GIUSTIZIA INSIEME

Diritto e Processo Amministrativo

Scia e autoresponsabilità del dichiarante

Limiti strutturali dell'affidamento nel contesto della liberalizzazione regolata

di Armando Lorusso

7 ottobre 2026

Sommario: 1. Profili introduttivi: lo svolgimento del processo – 2. Il modello della s.c.i.a. nella cornice delle liberalizzazioni: premesse sistematiche – 3. Il consolidamento della s.c.i.a. e l'inesauribilità dei poteri di controllo – 4. Project financing, pluralità dei regimi giuridici e impermeabilità dell'assetto urbanistico alle logiche concessorie – 5. La dimensione soggettiva dell'affidamento e i c.d. limiti fisiologici: il caso della s.c.i.a – 6. Alcune riflessioni su s.c.i.a. e danno da ritardo – 7. Considerazioni di sintesi

---

1. Profili introduttivi: lo svolgimento del processo

Con la pronuncia n. 2161 del 16 marzo 2026 il Consiglio di Stato è tornato ad occuparsi dell'intricato rapporto tra segnalazione certificata di inizio attività (s.c.i.a.) in materia edilizia, potere inibitorio dell'Amministrazione e tutela dell'affidamento del privato.

La sentenza, invero, sembra muoversi sostanzialmente su direttrici argomentative che recuperano, senza incertezze, gli approdi più recenti della giurisprudenza amministrativa in

materia affidamento legittimo (e incolpevole), offrendo al contempo spunti di riflessione sul tema del "consolidamento" della posizione giuridica legittimata dalla s.c.i.a.

Esula dagli scopi del presente scritto una riflessione sulla c.d. autotutela in materia di s.c.i.a., oggetto, tra l'altro, di numerose analisi in dottrina**[1]**. Si è scelto, infatti, di analizzare il percorso argomentativo seguito dal Consiglio di Stato sul rapporto tra consolidamento degli effetti della s.c.i.a. e tutela del legittimo affidamento del privato.

La vicenda processuale trae origine da un'articolata operazione di *project financing* in esito alla quale una società – a fronte della realizzazione di un'opera pubblica**[2]** e di un compendio commerciale e direzionale – aveva edificato un manufatto destinato ad attività commerciale ed aveva acquisito il diritto di superficie su aree comunali.

In particolare, nel giugno 2018 la società presentava presso lo sportello unico comunale per le attività produttive una s.c.i.a. commerciale per l'esercizio di una media struttura di vendita non alimentare, ai sensi dell'art. 16, comma 5, lett. b), n. 2, della l.r. Puglia 16 aprile 2015, n. 24 e, contestualmente, depositava una comunicazione di inizio lavori asseverata (c.i.l.a.)**[3]** per interventi di manutenzione straordinaria del locale commerciale (art. 6-*bis* del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380). Per ulteriori lavori di manutenzione, la società depositava altresì una s.c.i.a. edilizia espressamente condizionata**[4]**, ai sensi dell'art. 19-*bis*, comma 3, l. 7 agosto 1990, n. 241, all'acquisizione dei previsti atti di assenso da parte delle Amministrazioni competenti**[5]**.

Nel settembre 2019, dopo alcune istanze di sollecito alla conclusione del procedimento, la società proponeva ricorso innanzi al giudice amministrativo per l'accertamento del silenzio inadempimento serbato dall'Amministrazione**[6]**.

Tuttavia, nelle more del giudizio avverso il silenzio sopraggiungeva il provvedimento di diniego definitivo con il quale il Comune "negava" gli effetti della s.c.i.a. In particolare, il provvedimento inibitorio dell'attività edilizia (lavori di manutenzione straordinaria e allestimento del locale commerciale) evidenziava che: i) la s.c.i.a. non risultava conforme allo stato legittimato dal permesso di costruire precedentemente rilasciato sulla scorta del quale era stato realizzato il manufatto**[7]**; ii) l'intervento postulava la necessità di una variante urbanistica, essendo in contrasto con le N.T.A. del P.R.G. vigente; iii) la s.c.i.a. risultava condizionata all'acquisizione dei pareri previsti dalla legge e che questi ultimi dovevano essere comunicati, ai sensi dell'art. 19-*bis*, comma 3, l. n. 241/1990, dal s.u.a.p.; iv) non risultavano perfezionati gli atti prodromici previsti dalla l. 24 marzo 1989, n. 122 in ordine alla individuazione delle aree destinate a parcheggio.

A questo punto la società adiva il T.a.r. per la declaratoria dell'illegittimità dei sopravvenuti provvedimenti di diniego, nonché per l'accertamento dell'avvenuto consolidamento della s.c.i.a. condizionata e, in subordine, per la condanna dell'Amministrazione al risarcimento del danno per la lesione del legittimo affidamento ingenerato dalla condotta amministrativa.

Il T.a.r. Puglia rigettava il ricorso**[8]** in virtù della non conformità urbanistica del progetto allegato alla s.c.i.a., con conseguente reiezione delle ulteriori censure e delle relative domande risarcitorie.

La società ha successivamente proposto appello innanzi al Consiglio di Stato, lamentando l'erroneità della sentenza di primo grado nella parte in cui avrebbe: i) escluso il consolidamento delle posizioni giuridiche soggettive a seguito della presentazione della s.c.i.a. condizionata; ii) ritenuto che gli atti convenzionali e pianificatori consentissero solo la realizzazione di attività di vicinato e non di tipo commerciale; iii) fondato la decisione esclusivamente sulla scorta delle risultanze della verificazione disposta in primo grado; iv) ritenuto insussistente una ipotesi di legittimo affidamento derivante dall'applicazione degli articoli 21-*quinquies* e 21-*nonies*, l. n. 241/1990 con conseguente rigetto della domanda risarcitoria.

Il Consiglio di Stato ha respinto il ricorso ritenendo infondate le censure mosse dalla società appellante.

In particolare, con riferimento al primo motivo il giudice amministrativo ha evidenziato che nei casi in cui si faccia questione di attività edilizia eseguita in assenza o in difformità dal titolo edilizio previsto dalla legge e l'Amministrazione attivi i poteri di vigilanza, prevenzione e controllo in materia edilizia, la posizione giuridica del segnalante non si può ritenere consolidata **[9]**.

Secondo il collegio, infatti, la s.c.i.a. condizionata presentata dalla società appellante non risultava conforme ai requisiti necessari alla produzione degli effetti previsti dalla legge «con la conseguenza che dichiarazioni mendaci o inesatte impediscono la formazione degli effetti favorevoli»**[10]**, secondo quanto disposto dall'art. 21, l. n. 241/1990.

In proposito, pare opportuno indugiare, sia pur brevemente, su una precisazione tutt'altro che marginale. Come non si è mancato di evidenziare in dottrina**[11]**, infatti, la formula impiegata dall'art. 21, l. n. 241/1990 – che àncora la mancata produzione degli effetti favorevoli alle sole dichiarazioni *false* o *mendaci* – non dovrebbe essere interpretata come una clausola di stile onnicomprensiva, «impropriamente utilizzata per la sussunzione delle situazioni (e delle decisioni) più disparate»**[12]**, secondo una sovrapposizione concettuale che la giurisprudenza

compie con eccessiva frequenza.

La distinzione è lungi dall'essere meramente nominalistica, ma riflette il più radicato difetto di fondo dell'elaborazione giurisprudenziale che sovente riconduce alla falsa rappresentazione dei fatti ciò che costituisce, in realtà, un mero errore ricostruttivo del quadro normativo e tecnico oggettivamente incerto – ad esempio la qualificazione di un intervento, la validità di un titolo o l'esatta individuazione della *regula iuris* applicabile – così legittimando l'esercizio tendenzialmente *sine die* del potere "repressivo".

Nel caso di specie, l'intervento oggetto di s.c.i.a. risultava "assentito" sulla scorta di autodichiarazioni effettivamente inesatte, e non già false o mendaci, in quanto in contrasto con l'assetto pianificatorio e concessorio di riferimento**[13]** che hanno giustificato il legittimo esercizio del potere amministrativo "caducatorio" degli effetti *medio tempore* prodotti. Del resto, è lo stesso Consiglio di Stato che – nel ritenere infondato anche il secondo motivo di appello – ha evidenziato che, in assenza di variante alla destinazione urbanistica definita dal P.R.G. «l'equilibrio del rapporto concessorio non è idoneo a modificare il contenuto tipico degli atti urbanistici ed edilizi, che costituiscono l'unico parametro legittimante l'esercizio dell'attività edilizia»**[14]**.

Tuttavia, la questione sulla quale occorre soffermarsi attiene alla lesione del legittimo affidamento – asseritamente ingenerato in forza dei precedenti atti autorizzatori – occasionata dall'esercizio del potere pubblico di controllo e, conseguentemente, dalla "negazione" degli effetti della s.c.i.a., non riconducibili all'esercizio dei poteri di autotutela decisoria. Tali effetti, secondo la società appellante, avrebbero altresì determinato, mediante la tecnica del *contrarius actus*, la caducazione degli effetti giuridici prodotti dagli atti ampliativi preesistenti (*i.e.* il permesso di costruire già rilasciato).

2. Il modello della s.c.i.a. nella cornice delle liberalizzazioni: premesse sistematiche

Ancor prima di affrontare il merito della decisione, giova soffermarsi, sia pur brevemente, sulla cornice sistematica entro la quale si innesta la segnalazione certificata di inizio attività. Ciò in virtù del fatto che le argomentazioni cui perviene il Collegio in ordine al consolidamento del titolo abilitativo e all'affidamento del segnalante riposano, in larga misura, sul modo in cui sono ricostruite la natura giuridica dell'istituto e la dinamica dell'esercizio dei relativi poteri pubblici

[15].

Come è noto, la segnalazione certificata di inizio attività, introdotta dal d.l. 31 maggio 2010, n. 78 in sostituzione della denunzia di inizio attività (d.i.a.) e progressivamente riformulata dalla l. 7 agosto 2015, n. 124 (c.d. Madia) e dai successivi decreti attuativi n. 126 e 222 del 2016**[16]**, rappresenta uno dei principali modelli di semplificazione-liberalizzazione del rapporto tra cittadino e pubblica Amministrazione**[17]**. Come si è evidenziato a più riprese in dottrina, la s.c.i.a. si colloca nell'alveo di una più ampia tendenza legislativa, avviata ben prima della riforma Madia e già percepibile nell'originaria formulazione dell'art. 19, l. n. 241/1990, volta a superare la tradizionale logica del rapporto libertà-autorità**[18]** attraverso forme di «rinuncia alla garanzia dell'atto scritto»**[19]** che, pur nella conservazione del controllo pubblicistico, spostano il baricentro del medesimo dalla fase preventiva a quella successiva**[20]**.

Il dibattito dommatico sulla natura giuridica della s.c.i.a., tradizionalmente oscillante tra la ricostruzione in termini di provvedimento tacito a formazione progressiva**[21]** e quella, attualmente prevalente, di mero atto privato volto a comunicare l'intenzione di intraprendere un'attività direttamente consentita dalla legge**[22]**, ha trovato definitiva sistematizzazione con la modifica dell'art. 19, comma 6-*ter*, l. n. 241/1990**[23]** ove si esclude espressamente che la s.c.i.a. costituisca provvedimento tacito direttamente impugnabile**[24]**. Del resto, anche il giudice amministrativo ha avuto occasione di evidenziare che la s.c.i.a. si configura quale «istituto non provvedimentale» inserito in un quadro «informato ai principi di liberalizzazione e di semplificazione, nonché a quelli di certezza dei rapporti giuridici e di tutela dell'affidamento legittimo». La caratteristica fondamentale risiede, dunque, «nella sostituzione dei tradizionali modelli provvedimentali autorizzatori "a regime vincolato" con un nuovo schema, ispirato alla liberalizzazione delle attività economiche private, consentite "direttamente dalla legge" in presenza dei presupposti normativamente stabiliti»**[25]**.

La conseguenza sistematica di tale ricostruzione pare duplice. Infatti, per un verso, il titolo di legittimazione all'esercizio dell'attività non proviene dall'Amministrazione ma direttamente dalla legge, purché ricorrano i presupposti normativamente stabiliti e la loro carenza non venga stigmatizzata dall'Amministrazione attraverso l'esercizio dei poteri inibitori, repressivi o conformativi. Sotto altro profilo, il dichiarante diviene titolare di una situazione soggettiva originaria, che trae il proprio fondamento diretto e immediato nella legge, senza che sia necessaria una "mediazione provvedimentale" dell'Amministrazione. Il «potere (negativo ed eventuale) dell'Amministrazione incide su quanto segnalato»**[26]**, secondo un meccanismo che abbandona la logica dei titoli abilitativi tradizionali.

Sicché, il principio di autoresponsabilità del dichiarante costituisce non già un elemento accessorio, ma il fondamento stesso dell'istituto. Vale a dire che, con la previsione in capo al privato dell'onere di attestare la sussistenza dei presupposti normativi, l'ordinamento esige, in qualche misura, un corrispondente rafforzamento delle garanzie**[27]** di correttezza e veridicità delle dichiarazioni rese. È questa la ragione per la quale all'art. 21, comma 1, l. n. 241/1990 – nella sua attuale formulazione – si prevede che «in caso di dichiarazioni mendaci o di false attestazioni non è ammessa la conformazione dell'attività e dei suoi effetti». Tale disposizione, invero, non può essere letta come mera previsione sanzionatoria, ma assume la funzione di delimitare negativamente il campo applicativo stesso della s.c.i.a., in quanto la liberalizzazione cessa di operare allorché il privato abbia tradito, con il proprio comportamento dichiarativo, la premessa fiduciaria su cui la liberalizzazione stessa trova fondamento.

Tuttavia, le questioni che attengono alla stabilità del titolo edilizio ed all'affidamento del privato a fronte del mancato esercizio dei poteri pubblici di carattere inibitorio, paiono ancora dense di implicanze critiche. In particolare, è opportuno indagare se il principio di certezza dei rapporti giuridici – che in parte fonda gli orientamenti volti a circoscrivere l'operatività dei poteri inibitori e repressivi della p.a. – possa comunque operare ogniqualvolta vengano in rilievo anche interessi pubblici autoevidenti o a protezione rafforzata, ovvero situazioni di fatto che si sono consolidate per effetto di comportamenti abusivi**[28]**.

3. Il consolidamento della s.c.i.a. e l'inesauribilità dei poteri di controllo

Come si è evidenziato, la reiezione del primo motivo di appello – inerente al consolidamento degli effetti della s.c.i.a. condizionata**[29]** – trova giustificazione nella sussistenza di autodichiarazioni inesatte (e non già false o mendaci) rispetto alla disciplina normativa (in questo caso urbanistico-edilizia) di riferimento e, conseguentemente, nella permanenza dei poteri generali di controllo.

In particolare, il Consiglio di Stato – muovendo da un orientamento pretorio ormai consolidato **[30]** – evidenzia che nei casi di attività edilizia eseguita in assenza o in difformità dal titolo abilitativo a fronte della quale vengano sollecitate ed esercitate le attribuzioni generali di vigilanza, prevenzione e controllo di cui all'art. 27, d.P.R. n. 380/2001 – fatte espressamente salve dal comma 2-*bis* dell'art. 21, l. n. 241/1990 anche nei casi in cui si sia «dato inizio all'attività ai

sensi degli articoli 19 e 20» – non vi è alcun affidamento del segnalante meritevole di tutela. Simile prospettiva implica, del resto, che la tutela dell'affidamento – sulla quale ci si soffermerà nel prosieguo seguendo il ragionamento del giudice amministrativo – opera, nella specifica configurazione tratteggiata dall'art. 19, unicamente allorquando il privato abbia agito in piena conformità ai presupposti legittimanti previsti dall'ordinamento. E ciò al fine di scongiurare il rischio che l'atto autodichiarativo del privato produca una posizione più stabile di quella derivante da un provvedimento autorizzatorio espresso.

Pare opportuno soffermarsi, sia pur brevemente, sulla tenuta dommatica di siffatta impostazione, anche perché è proprio su tale costruzione argomentativa che si innestano le ulteriori considerazioni del giudice amministrativo in tema di affidamento e di responsabilità dell'Amministrazione.

Invero, se la s.c.i.a. costituisce, come si è evidenziato, un mero atto privato che trae la propria efficacia legittimante direttamente dalla legge, la stabilità degli effetti non può che essere condizionata al rispetto dei presupposti normativi su cui tale efficacia si fonda. Laddove tali presupposti difettino – tanto più quando il vizio sia conseguenza di una rappresentazione non veritiera (*recte*, inesatta) fornita dal privato – la segnalazione è strutturalmente inidonea a produrre effetti favorevoli potendo implicare, anche successivamente alla decorrenza dei termini ordinari per l'espletamento delle funzioni di vigilanza (di sessanta giorni per la s.c.i.a. ordinaria, trenta per quella in materia edilizia), l'esercizio di un potere di "secondo grado" volto a far caducare gli effetti *medio tempore* prodotti**[31]**.

A tal ultimo proposito giova evidenziare che la scelta del legislatore del 2015 di espungere dal testo dell'art. 19, l. n. 241/1990 ogni riferimento all'autotutela amministrativa in favore del richiamo specifico alle «condizioni previsti dall'art. 21-*nonies*» è stata ricondotta, in dottrina, alla volontà di superare il paradigma dell'annullamento d'ufficio**[32]** per configurare, in materia di s.c.i.a., un autonomo potere inibitorio postumo dotato di propri presupposti e caratteristiche**[33]**.

Sul punto, nella decisione in commento si adopera la tecnica argomentativa della c.d. *reductio ad absurdum*. Il Collegio evidenzia, infatti, che ove si ammettesse, a fronte del possibile esaurimento del potere di vigilanza, il consolidamento degli effetti della s.c.i.a. fondata su dichiarazioni non conformi al paradigma normativo, si realizzerebbe una distonia radicale rispetto al regime applicabile al titolo espresso. Il titolare di un permesso di costruire, come è noto, resta sempre esposto al potere di vigilanza dell'Amministrazione per le opere abusive non coperte dal titolo rilasciato; *a fortiori*, dunque, non può ammettersi che una mera dichiarazione del privato, ancorché assistita dal decorso del tempo, sterilizzi le attribuzioni generali di cui all'art. 27, d.P.R.

n. 380/2001.

A ciò si aggiunga un'ulteriore considerazione di ordine sistematico. La salvezza dei poteri generali di vigilanza edilizia ex art. 27, d.P.R. n. 380/2001 non configura un'eccezione al principio di stabilità dei rapporti giuridici, ma si inserisce in un più ampio disegno di tutela dell'assetto urbanistico e territoriale, insuscettibile di essere asservito alle disponibilità delle autodichiarazioni private**[34]**. Il territorio costituisce, del resto, un bene primario dell'ordinamento, il cui governo – come sovente evidenziato anche dalla Corte costituzionale**[35]** – presuppone la permanenza di poteri pubblici di controllo che non sono compatibili con logiche di consolidamento automatico fondate su dichiarazioni unilaterali.

Nel caso sottoposto al vaglio del Consiglio di Stato, peraltro, la erroneità delle dichiarazioni contenute nella s.c.i.a., rispetto al quadro giuridico di riferimento, risultava ulteriormente "aggravata" dalla peculiare configurazione dell'istituto della s.c.i.a. condizionata di cui all'art. 19-*bis*, comma 3, l. n. 241/1990.

Tale meccanismo, come si è ricordato**[36]**, è stato introdotto con il c.d. decreto "s.c.i.a. 1" del 2016 per governare le ipotesi in cui l'attività segnalata richieda l'acquisizione di atti di assenso da parte di altre Amministrazioni e prevede uno schema di differimento degli effetti che il privato non può unilateralmente accelerare. Sicché, la s.c.i.a. condizionata – strutturata su un meccanismo trifasico (presentazione della segnalazione, acquisizione degli atti di assenso, comunicazione da parte dello sportello unico) – produce effetti solamente a seguito della comunicazione**[37]**dell'avvenuto rilascio degli atti di assenso richiesti o del formarsi del silenzio-assenso.

In proposito, il Collegio osserva correttamente come, nel caso concreto, non solo i pareri fossero stati acquisiti senza la conseguente comunicazione**[38]** da parte dell'Amministrazione (*recte*, dello sportello unico), ma la stessa società appellante, proponendo in precedenza un ricorso avverso il silenzio, avesse implicitamente riconosciuto il mancato perfezionamento del meccanismo abilitativo.

La circostanza – seguendo il ragionamento del giudice amministrativo – non è di poco momento, in quanto introduce un profilo di incoerenza processuale che, alla stregua del divieto di *venire contra factum proprium*, indebolisce la pretesa azionata dalla società appellante, volta a far accertare il consolidamento degli effetti della s.c.i.a. Come rileva il Consiglio di Stato, infatti, l'allegazione originaria del mancato perfezionamento della s.c.i.a. per asserita inerzia dell'Amministrazione «lungi dal corroborare la tesi dell'appellante, conferma la consapevolezza

dell'interessata circa la non operatività del meccanismo abilitativo»**[39]**.

A ben guardare, allora, la pronuncia si colloca nel solco di quell'orientamento giurisprudenziale più rigoroso, secondo il quale il potere repressivo dell'Amministrazione in ordine agli illeciti edilizi di natura autoevidente non è sottoposto a termini di decadenza, né di prescrizione, specie quando si utilizzi inammissibilmente una s.c.i.a. – in questo caso "condizionata", dunque non immediatamente produttiva di effetti – in relazione ad interventi che avrebbero richiesto il rilascio del titolo abilitativo espresso. Tale orientamento, come è noto, trova giustificazione nella natura autoevidente dell'abuso edilizio e nella salvezza dei poteri generali di vigilanza di cui all'art. 27, d.P.R. n. 380/2001**[40]**.

Secondo la pronuncia in commento, dunque, la s.c.i.a. (*a fortiori* se condizionata) è strutturalmente inidonea a produrre effetti. Il privato avrebbe potuto eseguire l'intervento edilizio solo a seguito del rilascio di un titolo espresso (il permesso di costruire), così come previsto dalla disciplina urbanistica di riferimento.

4. Project financing, pluralità dei regimi giuridici e impermeabilità dell'assetto urbanistico alle logiche concessorie

Pare opportuno evidenziare che la vicenda sottesa alla pronuncia in esame non si risolveva in una mera richiesta di titolo edilizio (o, per meglio dire, di autolegittimazione allo svolgimento di attività edilizia e commerciale), ma si inseriva nell'alveo di un'articolata operazione di *project financing* ai sensi dell'art. 37-*quater*, l. 11 febbraio 1994, n. 109 (disciplinata attualmente dall'art. 193, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36)**[41]**.

Come si è già evidenziato, infatti, l'assetto giuridico originario prevedeva che l'Amministrazione comunale attribuisse alla società appellante la titolarità del diritto di superficie su alcune aree comunali a fronte della esecuzione di un'opera pubblica (sede del Comando dei Vigili del Fuoco) e autorizzasse, altresì, la realizzazione di un centro commerciale e direzionale. Tale disciplina – cristallizzata da talune delibere consiliari e dalle successive convenzioni del 22 aprile 2004 e del 21 novembre 2008 – costituiva la premessa su cui la società appellante tentava di giustificare la pretesa alla assentibilità della media struttura di vendita, sostenendo appunto che la convezione avrebbe implicato, sin dalla genesi, la possibilità di uno sfruttamento commerciale più ampio di quello ricondotto alla tipologia degli esercizi di vicinato**[42]**.

In proposito il Consiglio di Stato svolge una serie di considerazioni sugli effetti delle obbligazioni dedotte nell'accordo di finanza di progetto. Per tal via il collegio pone l'accento sulla carenza dei presupposti giuridici necessari affinché una autodichiarazione legittimante (sia pur condizionata) produca i propri effetti giuridici (al pari di un provvedimento espresso, già di per sé tutt'altro che connotato da "durezza"**[43]**) e di quelli relativi alla predicabilità di un danno ingiusto e risarcibile derivante dalla lesione dell'affidamento legittimo.

Non è certamente questa la sede per affrontare le questioni giuridiche che, anche nell'attualità, interessano l'istituto del *project financing***[44]**, quale strumento di finanziamento e realizzazione di opere pubbliche attraverso capitale privato, che nella sua struttura tipica fa sorgere in capo a concedente e concessionario reciproche obbligazioni che delineano l'equilibrio economico-finanziario dell'operazione.

Quel che giova osservare è che le obbligazioni che sorgono dalla disciplina convenzionale – pur se relative ad attività che incidono sul territorio – non hanno *ex se* la forza di determinare alcuna modificazione dell'assetto urbanistico, né possono ritenersi produttive di effetti derogatori rispetto alla disciplina del governo del territorio**[45]**. La disciplina urbanistica, infatti, si muove su un piano ontologicamente diverso da quello del rapporto concessorio: mentre la prima disciplina l'uso del territorio nell'interesse generale della comunità, il secondo regola un rapporto bilaterale tra Amministrazione e operatore economico, finalizzato alla realizzazione di un'opera pubblica in cambio di utilità economiche conseguibili attraverso la gestione dell'opera realizzata o di quelle accessorie**[46]**.

Sul punto, la pronuncia in commento offre una soluzione ermeneutica di rilievo. Il Collegio, infatti, nell'evidenziare che «l'equilibrio del rapporto concessorio non è idoneo a modificare il contenuto tipico degli atti urbanistici ed edilizi, che costituiscono l'unico parametro legittimante l'esercizio dell'attività edilizia», sembra imprimere una sorta di vincolo di impermeabilità dell'assetto urbanistico alle logiche concessorie. Ragionando in senso contrario, si finirebbe per consentire che un accordo bilaterale – ancorché stipulato con un Ente pubblico – produca l'effetto di modificare una disciplina generale di uso del territorio, con evidente pregiudizio degli interessi pubblici e dei terzi che la stessa è preordinata a tutelare**[47]**.

A ben guardare, la tematica richiama questioni giuridiche di ordine bene più generale, che possono essere solo lambite in questa sede. Trattasi della distinzione tra potere pianificatorio (in questo caso del territorio) e potere gestionale dell'Amministrazione. Sul punto ci si limita ad osservare che, come è noto, il potere pianificatorio si esercita attraverso strumenti di disciplina generale del territorio (piano regolatore, norme tecniche, varianti), la cui modificazione richiede

l'adozione di atti tipici e secondo procedimenti disciplinati dal legislatore e aperti alla partecipazione dei terzi**[48]**. Al contrario, il potere gestionale, si manifesta nella regolamentazione e attuazione dei singoli rapporti concessori o contrattuali, che si sviluppa nell'ambito della cornice disegnata attraverso il potere pianificatorio e che non può eroderne il perimetro**[49]**.

Il giudice amministrativo sembra muoversi con una certa sicurezza in tale distinzione allorquando osserva che: i) il richiamo al pubblico interesse contenuto nelle delibere comunali del 2003 e del 2008**[50]** era riferibile, esclusivamente, all'attivazione della procedura espropriativa finalizzata all'esecuzione delle opere di pubblico interesse, senza che ciò potesse comportare mutamenti di destinazione urbanistica; ii) l'approvazione del progetto preliminare non poteva ritenersi equivalente all'adozione di una variante allo strumento urbanistico generale. Il Consiglio di Stato, in altre parole, non si limita a respingere nel merito le prospettazioni dell'appellante, ma sembra affermare il principio secondo il quale una variante urbanistica richiede l'attivazione degli specifici presupposti procedimentali e degli atti espressamente previsti dalla legge, senza possibilità che una deroga sia introdotta attraverso strumenti concessori o atti convenzionali.

Sicché, la pretesa della società di ricavare dal contesto convenzionale (e dal menzionato richiamo al pubblico interesse) un'autonoma legittimazione all'insediamento di una media struttura di vendita e allo svolgimento dell'attività edilizia di manutenzione – attuabili, rispettivamente, con la presentazione di una s.c.i.a. commerciale**[51]** e di una condizionata al rilascio degli ulteriori atti di assenso previsti dalla legge – si poneva in contrasto con lo strumento urbanistico generale (che, al contrario, imponeva una destinazione incompatibile con l'operazione progettata) nonché con gli strumenti edilizi vigenti (che, tra l'altro, per le opere da realizzare richiedevano il rilascio del titolo espresso)**[52]**.

La distinzione tra l'inderogabilità della disciplina urbanistica (in assenza di una variante) e le statuizioni convenzionali rappresenta, allora, lo strumento interpretativo attraverso cui il giudice amministrativo ha ritenuto insussistenti i presupposti giuridici individuati dalla legge ai fini del consolidamento degli effetti derivanti dall'atto di autodichiarazione (la s.c.i.a. condizionata), così escludendo qualsivoglia posizione di affidamento in ordine alla legittimità degli interventi derivante dal rapporto convenzionale in essere**[53]**.

5. La dimensione soggettiva dell'affidamento e i c.d. limiti fisiologici: il caso della s.c.i.a

Il Consiglio di Stato passa poi a valutare la sussistenza di un affidamento meritevole di tutela[54] asseritamente leso dalla p.a.[55].

Il ragionamento del Collegio tiene conto, anzitutto, della distinzione, di origine dommatica, ma ormai concettualmente acquisita nel diritto vivente, tra affidamento legittimo[56] e affidamento incolpevole[57]. La tematica ha impegnato, anche di recente, la riflessione giuridica.

Giova evidenziare che, secondo tale ricostruzione, l'affidamento legittimo si radica nell'art. 21-*nonies*, l. n. 241/1990 quale limite all'esercizio del potere di annullamento d'ufficio e prescinde dall'elemento soggettivo, inserendosi così nella trama degli interessi oggetto di ponderazione discrezionale[58]. Diversamente, l'affidamento incolpevole, di matrice più marcatamente civilistica, si àncora all'art. 1338 c.c. e presuppone l'assenza di colpa del destinatario dell'attività amministrativa, manifestandosi tanto nei casi di provvedimento favorevole illegittimo successivamente annullato quanto nei casi in cui, pur «in assenza di un provvedimento foriero di affidamento»[59], l'Amministrazione abbia osservato comportamenti tali da indurre il privato a confidare nell'accoglimento della propria istanza[60].

In dottrina si è osservato come la confusione tra le due figure abbia contribuito a generare quella incertezza ermeneutica che, anche nell'attualità, anima il dibattito scientifico[61] e pretorio sul riparto di giurisdizione in materia di lesione dell'affidamento in virtù della tutt'altro che chiara natura del *petitum* sostanziale[62].

A tal proposito, secondo l'impostazione del Consiglio di Stato – parzialmente divergente dagli orientamenti della Corte regolatrice della giurisdizione[63] – l'affidamento costituisce sì principio generale dell'ordinamento, regolatore di ogni rapporto giuridico, ma la sua lesione in ambito amministrativo si ricollega comunque, sia pur mediatamente, all'esercizio del potere pubblico[64]. Sicché la giurisdizione del giudice amministrativo sussisterebbe tanto nelle materie di giurisdizione esclusiva (nei cui casi, come noto, il g.a. è chiamato a conoscere anche della lesione di diritti soggettivi), quanto nelle ipotesi di giurisdizione generale di legittimità. La distinzione, del resto, riflette l'ambivalenza dell'azione amministrativa che si svolge nel procedimento: essa è per un verso funzione, cioè luogo di formazione progressiva della decisione che culmina nell'esercizio o nel mancato esercizio del potere e, per altro verso, comportamento che si svolge nell'ambito di un rapporto con il privato[65].

Ora, nel caso in esame la questione relativa alla giurisdizione non si pone in via diretta, perché il Collegio sembra accertare *a monte* l'inesistenza di una ragionevole posizione di affidamento**[66]**. Il giudice amministrativo, infatti, evidenzia che non può sussistere affidamento ragionevole in capo a chi presenti una s.c.i.a. contenente dichiarazioni carenti dei presupposti previsti dalla legge.

In proposito, già l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato ha avuto occasione di rilevare che in presenza di interessi preminenti riferibili a valori pubblici di carattere autoevidente**[67]**, le prospettazioni genericamente "non veritiere" o prive dei requisiti richiesti giustificano *ex se* l'esercizio dei poteri di "controllo", anche postumi, e che in capo al privato non sia configurabile una posizione di affidamento legittimo da valutare in relazione al concomitante interesse pubblico**[68]**. Del resto, come già ricordato, l'art. 21, comma 1, l. n. 241/1990 – che impone all'interessato di dichiarare la sussistenza dei presupposti e i requisiti previsti dalla legge – concorre anche in tal caso delineare il quadro normativo entro cui può sorgere una posizione di affidamento meritevole di tutela.

Anche in dottrina si è osservato che, con specifico riferimento alla s.c.i.a., il rilievo dell'affidamento del privato non dovrebbe essere enfatizzato, in virtù del fatto che è il dichiarante a dover attestare la sussistenza di tutte le condizioni prescritte per l'esercizio dell'attività. Sicché, il suo affidamento risulta difficilmente predicabile, in concreto, laddove non possa che fondarsi sulla dichiarazione resa dal medesimo**[69]**.

Siffatta prospettiva evoca ancora il profilo, già richiamato, dell'autoresponsabilità del segnalante, che rappresenta il fondamento giuridico stesso della s.c.i.a. nella logica della liberalizzazione-semplificazione amministrativa, che non potrebbe convivere con una pretesa di affidamento fondata sulla stabilità di una dichiarazione non veritiera – come già previsto dall'art. 21-*nonies* – ma anche inesatta. La simmetria del rapporto impone, allora, che ad una più ampia libertà del privato corrisponda una maggiore responsabilità dichiarativa, e che la tutela dell'affidamento non possa essere invocata da chi, attraverso il proprio comportamento, abbia incrinato la base fiduciaria del rapporto con l'Amministrazione.

Del resto, accanto alla dimensione soggettiva dell'affidamento, si è messa in evidenza la rilevanza dei c.d. «limiti fisiologici» alla tutela dell'affidamento, derivanti «dal concorrente comportamento colposo del destinatario del procedimento amministrativo»**[70]**, e la sussistenza di elementi giuridici di natura oggettiva idonei a ingenerare la fiducia nella stabilità del risultato conseguito.

Quanto al primo profilo, il riferimento ai richiamati limiti fisiologici consente al giudice amministrativo di negare non soltanto la responsabilità dell'Amministrazione sul piano causale, ma di escludere *a priori* la stessa configurabilità dell'affidamento come fattispecie giuridicamente rilevante. Secondo il Consiglio di Stato, infatti, non si tratta di un affidamento esistente ma non tutelabile per ragioni estrinseche, bensì di un affidamento che, nella sua dimensione strutturale, non si è mai formato, precludendo così qualsivoglia possibilità residuale di invocare le regole di comportamento quale autonomo fondamento di una pretesa risarcitoria **[71]**.

Trattasi, a ben guardare, di una differenza che merita di essere valorizzata sul piano teorico. Nella prima connotazione del rapporto, infatti, l'affidamento sussiste ed è tutelabile, ma cede innanzi ad interessi pubblici prevalenti che ne giustificano il sacrificio, potendo il privato aspirare quantomeno ad una forma di tutela risarcitoria per il sacrificio della propria aspettativa. Rispetto alla seconda delle configurazioni appena evocate – quella cioè accolta dalla pronuncia in commento – l'affidamento non si forma perché risulta carente la condizione genetica rappresentata dall'assenza dei profili di colpevolezza (dimensione soggettiva) dell'interessato. In queste ipotesi, dunque, al privato non resterebbe alcuna forma di tutela, né demolitoria né risarcitoria, poiché non vi è una situazione giuridica su cui innestare la pretesa.

Con riferimento al caso di specie, dunque, evidenzia il Consiglio di Stato come «non sussista un ragionevole affidamento dell'appellante» in virtù del fatto che il segnalante ha depositato una s.c.i.a. contenente dichiarazioni inesatte dal punto di vista oggettivo – in quanto gli interventi non risultavano conformi al quadro normativo di riferimento – e, pertanto, in contrasto con quanto previsto dall'art. 21, l. n. 241/1990.

Sotto altro profilo, la sussistenza di una posizione di affidamento ragionevole presuppone «una situazione oggettiva idonea a ingenerare una ragionevole convinzione circa la legittimità dell'attività progettata», vale a dire la effettiva presenza di elementi fattuali e normativi tali da rendere plausibile, per un operatore mediamente diligente, l'aspettativa circa la legittimità dell'attività autorizzata (o, come nel caso di specie, segnalata). A ben guardare, infatti, l'affidamento tutelabile non può mai fondarsi su una mera aspettativa soggettiva priva di riscontro oggettivo nell'assetto giuridico di riferimento. Esso, al contrario, deve radicarsi in un convincimento ragionevole sulla stabilità del risultato, alimentato da elementi ulteriori che l'ordinamento riconosca come idonei a generare fiducia**[72]**.

Nel caso di specie, la ricostruzione oggettiva operata dal verificatore ex art. 66 c.p.a. aveva accertato non solo che gli strumenti pianificatori prevedessero il rilascio del titolo espresso per l'esecuzione delle opere edilizie (per le quali, al contrario, si era presentata una s.c.i.a. condizionata), ma altresì che nella disciplina convenzionale fosse prevista la sola realizzazione di esercizi di vicinato e non di media struttura di vendita, e come la stessa società appellante avesse partecipato all'approvazione della variante progettuale che espressamente ridimensionava l'attività del manufatto edilizio entro tali limiti. Il che rende del tutto "inverosimile" la prospettazione di un affidamento qualificato, non potendosi, almeno nel caso di specie, ragionevolmente ignorare la disciplina urbanistica applicabile al compendio immobiliare, né – come evidenziato dal Consiglio di Stato – invocare il richiamo al rilascio di un titolo edilizio espresso per una diversa porzione del fabbricato, attribuendo valore di variante urbanistica a determinazioni preordinate al perseguimento di un diverso interesse pubblico.

6. Alcune riflessioni su s.c.i.a. e danno da ritardo

Ulteriore profilo su cui sembra opportuno soffermarsi attiene alla lettura fornita dal g.a. in ordine alla disciplina del danno da ritardo e del relativo obbligo risarcitorio.

Infatti, con il quinto motivo di gravame la società appellante lamentava l'erroneità della decisione di primo grado nella parte in cui, respingendo la domanda risarcitoria, avrebbe omesso di considerare che la stipula del contratto di locazione del complesso immobiliare (per vero anteriore alla presentazione della s.c.i.a.) sarebbe stata il «frutto di un affidamento ragionevole fondato sugli atti di pianificazione e sui precedenti titoli rilasciati dal Comune»; sicché, il conseguente risarcimento dei danni (per il ritardo nell'adozione delle misure inibitorie, per i lavori eseguiti, per i costi relativi al contenzioso instauratori *medio tempore* con il conduttore e per le mancate occasioni utili a rendere redditizio il bene) «sarebbero eziologicamente riconducibili al silenzio/ritardo e al diniego comunale e non a scelte imprenditoriali autonome».

Siffatta prospettazione offre al Consiglio di Stato l'occasione per analizzare la disciplina del danno da ritardo**[73]**, ricondotta a tre distinte fattispecie. Nell'analisi del Collegio, la prima attiene al danno derivante dall'adozione tardiva del provvedimento favorevole e si ricollega all'impossibilità di svolgere tempestivamente l'attività astrattamente consentita dall'ordinamento. Nella seconda, invece, rileva l'inerzia dell'Amministrazione e la conseguente mancata adozione del provvedimento richiesto, sicché il danno sembra derivare dal mancato

conseguimento del bene della vita anelato. La terza ipotesi – qualificata in termini di "danno da mero ritardo" – attiene alla mera inosservanza del termine per la conclusione del procedimento a prescindere dall'esito del provvedimento**[74]**.

Ora, con riferimento al regime della tutela risarcitoria, nelle prime due ipotesi, come il Collegio opportunamente rammenta, operano congiuntamente le disposizioni di cui all'art. 2-*bis*, comma 1, l. n. 241/1990 e all'art. 30, comma 4, c.p.a., ove si prevede una specifica azione risarcitoria in favore del ricorrente che dimostri di aver subito un danno in conseguenza del mancato rispetto dei termini procedimentali imputabile all'Amministrazione**[75]**. Di contro, la fattispecie relativa al "mero ritardo", almeno secondo parte prevalente della giurisprudenza amministrativa**[76]**, non dà luogo, di per sé, a un danno ingiusto, a meno che non si dimostri che il superamento del termine abbia impedito al privato di ottenere il provvedimento ampliativo favorevole, con la conseguente lesione di un bene della vita che il privato avrebbe avuto titolo di ottenere o mantenere. Non a caso ex 2-*bis*, l. n. 241/1990 è dovuto un indennizzo per ciascun giorno di ritardo fino ad un massimo di duemila euro.

Come è noto, infatti, la giurisprudenza del Consiglio di Stato**[77]** in materia di risarcimento del danno da ritardo riposa, prevalentemente, sulla distinzione tra interesse formale-strumentale al rispetto dei termini procedimentali e interesse sostanziale-finale al bene della vita, con la conseguenza che solamente quest'ultimo è considerabile come oggetto di tutela risarcitoria. E ciò in virtù del fatto che il profilo temporale (o, detto altrimenti, il fattore tempo) costituisce mero nesso causale tra condotta ed evento dannoso, e non già autonomo oggetto di tutela**[78]**.

Anche in dottrina si è osservato che il tempo procedimentale non è un bene in sé, ma diviene giuridicamente rilevante soltanto nella misura in cui il suo superamento abbia frustrato il conseguimento di un'utilità finale che al privato sarebbe comunque spettata. Trattasi della traduzione processuale di una più generale connotazione dell'interesse legittimo quale situazione soggettiva sostanziale volta al conseguimento di un bene della vita, la cui protezione non può prescindere dall'accertamento della spettanza del bene stesso**[79]**.

Ora, nel caso di specie, il Collegio osserva che l'intervento edilizio – che si intendeva (auto)legittimare per il tramite della s.c.i.a. – non era in alcun modo assentibile in virtù delle ragioni che si sono già richiamate, sicché difetterebbe in concreto il presupposto fondamentale attinente alla spettanza del bene della vita. A ciò si aggiunga – e la precisazione non è marginale – che non risulterebbero provati neppure l'elemento soggettivo (la colpa) dell'Amministrazione e il nesso di causalità tra il ritardo e il danno lamentato, necessari per scongiurare la configurabilità di una responsabilità di tipo oggettivo in capo all'Amministrazione.

Il ragionamento del Collegio è peraltro coerente con le conclusioni già raggiunte in punto di affidamento. Infatti, non sussistendo un affidamento ragionevole del privato, in quanto l'intervento edilizio non sarebbe stato comunque assentibile in base all'assetto urbanistico vigente, non potrebbero configurarsi né una lesione dell'integrità patrimoniale riconducibile all'azione amministrativa, né un danno ingiusto derivante dal mancato rispetto dei termini procedimentali.

7. Considerazioni di sintesi

Tre sono i principali profili che emergono dalla pronuncia in esame, tutti riconducibili al principio di autoresponsabilità del dichiarante: l'impossibilità di invocare il consolidamento degli effetti della s.c.i.a. nei casi in cui essa sia "viziata" da dichiarazioni inesatte; l'inconfigurabilità di un affidamento ragionevole in capo a chi abbia contribuito, con il proprio comportamento, a determinare la non corrispondenza tra quanto dichiarato e la realtà giuridica e fattuale di riferimento; l'insussistenza dei presupposti della responsabilità dell'Amministrazione in assenza della spettanza del bene della vita e della prova dell'elemento soggettivo.

A ben guardare, la decisione riflette le tensioni (e le torsioni) strutturali che continuano a caratterizzare l'istituto della s.c.i.a., quale strumento di liberalizzazione-semplificazione che, nel trasferire al privato la responsabilità della verifica circa la sussistenza dei presupposti normativi, esige un corrispondente rafforzamento delle garanzie di correttezza e veridicità delle dichiarazioni rese**[80]**.

Come già evidenziato in sede pretoria, infatti, la s.c.i.a. costituisce un modello fondato sull'autoresponsabilizzazione del dichiarante**[81]** ma che, pur offrendo al privato un'immediata legittimazione all'esercizio dell'attività, non sterilizza il controllo pubblicistico. Sicché non dovrebbe apparire "eccentrico" che il giudice amministrativo, pur consapevole del ruolo *ordinante* che il principio di certezza dei rapporti giuridici e la tutela dell'affidamento assumono anche nei rapporti di diritto amministrativo**[82]**, stigmatizzi, anche con certa fermezza, il consolidamento di posizioni giuridiche sorte sulla scorta di auto-dichiarazioni inesatte (o, come nel caso di specie, finanche estranee al paradigma giuridico definito dalla disciplina speciale) e, di conseguenza, l'accesso a forme di tutela che presuppongono la correttezza del comportamento di chi le invoca.

Del resto, è la stessa pronuncia a ribadire implicitamente il ruolo centrale del principio di buona fede e collaborazione di cui al novellato art. 1, comma 2-*bis*, della l. n. 241/1990, che vincola sia l'Amministrazione, sia il privato**[83]**. La tutela dell'affidamento, in questa prospettiva, rappresenta il riflesso di un rapporto bilaterale di correttezza che esige, da entrambe le parti, comportamenti conformi alle regole di lealtà procedimentale.

Resta sullo sfondo la questione più ampia dei limiti del potere inibitorio postumo dell'Amministrazione e del termine per il suo esercizio, atteso che l'Amministrazione era intervenuta con un provvedimento di diniego degli effetti della s.c.i.a. condizionata e non già con un atto di inibizione in autotutela.

La pronuncia, dunque, induce a riflette sulla tendenza giurisprudenziale volta a scrutinare con rigore i presupposti dell'affidamento, valorizzando non solo la dimensione soggettiva (buona fede e assenza di colpa del privato) ma anche quella oggettiva (sussistenza di elementi fattuali idonei a ingenerare una ragionevole convinzione di legittimità).

Tale prospettiva non risponde a una logica di sfavore verso gli strumenti di liberalizzazione, né sottovaluta l'interesse, di sicuro rilievo pubblicistico, alla stabilità dei rapporti giuridici**[84]**. Al contrario, è proprio la preminenza di tale interesse a imporre un rigoroso vaglio dei presupposti che legittimano la tutela dell'affidamento. La stabilità delle situazioni giuridiche consolidate costituisce sì un valore che merita protezione in quanto presidio della certezza del diritto e della coerenza stessa dell'azione amministrativa**[85]** ma che, tuttavia, non può tradursi in un meccanismo di indiscriminata conservazione di posizioni acquisite in difetto dei presupposti giuridici che ne giustificano il riconoscimento. In tali casi – come quello oggetto della pronuncia in esame**[86]** – invocare la tutela dell'affidamento significherebbe consentire al privato di trarre vantaggio da una situazione che egli stesso ha contribuito a determinare, in aperta contraddizione con il principio di buona fede per come attualmente definito dall'art. 1, comma 2-*bis*, l. n. 241/1990.

---

[1] Sul tema cfr., tra i numerosi contributi anche a carattere monografico, E. Boscolo, *S.c.i.a. e potere in autotutela*, in «Urb. appalti», 2012, 1007 ss.; Id., *La scia (e i modelli comunicativi): il controllo 'collaborativo' e le forme della tutela*, in F.G. Scoca, M.P. Chiti, D.U. Galetta(a cura di),

Liber Amicorum per Guido Greco, Torino, Giappichelli, 2024, 73 ss.; M.A. Sandulli, *Poteri di autotutela della pubblica amministrazione e illeciti edilizi*, in «Federalismi.it», n. 14/2015, 1 ss.; Id. *Gli effetti diretti della L. 7 agosto 2015 n. 124 sulle attività economiche: le novità in tema di s.c.i.a., silenzio-assenso e autotutela*, in «Federalismi.it»,, n. 17/2015, 1 ss.; Id., *Semplificazione e certezza delle regole nel rapporto tra Amministrazione e amministrati: il caso della SCIA*, in M. Gola, F. Mastargostino (a cura di), *Forma e riforma dell'amministrazione pubblica tra crescita economica e servizio ai cittadini: la l. n. 124/2015 e la sua attuazione*, Quaderni Spisa, Bologna, BUP, 2016, 114 ss.; Id., *Controlli sull'attività edilizia, sanzioni e poteri di autotutela*, in «Federalismi.it», n. 18/2019, 1 ss.; Id., *La segnalazione certificata di inizio attività (S.C.I.A.)*, in Id. (a cura di), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2023, 363 ss.; F. Francario, *Autotutela amministrativa e principio di legalità (nota a margine dell'art. 6 della l. 7 agosto 2015, n. 124)*, in «Federalismi.it», n. 20/2015, 1 ss.; Id., *Riesercizio del potere amministrativo e stabilità degli effetti giuridici*, in «Federalismi.it», n. 8/2017, 1 ss., G. Strazza, *Il potere di intervento "tardivo" sulla s.c.i.a. tra disciplina statale, regionale ed esigenze di certezza*, in «Riv. giur. edil.», 2016, 14 ss.; Id., *La s.c.i.a. tra semplificazione, liberalizzazione e complicazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, spec. 100 ss.; P. Otranto, **Quando tempus non regit actum. Ancora sulla c.d. "autotutela" in materia di s.c.i.a.: dichiarazioni non veritiere, interesse pubblico in re ipsa e termine ragionevole per l'esercizio del potere inibitorio postumo (nota a Cons. Stato, Sez. IV, 30 giugno 20**, «Giustizia Insieme», 20 dicembre 2023, 1 ss. e, se si vuole, A. Lorusso, *Autodichiarazioni legittimanti del privato ed esercizio di poteri inibitori postumi. Ancora su s.c.i.a. e "annullamento d'ufficio"*, in «Riv. giur. edil.», 2025, 265 ss.

[2] Trattavasi, come emerge dalla pronuncia, della sede del Comando dei Vigili del fuoco.

[3] In ordine alle differenze tra s.c.i.a. e c.i.l.a cfr. lo studio monografico di M. Timo, *Contributo allo studio della comunicazione di inizio lavori asseverata nel quadro della "liberalizzazione" dell'attività edilizia*, Padova, Cedam, 2018, spec. 109 ss.

[4] Come noto, la disciplina della c.d. s.c.i.a. condizionata – introdotta con il d.lgs. 30 giugno 2016, n. 126 (c.d. decreto SCIA 1) per governare le ipotesi in cui l'attività segnalata richieda il rilascio di atti di assenso (comunque denominati) da parte di altre Amministrazioni interessate, ovvero di verifiche preventive – prevede il differimento degli effetti dell'autodichiarazione che il privato non può unilateralmente aggirare. In dottrina, con particolare riferimento allo "schema" della s.c.i.a. condizionata, cfr. E. Boscolo, I *decreti attuativi della legge Madia: liberalizzazioni e ridisegno del sistema dei titoli edilizi*, in «Riv. giur. edil.», 2016, 601 ss.; nonché, G. Strazza, *La s.c.i.a. nei decreti attuativi della "riforma Madia"*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Le nuove regole della semplificazione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2016, 74 ss.; Id., *La s.c.i.a. tra semplificazione, liberalizzazione e complicazione*, cit., 167 ss. e *ivi* gli ulteriori rimandi dottrinari e giurisprudenziali.

[5] Il riferimento, nel caso di specie, è al parere igienico-sanitario della ASL e a quello inerente alla prevenzione incendi di competenza dei Vigili del fuoco territorialmente competenti.

[6] La società, in particolare, deduceva: l'illegittimità del silenzio, per violazione e falsa applicazione dell'art. 2, l. n. 241/1990 e del principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost.; la fondatezza della pretesa e la conseguente condanna ai sensi dell'art. 31, comma 3, c.p.a.; la violazione dell'art. 2-*bis*, l. n. 241/1990, con domanda di risarcimento del danno da ritardo e degli ulteriori pregiudizi economici. Con sentenza non definitiva del 19 febbraio 2020, n. 336 il T.a.r. Puglia – Bari dichiarava l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuta emanazione del provvedimento con il quale l'Amministrazione comunale "negava" gli effetti della s.c.i.a. condizionata relativa ai lavori di manutenzione straordinaria e all'allestimento del locale commerciale.

[7] Circostanza, quest'ultima, confermata anche da verificatore nel corso del giudizio di primo grado.

[8] Cfr. T.A.R. Puglia-Bari, sez. III, 30 dicembre 2023, n. 1490.

[9] In proposito cfr., tra le pronunce più recenti, Cons. Stato, sez. IV, 15 gennaio 2025, n. 292 ove si evidenzia che «i) quando si prospetta un caso di attività edilizia eseguita in assenza o in difformità dal titolo e vengono sollecitate le generali attribuzioni di vigilanza, prevenzione e controllo in materia edilizia (che il comma 2-*bis* dell'art. 21 della legge n 241 del 1990 fa salve, anche quando è già "è stato dato inizio all'attività ai sensi degli articoli 19 e 20), di cui all'art. 27 del d.P.R. n. 380 del 2001, non si può discorrere di un consolidamento della posizione del segnalante; ii) la tutela dell'affidamento, come tratteggiata dall'art. 19 della legge n. 241 del 1990, opera, infatti, solo qualora il privato abbia agito in piena conformità ad una segnalazione rispetto alla cui legittimità il terzo sollevi obiezioni; iii) diversamente opinando, avremmo che, per effetto di un atto privato, si andrebbe a consolidare una posizione più stabile rispetto a quella che deriverebbe da un provvedimento autorizzatorio espresso: anche il titolare del permesso di costruire resta, infatti, sempre esposto al potere di vigilanza dell'Amministrazione per le opere abusive non 'coperte' dal titolo rilasciato», sicché, in tali circostanze, «non vale invocare una sorta di 'inoppugnabilità' della SCIA., in quanto il potere repressivo dell'Amministrazione in ordine agli illeciti edilizi, aventi natura permanente, non è sottoposto a termini di decadenza, né di prescrizione, specie quando, come avvenuto nella fattispecie di che trattasi, si utilizza inammissibilmente una SCIA in relazione ad interventi che richiedono il rilascio del permesso di costruire».

[10] Cfr. p.to n. 1 della parte in diritto della pronuncia in commento, ove il Consiglio di Stato riprende gli argomenti spesi nella pronuncia di primo grado.

[11] Cfr., in particolare, M.A. Sandulli, ***La "trappola" dell'art. 264 "decreto Rilancio" per le autodichiarazioni. Le sanzioni "nascoste"***, «Giustizia Insieme», 2 giugno 2020, 1 ss., la quale osserva che trattasi «di una precisazione molto importante, dal momento che le amministrazioni, avallate purtroppo in vari casi dalla giurisprudenza, attraverso una interpretazione inammissibilmente "creativa" di una regola *iuris* opposta alla lettera e allo spirito della legge, hanno ritenuto di poter autonomamente ricondurre alla falsa rappresentazione dei fatti, in tesi sganciata dall'accertamento penale della falsità, anche pretesi errori di ricostruzione del quadro

normativo o tecnico (quali la validità di un titolo, la qualificazione di un intervento edilizio, la sussistenza di un vincolo, l'individuazione della *regula iuris* correttamente applicabile, e simili)».

[12] P. Otranto, *Decorso del tempo e tutela dalla sanzione urbanistica: il Consiglio di Stato arricchisce la casistica*, in «Riv. giur. edil.», 2007, 592 ss., 593.

[13] Secondo il Consiglio di Stato, infatti, nel caso in esame non è possibile «invocare una sorta di inoppugnabilità della SCIA, in quanto il potere repressivo dell'Amministrazione in ordine agli illeciti edilizi, aventi natura permanente, non è sottoposto a termini di decadenza, né di prescrizione, specie quando, come avvenuto nella fattispecie di che trattasi, si utilizza inammissibilmente una SCIA in relazione ad interventi che richiedono il rilascio del permesso di costruire». Cfr. p.to 1 della parte in diritto.

[14] Cfr. p.to n. 2 della parte in diritto della pronuncia in esame.

[15] Sulle più recenti declinazioni dei titoli edilizi e sulle dinamiche di esercizio dei pubblici poteri cfr. le ampie riflessioni di G.A. Primerano, *Conservazione dell'edilizia esistente: evoluzione delle categorie di intervento nel t.u. edilizia*, in «Riv. giur. edil.», 2026, 17 ss.

[16] Trattasi, rispettivamente, del già richiamato d.lgs. n. 126/2016 e del d.lgs. 25 novembre 2016, n. 222 (c.d. decreto SCIA 2).

[17] Sul tema la produzione scientifica è assai vasta. Cfr., senza pretesa di esaustività, G. Vesperini, *Attività private e controlli amministrativi nella l. n. 241 del 1990: tra regole di semplificazione e promesse di liberalizzazione*, in «Reg. gov. loc.», 1992, 379 ss.; Id., *Semplificazione amministrativa* voce, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. VI, Milano, 2006, 5479 ss.; A. Travi, *La riforma del procedimento nella l. n. 537/1993*, in «Le Regioni», 1994, 1296 ss.; Id., *La l. n. 127/97 sulla semplificazione amministrativa e procedimenti di controllo: limiti e peculiarità*, in «Corr. giur.», 1997, 741 ss.; A. Sandulli, *La semplificazione amministrativa tra riforma e restaurazione*, in «Giorn. dir. amm.», 1997, 989 ss.; S. Cassese, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, ivi, 1998, 655 ss.; L. Torchia, *Tendenze recenti della semplificazione*

amministrativa, in «Dir. amm.», 1998, 385 ss.; M. Occhiena, *L'incidenza della semplificazione sul potere e sul procedimento amministrativo: riflessioni anche alla luce della nuova disciplina del commercio*, in «Dir. soc.», 1998, 475 ss.; F. Manganaro, *Principio di legalità e semplificazione dell'azione amministrativa*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2000; P. Lazzara, *Procedimento e semplificazione. Il riparto dei compiti istruttori tra principio inquisitorio ed autoresponsabilità dei privati*, Roma, 2005; S. Amorosino, *La semplificazione amministrativa e le recenti modifiche normative alla disciplina generale del procedimento*, in «Foro amm.-T.A.R.», 2005, 2635 ss.; M.P. Chiti, *Semplificazione delle regole e semplificazione dei procedimenti: alleati o avversari*, in «Foro amm.-C.d.S.», 2006, 1057 ss.; T. Bonetti, *Semplificazione amministrativa e competitività*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», 2008, 173 ss.; M.R. Spasiano, *La semplificazione amministrativa e la garanzia di effettività dell'esercizio del potere pubblico*, in «Riv. giur. urb.», 2012, 33 ss.; G. Tropea, *La discrezionalità amministrativa tra semplificazioni e liberalizzazioni, anche alla luce della legge n. 142/2015*, in «Dir. amm.», 2016, 107 ss.; A. Massera, *I criteri di economicità, efficacia ed efficienza*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2017, 40 ss. Più di recente cfr. M. Clarich, *Riforme amministrative e sviluppo economico*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», 2020, 159 ss.; C. Franchini, *La disciplina pubblica dell'economia tra diritto nazionale, diritto europeo e diritto globale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, spec. 62 ss.

[18] Su cui cfr. B.G. Mattarella, *Il rapporto autorità-libertà e il diritto amministrativo europeo*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», 2006, 909 ss., il quale muove dal pensiero di Massimo Severo Giannini; nonché, il più recente studio di V. Caputi Jambrenghi, *Libertà e Autorità*, vol. I, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, spec. 24 ss.

[19] L'espressione è di V. Parisio, *I silenzi della pubblica amministrazione. La rinuncia alla garanzia dell'atto scritto*, Milano, Giuffrè, 1996.

[20] Cfr. A. Police, *Instabilità delle decisioni pubbliche e dinamiche dello sviluppo economico ed industriale*, in Aa.Vv., *Scritti in onore di Eugenio Picozza*, vol. II, Napoli, Editoriale Scientifica,2019, 1319 ss.

[21] Tale prospettiva, riconducendo il "procedimento" di denuncia di inizio attività nell'alveo della funzione amministrativa, sembra implicare che pur a fronte della natura auto-applicativa dell'istituto si renda ineludibile il controllo successivo nell'ambito di un procedimento amministrativo propriamente inteso, con diretta ricaduta sugli effetti dell'iniziativa del privato. Cfr., in generale, M.P. Chiti, *Semplificazione delle regole e semplificazione dei procedimenti: alleati o avversari*, cit., 1064-1065; G. Falcon, *L'autoamministrazione dei privati,* in Aa.Vv.,*Procedimenti e accordi nell'amministrazione locale*, Atti del XLII Convegno di studi di Scienza dell'Amministrazione, Milano, Giuffrè, 1997, 139 ss.; Id., *La regolazione delle attività private e l'art. 19 della legge 241/90*, in «Dir. pubbl.», 1997, 443 ss.; nonché, W. Giulietti, *Attività privata e potere amministrativo: il modello della dichiarazione di inizio attività*, Torino, Giappichelli, 2008, spec. 27 ss.; A. Police, *Contributo allo studio della dichiarazione di inizio attività e della sua natura giuridica*, in «Nuove autonomie», 2008, 20 ss. In giurisprudenza cfr. Cons. Stato, sez. VI, 20 ottobre 2004, n. 6910; Id., sez. VI, 25 novembre 2008, n. 5811.

[22] In dottrina cfr. G. Greco, *La scia e la tutela dei terzi al vaglio dell'Adunanza plenaria: ma perché dopo il silenzio assenso e il silenzio inadempimento non si può prendere in considerazione il silenzio diniego?*, in «Giustamm.it», 2011, 7 ss., secondo il quale «chi si avvale della SCIA non ha più un interesse legittimo pretensivo alla emissione dell'autorizzazione, della concessione, ecc., proprio perché da un lato l'attività è automaticamente consentita e, dall'altro, non detiene più provvedimenti autorizzatori o similari. Risulta viceversa titolare di un diritto condizionato dall'eventuale esercizio di poteri repressivi ovvero, più correttamente, titolare di un interesse legittimo oppositivo». Cfr., altresì, E. Boscolo, *I diritti soggettivi a regime amministrativo. L'art. 19 della legge n. 241/1990 e altri modelli di liberalizzazione*, Padova, Cedam, 2001, spec. 210 ss.; E. Scotti, *Denuncia di inizio attività e processo amministrativo: verso nuovi modelli di tutela*, in «Foro amm.-C.d.S.», 2009, 1093 ss.

[23] Il riferimento è alla modifica introdotta con d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni dalla l. 14 settembre 2011 n. 148.

[24] In questo senso cfr., in giurisprudenza, Cons. Stato, Ad. plen., 29 luglio 2011, n. 15, ove la s.c.i.a. è qualificata come «atto soggettivamente ed oggettivamente privato», destinato semplicemente a comunicare all'Amministrazione l'intenzione di intraprendere un'attività ammessa direttamente dalla legge, su cui cfr., in dottrina, le riflessioni di E. Zampetti, *D.i.a. e s.c.i.a. dopo l'Adunanza Plenaria n. 15/2011: la difficile composizione del modello sostanziale con il modello procedimentale*, in «Dir. amm.», 2011, 811 ss.

[25] I virgolettati sono tratti da Cons. Stato, parere 30 marzo 2016, n. 839 sullo schema del d.lgs. n. 126/2016. In senso adesivo cfr., in dottrina, E. Boscolo, *I decreti attuativi della legge Madia: liberalizzazione e ridisegno del sistema dei titoli edilizi*, in «Riv. giur. edil.», 2016, 601 ss.; G. Strazza, *La s.c.i.a. nei decreti attuativi della riforma Madia*, cit., 77.

[26] G. Strazza, *La s.c.i.a. tra semplificazione, liberalizzazione e complicazione*, cit., 96.

[27] Cfr. A. Tonetti, *Investimenti infrastrutturali e (in)certezza delle regole: il caso del servizio idrico*, in «Giorn. dir. amm.», 2013, 1109 ss.

[28] Sul tema cfr., tra tutti, M.A. Sandulli, *Poteri di autotutela della pubblica amministrazione e illeciti edilizi*, cit., 7; nonché, se si vuole, A. Lorusso, *Autodichiarazioni legittimanti del privato ed esercizio di poteri inibitori postumi. Ancora su s.c.i.a. e "annullamento d'ufficio"*, cit., spec. 266-267.

[29] Secondo la prospettazione della società appellante, infatti, l'acquisizione dei pareri (igienico-sanitari e di prevenzione incendi) da parte delle Amministrazioni competenti avrebbe consolidato gli effetti favorevoli della s.c.i.a. condizionata, non potendo trovare applicazione l'art. 21, comma 1, l. n. 241/1990 relativo alle dichiarazioni non veritiere. Sicché, l'intervento avrebbe dovuto ritenersi assentito dal momento in cui l'Amministrazione comunale, nel richiedere integrazioni documentali, comunicava l'avvenuta acquisizione (con esito favorevole) dei ridetti pareri.

[30] Cfr., tra le pronunce più recenti, T.a.r. Lazio-Roma, sez. II-*bis*, 2 dicembre 2024 n. 21684, p.to n. 1 della parte in diritto ove si osserva che «in assenza di completezza documentale e di idoneità

del titolo rispetto alla disciplina urbanistica di riferimento, l'efficacia della s.c.i.a. non si consolida»; nonché, ancora, Cons. Stato, sez. IV, n. 292/2025.

[31] Sul coordinamento tra l'art. 21, comma 1 e la disciplina dell'autotutela ex art. 21-*nonies*, comma 2-*bis*, cfr. M.A. Sandulli, *Autoannullamento degli atti ampliativi e falsa rappresentazione dei fatti: è superabile il termine di 18 mesi a prescindere dal giudicato penale?*, cit., 687 ss.; nonché, Id., *Edilizia* voce, in B.G. Mattarella – M. Ramajoli (a cura di), *I tematici, Funzioni amministrative*, Milano, Giuffrè, 2022, 212 ss.

[32] Pare opportuno evidenziare che una conferma della persistenza di tale "confusione" è evincibile anche dalle tesi sostenute nell'atto di appello. Dalla pronuncia emerge, infatti, che l'appellante aveva invocato in proposito gli artt. 21-*quinquies* e 21-*nonies*, l. n. 241/1990 e i principi del c.d. *contrarius actus*, come se l'atto amministrativo (comunale) di diniego degli effetti della s.c.i.a. condizionata costituisse un provvedimento di secondo grado espressione di autotutela.

[33] Eppure, come già evidenziato in dottrina, l'impiego giurisprudenziale dell'espressione «annullamento d'ufficio della s.c.i.a.» risponde sovente a esigenze di celerità nella redazione delle decisioni ma finisce per confondere le categorie dommatiche, alimentando ulteriore incertezza in una materia già afflitta da continue riscritture normative. Così, P. Otranto, *Quando* tempus non regit actum. *Ancora sulla c.d. "autotutela" in materia di s.c.i.a.: dichiarazioni non veritiere, interesse pubblico* in re ipsa *e termine ragionevole per l'esercizio del potere inibitorio postumo*, cit., 11. In giurisprudenza cfr., in senso analogo, Cons. Stato, 30 marzo 2016, n. 839 p.to 8.2, ove il giudice amministrativo ha evidenziato una sorta di «inconfigurabilità di un'autotutela in senso tecnico» in materia di s.c.i.a.

[34] Cfr. W. Giulietti, *La segnalazione certificata di inizio attività – SCIA*, in F.G. Scoca, P. Stella Richter, P. Urbani (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Torino, Giappichelli, 2018, 930 ss.

[35] Cfr., in particolare, Corte cost., 21 ottobre 2015, n. 233; nonché, Id., 6 febbraio 2019, n. 45, ove si evidenzia che anche a fronte di un'attività liberalizzata, restano fermi i poteri di vigilanza e

repressivi di settore, tra cui quelli di vigilanza in materia edilizia previsti dagli artt. 27 ss. d.P.R. 380/2001.

[36] Cfr. *supra* nota n. 4.

[37] G. Strazza, *La s.c.i.a. tra semplificazione, liberalizzazione e complicazione*, cit., 168 ss.

[38] Comunicazione che costituisce, come osservato da W. Giulietti, N. Paolantonio, *Commento all'art. 19*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa,* cit., 749 ss., 751, atto necessariamente recettizio. In proposito anche G. Strazza, *La s.c.i.a. tra semplificazione, liberalizzazione e complicazione*, cit., 169.

[39] Cfr. p.to n. 1 della parte in diritto della decisione in commento. Il Consiglio di Stato, pur nella sobrietà della formulazione, evidenzia che la contraddizione delle posizioni processuali assunte dalla società rivela l'artificiosità della pretesa di consolidamento avanzata in appello e rafforza la tenuta complessiva della decisione. E ciò in quanto, nella dinamica del rapporto amministrativo, segnato dai principi di collaborazione e buona fede di cui all'art. 1, comma 2-*bis*, l. n. 241/1990, non è consentito al privato di selezionare, a seconda della convenienza processuale, il regime giuridico applicabile alla propria dichiarazione.

[40] Il che indice anche sull'obbligo motivazionale. In questo senso cfr. Cons. Stato, Ad. plen., 21 giugno 2017, n. 8, ove si evidenzia che l'onere motivazionale posto a carico dell'Amministrazione in sede di esercizio del potere di annullamento d'ufficio di un titolo edilizio precedentemente adottato «deve ritenersi comunque attenuato in ragione della rilevanza degli interessi pubblici tutelati. Pertanto, laddove venga in rilievo la tutela di preminenti valori pubblici di carattere 'autoevidente', l'onere motivazionale gravante sull'amministrazione potrà dirsi soddisfatto attraverso il richiamo alle pertinenti circostanze in fatto e il rinvio alle disposizioni di tutela che risultano in concreto violate le quali normalmente possano integrare le ragioni di interesse pubblico che depongono nel senso dell'esercizio del *ius poenitendi*».

[41] Per una analisi dell'evoluzione normativa dell'istituto si veda il recente studio di G. Briganti, *Il partenariato pubblico-privato e la finanza di progetto. Innovazione e regolazione nel mercato dei contratti pubblici*, Milano, Giuffrè, 2025, spec. 52 ss.

[42] Nella pronuncia si legge, infatti, che «la parte appellante assume che, sin dal progetto e dagli atti convenzionali, l'intero piano terra sarebbe stato concepito come superficie commerciale, modulabile secondo le esigenze di mercato, e che il permesso di costruire n. 27/2012 costituirebbe conferma della compatibilità dell'insediamento di medie strutture di vendita nel complesso».

[43] L'espressione è presa in prestito da C. Silvano, *La durezza del provvedimento amministrativo tra procedimento e processo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024, spec. 21 ss., la quale si sofferma anche sulla presunta "durezza" della s.c.i.a.

[44] Le problematiche sottese all'applicazione dell'istituto sono da tempo oggetto di analisi in sede dommatica. In generale sul tema, senza pretesa di esaustività, cfr. F. Merusi, *Variazioni pubblicistiche sulla finanza di progetto*, in «Riv. trim. appalti», 1998, 223 ss.; M. Protto,*Commento all'art. 37-bis*, in A. Angeletti (diretto da), *La riforma dei lavori pubblici*, Torino, Giappichelli, 2000, 718 ss.; S. Amorosino, *La disciplina del* project financing *nella legge sui lavori pubblici: la concessione di costruzione e gestione ed il promotore*, in *Scritti in onore di S. Cassarino*, vol. I, Padova, Cedam, 2001, 31 ss.; A. Angiuli, *Pubblico e privato nel* project financing, in *Quaderni SSPAL*, 2001, 121 ss.; G. Guzzardo, *Finanza di progetto: ATI futuribile e aggiudicazione con il «con che»*, in «*Foro amm.-C.d.S.*», 2002, 2928 ss.; G. Morbidelli, *Il project financing: considerazioni introduttive*, in «Dir. pubbl. comp. eur.», 2005, 1792 ss.; M. Mattalia, *Il Project financing come strumento di partenariato pubblico privato*, in «*Foro amm.-C.d.S.*», 2010, 1246 ss.; G. Taglianetti, *I limiti del contributo pubblico e il rischio di gestione nelle procedure di "project financing"*, in «Riv. giur. edil.», 2013, 168 ss.; A. Police, *Infrastrutture, crisi economica e ruolo del "project financing" e dei "project bonds"*, in «Munus», 2013, 222 ss.; G. Mulazzani – M. Roversi Monaco, *La finanza di progetto alla luce del nuovo Codice dei contratti pubblici*, in «Giorn. dir. amm», 2017, 715 ss.; A.

Ilacqua, *Il "project financing" nel nuovo codice dei contratti tra principi immutabili e procedure semplificate*, in «Nuovo dir. soc.», 2024, 1517 ss. Più di recente, anche con riferimento alle problematiche attinenti alla legittimità della disciplina italiana rispetto alle norme del diritto euro-unitario, cfr. M. Giordano, *Partenariato pubblico privato, concessioni, finanza di progetto e altre figure contrattuali*, in «Riv. giur. edil.», 2025, 227 ss.; nonché, G. Briganti, *L'eclissi della finanza di progetto dopo la pronuncia della Corte di Giustizia UE "Urban Vision": la "prelazione" del promotore tra incentivo all'iniziativa privata e concorrenza effettiva*, in «Federalismi.it», n. 13/2026, 1 ss.

[45] Sul tema cfr. S. Amorosino, *Profili sistematici del partenariato pubblico-privato per le infrastrutture e le trasformazioni urbanistiche*, in «Riv. trim. appalti», 2011, 381 ss.

[46] In questo senso già G. Guzzardo, *Finanza di progetto: ATI futuribile e aggiudicazione con il «con che»*, cit., 2930.

[47] Sul tema cfr., in dottrina, P. Marzaro, *Governo del territorio, interessi differenziati e tecniche di regolazione degli interessi. Note di sistema*, in «Riv. giur. urb.», 2019, 190 ss.; nonché, V. Cerulli Irelli, *Legislazione e amministrazione nel "governo del territorio" (tra Stato e Regioni)*, in «Riv. giur. urb.», 2024, 338 ss.

[48] Cfr., tra le pronunce più recenti, T.a.r. Lombardia – Milano, sez. II, 9 gennaio 2026, n. 119.

[49] Cfr., ancora, P. Marzaro, *Governo del territorio, interessi differenziati e tecniche di regolazione degli interessi. Note di sistema*, cit., 195-196.

[50] Trattasi, rispettivamente, delle delibere consiliari n. 4/2003 e n. 53/2008 relative alla approvazione, e successiva variante, del progetto da realizzarsi attraverso lo schema del *project financig*.

[51] In proposito pare opportuno evidenziare che, contrariamente a quanto dedotto dalla società appellante, con riferimento alla s.c.i.a. commerciale non avrebbe potuto trovare applicazione neppure il meccanismo del silenzio assenso – pure previsto dall'art. 17, comma 6, l.r. Puglia n.

24/2015 applicabile al caso di specie – in ragione della carenza dei presupposti sostanziali prescritti dalla legge per l'esecuzione dell'attività segnalata. Del resto, il silenzio della pubblica Amministrazione non potrebbe ammettere la legittimazione all'esercizio di un'attività che la stessa legge non avrebbe consentito di svolgere neppure sulla scorta di un titolo espresso (in questo senso cfr., in dottrina, E. Boscolo, *I decreti attuativi della legge Madia: liberalizzazione e ridisegno del sistema dei titoli edilizi*, cit., 606). Nel caso di specie, l'insussistenza dei presupposti giuridici per l'apertura della media struttura di vendita impediva la formazione di un silenzio-assenso giuridicamente rilevante. L'inerzia eventualmente ascrivibile all'Amministrazione non poteva, di per sé, costituire il fondamento giuridico di un diritto all'esercizio dell'attività, posto che la stessa attività non era assentibile *ab origine* in base alla disciplina sostanziale. Sicché, la pretesa dell'appellante, sotto questo profilo, si risolveva in un tentativo, stigmatizzato dal giudice amministrativo, di far valere il silenzio come se esso avesse una funzione "surrogatoria" anche rispetto alla mancanza dei presupposti sostanziali.

[52] Cfr. p.to n. 2 della parte in diritto.

[53] In proposito, giova evidenziare che il rimedio per l'operatore economico – come pure rilevato, ma non del tutto valorizzato, dal giudice amministrativo – non poteva essere quello di forzare l'interpretazione degli atti pianificatori attraverso la leva dell'equilibrio concessorio, bensì quello, eventualmente, di far valere solo sul piano contrattuale e arbitrale, pure intentato dalla società appellante, l'alterazione del *pactum*originario, attivando gli strumenti offerti dall'ordinamento per il riequilibrio del rapporto giuridico. Del resto, i due rimedi si muovono su piani diversi e rispondono a logiche differenti: la disciplina urbanistica, come si è evidenziato, non è negoziabile attraverso il contratto, ma il contenuto della fonte contrattuale può essere revisionato (o risolto) allorché le condizioni di fatto ne abbiano alterato l'originario equilibrio.

[54] Sulla qualificazione dell'affidamento quale «principio regolatore di ogni rapporto giuridico», anche in ambito pubblicistico, cfr. già Corte cost. 17 dicembre 1985, n. 349; Id., 14 luglio 1988, n. 822; Id., 4 aprile 1990, n. 155; Id. 10 febbraio 1993, n. 39; Id., 27 giugno 2012, n. 166; nonché, Corte

cost., 21 luglio 2016, n. 203; Id., 24 gennaio 2017, n. 16; Id., 27 giugno 2017, n. 149. Più di recente cfr. Corte cost., 7 maggio 2025, n. 88, su cui si vedano le riflessioni di F. Volpe, ***Medesimo potere, medesima funzione o nessuna delle due?***, in «Giustizia Insieme», 10 settembre 2025. Per la giurisprudenza amministrativa cfr. Cons. Stato, sez. V, 15 luglio 2013, n. 3811; nonché, Id., comm. spec., 30 marzo 2016, n. 433. In dottrina cfr. A. Travi, *La tutela dell'affidamento del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione*, in «Dir. pubbl.», 2018, 121 ss., il quale evidenzia che la Corte costituzionale ha ricondotto l'affidamento tra i valori portanti dell'ordinamento, così come la giurisprudenza lo qualifica come uno dei canoni essenziali dell'azione amministrativa. Cfr., altresì, Id., *Considerazioni su alcuni sviluppi recenti della tutela dell'affidamento nel diritto amministrativo*, in «Jus», 2024, 397 ss.

[55] La società, infatti, lamentava che gli atti comunali e i precedenti titoli abilitati (il permesso di costruire) avessero ingenerato una aspettativa qualificata in ordine alla assentibilità di ulteriori insediamenti commerciali nel compendio immobiliare già esistente, sicché il diniego dell'Amministrazione avrebbe comportato un mutamento «immotivato e incoerente» dell'indirizzo amministrativo, «non preceduto dall'attivazione dei presupposti tipici dell'autotutela e lesivo dell'affidamento maturato».

[56] In generale sul tema cfr., anzitutto, gli studi di F. Merusi, *L'affidamento del cittadino*, Milano, Giuffrè, 1970, ora in Id., *Buona fede e affidamento nel diritto pubblico. Dagli anni 'trenta' all' 'alternanza'*, Milano, Giuffrè, 2001; nonché, Id., *Il punto sulla tutela dell'affidamento nel diritto amministrativo*, in «Giur. it.», 2012, 1195 ss. Tra i numerosi contributi, anche a carattere monografico, cfr. *ex multis* F. Manganaro,*Principio di buona fede e attività delle amministrazioni pubbliche*, Napoli, Editoriale Scientifica, 1995; M. Immordino, *Revoca degli atti amministrativi e tutela dell'affidamento*, Torino, Giappichelli, 1999; S. Antoniazzi, *La tutela del legittimo affidamento del privato nei confronti della pubblica amministrazione*, Torino, Giappichelli, 2005; F. Trimarchi Banfi, *L'annullamento d'ufficio e l'affidamento del cittadino*, in «Dir. proc. amm.», 2005, 847 ss.; M. Gigante, *Mutamenti nella regolazione dei rapporti giuridici e legittimo affidamento*, Milano, Giuffrè, 2008; A. Gigli, *Nuove prospettive di tutela del legittimo affidamento nei confronti*

del potere amministrativo, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016; A. Gualdani, *Verso una nuova unitarietà della revoca e dell'annullamento d'ufficio*, Torino, 2016; G. Serra, *Legittimo affidamento del privato nei confronti della p.a. e riparto di giurisdizione: la storia infinita*, in «Federalismi.it», n. 17/2021, 192 ss.; M. Antonioli, *Rapporto senza potere e tutela dell'affidamento. Le nuove frontiere della responsabilità civile della p.a.*, Torino, Giappichelli, 2022, spec. 22 ss.; G. Mannucci, *L'affidamento nel rapporto amministrativo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023.

[57] Sulla distinzione tra affidamento legittimo e incolpevole resta ineludibile la riflessione di F. Trimarchi Banfi, *Affidamento legittimo e affidamento incolpevole nei rapporti con l'amministrazione*, in «Dir. proc. amm.», 2018, 825 ss. Cfr., altresì, G.D. Comporti, *La responsabilità relazionale a tutela degli affidamenti dei cittadini*, in «Giur. it.», 2020, 2530 ss.

[58] F. Trimarchi Banfi, *Affidamento legittimo e affidamento incolpevole nei rapporti con l'amministrazione*, cit., 827.

[59] G. Mannucci, *L'affidamento nel rapporto amministrativo*, cit., 45.

[60] Sia consentito il rinvio a A. Lorusso, *L'affidamento incolpevole e il suo giudice: ancora un altro giro di* valzer, in «Federalismi.it», n. 8/2026, 114 ss., 116-117.

[61] Su cui cfr. V. Bontempi, *La lesione dell'affidamento incolpevole genera sempre la giurisdizione ordinaria*, in «Giorn. dir. amm.», 2020, 805 ss.; L. Bordin, *La giurisdizione contesa in materia di danno da lesione dell'affidamento incolpevole*, in F. Aperio Bella, A. Carbone, E. Zampetti (a cura di), *Dialoghi di diritto amministrativo. Lavori del laboratorio di diritto amministrativo 2020-2021*, Roma, RomaTre Press, 2022, 163 ss.; nonché, più recente, L. Bertonazzi, *Giurisdizione ordinaria o amministrativa esclusiva sul risarcimento del danno da lesione dell'affidamento incolpevole: una motivazione alternativa*, in «Dir. proc. amm.», 2026, 167 ss.

[62] Cfr. L. Bordin, *La giurisdizione contesa in materia di danno da lesione dell'affidamento incolpevole*, cit., 177.

[63] Il riferimento è, anzitutto, alle c.d. ordinanze gemelle della Corte di cassazione nn. 6594, 6595 e 6596 del 23 marzo 2011, ove si fondava la giurisdizione del giudice ordinario in materia di affidamento incolpevole sulla c.d. teoria della «degradazione rovesciata», secondo cui l'annullamento del provvedimento favorevole relegherebbe quest'ultimo, a posteriori, al ruolo di mero comportamento illecito *non iure* e *contra ius* risarcibile ai sensi dell'art. 2043 c.c. Ma pure nei casi di controversie astrattamente ricadenti nelle ipotesi di giurisdizione esclusiva – sempre secondo la Corte di legittimità – non sussisterebbero spazi di cognizione del giudice amministrativo tenuto conto che il provvedimento favorevole, dopo l'annullamento, degraderebbe a "mero fatto" costitutivo della pretesa risarcitoria, non venendo così in rilievo una controversia afferente, anche solo mediatamente, all'esercizio del potere. Cfr., altresì, Cass. civ., S.U., ord. 24 gennaio 2023, n. 2175. In senso conforme cfr., in dottrina, S.R. Masera, *Danni da atto amministrativo positivo, ma illegittimo, e giudice competente*, in «Urb. appalti», 2011, 916 ss.

Siffatta impostazione – stigmatizzata dalla giurisprudenza amministrativa e da parte della dottrina pubblicistica a causa della dinamica di «astrazione a posteriori della vicenda dalla sua originaria ambientazione nell'esercizio del potere» (così, M. Mazzamuto, *La Cassazione perde il pelo ma non il vizio*: *riparto di giurisdizione e tutela dell'affidamento*, in «Dir. proc. amm.», 2011, 896 ss., 898) – è stata successivamente ribadita dalle Sezioni Unite. Cfr., in particolare, Cass. civ., S.U., 4 settembre 2015, n. 17586 su cui, in dottrina, le riflessioni di C.E. Gallo, *La lesione dell'affidamento sull'attività della Pubblica Amministrazione*, in «Dir. proc. amm.», 2016, 564 ss. e di F. Manganaro, *Dal rifiuto di provvedere al dovere di provvedere: la tutela dell'affidamento"*, in «Dir. amm.», 2016, 93 ss.; nonché, Cass. civ., ord. 28 aprile 2020, n. 8236, ove la responsabilità dell'Amministrazione per lesione dell'affidamento incolpevole è stata ricondotta alla categoria della responsabilità da contatto sociale qualificato, con la conseguente devoluzione delle relative controversie alla giurisdizione del giudice ordinario anche nelle ipotesi di giurisdizione esclusiva. Su tale ultima ordinanza, tra i numerosi commenti, cfr. in particolare F.G. Scoca, *Il processo amministrativo ieri, oggi, domani (brevi considerazioni)*, in «Dir. proc. amm.», 2020, 1095 ss.; V. NERI, *La tutela dell'affidamento spetta sempre alla giurisdizione del giudice ordinario?*, in

«Urb. appalti», 2020, 724 ss.; C. Scognamiglio, *Il contatto sociale qualificato (ri)approda in Cassazione*, in «Nuova giur. civ. comm.», 2020, 1160 ss.; G. Tropea, A. Giannelli, ***Comportamento procedimentale, lesione dell'affidamento e giurisdizione del g.o.***, in «Giustizia Insieme», 15 maggio 2020; G. Tulumello, *Le Sezioni Unite e il danno da affidamento procedimentale: la 'resistibile ascesa' del contatto sociale*, in «Giustiziaamministrativa.it», 9 maggio 2020.

Solo più di recente la Corte regolatrice, tornando a far luce sul riparto di giurisdizione in materia di affidamento incolpevole, ha avuto occasione di evidenziare che la lesione dell'affidamento incolpevole presuppone la delusione della fiducia nella correttezza dell'azione amministrativa quale manifestazione del diritto soggettivo all'autodeterminazione negoziale, cioè delle scelte che implicano impegno di risorse, la cui protezione è accordata dall'ordinamento mediante la definizione di doveri comportamentali (reciproci) di correttezza e buona fede. Così, l'oggetto della tutela risarcitoria atterrebbe non già alla violazione delle norme di azione che incidono sulla validità del provvedimento amministrativo, ma dei doveri di relazione che informano anche i rapporti di diritto amministrativo. Sicché, dovendosi qualificare la situazione giuridica soggettiva in termini di diritto soggettivo, la giurisdizione del giudice amministrativo sussisterebbe solamente nelle materie di giurisdizione esclusiva ex art. 133 c.p.a. rispetto alle quali il g.a. «conosce, pure ai fini risarcitori, anche delle controversie nelle quali si faccia questione di diritti soggettivi», su cui si vedano già le riflessioni di G.A. Primerano, *Art. 133. Materie di giurisdizione esclusiva*, in G. Morbidelli(a cura di), «Codice della giustizia amministrativa», Milano, 2015, 1264 ss. In giurisprudenza cfr., più di recente, Cass. civ. S.U., 25 settembre 2025, n. 26808.

[64] Cfr., in particolare, le pronunce di Cons. Stato, Ad. plen., 29 novembre 2021, n. 19, 20 e 21. In dottrina cfr. F.G. Scoca, *L'interesse legittimo. Storia e teoria*, Torino, Giappichelli, 2017, spec. 467 ss. Cfr., altresì, E. Zampetti, *Annullamento giurisdizionale di provvedimento favorevole e giurisdizione del giudice amministrativo*, in «Dir. proc. amm.», 2022, 664 ss.; C. Napolitano, ***Legittimo affidamento e risarcimento del danno: la Plenaria si pronuncia (nota a Cons. Stato, Ad. plen., 29 novembre 2021, n. 20)***, in «Giustizia Insieme», 31 dicembre 2021; G.

Mannucci, *Una svolta a metà sull'affidamento*, in «Giorn. dir. amm.», 2022, 345 ss.

[65] A questa tesi accede, del resto, la pronuncia di Cons. Stato, Ad. plen., 4 maggio 2018, n. 5, nella quale si afferma che «non diversamente da quanto accade nei rapporti tra privati, anche per la p.a. le regole di correttezza e buona fede non sono regole di validità (del provvedimento), ma regole di responsabilità (per il comportamento complessivamente tenuto)». In dottrina cfr. M. Trimarchi, *Buona fede e responsabilità della pubblica amministrazione*, in «Persona e amministrazione», 2023, 59 ss.; L. Lorenzoni, *I principi di diritto comune nell'attività amministrativa*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, spec. 80 ss. e 181 ss.

[66] G. Strazza, *La s.c.i.a. tra semplificazione, liberalizzazione e complicazione*, cit., 206, ricorda che «di regola, si ritiene che, nell'ambito dell'azione amministrativa, il principio del legittimo affidamento presupponga tre elementi: quello oggettivo, consistente nella situazione di vantaggio in capo al privato, a seguito di un comportamento della p.A., che si concretizza in un provvedimento; quello soggettivo, ossia la convinzione legittima dell'amministrato riguardo alla legittimità dell'atto (c.d. buona fede soggettiva) e quello temporale, per cui il decorso di un lasso di tempo apprezzabile deve aver conferito stabilità alla posizione giuridica privata».

[67] Cfr., in particolare, Cons. Stato, Ad. plen., n. 8/2017; nonché, Id., sez. IV, 14 novembre 2019, n. 7831, ove il giudice amministrativo evidenzia che «tra gli interessi pubblici "autoevidenti" vi è sicuramente quello all'ordinato assetto urbanistico rispetto al quale anche l'eventuale affidamento maturato dai privati, nella legittimità e stabilità della pianificazione urbanistica attuativa, deve essere considerato recessivo».

[68] G. Strazza, *La s.c.i.a. tra semplificazione, liberalizzazione e complicazione*, cit., 198, ove l'A., analizzando la pronuncia di Cons. Stato, sez. IV, 17 maggio 2019, n. 3192, evidenzia che, in tali casi, anche «l'obbligo di motivazione si affievolisce se il contegno del privato abbia consapevolmente determinato una situazione di affidamento non legittimo».

[69] Cfr. A. Travi, *Dichiarazione inizio attività* voce, in *Enc. dir*., Annali, 2008, 43 ss., 352. In senso parzialmente difforme, F. Trimarchi Banfi, *Il "terzo" nel diritto amministrativo: a proposito di*

semplificazioni, in «Dir. proc. amm.», 2014, 25 ss., 36, secondo la quale la posizione del dichiarante è comunque assistita da un affidamento di cui l'Amministrazione deve tener conto nella valutazione degli interessi rispetto all'eventuale esercizio dei poteri inibitori, anche postumi.

[70] Cons. Stato, n. 2161/2026, p.to 4.

[71] Sul tema della responsabilità da lesione di regole comportamentali, anche in assenza di provvedimento illegittimo, cfr. Cons. Stato, Ad. plen., n. 5/2018. In dottrina, oltre a M. Trimarchi, *Buona fede e responsabilità*, cit., 59 ss., cfr. già F.G. Scoca, *Tutela giurisdizionale e comportamento della pubblica Amministrazione contrario alla buona fede*, in L. Garofalo (a cura di), *Il ruolo della buona fede oggettiva nell'esperienza giuridica storica e contemporanea*, vol. III, Padova, Cedam, 2003, 472 ss.

[72] Si tratta di una doppia "griglia selettiva" volta a circoscrivere il perimetro dell'affidamento tutelabile: da un lato la buona fede del privato, dall'altro la presenza di elementi oggettivi idonei a ingenerare la fiducia nella stabilità del risultato. Lo rileva autorevolmente F.G. Scoca, *L'interesse legittimo. Storia e teoria*, cit., 467, secondo cui «l'affidamento costituisce un (elemento di) fatto, consistente nel convincimento sulla stabilità del risultato, ottenuto al termine del procedimento amministrativo, mediante il provvedimento amministrativo».

[73] In generale sul tema cfr., nell'ambito di una vasta produzione scientifica, F.G. Scoca, *Risarcibilità e interesse legittimo*, in «Dir. pubbl.», 2000, 35 ss.; G. Soricelli, *La codificazione della disciplina speciale della responsabilità della p.a. per danno da ritardo?*, in «Giustamm.it», 2009, 1 ss.; G.M. Racca, *Il risarcimento del danno e l'interesse legittimo*, in R. Garofoli, G.M. Racca, M. De Palma (a cura di), *Responsabilità della Pubblica Amministrazione e risarcimento del danno innanzi al giudice amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2003, 24 ss.; G. Mari, *La responsabilità della p.a. per danno da ritardo*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, cit., 263 ss.; N.Posteraro, *Brevissime riflessioni sul danno da ritardo*, in «Federalismi.it», n. 4/2015, 1 ss.; Id., *L'azione avverso il silenzio-inadempimento*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Il giudizio amministrativo.*

Principi e regole, II ed., Napoli, Editoriale Scientifica, 2026, 313 ss.; S. Vernile, *La relatività del tempo (amministrativo): la validità del provvedimento tardivo e la tutela risarcitoria (e indennitaria) tra esigenze di tutela del privato e perseguimento dell'interesse pubblico*, in «Dir. econ.», 2015, 403 ss.; M. Protto, *Il danno da ritardo: alla ricerca del tempo (e del bene) perduto*, in «Giur. it.», 2021, 1172 ss.; D. Vese, *Il comportamento amministrativo nella prospettiva del diritto dell'economia: la responsabilità civile per danno da ritardo*, in «Persona e amministrazione», 2022, 917 ss. Più di recente cfr. A. Berrettini, *Potere sostitutivo e risultato provvedimentale nella dinamica della leale collaborazione tra privato e pubblica amministrazione*, in *CERIDAP*, 2025, 217 ss.; G. Laurieri, *La "misura" giuridica del tempo nel procedimento amministrativo*, in «Federalismi.it», 2026, 36 ss.

[74] Sulla classificazione tripartita del danno da ritardo cfr. Cons. Stato, Ad. plen., 15 settembre 2005, n. 7; Cons. Stato, sez. V, 2 marzo 2009, n. 116; Cons. Stato, Ad. plen., 23 aprile 2021, n. 7; nonché, Cons. Stato, sez. V, 13 settembre 2023, n. 8299.

[75] Cfr. G. Mari, *La responsabilità della p.a. per danno da ritardo*, cit., 266-267.

[76] Tra le pronunce più recenti cfr., ancora, Cons. Stato, sez. V, n. 8299/2023, § 8.3, ove si osserva che «il requisito dell'ingiustizia del danno implica che il risarcimento potrà essere riconosciuto se l'esercizio illegittimo del potere amministrativo abbia leso un bene della vita del privato, che quest'ultimo avrebbe avuto titolo di mantenere o ottenere, secondo la dicotomia interessi legittimi oppositivi e pretensivi. Infatti, diversamente da quanto avviene nel settore della responsabilità contrattuale, il rapporto amministrativo si caratterizza per l'esercizio unilaterale del potere nell'interesse pubblico, idoneo, se difforme dal paradigma legale, e in presenza di altri elementi costitutivi dell'illecito, a ingenerare la responsabilità aquiliana dell'amministrazione».

[77] Sulla struttura del rapporto cfr., in particolare, Cons. Stato, Ad. plen., 23 marzo 2021, n. 7.

[78] Cfr. A. Colavecchio, *L'obbligo di provvedere tempestivamente*, Torino, Giappichelli, 2013, spec. 205 ss.

[79] Cfr., in proposito, le riflessioni di G. Greco, *Dal dilemma diritto soggettivo-interesse legittimo, alla differenziazione interesse strumentale-interesse finale*, in «Dir. amm.», 2014, 479 ss.; Id., *Il rapporto amministrativo e le vicende della posizione del cittadino*, in «Dir. amm.», 2014, 585 ss.; nonché di E. Boscolo, *Gli interessi legittimi strumentali e la selettività della legittimazione*, in «Giur. it.», 2016, 1215 ss.; S. Tarullo, *Le tutele del privato nel procedimento e nel processo tra logica di spettanza e logica di correttezza dell'azione amministrativa*, in «Dir. e proc. amm.», 2016, 843 ss.

[80] Cfr. G. Strazza, *La s.c.i.a. tra semplificazione, liberalizzazione e complicazione*, cit., 169.

[81] Cfr., ancora, Cons. Stato, Ad. plen., n. 15/2011, ove si è riconosciuto rilievo particolare a tale principio, evidenziando che è proprio in virtù dell'autoresponsabilità che viene meno la necessità di un atto di assenso a monte da parte della pubblica Amministrazione.

[82] Su cui cfr., già, Corte cost., Corte cost., 6 luglio 1988 n. 882; Id., 24 marzo 1988 n. 364; nonché Id., 22 ottobre 2010 n. 302; Id., 17 dicembre 2013 n. 310. Più di recente cfr. Corte cost., 26 aprile 2018 n. 89, § 9.5 ove si legge che l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica costituisce un "elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto". Tale principio, che trova copertura costituzionale nell'art. 3 Cost., non deve tuttavia essere inteso in termini assoluti e, così, sempre prevalente su altri interessi. La stessa Corte ha evidenziato, infatti, che la tutela dell'affidamento non implica che, costituito il rapporto giuridico sia preclusa in radice la possibilità (per il legislatore, il giudice o l'Amministrazione) di modificare, successivamente e anche in senso sfavorevole, la disciplina dei rapporti di durata, anche nei casi in cui l'oggetto del rapporto sia costituito da diritti soggettivi perfetti; salvo che la scelta operata si manifesti come idonea a frustrare in modo irragionevole l'affidamento del privato (così anche Corte cost., 7 dicembre 2017 n. 16). Per gli ulteriori riferimenti giurisprudenziali e dottrinari si consentito il rinvio A. Lorusso, *Autodichiarazioni legittimanti del privato ed esercizio di poteri inibitori postumi. Ancora su s.c.i.a. e "annullamento d'ufficio"*, cit., 265, spec. nota n. 3.

[83] Come osserva già A. Travi, *La tutela dell'affidamento del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione*, cit., 125-126.

[84] In questo senso cfr., da ultimo, Corte cost., n. 88/2025, punto n. 4.2. della parte in diritto, ove si osserva che «la giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che la tutela dell'affidamento è "ricaduta e declinazione "soggettiva"" della certezza del diritto, la quale, a propria volta, integra un "elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto", connaturato sia all'ordinamento nazionale, sia al sistema giuridico sovranazionale. In questa ottica, non può non considerarsi che l'esigenza di irretrattabilità del provvedimento amministrativo ampliativo oltre un tempo definito trascende il rapporto tra amministrazione e amministrato, in quanto il "titolo pubblico" condiziona fortemente le relazioni giuridiche che quest'ultimo intrattiene successivamente con i terzi, tanto con riguardo alla circolazione dei beni che ne sono oggetto, quanto con riguardo alle attività degli amministrati che li presuppongono» e che «"il tempo" costituisce un fattore determinante della sicurezza giuridica ormai non solo nei rapporti tra privati, ma anche nelle relazioni tra privati e amministrazione, concorrendo a realizzare il descritto mutamento di paradigma di tali relazioni, incise dall'attuale concezione del potere pubblico nel suo ancoraggio costituzionale».

[85] Su cui cfr., ancora, F. Francario, *Riesercizio del potere amministrativo e stabilità degli effetti giuridici*, cit., 8-9; nonché, P. Otranto, *Autotutela decisoria e certezza giuridica*, in «Federalismi.it», n. 14/2020, 235 ss., 238.

[86] Nel caso in esame, infatti, risultavano carenti sia i presupposti oggettivi, sia quelli soggettivi della tutela dell'affidamento. Come si è ricordato, sotto il primo profilo gli interventi non erano assentibili né in ossequio alla disciplina convenzionale, né in virtù delle prescrizioni degli strumenti urbanistici che imponevano il rilascio del permesso di costruire in luogo della s.c.i.a. Con riferimento al secondo profilo, la conoscenza di tali previsioni da parte della società appellante aveva indotto – già nel giudizio di primo grado – ad escludere la sussistenza della buona fede ai fini della protezione dell'affidamento incolpevole.