings Jahrbucher*, IV, 1861, trad. it. *Della culpa in contrahendo ossia del risarcimento del danno nei contratti nulli o non giunti a perfezione*, F. PROCCHI (a cura di), Napoli, 2005; H. KRESS, *Lehrbuch des allgemeinen Schuldrechts, München*, 1929, p. 578 ss.; K. LARENZ, *Lehrbuch des Schuldrechts, I, Allgemeiner Teil*, München, 1987, p. 106 ss.; H. STAUB, *Die positiven Vertragsverletzungen*, Berlin, 1904, p. 93 ss.; H. STOLL, *Abschied von der Lehre von der positiven Vertragsverletzungen*, *Archiv für die civilistische Praxis*, 136, 1932, p. 278 ss.; H. DÖLLE, *Außergesetzliche Schulpflichten*, in *Die Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 1943. Per la dottrina italiana si rinvia a C. CASTRONOVO, *L'obbligazione senza prestazione. Ai confini tra contratto e torto*, in *Le ragioni del diritto. Scritti in onore di Luigi Mengoni*, I, Milano, 1995, p. 147 ss.; ID., *La nuova responsabilità civile*, Milano, 2006, p. 443 ss.; ID., *Ritorno all'obbligazione senza prestazione*, in *Eur. dir. priv.*, 2009, III, p. 679 ss.; C. ANGELICI, *Rapporti contrattuali di fatto*, in *Enc. Giur. Treccani*, XXV, 1991, p. 8; V. FRANCESCHELLI, *Premesse generali per uno studio dei rapporti di fatto*, in *Rass. Dir. civ.*, 1981, p. 668 ss.; P. RICCA, *Sui cosiddetti rapporti contrattuali di fatto*, Milano, 1965.

L'Ente convenuto ha contestato la sussistenza del contatto sociale qualificato con i passeggeri, muovendo dalla considerazione per cui, anche se avesse irrogato sanzioni al vettore aereo, ENAC non avrebbe potuto fare ricorso a poteri coercitivi, in quanto non attribuitigli; dunque, gli attori non possono lamentarne il mancato esercizio, da cui l'Ente farebbe discendere il mancato radicarsi della propria responsabilità.

La Corte ha ritenuto non sussistente il contatto sociale qualificato tra ENAC e passeggeri, poiché risulterebbe assente una relazione giuridica astrattamente idonea a fondare la responsabilità dell'Ente convenuto.

## **2. Sulla teoria del contatto sociale qualificato**

In Italia la teoria del contatto sociale qualificato prende le mosse dalla nota ricostruzione dottrinale<sup>3</sup> per cui, ancor prima del sorgere di una obbligazione, nascerebbero in capo al contraente degli "obblighi di protezione", il cui mancato adempimento configurerebbe la responsabilità di cui all'art. 1218 c.c.

La fonte di questi obblighi è di natura relazionale, poiché riposa sull'affidamento tra soggetti legati – proprio in virtù del "contatto" instaurato – da particolari doveri di diligenza e correttezza, che possono considerarsi autonomi rispetto alla eventuale prestazione, in modo da poter preesistere o sopravvivere alla stessa.

Questa peculiare caratteristica permette alle obbligazioni in argomento di non doversi inverare necessariamente in un contratto, trovando la propria fonte direttamente nel sistema, tendenzialmente aperto ed elastico, delineato dall'art. 1173 c.c.<sup>4</sup>; dunque, seguendo questa impostazione, è possibile riquilibrare taluni rapporti sociali, non contrattualizzati, in altrettante fattispecie obbligatorie, come fatto dalla giurisprudenza dapprima in materia di responsabilità sanitaria<sup>5</sup>, poi con altri rapporti rispondenti al medesimo schema<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> C. CASTRONOVO, *L'obbligazione senza prestazione. Ai confini tra contratto e torto*, cit, p. 1 ss. In particolare, si richiama la ricostruzione della dottrina tedesca secondo cui il rapporto obbligatorio sarebbe costituito da *Leistungspflichten* e *Verhaltenspflichten*, ossia da obblighi di prestazione cui si affiancano doveri di comportamento. Sul punto v.: ID., voce *Obblighi di protezione*, in *Enc. Giur. Treccani*, XXI, Roma, 1990, p. 1 ss.

<sup>4</sup> La norma in argomento, con il riferimento agli altri fatti o atti idonei a produrre obbligazioni in conformità con l'ordinamento giuridico, introdurrebbe una terza categoria di c.d. fonti atipiche. Sul punto cfr.: M. GIORGIANNI, voce *Obbligazione (diritto privato)*, in *Novis. Dig. it.*, XI, Torino, 1956, p. 605 ss.; P. RESCIGNO, voce *Obbligazioni (diritto privato)*, in *Enc. dir.*, XXIX, Milano, 1979, p. 163 ss.; C.A. CANNATA, *Le obbligazioni in generale*, in *Trattato di diritto privato*, diretto da P. RESCIGNO, IX, Torino, 1984, p. 25 ss.; A. DI MAJO, *Delle obbligazioni in generale, Commentario del codice civile Scialoja-Branca*, a cura di F. GALGANO, Bologna-Roma, 1988, p. 168 ss.; U. BRECCIA, *Le obbligazioni*, in *Trattato di dir. priv.*, a cura di G. LUDICA, P. ZATTI, Milano, 1991, p. 109 ss.; A. CHIANALE, voce *Obbligazione*, in *Dig. disc. priv.*, XII, Torino, 1995, p. 339 ss. Su posizioni critiche rispetto alla presunta atipicità delle fonti delineata dall'art. 1173 c.c.; L. LAMBO, *Obblighi di protezione*, Padova, 2007, p. 342 ss.

<sup>5</sup> In Italia, essa costituisce un essenziale addentellato per la costruzione di un'autonoma figura di responsabilità ex art. 1173 c.c., in cui la fonte dell'obbligazione è proprio il rapporto contrattuale di fatto che si instaura tra personale sanitario e paziente, ossia il contatto sociale qualificato, che si inverte in una responsabilità contrattuale, in virtù dell'obbligo di protezione (anche in assenza di prestazione) che grava sul medico in ragione della sua professione e ne connota, per ciò stesso, la posizione rispetto al paziente. Per una fondamentale pronuncia in questo senso v.: Corte Cass., 22 gennaio 1999 n. 589, in *Foro it.*, 1999, I, p. 3332 ss. In dottrina, *ex multis*: A. FIORI, E. D'ALOJA, *La responsabilità professionale dei medici dipendenti dal Servizio Sanitario Nazionale dopo la sentenza della Cassazione civile n. 589 del 1999 detta del "contatto sociale"*. *Trentadue anni dopo il fatto il medico apprende che la sua*

La Corte, prendendo le mosse da questo percorso di elaborazione dottrinale e giurisprudenziale, richiama i requisiti affinché un contatto sociale possa definirsi qualificato, ossia che i soggetti coinvolti siano determinati, che il contatto sia volontariamente instaurato tra le parti e, infine, che il contatto produca delle obbligazioni di protezione reciproche, in virtù del principio di buona fede e della rilevanza giuridica del bene tutelato.

La valorizzazione di questi indici discretivi e le premesse teoriche poste hanno consentito di utilizzare la teoria del contatto sociale qualificato anche nei rapporti tra Pubblica Amministrazione e cittadini; infatti, l'inadeguatezza dell'art. 2043 c.c. nell'accogliere la complessità della responsabilità civile della PA si era resa manifesta in virtù della evoluzione economico-sociale dei rapporti giuridici e del rinnovato carattere partecipativo<sup>7</sup> del procedimento che il legislatore cominciava a delineare con la l. n. 241/1990<sup>8</sup>.

Questa "rivoluzione copernicana" non trova, invero, argomenti nel solo ragionevole affidamento che i cittadini possono riporre nell'operato della PA, ma negli stessi principi, di rango costituzionale, di buon andamento, efficacia, efficienza ed economicità di cui all'art. 97 Cost.; infatti, secondo autorevole dottrina, essi potrebbero ritenersi espressivi di obblighi e doveri che, in una certa misura, appaiono di maggior spessore rispetto a quelli di correttezza e buona fede *ex artt.* 1337 e 1338 cc., da cui mutua la ricostruzione dell'obbligazione senza prestazione<sup>9</sup>.

Seguendo questo ordine di idee, occorre anche considerare come gli articoli civilistici in parola presentino un legame essenziale con il concetto di trattativa, invece il

---

*responsabilità non extracontrattuale, bensì contrattuale: con le relative conseguenze*, in *Riv. it. Medicina legale*, 2001, p. 831 ss.; P. GIROLAMI, *La responsabilità contrattuale (o da contatto) del medico dipendente. Alcune considerazioni alla luce della sentenza della Cassazione civile 22 gennaio 1999 n. 589*, in *Riv. it. medicina legale*, 2001, p. 311 ss.; A. THIENE, *La Cassazione ammette la configurabilità di un rapporto obbligatorio senza obbligo primario di prestazione*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2000, I, p. 343 ss.; M. FORZIATI, *La responsabilità contrattuale del medico dipendente: il "contatto sociale" conquista la Cassazione*, in *Resp. civ. e prev.*, 1999, p. 661 ss.; E. GUERINONI, *Obbligazione da "contatto sociale" e responsabilità contrattuale nei confronti del terzo*, in *Contratti*, 1999, p. 1007 ss.; A. DI MAJO, *L'obbligazione senza prestazione approda in Cassazione*, in *Corr. Giur.*, 1996, p. 446 ss.; V. CARBONE, *La responsabilità del medico ospedaliero come responsabilità da contatto*, in *Danno e resp.*, 1999, p. 299 ss.; A. LANOTTE, *L'obbligazione del medico dipendente è un'obbligazione senza prestazione o una prestazione senza obbligazione?*, in *Foro it.*, 1999, p. 3338 ss.

<sup>6</sup> *Ex multis*: Corte Cass., 6 marzo 1999 n. 1925, in *Foro it.*, 2000, I, p. 2299 ss.; Corte Cass., 23 ottobre 2002 n. 14934, con nota di R. BARBANERA, *La responsabilità da contatto sociale approda anche tra i notai*, in *Nuova Giur. comm.*, 2004, I, p. 116 ss.; Corte Cass., Sez. Un., 23 marzo 2005 n. 6216, in *Mass. Foro it.*, 2005; Corte Cass., Sez. Un., 26 giugno 2007 n. 14712, in *Corr. Giur.*, 2007, p. 1710; Trib. Sulmona, 16 aprile 2013, con nota di F. AJELLO, *Note critiche sulla responsabilità da contatto sociale dell'organo di un partito politico*, in *Resp. civ. e Prev.*, II, 2014, p. 628 ss. Per una ricognizione delle varie ipotesi di utilizzazione giurisprudenziale v.: A. ZACCARIA, *Der aufhaltsame Aufstieg des sozialen Kontakts (la resistibile ascesa del "contatto sociale")*, in *Riv. dir. civ.*, 2013, I, p. 92 ss.

<sup>7</sup> Per evidenziare la stretta relazione tra attività della PA e cittadino si è anche scritto di «amministrazione partecipata», sul punto v.: F. G. SCOCA, *Autorità e consenso*, in *Atti del XLVII Convegno di Studi di scienza dell'amministrazione*, Milano, 2002, p. 47 ss.

<sup>8</sup> Per un'analisi dell'evoluzione del rapporto tra PA e privati si rinvia a: F. PATRONI GRIFFI, *Procedimento amministrativo e responsabilizzazione dei poteri pubblici: a vent'anni dalla legge n. 241/1990*, in *Corr. Giur.*, 2011, III, p. 301 ss.

<sup>9</sup> Per un'acuta analisi che evidenzia come i doveri di protezione possono divenire un'inutile e snaturante superfetazione di quelli previsti nei rapporti pubblicistici v.: L. GAROFALO, *La responsabilità dell'amministrazione: per l'autonomia degli schemi ricostruttivi*, in *Dir. Amm.*, I, 2005, p. 1 ss.

procedimento amministrativo precede questa relazione, pur flebile, propria dell'autonomia privata, in virtù delle norme pubblicistiche che ne informano l'attività, ancor prima che essa si estrinsechi nei rapporti con il cittadino; dunque, la PA può dirsi tenuta a un più generale obbligo di protezione<sup>10</sup> verso i soggetti amministrati, tale da potersi definire "contatto procedimentale"<sup>11</sup>.

Il Giudice di Pace richiama, così, l'autorevole orientamento a sezioni unite della Suprema Corte per cui è risarcibile il danno da lesione dell'affidamento ingenerato nel privato da parte della PA, anche prescindendo dall'esercizio di un potere, in quanto l'azione della stessa può configurarsi quale autonomamente causativa del danno in capo al cittadino per violazione dei doveri di buona fede e correttezza<sup>12</sup>.

Il contatto procedimentale, ricostruito nella teoria del contatto sociale qualificato, impone così alla PA un preciso onere di diligenza rispetto al corretto sviluppo del procedimento e alla sua legittima conclusione, potendosi configurare, in caso contrario, un'ipotesi di lesione degli obblighi di protezione verso il cittadino.

Nel merito, la Corte non rileva la sussistenza di tale contatto qualificato tra attori ed ENAC, in quanto l'Ente convenuto ha poteri sanzionatori e non coercitivi nei confronti del vettore aereo condannato al pagamento; così, anche nel caso fosse stato emesso un provvedimento sanzionatorio nei confronti della compagnia aerea, i passeggeri non avrebbero potuto da ciò far derivare una responsabilità dell'Ente per la mancata esecuzione del pagamento nei loro confronti.

### **3. Brevi considerazioni conclusive**

La decisione in commento consente di svolgere una sorta di *actio finium regundorum* sui limiti estrinseci del contatto sociale quale elemento della responsabilità civile della Pubblica Amministrazione; infatti, se è indubbio che si assiste a un processo evolutivo

---

<sup>10</sup> Sul punto si rinvia alle considerazioni di C. CASTRONOVO, *La responsabilità civile in Italia al passaggio del millennio*, in *Europa e dir. priv.*, 2003, p. 123 ss.

<sup>11</sup> Per la tesi del "contatto amministrativo", avuto riguardo all'onere probatorio, per la giurisprudenza amministrativa v. Consiglio di Stato, sez. V, sentenza 6 agosto 2001 n. 4239, in *Urb. e App.*, 2001, p. 1211 ss., con nota di M. PASSONI, *Responsabilità per "contatto" e risarcimento per lesioni di interessi legittimi*. La Corte di Cassazione, precisando i paradigmi interpretativi esposti nella fondamentale sentenza a Sezioni Unite n. 500/1999, ha aderito alla tesi in parola, cfr.: Corte Cass., 10 gennaio 2003 n. 157, in *Foro it.*, 2003, 1, p. 78 ss., con nota di F. FRACCHIA, *Risarcimento del danno causato da attività provvedimento dell'amministrazione: la Cassazione effettua un'ulteriore (ultima?) puntualizzazione*. Sulla sentenza 500/1999, *ex multis*: Corte Cass., sez. un., 22 luglio 1999 n. 500, in *Foro it.*, I, 1999, p. 2487 ss., con note di R. CARANTA, *La pubblica amministrazione nell'età della responsabilità*; F. FRACCHIA, *Dalla negazione della risarcibilità degli interessi legittimi all'affermazione della risarcibilità di quelli giuridicamente rilevanti: la svolta della Suprema corte lascia aperti alcuni interrogativi*; A. ROMANO, *sono risarcibili: ma perché devono essere interessi legittimi?*; E. SCODITTI, *L'interesse legittimo e il costituzionalismo. Conseguenze della svolta giurisprudenziale in materia risarcitoria*; in *Giur. cost.*, 1999, p. 3217 ss., con nota di F. SATTÀ, *La sentenza n. 500 del 1999: dagli interessi legittimi ai diritti fondamentali*, e *ivi*, p. 4045, con note di F.G. SCOCA, *Per un'amministrazione responsabile*; G. AZZARITI, *La risarcibilità degli interessi legittimi tra interpretazioni giurisprudenziali e interventi legislativi. Un commento alla sentenza n. 500 del 1999 della Corte di cassazione*.

<sup>12</sup> Corte Cass., sez. un., ordinanza 28 aprile 2020 n. 8236, in *Urb. App.*, VI, 2020, p. 794 ss., con nota di V. NERI, *La tutela dell'affidamento spetta sempre alla giurisdizione del giudice ordinario?*; in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), 2020, con nota di G. TULUMELLO, *Le Sezioni unite e il danno da affidamento procedimentale: la "resistibile ascesa" del contatto sociale*; in *Nuova giur. civ. comm.*, V, 2020, p. 1160 ss. con nota di C. SCOGNAMIGLIO, *Il contatto sociale qualificato (ri)approda in Cassazione*.

nei rapporti tra Pubblica Amministrazione e cittadino tale da rendere la teoria della responsabilità da contatto sociale qualificato un saldo approdo ricostruttivo<sup>13</sup>, lo schema generale entro cui riconoscere doveri di protezione e corrispondente affidamento del privato verso l'operato della PA necessita di essere precisato.

In questo senso, può condividersi il rilievo critico secondo cui il contatto sociale – preso di per sé – non può fondare un rapporto obbligatorio senza un fondamento normativo sufficiente a far rientrare il fatto o l'atto in oggetto in quelli da cui, *ex art. 1173 c.c.*, possono derivare obbligazioni in conformità con l'ordinamento giuridico; dunque, la presenza di un "punto di innesto normativo dell'affidamento" è l'essenziale riferimento per l'interprete al fine di individuare ipotesi di responsabilità derivanti dall'averlo disatteso<sup>14</sup>.

Le conclusioni della Corte trovano coerente argomento proprio nell'impossibilità di fondare un'ipotesi di responsabilità in capo a ENAC, in quanto le doglianze degli attori – che attingono alla coscienza sociale – non possono superare i richiamati limiti istituzionali dell'Ente.

L'impossibilità di sussumere la fattispecie in oggetto entro lo schema del contatto sociale qualificato trova, infine, indiretta conferma nella forma delle doglianze indirizzate dai passeggeri a ENAC, che non assumono la veste del reclamo, bensì della generica richiesta di collaborazione al fine di superare le difficoltà incontrate nel recuperare le somme dovute. La richiesta attività di consulenza, non rientrando nei compiti istituzionali dell'Ente, può restare disattesa senza importare, per la mancanza del rammentato fondamento normativo, l'incardinarsi di una responsabilità da contatto sociale.

---

<sup>13</sup> Sul punto cfr.: C. CASTRONOVO, *La "civilizzazione" della pubblica amministrazione*, in *Europa dir. priv.*, 2013, III, p. 637 ss.; A. IULIANI, *La responsabilità civile della pubblica amministrazione: alcune riflessioni attorno all'interesse legittimo dalla prospettiva dei rimedi*, in *Contratto e impr.*, 2016, IV-V, p. 1196 ss.

<sup>14</sup> Per queste considerazioni v. C. SCOGNAMIGLIO, *Il contatto sociale qualificato (ri)approda in Cassazione*, cit., p. 1160 ss., anche in *Id.*, *Ingiustizia del danno, contatto sociale, funzioni del risarcimento (Saggi sulla responsabilità di diritto civile)*, Torino, 2021, p. 173 ss. (in particolare pp. 183-189).

Promossa da:

**demetra**  
CENTRO STUDI