1. Premessa.

Buongiorno a tutti.

Ringrazio il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Treviso, la Fondazione dell'Avvocatura Trevigiana e l'Associazione Veneta degli Avvocati Amministrativisti per l'opportunità offertami di partecipare come relatrice a questo seminario.

Come evoca il titolo del mio intervento, si affronterà, ora, il tema dell'attività della pubblica amministrazione non dal punto di vista di chi, sentendosi leso da un provvedimento, lo impugna, chiedendo l'annullamento e magari anche il risarcimento del danno, ma dalla prospettiva di chi, al contrario, abbia fatto affidamento sulla legittimità e sulla stabilità nel tempo di un provvedimento che venga, *a posteriori*, annullato o in sede giurisdizionale o dalla stessa amministrazione in sede di autotutela.

La distinzione, come vedremo, è sostanziale, visto che nel primo caso (atto illegittimo) si contesta la violazione di una regola di validità dell'atto, mentre nel secondo (lesione dell'affidamento) si contesta la violazione di una regola di condotta; con la conseguenza che l'affidamento del privato potrà trovare tutela anche se la rimozione del provvedimento su cui lo stesso abbia confidato intervenga in maniera pienamente legittima.

Ma facciamo un passo indietro.

Come si può immaginare, le fattispecie generatrici di affidamento del privato nei confronti dell'attività e dei comportamenti della pubblica amministrazione sono molteplici.

Pensiamo al titolare di un permesso di costruire che, confidando nel titolo, abbia investito risorse e avviato i lavori, per poi vederlo annullato. Oppure all'operatore economico che investa tempo e risorse in una gara con la prospettiva dell'aggiudicazione e della stipula del contratto. O ancora al proprietario di un terreno che abbia investito in un progetto edificatorio formato in base a una certa destinazione urbanistica che venga, poi e per effetto di una variante, successivamente modificata; o pensiamo a chi abbia confidato sulla stabilità di una situazione, anche se antigiuridica, per il fatto che, per anni, l'amministrazione l'abbia tollerata.

Insomma, molte sono le situazioni in cui il cittadino – anche e proprio per il ruolo qualificato del suo interlocutore – avrebbe buone ragioni per riporre affidamento nella situazione di "apparenza" creata dalla pubblica amministrazione.

Ma non ogni aspettativa del privato è ritenuta meritevole di protezione giuridica e non per

tutte la tutela, se riconosciuta, si concretizza in una tutela risarcitoria.

Con il mio intervento, allora, cercherò di delineare – in un'ottica di estrema sintesi – il perimetro entro il quale l'affidamento del privato sia ritenuto meritevole di tutela e quale sia la tutela ricevuta, facendo una rapida rassegna delle fattispecie più significative, in particolare in ambito procedimentale.

Se e quando la lesione dell'affidamento riceva anche una tutela risarcitoria giurisdizionale e davanti a quale giudice ce lo dirà, poi, l'Avvocato Boschiero.

2. L'affidamento legittimo e l'affidamento incolpevole.

Per affrontare il tema che ci siamo proposti, si deve partire, brevemente, dalla nozione di affidamento, inteso come la situazione di chi ripone fiducia in una certa apparenza o in certo stato di cose, determinandosi di conseguenza.

Con riferimento all'attività dell'Amministrazione, il concetto di affidamento si declina in due accezioni: l'affidamento legittimo e l'affidamento incolpevole.

L'affidamento legittimo consiste in un'aspettativa che il privato abbia ragionevolmente riposto, sulla base di atti o comportamenti della pubblica amministrazione, nella stabilità della situazione favorevole che da tali atti o comportamenti sia derivata. E di questa aspettativa l'amministrazione deve tenere conto quando, nell'esercizio del proprio potere discrezionale, intenda rimuovere il provvedimento favorevole. L'affidamento legittimo, quindi, opera nell'ambito del procedimento amministrativo e agisce come limite all'esercizio del potere; la sua tutela è di natura essenzialmente preventiva o conservativa.

L'affidamento incolpevole, invece, prescinde dalla legittimità di un provvedimento e consiste nella fiducia che il privato, senza sua colpa, abbia riposto nella correttezza, nella coerenza e nella non contraddittorietà del comportamento dell'Amministrazione.

Opera, pertanto, sul piano della responsabilità della pubblica amministrazione, a protezione delle scelte che il privato abbia compiuto, confidando senza colpa nella correttezza degli atti e comportamenti dell'Amministrazione.

In altri termini e come ben sintetizzato da giurisprudenza e dottrina, tale affidamento si sostanzia in tre momenti: nella fiducia, nella delusione della fiducia e nel danno subito a causa della condotta dettata dalla fiducia mal riposta[1].

Si tratta di due aspetti del medesimo concetto – l'affidamento – da cui, come si è detto,

derivano diverse conseguenze sul piano della tutela, ma che, come vedremo nell'esaminare i tipi di tutela apprestata dall'ordinamento all'affidamento, spesso si sovrappongono, concorrendo a qualificare l'unica nozione di affidamento meritevole di protezione.

Lo hanno ben evidenziato l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nelle sentenze n. 19, 20 e 21 del 2021 (fondamentali in tema di risarcibilità della lesione dell'affidamento) e la Corte costituzionale nella sentenza n. 88 del 2025 (in tema di annullamento d'ufficio[2]), dalle quali si evince che i concetti di affidamento legittimo e affidamento incolpevole non sono rigidamente contrapposti, ma assimilati e assimilabili.

E, dunque, non esiste un affidamento meritevole di tutela che non sia anche incolpevole.

Su tali presupposti, andiamo ora a illustrare come la posizione di affidamento abbia, nel tempo, trovato riconoscimento anche nel rapporto con la P.A., non senza evidenziare come tale riconoscimento sia frutto dell'evoluzione del rapporto verso paradigmi consensuali e partecipativi in sede procedimentale.

3. Il quadro normativo; il legittimo affidamento: da principio giurisprudenziale a norma positiva.

Com'è intuibile, il tema dell'affidamento nei confronti della P.A. pone la necessità di contemperare due interessi contrapposti: quello del privato che vorrebbe mantenere il vantaggio derivato dall'azione amministrativa su cui lo stesso ha confidato investendo tempo e risorse e quello della P.A. che, in quanto tale, deve sempre puntare alla legittimità dei suoi provvedimenti e al costante perseguimento dell'interesse pubblico.

Avendo in mente questo presupposto, è dunque comprensibile perché – a differenza di quanto accade nel diritto civile dove le "armi pari" sono la regola e dove, per questo motivo, sono sanciti nel codice civile gli obblighi di protezione, informazione e correttezza (dagli articoli 1175, 1176, 1337, 1338 del codice civile) – nel diritto amministrativo l'affidamento del privato non sia sempre stato riconosciuto, dal momento che la tradizionale considerazione dell'Amministrazione posta in posizione sovraordinata rispetto al cittadino e dotata di poteri tendenzialmente inesauribili, portava inevitabilmente alla negazione di una siffatta tutela.

Il quadro, però, è cambiato in particolare nel corso degli ultimi vent'anni, in coerenza, come detto, con la progressiva evoluzione del rapporto cittadino-P.A.: da rapporto rigidamente sovraordinato a rapporto in cui le istanze del cittadino hanno assunto una rilevanza, se non paritaria, comunque sempre più significativa, determinando, specularmente, una sempre

maggiore responsabilità della P.A.

In questo senso, un primo significativo impulso all'ingresso dell'affidamento anche nei rapporti di diritto pubblico, è arrivato dai principi comunitari, che hanno riconosciuto la salvaguardia delle aspettative del cittadino sulla stabilità dei comportamenti e degli atti delle istituzioni, anche ed evidentemente, nell'ottica della certezza dei rapporti giuridici[3].

Un ulteriore e decisivo contributo lo ha dato la giurisprudenza nazionale, ricavando il corollario dell'affidamento dai canoni costituzionali di solidarietà, di ragionevolezza, buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa (cfr. articoli 2 e 97 della Costituzione)[4].

Ed ancora, il riconoscimento dell'affidamento ha tratto fondamento nella teoria del c.d. "contatto sociale qualificato" tra privato e Pubblica Amministrazione, dove lo *status* dell'Amministrazione – in quanto soggetto tenuto all'osservanza dei principi di imparzialità e buon andamento ai sensi dell'articolo 97 Cost. – comporta che essa si ponga nei confronti del cittadino come il "referente più qualificato", come tale intrinsecamente capace di suscitare affidamenti nei confronti del privato, sulla presunzione della legittimità dell'*agere* pubblico.

Chiaro, infatti, che se si assume che la pubblica amministrazione non possa che agire in modo legittimo, allora il destinatario di un atto o di un provvedimento amministrativo, non potrà che presumere la legittimità delle sue scelte, nei termini almeno di una aspettativa al mantenimento nel corso del tempo del rapporto giuridico sorto a seguito di tale attività, in base al quale parametrare e programmare le proprie azioni.

La ricostruzione del percorso di crescita dell'affidamento la offrono molte sentenze; ricordo, tra le altre, Tar Veneto, sezione II, 11 giugno 2024, n. 1408, perché nel rilevare come "*l'amministrazione è tenuta ad improntare la sua azione "non solo agli specifici principi di legalità, imparzialità e buon andamento, ma anche al principio generale di comportamento secondo buona fede*" precisa, riprendendo quanto già affermato nel 2008 dal Consiglio di Stato, che a ciò "*corrisponde l'onere di sopportare le conseguenze sfavorevoli del proprio comportamento che abbia ingenerato nel cittadino incolpevole un legittimo affidamento*"[5].

La pubblica amministrazione diventa, quindi, responsabile anche se contravviene all'obbligo di correttezza e lealtà e, in generale, all'obbligo di preservare l'interesse della controparte, il cittadino, pur con il limite dell'interesse pubblico.

Ma la responsabilità, come si è accennato, si configura unicamente se l'affidamento del

privato sia, non solo legittimo – e quindi assistito da un titolo, da un provvedimento o da un comportamento che possa aver fondatamente radicato il convincimento del privato sulla stabilità della sua posizione di vantaggio – ma anche "incolpevole".

Ecco che, allora, accanto alla buona fede oggettiva – intesa come regola di condotta – assume fondamentale rilievo anche la buona fede soggettiva del privato che deve aver confidato nella situazione di apparenza creata dall'Amministrazione in assenza di colpa o, a maggior ragione, di dolo.

In altri termini, la buona fede è al contempo una garanzia per il cittadino ma anche una sua responsabilità.

Abbiamo, dunque, cominciato a delineare i caratteri che deve possedere l'aspettativa per ricevere una tutela; caratteri che sono ben riassunti da Consiglio di Stato, sez. V, 18 febbraio 2025, n. 1305, il quale ricorda che, secondo la giurisprudenza, "*la tutela del legittimo affidamento è subordinata a tre condizioni:*

la prima ha natura oggettiva e riguarda il vantaggio che la parte consegue dalla situazione giuridica apparente (creata dal comportamento positivo della PA);

in secondo luogo, è necessario che la parte intenda difendere un'utilità ottenuta in buona fede;

infine, che la situazione di cui si chiede tutela si sia consolidata nel tempo, evidenziando una sicura stabilità".

È in questo contesto che l'affidamento ha trovato consacrazione anche nel diritto positivo e oggi opera su due piani distinti.

In sede procedimentale, ed è questo l'aspetto sul quale concentrerò la mia attenzione, dove l'affidamento viene inteso come limite all'esercizio del potere discrezionale e, più in particolare, come vedremo, come limite all'esercizio del potere di autotutela, condizionando in particolare la legittimità dei provvedimenti di secondo grado.

Con la conseguenza che la violazione dei princìpi di buona fede e di legittimo affidamento può condurre, mediante la tutela demolitoria, all'annullamento del provvedimento amministrativo così viziato.

E in sede processuale, dove l'affidamento può diventare autonoma fonte di responsabilità risarcitoria a prescindere dalla legittimità del provvedimento che ne ha determinato la

lesione.

Con la conseguenza che, pur a fronte di provvedimenti legittimamente adottati dalla P.A., la stessa può essere chiamata, entro determinati limiti e condizioni, a risarcire il danno causato da un suo comportamento "scorretto".

Sul piano procedimentale, ci si soffermerà, innanzitutto, sul riconoscimento che l'affidamento ha trovato nella legge n. 241 del 1990, legge che, lo ricordo a me stessa, rappresenta il "codice" del procedimento amministrativo.

4. L'articolo 1 della Legge n. 241 del 1990.

Il principio di affidamento trova positivo riconoscimento nell'articolo 1 della legge n. 241 del 1990, il quale specifica quali sono i principi e i criteri che devono governare il procedimento amministrativo.

L'introduzione del concetto è avvenuta in modo graduale e in parallelo a quella evoluzione qualitativa del rapporto con la PA di cui s'è detto.

Dapprima, infatti, con la legge n. 15 del 2005, il comma 1 dell'articolo 1 in parola è stato arricchito con il richiamo – tra gli altri parametri di riferimento dell'azione amministrativa – anche ai "*principi dell'ordinamento comunitario*" che, come detto, hanno sancito il diritto del cittadino a poter confidare sulla stabilità dei provvedimenti adottati dalle autorità.

E così il primo comma dell'articolo 1, prevede ora che "*L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario*".

Successivamente la tutela dell'affidamento ha trovato più esplicita base normativa.

Con il Decreto-Legge n. 76 del 2020 (c.d. Decreto Semplificazioni) convertito nella Legge n. 120 del 2020, infatti, è stato aggiunto al citato articolo 1 il comma 2 *bis*, il quale definitivamente sancisce che "*i rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e della buona fede*".

Si tratta di disposizione di enorme portata sistematica, visto che, per la prima volta, la buona fede e la collaborazione vengono elevati a principi generali, non solo dei rapporti tra privati, ma anche dell'azione amministrativa.

Il procedimento amministrativo – e dunque la legge n. 241 del 1990 – diviene, allora e in questa ottica, una fonte di obblighi anche di correttezza e buona fede che, a cascata, si riverberano anche sul piano procedimentale e, poi, come vedremo, su quello risarcitorio.

Bene lo chiarisce l'Adunanza Plenaria n. 19 del 2021 cit. – su cui in seguito si tornerà per parlare di risarcimento – quando rileva che "*la disposizione ora richiamata ha positivizzato una regola di carattere generale dell'agire pubblicistico dell'amministrazione, che trae fondamento nei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento (art. 97, comma 2, Cost.) e che porta a compimento la concezione secondo cui il procedimento amministrativo – forma tipica di esercizio della funzione amministrativa – è il luogo di composizione del conflitto tra l'interesse pubblico primario e gli altri interessi, pubblici e privati, coinvolti nell'esercizio del primo*".

Ma il comma 2 *bis* in parola chiarisce un altro elemento che deve connotare l'affidamento: quello della reciprocità, nel senso che il privato deve poter riporre affidamento sulla legittimità dei comportamenti della pubblica amministrazione, così come la P.A. deve poter riporre fiducia nei comportamenti del privato.

"*Concepito in questi termini*" – e come precisato da Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria n. 19 del 2021 cit. – "*il dovere di collaborazione e di comportarsi secondo buona fede* ***ha quindi portata bilaterale****, perché sorge nell'ambito di una relazione che, sebbene asimmetrica, è nondimeno partecipata ed in ragione di ciò esso si rivolge all'amministrazione e ai soggetti che a vario titolo intervengono nel procedimento*".

Con questi connotati, dunque e come ricorda il Consiglio di Stato, VI, 13 agosto 2020, n. 5011 – nella sentenza richiamata dalla citata Adunanza Plenaria a fondamento delle sue argomentazioni – l'affidamento "*sorto nei rapporti di diritto civile, con lo scopo di tutelare la buona fede ragionevolmente riposta sull'esistenza di una situazione apparentemente corrispondente a quella reale, da altri creata [(e di cui sono applicazioni concrete, tra le altre, la "regola possesso vale titolo" ex art. 1153 cod.civ., l'acquisto dall'erede apparente di cui all'art. 534 cod. civ., il pagamento al creditore apparente ex art. 1189 cod. civ. e l'acquisto di diritto di diritti dal titolare apparente ex artt. 1415 e 1416 cod. civ.)*"] è diventato "*canone ordinatore anche dei comportamenti delle parti coinvolte nei rapporti di diritto amministrativo, ovvero quelli che si instaurano nell'esercizio del potere pubblico, sia nel corso del procedimento amministrativo sia dopo che sia stato emanato il provvedimento conclusivo*".

Come caso pratico di applicazione dell'articolo 1, comma 2 *bis* in esame vi rimando alla sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 10 luglio 2026, n. 5561, che ha deciso in senso

favorevole al privato in un caso di decadenza del permesso di costruire disposta da un Comune per la sopravvenuta approvazione, prima dell'inizio dei lavori, di previsioni urbanistiche incompatibili con il titolo edilizio (cfr. articolo 15, comma 4, del Testo Unico dell'Edilizia, il d.P.R. n. 380 del 2001).

La sentenza è particolarmente significativa perché il Consiglio di Stato ha precisato che "*I principi di buona fede e di collaborazione (art. 1, co. 2-bis, l. 241/1990) sono trasversali a ogni rapporto tra pubblica amministrazione e cittadino, perciò, valgono anche in relazione alla decadenza del permesso di costruire ex art. 15, co. 4, d.p.r. 380/2001*": anche in una ipotesi, cioè, in cui l'esercizio del potere è vincolato al verificarsi di determinati presupposti di fatto.

La conseguenza è che "*Dal canone di buona fede discende che l'amministrazione non può addebitare al destinatario del provvedimento l'effetto negativo di un suo precedente atto o comportamento illegittimo*", *mentre, "dichiarando il permesso decaduto, il Comune è contravvenuto a tale divieto, perché ha "scaricato" sulla proprietaria le conseguenze negative dell'incertezza da esso stesso illegittimamente procurata" che di fatto ha impedito al "titolare del permesso di costruire la possibilità materiale di sfruttarlo e, quindi, di iniziare o completare i lavori, proprio a causa della condotta del Comune*".

Epilogo della vicenda: il permesso di costruire non è decaduto e il privato ha visto tutelato il proprio affidamento.

5. La tutela dell'affidamento nell'esercizio del potere di autotutela.

Ma oltre che nei principi generali, nell'ambito della Legge n. 241 del 1990, la tutela dell'affidamento ha trovato positivo riconoscimento nella disciplina dell'autotutela.

Il riferimento è agli articoli 21 *quinquies* e 21 *nonies* introdotti, con la legge n. 15 del 2005 nella legge n. 241 del 1990, con i quali, per la prima volta, è stato disciplinato nel diritto positivo il potere della P.A. di rimuovere i suoi provvedimenti, mediante, rispettivamente, la revoca e l'annullamento.

Si tratta delle situazioni tipiche in cui si manifesta il conflitto tra potere della P.A. e l'affidamento del privato: a fronte di un provvedimento favorevole, infatti, l'amministrazione potrebbe esercitare il suo potere di secondo grado, privando così il privato del beneficio sul quale lo stesso aveva, invece, fatto affidamento.

E come vedremo, in queste due fattispecie è il Legislatore che si fa carico di presidiare, a

monte, l'affidamento che il provvedimento favorevole poi rimosso abbia generato nel privato.

Vediamo come, partendo dall'ipotesi, più frequente, dell'annullamento d'ufficio.

5.1. L'affidamento nell'annullamento in autotutela: articolo 21 *nonies* della Legge n. 241 del 1990.

L'annullamento d'ufficio (o atto di riesame in senso stretto) è il provvedimento mediante il quale l'Amministrazione annulla – con efficacia retroattiva – un precedente provvedimento del quale emerga, a seguito di un riesame (d'ufficio o compulsato da un terzo), una illegittimità originaria.

Questo il testo della norma:

"1. Il provvedimento amministrativo illegittimo ai sensi dell'articolo 21-octies, esclusi i casi di cui al medesimo articolo 21-octies, comma 2, può essere annullato d'ufficio, sussistendone le ragioni di interesse pubblico, entro un termine ragionevole comunque non superiore a sei mesi dal momento dell'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, inclusi i casi in cui il provvedimento si sia formato ai sensi dell'articolo 20, e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati, dall'organo che lo ha emanato, ovvero da altro organo previsto dalla legge. Rimangono ferme le responsabilità connesse all'adozione e al mancato annullamento del provvedimento illegittimo.

2. È fatta salva la possibilità di convalida del provvedimento annullabile, sussistendone le ragioni di interesse pubblico ed entro un termine ragionevole.

2-bis. I provvedimenti amministrativi conseguiti sulla base di false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato, possono essere annullati dall'amministrazione anche dopo la scadenza del termine di sei mesi di cui al comma 1, fatta salva l'applicazione delle sanzioni penali nonché delle sanzioni previste dal capo VI del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445".

In sintesi, un provvedimento amministrativo può essere legittimamente annullato d'ufficio solo:

1. se sia illegittimo ai sensi dell'articolo *21-octies*, esclusi i casi di cui al medesimo

articolo *21-octies*, comma 2;
2. se sussistano "*ragioni di interesse pubblico*" diverse dal mero ripristino della legalità violata;
3. se nella motivazione si dia conto del contemperamento dell'interesse pubblico con gli "*interessi dei destinatari e dei controinteressati*";
4. se venga adottato "*entro un termine ragionevole*"; termine che, nel caso di "*provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici*", è ritenuto "ragionevole" solo se contenuto entro "*sei mesi dal momento dell'adozione*" del provvedimento.

Merita soffermarsi sullo specifico aspetto della tempistica dell'esercizio del potere di annullamento, trattandosi di elemento in cui si manifesta, in maniera significativa, la volontà del Legislatore di tutelare l'affidamento sulla stabilità dei provvedimenti.

Con l'introduzione dell'articolo 21-*nonies* nel 2005 (con la legge 11 febbraio, n. 15), infatti, il Legislatore, mutuando gli approdi della Giurisprudenza volti a porre un limite alla inesauribilità, anche sotto il profilo del *quando*, del potere di riesame della P.A., aveva previsto *tout court* un «*termine ragionevole*».

Successivamente, per ovviare agli inconvenienti connaturali all'adozione di un concetto giuridico indeterminato come quello della ragionevolezza, il Legislatore ha introdotto un termine fisso: di 18 mesi nel 2015[6], diventato di 12 mesi nel 2021[7] per poi ridursi ancora a 6 mesi nel 2025[8].

E ciò ha fatto proprio con riguardo all'annullamento dei provvedimenti autorizzatori e di attribuzione di vantaggi economici, per i quali è più rilevante, anche per le conseguenze pratiche, l'affidamento del "beneficiario" dell'atto e per i quali è più evidente come il principio di affidamento sia, in effetti, la declinazione soggettiva del principio di certezza giuridica.

Come ben precisato di recente dalla Corte Costituzionale n. 88 del 2025 – che offre un chiaro *excursus* sull'articolo in parola – la tutela dell'affidamento è, infatti, espressione del principio di certezza giuridica, avendo il legislatore tenuto in considerazione la fiducia sui "titoli pubblici" dei destinatari e dei terzi, non ultimi degli investitori stranieri e degli operatori del libero mercato europeo, negativamente incisi «dall'incertezza giuridica delle procedure amministrative» (considerando n. 43 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, cosiddetta direttiva «Bolkestein»).

In altri termini, la posizione di "matrice individuale" dell'affidamento del destinatario del provvedimento favorevole soddisfa al contempo l'interesse di "matrice collettiva" alla certezza e alla stabilità dei rapporti giuridici pubblici.

E così, per i provvedimenti ampliativi il rispetto del termine diventa una condizione di procedibilità, visto che con la decorrenza del termine si determina l'effetto estintivo del potere di riesame e il consolidamento definitivo della situazione soggettiva dell'interessato nei confronti dell'amministrazione ormai priva di poteri.

Nell'ambito dell'annullamento d'ufficio, allora, la prima tutela offerta all'affidamento del privato è la previsione di un termine ragionevole che si declina oggi nel termine (decadenziale) di 6 mesi nel caso di provvedimenti ampliativi.

Proprio in relazione alla riduzione del termine, è particolarmente interessante la riflessione del Consiglio di Stato, sezione III, 25 marzo 2026 n. 2505, che evidenzia come l'affidamento stia assumendo un rilievo sempre più significativo nell'ambito dell'esercizio del potere discrezionale di autotutela: "*la disciplina in esame realizza un delicato equilibrio fra la tutela del principio costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione, posto a presidio di rilevanti interessi collettivi, e la protezione dell'affidamento riposto dal destinatario di un provvedimento favorevole sulla stabilità dello stesso. Nell'applicazione di tale disciplina coerente ai parametri costituzionali non va trascurato che un tale equilibrio è sempre più spostato nella direzione del sacrificio del primo a beneficio del secondo (come si ricava dall'opera del legislatore di progressiva riduzione dell'orizzonte temporale del potere di autotutela, da ultimo per effetto dell'art. 1, comma 1, della legge 2 dicembre2025, n. 182)*".

Ma il presidio all'affidamento non si esaurisce nel rispetto del termine decadenziale.

Come detto, infatti, oltre al rispetto di un certo tempo e alla sussistenza di una illegittimità originaria, la disposizione in esame richiede anche la sussistenza di un effettivo interesse pubblico (distinto dal mero ripristino della legalità violata) alla rimozione del provvedimento e il suo contemperamento con gli interessi dei destinatari e dei controinteressati.

E il tutto deve essere trasfuso in una espressa motivazione.

Il che ci fa comprendere come l'annullamento d'ufficio non sia un provvedimento vincolato nel momento in cui la P.A. intercetta l'illegittimità originaria di un suo provvedimento, ma è e resta provvedimento discrezionale che trova il suo limite proprio nell'affidamento riposto dal privato nella stabilità del provvedimento[9].

Finora abbiamo esaminato la fattispecie dal punto di vista dell'amministrazione.

Ma cosa accade se il provvedimento favorevole sia stato ottenuto grazie a una rappresentazione dei fatti non veritiera?

Qui torna decisivo l'aspetto della bilateralità della buona fede e della necessità che l'affidamento, per essere tutelato, debba essere anche "incolpevole".

Su tale presupposto, pertanto, nel 2015[10], l'articolo 21 *nonies* è stato integrato con l'introduzione del comma 2 *bis* secondo cui "*I provvedimenti amministrativi conseguiti sulla base di false* ***rappresentazioni dei fatti o*** *di* ***dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci*** *per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato, possono essere annullati dall'amministrazione anche dopo la scadenza del termine di sei mesi di cui al comma 1, fatta salva l'applicazione delle sanzioni penali nonché delle sanzioni previste dal capo VI del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445*".

Il termine finale, dunque, non opera tutte le volte in cui si riscontri che il contrasto tra la fattispecie rappresentata e la fattispecie reale sia imputabile e soprattutto rimproverabile all'interessato.

E ciò, sia se determinato da dichiarazioni false o mendaci la cui difformità, se frutto di una condotta di falsificazione penalmente rilevante, dovrà scontare l'accertamento definitivo in sede penale, sia se determinato da una falsa rappresentazione della realtà di fatto, accertata inequivocabilmente dall'amministrazione con i propri mezzi[11].

La *ratio* – pacifica – è quella di impedire il consolidarsi di posizioni di vantaggio conseguite indebitamente con dolo o colpa grave.

Lo chiarisce bene il Consiglio di Stato nella sentenza citata (Consiglio di Stato 25 marzo 2026 n. 2505), con la quale ritiene rimproverabili anche le omissioni che abbiano tratto in inganno la pubblica amministrazione.

Il Consiglio di Stato, infatti, proprio in ragione dello sbilanciamento del rapporto nella direzione della tutela dell'affidamento valorizza il dovere di autoresponsabilità del privato, rilevando che *"Quando l'annullamento non subiva limiti temporali, a fronte di un potere dell'amministrazione temporalmente illimitato non si poteva fare carico al privato – in conseguenza della sua partecipazione al procedimento – di una diligenza pari a quella della stessa amministrazione. La delimitazione dell'arco temporale di esercizio del potere di*

autotutela, con conseguenze irreversibili in termini di esaurimento del potere, proprio perché imposta dalla necessità di tutelare l'affidamento e la buona fede, sposta dunque coerentemente, ed inevitabilmente, l'equilibrio del relativo bilanciamento, in ragione dell'esigenza di assicurare la necessaria tenuta sistematica, ed implica una definizione del relativo onere coerente a tale bilanciamento".

Viene quindi in rilievo il concetto di "*rimproverabilità*" che sposta l'accento sull'onere di diligenza incombente sull'interessato in un rapporto sempre più paritario e rispetto al quale "*il decorso del tempo determina un effetto di esaurimento del potere suscettibile di ledere irrimediabilmente interessi pubblici*".

Resta da valutare cosa accade quando, a fronte del comportamento rimproverabile del privato, quest'ultimo perda il beneficio del termine decadenziale.

Innanzitutto, come conferma la Giurisprudenza (si rimanda sempre a Corte Costituzionale n. 88 del 2025), si riespande il limite del «*termine ragionevole*», il quale non decorre dalla data di adozione del provvedimento (come il termine di sei mesi), ma dalla scoperta della falsa rappresentazione. Chiaro, infatti, che in questo caso, l'Amministrazione non abbia potuto, in un momento anteriore, conoscere fatti e circostanze rilevanti, proprio a causa del comportamento imputabile al soggetto che ha beneficiato del provvedimento.

Ma ferma la privazione del beneficio del termine decadenziale, permane in qualche misura la tutela dell'affidamento sotto il profilo della comparazione degli interessi in gioco e dell'onere motivazionale?

Sul punto è interessante la sentenza del Consiglio di Stato, sezione II, 6 maggio 2024, n. 4078, che chiarisce come in questi casi – in cui si è accertato un comportamento "rimproverabile" al privato che abbia inciso sulla formazione del provvedimento da annullare – si configura un'autotutela "doverosa" quanto all'attivazione del riesame, ma non necessariamente vincolata quanto all'esito (c.d. autotutela doverosa parziale).

Il Consiglio di Stato rileva infatti come lo stesso tenore letterale della norma («*possono essere annullati*», anziché sono annullati) rende inequivoca l'intenzione del legislatore di considerare perfino l'accertamento penale irrevocabile del falso insufficiente a determinare sempre e comunque l'annullamento dell'atto e di ritenere, quindi, sempre indispensabile un'attenta attività valutativa da parte dell'amministrazione di tutta la complessiva situazione.

In realtà, se questo è vero sul piano formale, sul piano sostanziale la non veritiera

prospettazione da parte del privato delle circostanze in fatto e in diritto poste a fondamento dell'atto a lui favorevole non consente di configurare una posizione di affidamento meritevole di tutela, con la conseguenza che l'onere di comparazione e l'onere motivazionale – che pur gravano sull'Amministrazione (trattandosi appunto di autotutela "parziale") – potrà dirsi soddisfatto attraverso il documentato richiamo alla non veritiera prospettazione di parte, posto che, in tal caso, non sarà configurabile una posizione di affidamento incolpevole da valutare in relazione al concomitante interesse pubblico[12].

In tale ottica, quindi, precisa il Consiglio di Stato – l'interesse pubblico tutelato è quello alla correttezza dei rapporti tra P.A. e cittadini, che vede nel sistema delle autodichiarazioni l'espressione più tipica, in quanto bilancia l'alleggerimento degli oneri procedurali e la susseguente semplificazione con la richiesta assunzione di responsabilità da parte del privato[13].

5.1.1. La tutela dell'affidamento dopo l'annullamento del titolo edilizio: l'articolo 38 del d.P.R. n. 380 del 2001.

Una particolare declinazione della tutela dell'affidamento in ipotesi di annullamento di un titolo edilizio, si ritrova nell'articolo 38 del d.P.R. n. 380 del 2001, secondo cui "*1. In caso di annullamento del permesso di costruire, qualora non sia possibile, in base a motivata valutazione, la rimozione dei vizi delle procedure amministrative o la restituzione in pristino, il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale applica una sanzione pecuniaria pari al valore venale delle opere o loro parti abusivamente eseguite, valutato dall'agenzia del territorio, anche sulla base di accordi stipulati tra quest'ultima e l'amministrazione comunale. La valutazione dell'agenzia è notificata all'interessato dal dirigente o dal responsabile dell'ufficio e diviene definitiva decorsi i termini di impugnativa. 2. L'integrale corresponsione della sanzione pecuniaria irrogata produce i medesimi effetti del permesso di costruire in sanatoria di cui all'articolo 36. 2-bis. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche agli interventi edilizi di cui all'articolo 23, comma 01, in caso di accertamento dell'inesistenza dei presupposti per la formazione del titolo*".

Come si vede, dunque, proprio in ragione dell'affidamento si è previsto che in luogo della demolizione, si possa applicare una sanzione pecuniaria, la c.d. fiscalizzazione dell'abuso.

Ma ciò si verifica solo se i vizi che hanno inficiato il titolo siano di natura formale e non sia possibile eliminarli e quando non sia oggettivamente possibile ripristinare lo stato dei luoghi.

In sintesi, l'affidamento del privato – ad annullamento del titolo avvenuto – limita il potere

amministrativo di riduzione in pristino, ma solo se l'opera non sia sostanzialmente abusiva[14].

5.2. L'affidamento nell'adozione del provvedimento di revoca: articolo 21-*quinquies* della Legge n. 241 del 1990.

Se, come abbiamo visto, nell'ipotesi dell'annullamento d'ufficio la tutela dell'affidamento passa attraverso la previsione di un termine e un obbligo di motivazione rafforzato che dia conto del contemperamento degli interessi in gioco, diversa è la situazione che si verifica in caso di revoca del provvedimento.

Anche tale istituto, come l'annullamento, ha trovato per la prima volta una espressa disciplina con l'introduzione, nel 2005, dell'articolo 21 *quinquies*, nella legge n. 241 del 1990.

La revoca, pur essendo come l'annullamento, un provvedimento di secondo grado, si distingue da esso per presupposti e contenuti, in quanto l'Amministrazione interviene su un provvedimento che, legittimo al momento della sua adozione, diventa *inopportuno* per ragioni sopravvenute.

Partiamo sempre dal dato letterale della norma vigente:

"1. Per sopravvenuti motivi di pubblico interesse ovvero nel caso di mutamento della situazione di fatto non prevedibile al momento dell'adozione del provvedimento o, salvo che per i provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario, il provvedimento amministrativo ad efficacia durevole può essere revocato da parte dell'organo che lo ha emanato ovvero da altro organo previsto dalla legge. La revoca determina la inidoneità del provvedimento revocato a produrre ulteriori effetti. Se la revoca comporta pregiudizi in danno dei soggetti direttamente interessati, l'amministrazione ha l'obbligo di provvedere al loro indennizzo.

1-bis. Ove la revoca di un atto amministrativo ad efficacia durevole o istantanea incida su rapporti negoziali, l'indennizzo liquidato dall'amministrazione agli interessati è parametrato al solo danno emergente e tiene conto sia dell'eventuale conoscenza o conoscibilità da parte dei contraenti della contrarietà dell'atto amministrativo oggetto di revoca all'interesse pubblico, sia dell'eventuale concorso dei contraenti o di altri soggetti all'erronea valutazione della compatibilità di tale atto con l'interesse pubblico".

In sintesi, l'articolo 21-*quinquies* prevede che il provvedimento amministrativo ad efficacia

durevole possa essere revocato dall'organo che lo ha emanato, ovvero da altro organo previsto dalla legge nei seguenti casi:

- per sopravvenuti motivi di pubblico interesse, ovvero
- nel caso di mutamento della situazione di fatto non prevedibile al momento dell'adozione del provvedimento, ovvero, ancora,
- per una nuova valutazione dell'interesse pubblico originario; quest'ultima ipotesi, tuttavia, è espressamente esclusa con riferimento ai provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, proprio perché è con riferimento a detti provvedimenti che l'affidamento del beneficiario merita la protezione più intensa.

La revoca, quindi, comporta una rivalutazione del merito dell'atto che si risolve in un apprezzamento ampiamente discrezionale caratterizzato dalla «*rimozione di un provvedimento anteriore valido, ma ritenuto inopportuno per sopravvenuti motivi di pubblico interesse o per mutamento della situazione di fatto, ma anche a causa di una rivalutazione dell'interesse pubblico originariamente considerato dall'amministrazione*"[15].

Dalla diversa natura dei due istituti, discende anche una diversa tutela dell'affidamento generato dal provvedimento revocato.

Innanzitutto, sotto il profilo del termine: proprio perché fondata su una sopravvenienza di motivi di interesse pubblico, di situazioni di fatto, o di valutazioni dell'interesse pubblico originario – che in quanto tali possono manifestarsi in qualsiasi momento successivo all'adozione dell'atto originario – la revoca *ex* articolo 21-*quinquies* non è soggetta ad alcun termine di decadenza (termine non individuato neppure in via pretoria).

Ciò non significa che si ripristini il principio della inesauribilità del potere della P.A., ma solo che la revoca, pur senza termine, debba intervenire entro un lasso di tempo ragionevole rispetto al sopravvenire dei presupposti che la giustificano; con la conseguenza che l'onere motivazionale dovrà essere tanto più rigoroso quanto maggiore è il tempo trascorso dall'adozione del provvedimento di primo grado.

Questo sotto il profilo procedurale.

Nel merito, la revoca si distingue dall'annullamento anche sotto il profilo del contenuto della motivazione, in quanto deve senz'altro dare conto *delle documentate e obiettive esigenze di interesse pubblico, ragioni sopravvenute o della rinnovata e differente valutazione dei medesimi presupposti*, ma non deve porre in comparazione – come invece accade nell'ipotesi di annullamento – gli interessi dei destinatari e dei controinteressati.

L'affidamento, pertanto e in generale, non ha efficacia impeditiva del potere, non garantendo – neppure se consolidato nel tempo – l'intangibilità del provvedimento favorevole.

La sua tutela, pertanto, si realizza direttamente attraverso l'indennizzo previsto dall'art. 21-*quinquies.*

E così, si prevede che se la revoca comporta pregiudizi economici ai soggetti direttamente interessati, l'amministrazione ha l'obbligo di provvedere al loro indennizzo: il sacrificio della posizione del privato, pertanto, anche se intervenga del tutto legittimamente, merita un ristoro ove il provvedimento di secondo grado abbia determinato un pregiudizio economico.

Il comma 1-*bis* dell'articolo 21-*quinquies*, poi, disciplina specificamente l'ipotesi in cui la revoca di un atto amministrativo ad efficacia durevole o istantanea incida su rapporti negoziali: in questo caso l'indennizzo liquidato dall'amministrazione agli interessati è parametrato al solo danno emergente.

L'indennizzo, del resto e a differenza del risarcimento, non mira al ripristino della situazione patrimoniale preesistente, ma integra una misura di compensazione per un danno conseguenza dell'adozione di un atto legittimo; ha, dunque, una funzione compensativa svincolata dall'effettiva consistenza del pregiudizio, con la conseguenza che la sua entità non potrà, allora, che essere determinata parametrandola al solo danno emergente.

Riassume tutto quanto sopra detto, la sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 27 gennaio 2026, n. 675, pronunciata in un caso di rilascio di Attestati di Libera Circolazione di opere d'arte, poi ritirati sulla base di una rivalutazione del valore dell'opera stessa.

Il Consiglio di Stato, richiamando la giurisprudenza consolidata, ha precisato che "*di fronte ad un atto espressivo di apprezzamenti di carattere ampiamente discrezionale, riconducibile ad una diversa valutazione del medesimo interesse pubblico che aveva originariamente indotto l'amministrazione ad emettere l'atto poi ritirato, qualsiasi affidamento privato è destinato a soccombere, tanto è vero che l'art. 21-quinquies più volte citato non attribuisce ad esso alcun rilievo impeditivo all'esercizio del relativo potere, diversamente da quanto previsto per l'annullamento d'ufficio dal successivo art. 21-nonies*" (C.d.S, V, 21.4.2015, n. 2013; C..d.S, V, 14.10.2014, n. 5082)" (Cons. Stato, Sez. V, 18 agosto 2025, n. 7063).

Contemporaneamente, il Consiglio di Stato ha riconosciuto al privato il diritto ad un indennizzo nella misura delle spese dallo stesso sostenute, confidando sui provvedimenti revocati[16].

È importante ricordare, peraltro, che anche per la revoca vige lo stesso criterio di fondo che abbiamo visto operare per l'annullamento: l'affidamento, infatti, è tutelato solo nella misura in cui sia incolpevole, e la condotta del privato – la sua consapevolezza o il suo concorso nell'errore – incide sulla misura della tutela indennitaria pur riconosciuta *ex lege*.

Sicché, ai fini della corresponsione di un indennizzo, si deve tenere conto sia dell'eventuale conoscenza o conoscibilità, da parte dei contraenti, della contrarietà dell'atto amministrativo oggetto di revoca all'interesse pubblico, sia dell'eventuale concorso dei contraenti o di altri soggetti nell'erronea valutazione della compatibilità di tale atto con l'interesse pubblico.

Come precisato, tra gli altri, da Cons. Stato, Sez. V, 23 ottobre 2025, n. 8229, "*la sussistenza di una condotta diligente, da parte del privato, costituisce elemento costitutivo della fattispecie indennitaria di cui all'art. 21 quinquies l. n. 241/90, rendendo giuridicamente tutelabile un affidamento incolpevole*", con la conseguenza che "*la condotta negligente del privato – tanto nel diritto comune, quanto in quello pubblico – si traduce in un rifiuto di tutela da parte dell'ordinamento, non potendo quest'ultimo accordare protezione giuridica a condotte che stridano con precise disposizioni di legge, ovvero con il generale principio di buona fede*"[17].

6. L'articolo 5 del Decreto Legislativo n. 36 del 2023.

Le norme fino ad ora citate possono essere considerate un primo punto d'arrivo del dibattito sulla rilevanza della buona fede e sulla tutela dell'affidamento nel procedimento amministrativo; ma il legislatore è andato oltre, riconoscendo esplicita tutela all'affidamento anche nell'ambito dell'attività contrattuale della pubblica amministrazione.

Mi riferisco all'articolo 5 del Decreto Legislativo n. 36 del 2023, il nuovo Codice dei contratti pubblici, che dà concreta attuazione agli articoli 1337, 1338 e 1175 del codice civile, valorizzando espressamente l'affidamento nella procedura di gara.

Con l'articolo 5 del decreto legislativo n. 36 del 2023, infatti, il legislatore ha codificato le acquisizioni giurisprudenziali in tema di responsabilità da provvedimento amministrativo favorevole successivamente annullato, riconducibile alla fattispecie di responsabilità precontrattuale, dando così esplicita tutela all'affidamento.

Così recita l'articolo 5:

"*1. Nella procedura di gara le stazioni appaltanti, gli enti concedenti e gli operatori*

economici si ***comportano reciprocamente nel rispetto dei principi di buona fede e di tutela dell'affidamento****.*

2. Nell'ambito del procedimento di gara, anche prima dell'aggiudicazione, sussiste un ***affidamento*** *dell'operatore economico* ***sul legittimo esercizio del potere*** *e sulla* ***conformità del comportamento*** *amministrativo al principio di* ***buona fede****.*

3. ***In caso di aggiudicazione annullata*** *su ricorso di terzi o in autotutela,* ***l'affidamento non si considera incolpevole se l'illegittimità è agevolmente rilevabile in base alla diligenza professionale richiesta ai concorrenti****.* ***Nei casi in cui non spetta l'aggiudicazione****, il danno da lesione dell'affidamento è limitato ai* ***pregiudizi economici effettivamente subiti e provati****, derivanti dall'interferenza del comportamento scorretto sulle scelte contrattuali dell'operatore economico.*

*4. Ai fini dell'****azione di rivalsa*** *della stazione appaltante o dell'ente concedente condannati al risarcimento del danno a favore del terzo pretermesso, resta ferma la* ***concorrente responsabilità*** *dell'operatore economico che ha conseguito l'aggiudicazione illegittima con un* ***comportamento illecito***".

Non mi soffermerò sullo specifico contenuto della disposizione in particolare per quanto riguarda l'aspetto del risarcimento, ma ne va sottolineata l'importanza, ai fini della mia relazione in quanto, oltre a riconoscere espressamente il principio, la norma (recependo l'insegnamento dell'Adunanza Plenaria n. 5 del 2018) sancisce come l'affidamento non sorga solo a seguito dell'aggiudicazione (che di per sé fa confidare sulla stipulazione del contratto), ma sin dalla presentazione dell'istanza ad opera del privato.

L'attenzione al comportamento della pubblica amministrazione si sposta, quindi, alle prime fasi della procedura.

A tale accentuata responsabilità dell'Amministrazione, peraltro, corrisponde – sempre nell'ottica di reciprocità di cui si è detto – un dovere di autoresponsabilità dell'operatore economico, tenuto a sopportare le conseguenze degli errori commessi in sede di gara.

Si dà infatti per scontato che l'impresa che partecipa ai pubblici appalti abbia un grado di professionalità e diligenza superiore alla media, che non riguarda solo l'esecuzione del contratto, ma anche le fasi prodromiche e genetiche della procedura, tra cui, in primo luogo, la redazione degli atti necessari alla partecipazione alla gara[18].

7. Affidamento e pianificazione urbanistica.

Un altro ambito di confronto tra legittimo affidamento ed esercizio del potere pubblico è quello dell'attività di pianificazione urbanistica.

Non è infrequente, infatti, che il cittadino che abbia confidato sulla destinazione urbanistica impressa alla sua proprietà si trovi, a seguito dell'approvazione di varianti alla normativa urbanistica, a essere privato o, comunque, a subire limitazioni, ad esempio, della capacità edificatoria del suo immobile.

In tali fattispecie, la Giurisprudenza risolve il conflitto tra interesse del privato e interesse pubblico, a favore del secondo, partendo dal presupposto della ampia discrezionalità che caratterizza il potere di pianificazione urbanistica.

Ne discende, da un lato, che le aspettative del privato alla conservazione di una destinazione edificatoria, anche se consolidata nel tempo, sono sempre recessive di fronte all'esercizio del potere di pianificazione dell'ente, che può legittimamente modificare le proprie previsioni anche in senso peggiorativo (c.d. *reformatio in peius*) per perseguire nuovi obiettivi di interesse pubblico; dall'altro lato, che l'Amministrazione non è tenuta a dare una motivazione puntuale a giustificazione della compressione delle aspettative edificatorie dei proprietari né, in generale, delle sue scelte, essendo sufficiente che le ragioni di esse siano desumibili dai criteri generali che ispirano il piano stesso[19].

Del resto, lo stesso articolo 3, comma 2, della legge n. 241 del 1990 prevede che: "*La motivazione non è richiesta per gli atti normativi e per quelli a contenuto generale*", mentre il successivo articolo 13, comma 1, precisa che "*Le disposizioni contenute nel presente capo non si applicano nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta alla emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione*".

L'unica eccezione a tale regola è quella in cui sia ravvisabile una situazione di affidamento qualificato in capo al privato.

Trattandosi, peraltro, di ipotesi eccezionali, la Giurisprudenza ne ha costantemente circoscritto la portata.

In primo luogo, è stato escluso l'affidamento in ipotesi di interessi pretensivi: nessun affidamento si crea, dunque, in capo al privato (se non di mero fatto) in relazione a istanze pianificatorie ancora pendenti neppure ove le stesse abbiano raggiunto un significativo grado di avanzamento (Consiglio di Stato, sez. IV, 14 luglio 2026, n. 5640, secondo cui "*il*

richiamo alla lesione dell'affidamento qualificato non può trovare spazio poiché […] una posizione di vantaggio derivante da una convenzione urbanistica può essere riconosciuta (e quindi essere oggetto della tutela da parte del Giudice amministrativo) soltanto quando si tratti di interessi oppositivi e non invece quando si tratti di interessi pretensivi, come è nel caso in esame in cui si tratta dell'esercizio dello ius variandi su istanza del privato").

È pacifico, infatti, che le interlocuzioni intercorse con gli uffici comunali e gli atti assunti in pendenza del procedimento si collochino in una fase meramente istruttoria e collaborativa, priva di efficacia vincolante per l'Amministrazione, con la conseguenza che, trattandosi di atti endoprocedimentali, non sono idonei a ingenerare un affidamento qualificato, potendo l'Amministrazione sempre rivedere le proprie determinazioni pianificatorie prima della stipula di un accordo formale (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 21 ottobre 2024, n. 8412; Cons. Stato, sez. IV, 22 dicembre 2022, n. 11209).

Parimenti nessuna aspettativa genera l'adozione di una variante urbanistica, neppure ove la stessa sia intervenuta a recepimento di un accordo pubblico privato[20].

Quanto, invece, agli interessi oppositivi – a fronte, ad esempio, di scelte peggiorative della situazione urbanistica di determinate aree – la Giurisprudenza ha riconosciuto che un legittimo affidamento alla conservazione della precedente destinazione edificatoria è configurabile solo in presenza delle seguenti ipotesi tassative[21]:

a) superamento degli *standard* minimi di cui al decreto ministeriale 2 aprile 1968[22];

b) convenzioni edificatorie o accordi già stipulati;

c) giudicati di annullamento di dinieghi edilizi, ove si riconosca il diritto di edificare (così da consolidare un affidamento del privato nel veder soddisfatta la propria pretesa edificatoria); tali ipotesi, peraltro, rilevano solo dopo la notifica della sentenza divenuta inoppugnabile[23];

d) modificazione in zona agricola della destinazione di un'area limitata, interclusa da fondi edificati in modo non abusivo;

e) conclusione di un contratto di vendita di un bene comunale sulla base di una determinata destinazione urbanistica, poi variata, dopo la vendita, dallo stesso ente comunale in senso peggiorativo. Il caso più emblematico è quello noto del c.d. Pirellino, in cui dopo l'alienazione, il Comune di Milano ha modificato le norme del piano urbanistico. Con la sentenza 10976 del 2023, il Consiglio di Stato ha annullato *in parte qua* il piano urbanistico,

imponendo al Comune di "*riponderare la scelta pianificatoria relativa al compendio immobiliare oggetto del presente giudizio, con piena ed impregiudicata discrezionalità da parte dell'amministrazione, ma con congrua esternazione delle ragioni giustificatrici della decisione che si adotterà, specie qualora si decida di escludere nuovamente il compendio immobiliare dalla tavola "R. 02" e di imporre pertanto una disciplina urbanistica deteriore rispetto a quella del PGT del 2012*" [24].

Nemmeno in dette ipotesi, peraltro, il potere pianificatorio dell'amministrazione risulta precluso, ma in capo all'Amministrazione sorge solamente un obbligo di motivazione rafforzata, in deroga alla regola generale[25], obbligo che, come precisato dalla Giurisprudenza, "*costituisce il "punto di equilibrio" per salvaguardare l'affidamento legittimamente configuratosi in capo al privato titolare dell'interesse legittimo proprietario e l'attribuzione del potere di pianificazione dell'amministrazione da parte dell'ordinamento. Per converso […] la tutela del legittimo affidamento del proprietario non può declinarsi come preclusione al pieno dispiegarsi del potere di pianificazione urbanistica*"[26].

8. Affidamento e abuso edilizio.

Un ulteriore terreno di confronto tra il potere della pubblica amministrazione e affidamento del privato è rappresentato dal tema degli abusi edilizi risalenti nel tempo.

Si tratta di ipotesi in cui – a differenza di quelle finora trattate – "vince" sempre l'interesse pubblico, anche a discapito di un affidamento del tutto incolpevole.

Lo ha sancito il Consiglio di Stato nella sentenza dell'Adunanza Plenaria, n. 9 del 2017, dalla quale la giurisprudenza successiva non si è discostata[27].

Secondo l'Adunanza Plenaria, infatti, a differenza di quanto accade nei procedimenti di autotutela dove esiste un provvedimento dal quale il privato abbia potuto trarre un convincimento sulla legittimità delle proprie scelte, nel caso dell'abuso tale convincimento non è assistito da alcun provvedimento.

Da questa premessa discende che né il fattore tempo né la mera inerzia dell'Amministrazione nell'esercizio del potere/dovere repressivo possono far divenire legittimo ciò che sin dall'origine non lo è, né possono radicare un affidamento legittimo in capo al responsabile dell'abuso, non essendo quest'ultimo mai stato destinatario di un atto favorevole idoneo a generare una sua aspettativa giuridicamente qualificata.

Conferma la conclusione anche un dato normativo valorizzato dall'Adunanza Plenaria: il

comma 4-*bis* dell'articolo 31 del d.P.R. 380/2001 (introdotto dal d.l. 133/2014), infatti, prevede che la mancata o tardiva emanazione del provvedimento sanzionatorio costituisce elemento di valutazione della *performance* e responsabilità disciplinare del funzionario inadempiente, ma non priva l'amministrazione del potere di demolire.

Proprio in ragione del fatto che l'ordinanza di demolizione di un immobile abusivo ha natura di atto dovuto e rigorosamente vincolato, la Giurisprudenza ha chiarito che per gli immobili abusivi non assistiti dal titolo non è richiesta un'ulteriore motivazione sulle ragioni di pubblico interesse alla demolizione, oltre al comprovato carattere abusivo dell'intervento; trattandosi di provvedimento sanzionatorio edilizio, inoltre, non deve essere neppure preceduta dalla comunicazione di avvio del procedimento, conseguendo all'accertamento dell'inosservanza di disposizioni urbanistiche e edilizie regolamentate rigidamente dalla legge[28].

Fin qui c'è coerenza, con i principi che sottendono ogni ipotesi di affidamento, nel senso che l'ordinamento tutela l'affidamento di chi versa in una situazione antigiuridica solo se esso presenta carattere incolpevole, mentre la realizzazione di un'opera abusiva si concretizza in un'attività volontaria *contra legem*.

Il problema si pone – ed è stato posto con l'ordinanza di rimessione – quando il destinatario dell'ordine di demolizione non sia il responsabile dell'abuso e il trasferimento del bene non sia intervenuto a fini elusivi.

Condizioni, queste, che potrebbero essere sintomatiche di un affidamento qualificato.

Anche in tali fattispecie – che, ripetesi, denoterebbero l'assenza di quel profilo di rimproverabilità valorizzato in altre fattispecie – l'Adunanza Plenaria (e la giurisprudenza successiva) ha, però, assunto una posizione rigorosa e restrittiva, rilevando come gli ordini di demolizione hanno carattere reale e, quindi, prescindono dalla responsabilità del proprietario o dell'occupante, applicandosi anche a chi non abbia commesso la violazione ma si trovi, al momento dell'irrogazione, in un rapporto con la *res* tale da assicurare la restaurazione dell'ordine giuridico violato.

Su tali premesse, dunque, viene enunciato dall'Adunanza Plenaria n. 9 del 2017 citata, il seguente principio di diritto: *"il provvedimento con cui viene ingiunta, sia pure tardivamente, la demolizione di un immobile abusivo e giammai assistito da alcun titolo, per la sua natura vincolata e rigidamente ancorata al ricorrere dei relativi presupposti in fatto e in diritto, non richiede motivazione in ordine alle ragioni di pubblico interesse (diverse da quelle inerenti al ripristino della legittimità violata) che impongono la rimozione dell'abuso.*

Il principio in questione non ammette deroghe neppure nell'ipotesi in cui l'ingiunzione di demolizione intervenga a distanza di tempo dalla realizzazione dell'abuso, il titolare attuale non sia responsabile dell'abuso e il trasferimento non denoti intenti elusivi dell'onere di ripristino"[29].

Il principio, come detto, è rimasto immutato nella Giurisprudenza; di recente è stato ribadito dalla stessa Adunanza Plenaria nella sentenza n. 16 del 2023, la quale ha ricordato come "*l'ordine di demolizione di una costruzione abusiva deve comunque essere emanato senza alcuna rilevanza del decorso del tempo, proprio perché la presenza del manufatto abusivo comporta una lesione permanente ai valori tutelati dalla Costituzione*" e che la sanzione demolitoria, avendo carattere reale, prescinde dalla responsabilità del proprietario o dell'occupante[30].

Nonostante la tendenziale rigidità del principio, alcune pronunce denotano qualche apertura in considerazione di particolari circostanze di fatto.

Ad esempio, si ricorda Consiglio di Stato, sezione VI, 29 luglio 2020, n. 4833, secondo cui "*se per un verso la sezione non può che condividere l'orientamento della plenaria invocato dalla difesa comunale, avendolo peraltro costantemente applicato, per un altro verso nel caso di specie i peculiari elementi di fatto relativi alla risalenza ed alla piena conoscenza comunale dei manufatti impone l'applicazione del seguente principio, pienamente coerente all'insegnamento del Supremo consesso: il lasso di tempo, che fa sorgere in capo alla Pubblica amministrazione l'onere di una motivazione rafforzata per l'ingiunzione di demolizione di opera edilizia abusivamente realizzata, non è quello che intercorre tra il compimento dell'abuso ed il provvedimento sanzionatorio, ma tra la conoscenza da parte dell'Amministrazione dell'abuso ed il provvedimento sanzionatorio adottato, con la conseguenza che, in mancanza di conoscenza dell'illecito da parte dell'Amministrazione, non può consolidarsi in capo al privato alcun affidamento giuridicamente apprezzabile, il cui sacrificio meriti di essere adeguatamente considerato in sede motivazionale (cfr. ad es. Consiglio di Stato , sez. IV , 01/08/2017 , n. 3840 e sez.VI , 08/04/2016 , n. 1393). Pertanto […] tale obbligo* [di motivazione] *sussiste nel caso di un lungo lasso di tempo trascorso dalla conoscenza della commissione dell'abuso edilizio ed il protrarsi dell'inerzia dell'amministrazione preposta alla vigilanza, tali da evidenziare la sussistenza di una posizione di legittimo affidamento del privato*".

Ma si veda anche Tar Veneto, sez. II, 11 giugno 2024, n. 1408, in relazione a un ordine di demolizione, emesso a distanza di oltre 50 anni dalla realizzazione del bene, in relazione ad alcune difformità rispetto a prescrizioni impartite dalla Soprintendenza. Il Tar ha valorizzato elementi cartolari incontrovertibili che non avrebbero consentito di agire diversamente. In

pratica, secondo il Tar, il carattere incolpevole dell'affidamento, deve essere escluso nel caso di un immobile abusivo non assistito da alcun titolo ma può invece ammettersi laddove questo vi sia e possa legittimamente radicare il convincimento della regolarità delle opere eseguite[31].

Si tratta, tuttavia, di applicazioni isolate e circoscritte a fattispecie limite che non intaccano la regola generale stabilita dall'Adunanza Plenaria e costantemente riaffermata dalla giurisprudenza maggioritaria.

9. Il legittimo affidamento rispetto all'attività della P.A.: quale tutela per il privato.

Sono giunta alla conclusione del mio intervento, nel corso del quale si è visto come l'affidamento sia oggi un principio giuridico positivo, sancito dall'articolo 1, comma 2-*bis*, della legge n. 241 del 1990 e dall'articolo 5 del decreto legislativo n. 36 del 2023.

Quello della tutela dell'affidamento è, quindi, ora un vincolo normativo per l'Amministrazione e per il Giudice, che si traduce nella tutela del privato su più piani distinti: (i) dalla tutela procedimentale (attraverso la previsione di un tempo, di una motivazione o di un indennizzo); (ii) alla tutela demolitoria che mira all'annullamento di atti viziati per violazione del canone di buona fede; (iii) alla tutela risarcitoria del danno subito dal privato per aver confidato nella stabilità della situazione giuridica creata dalla P.A.

Vorrei chiudere con una suggestione e con una mia personale riflessione.

La suggestione riguarda un nuovo "banco di prova" dell'affidamento, rappresentato dall'utilizzo anche da parte delle pubbliche amministrazioni dell'intelligenza artificiale; l'argomento potrebbe essere oggetto di un altro convegno[32].

Si pensi all'estensione dell'utilizzo degli algoritmi non solo in caso di attività vincolata, ma anche in caso di attività discrezionale ("pura" o tecnica), come in tema di valutazione delle offerte tecniche in una procedura di evidenza pubblica o di erogazione di una sovvenzione ovvero ancora in tema di determinazione dei criteri per il rilascio delle valutazioni di impatto ambientale.

Sul piano giurisprudenziale, sia nazionale sia comunitario, alcune sentenze hanno già segnato un percorso che si ritrova oggi sul piano normativo, nel recentissimo Decreto Legislativo 9 settembre 2026, n. 160, che, emanato in attuazione della delega contenuta nella Legge 23 settembre 2025, n. 132, ha adeguato la normativa nazionale al Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio (c.d. *AI Act*) [33].

In sostanza, se l'utilizzo delle nuove tecnologie dev'essere incentivato per promuovere efficienza e imparzialità, va comunque preservata la tutela dei diritti dei cittadini, a partire proprio dall'affidamento che questi ripongano nella correttezza dell'esercizio del potere.

In coerenza con gli approdi della giurisprudenza, il Legislatore ha previsto la permanenza di elementi di garanzia per ogni ipotesi di utilizzo di algoritmi in sede decisoria, che si traducono: a) nella piena conoscibilità a monte del modulo utilizzato e dei criteri applicati; b) nell'imputabilità della decisione all'organo titolare del potere; c) nella c.d. "riserva di umanità", finalizzata alla verifica della logicità e della legittimità della decisione determinata dall'algoritmo.

Alla luce di quanto sopra tratteggiato, è chiaro che l'evoluzione tecnologica comporterà una nuova trasformazione del rapporto con la pubblica amministrazione, incidendo anche sui modelli di partecipazione del cittadino all'attività amministrativa[34].

Si concretizza, così, la necessità di ripensare anche l'affidamento, che non si forma più solo sulla base di atti o comportamenti amministrativi, ma altresì attraverso *output* algoritmici, interfacce digitali e sistemi informativi interoperabili.

Non mi dilungo e passo la parola all'amico Marco, con una riflessione finale.

La tutela dell'affidamento legittimo e incolpevole del privato nei confronti della P.A. non è un privilegio né una concessione, ma l'espressione di un principio fondamentale dello Stato di diritto: chi si rapporta in buona fede con l'Amministrazione ha diritto a non vedere tradita la propria fiducia.

La Giurisprudenza e il Legislatore stanno costruendo un sistema di garanzie sempre più solido a presidio di questo valore.

Sta anche a noi avvocati applicarlo, dandogli effettività nella pratica quotidiana, a maggior ragione oggi, in un momento in cui, con l'intelligenza artificiale, la concreta tutela dell'affidamento è ancora tutta da costruire.

Grazie per l'attenzione.

Giulia Corona

*Il presente scritto riprende la relazione tenuta a Treviso il 23 ottobre 2026, nell'ambito del Congresso Giuridico "*Nuove sfide per l'avvocatura*", organizzato dall'Associazione Avvocati Amministrativisti del Veneto e promossa dall'Ordine degli Avvocati di Treviso e dalla

Fondazione dell'Avvocatura Trevigiana, nella sessione titolata: "*P.A e tutela risarcitoria alla luce della giurisprudenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione*".

[1] Sulla distinzione tra affidamento legittimo e incolpevole, si vedano, per tutte, Cassazione civile, sezione I, 28 maggio 2026, n. 16807; Consiglio di Stato, sezione VI, 7 marzo 2025, n. 1910; Tar Campania, sezione II, 1° giugno 2026, n. 3428. Si veda anche TAR Sardegna, sezione II, 9 aprile 2019, n. 332, che, significativamente, rileva come "*nell'affidamento secondo buona fede, la fiducia riposta nell'altrui correttezza non assume rilevanza giuridica se non nel momento nel quale l'affidamento è stato deluso e chiede riparazione. Invece, la tutela dell'affidamento legittimo è strutturata in modo da prevenirne la delusione. La fiducia del privato, nel rapporto con l'amministrazione, sarà delusa se nel procedimento amministrativo, non viene assicurato il contraddittorio, non viene assicurata una adeguata istruttoria, in linea generale non vengono rispettate le garanzie procedimentali, non viene assegnato il giusto peso all'interesse del privato, non viene motivato il provvedimento amministrativo in modo congruo*"; la sentenza è citata in A. Antico, *Il legittimo affidamento del privato nei confronti dell'Amministrazione*, Nota a Tar Veneto, sezione III, 17 giugno 2019, n. 725, in www.amministrativistiveneti.it.

[2] In pratica, l'affidamento è legittimo perché si fonda su un atto o un comportamento formalmente riferibile alla Pubblica Amministrazione; ma dev'essere anche incolpevole, richiedendosi che la convinzione del privato sulla legittimità dell'azione della P.A. non sia inficiata da colpa, dolo, negligenza nella riconoscibilità dell'illegittimità del provvedimento. Cfr. Corte Costituzionale, 26 giugno 2025, n. 88: "*nel nostro ordinamento, come in quello europeo (sin da CGCE, sentenza 22 marzo 1961, nelle cause riunite 42 e 49/59, Societé nouvelle des usines de Pontiene – Aciéres du Temple, SNUPAT) è riconosciuta tutela all'affidamento solo se legittimo, vale a dire se incolpevole o fondato sulla buona fede*".

[3] Cfr. per tutte, CGUE, 3 maggio 1978, C-112/77, **Töpfe**r, secondo cui il principio della tutela del legittimo affidamento fa parte dell'ordinamento giuridico comunitario e la sua inosservanza costituirebbe "*una violazione del Trattato o di qualsiasi regola di diritto relativa alla sua applicazione*"; CGUE, 20 dicembre 2017, C-322/16, Global Starnet, secondo cui il principio dell'affidamento costituisce un corollario del principio della certezza del diritto. CGUE, 14 marzo 2013, C-545/11, Agrargenossenschaft Neuzelle, secondo cui il principio della tutela del legittimo affidamento rientra fra i principi fondamentali dell'Unione e il diritto di avvalersi del suddetto principio si estende ad ogni soggetto nel quale un'istituzione dell'Unione ha fatto sorgere fondate speranze, e che "*costituiscono un esempio di assicurazioni idonee a far nascere fondate aspettative, a prescindere dalla forma*

in cui vengono comunicate, informazioni precise, incondizionate e concordanti che promanano da fonti autorizzate ed affidabili"; negli stessi termini, CGUE, 23 gennaio 2019, C-419/17, Deza. CGUE, 22 settembre 2022, in cause riunite da C-475/20 a C-482/20, secondo cui la tutela del legittimo affidamento non opera se l'imprenditore avveduto poteva aver sentore del probabile mutamento della tassazione in un determinato settore a rischio.

[4] In dottrina, per il contributo fondamentale nell'introduzione del principio di affidamento nei rapporti di diritto pubblico, si veda F. Merusi, *L'affidamento del cittadino*, Milano, 1970.

[5] La sentenza richiama Cons. Stato, IV, 15 luglio 2008, n. 3536; Cons. Stato, sezione V, 12 maggio 2015, n. 2356; conforme Sezione V, 10 giugno 2015, n. 2846.

[6] Legge 7 agosto 2015, n. 124.

[7] Decreto-Legge 31 maggio 2021, n. 77 convertito in Legge 29 luglio 2021, n. 108.

[8] Legge 2 dicembre 2025, n. 182.

[9] Cfr., per tutte, Consiglio di Stato. Sezione IV, 13 maggio 2026, n. 3781.

[10] Legge 7 agosto, n. 124.

[11] Consiglio di Stato, sezione IV, sentenze 7 maggio 2025, n. 3876 e 14 agosto 2024, n. 7134; sezione VI, 27 febbraio 2024, n. 1926.

[12] Per tutte, Cons. Stato, Adunanza Plenaria, 17 ottobre 2017, n. 8; Consiglio di Stato, sezione II, 6 maggio 2024, n. 4078; Consiglio di Stato, sezione IV, 24 settembre 2026, n. 7071; Corte Costituzionale, 26 giugno 2025, n. 88.

[13] Sul punto si veda anche Tar Veneto, sez. II, 16 dicembre 2025, n. 2401, che valorizzando il carattere "incolpevole" che deve avere l'affidamento per essere tutelato, chiarisce che "*Nel caso di falsa rappresentazione dei fatti si è in presenza di un comportamento non conforme alla legge e a buona fede in senso oggettivo, sicché non è configurabile un interesse pubblico alla tutela del soggetto che se ne è reso responsabile; per contro vi è un interesse pubblico in re ipsa alla rimozione dell'atto viziato, che non richiede quindi alcun bilanciamento con l'interesse del privato inciso*"; più flessibile nella valutazione delle circostanze del caso concreto è il Tar Toscana, sez. III, 16 aprile 2026, n. 722, il quale – tenendo conto delle esigenze di certezza del diritto e degli effetti distorsivi che si determinerebbero sulla sicurezza dei traffici giuridici nel caso in cui si potesse procedere, a distanza di decenni dal rilascio, all'annullamento del titolo edilizio – ritiene

che, trattandosi di autotutela doverosa solo nell'*an*, l'amministrazione resta "*libera di procedere o meno all'annullamento d'ufficio, tenendo conto dell'affidamento degli interessati, secondo un approccio casistico, che accerti l'eventuale rimproverabilità ai medesimi, dei fatti non corrispondenti alla realtà che possono avere dato luogo al rilascio di un titolo illegittimo*"; nel caso esaminato dal Tar Toscana, si trattava di annullamento a distanza di anni di titoli edilizi, in relazione ai quali le informazioni fuorvianti erano state rese non dagli attuali proprietari ma dagli originari costruttori.

[14] Per tutte, cfr. Consiglio di Stato sezione IV, 3 novembre 2025, n. 8521.

[15] Cfr. per tutte, Cons. Stato, Sezione V, 20 dicembre 2024, n. 10265.

[16] Nella stessa sentenza, si precisa che "*l'omesso riconoscimento dell'indennizzo è tuttavia privo di impatto sulla validità ed efficacia del provvedimento impugnato poiché, come già affermato in giurisprudenza, «dall'autonomia sul piano sostanziale di questa disposizione amministrativa di esborso finanziario rispetto al presupposto ritiro di un precedente provvedimento per sopravvenute ragioni di interesse pubblico si evince innanzitutto che la mancata previsione di tale forma di ristoro non comporta l'invalidità della determinazione assunta in autotutela, in applicazione del principio di carattere generale utile per inutile non vitiatur (art. 1419 cod. civ.)» (Cons. stato, Sezione V, 8 marzo 2017, n. 1100)*".

[17] In materia di indennizzo da revoca *ex* articolo 21-*quinquies* cit., si veda ancora e per tutte TAR Campania, Sezione I, 20 gennaio 2026, n. 389, secondo cui va escluso l'indennizzo "*laddove non vi sia affidamento legittimo da tutelare – perché il privato abbia dato causa, con la propria condotta negligente, alla situazione di inopportunità rimossa con l'atto di revoca"; in tali casi, infatti, "viene meno la ratio posta a fondamento dell'obbligo di indennizzo, con la conseguenza che quest'ultimo non potrà essere liquidato, per difetto di un elemento costitutivo*".

[18] Consiglio di Stato, sezione V, 11 maggio 2026, n. 3637; Consiglio di Stato, sezione IV, 12 marzo 2024, n. 2372: "*all'impresa che partecipa ai pubblici appalti è richiesto un grado di professionalità e diligenza superiore alla media: una diligenza che non riguarda solo l'esecuzione del contratto, ma anche le fasi prodromiche e genetiche, tra cui, in primo luogo quello della redazione degli atti necessaria alla partecipazione alla gara*".

[19] Tar Veneto, sez. II, 7 agosto 2026, n. 1701.

[20] Come precisato dal Tar Veneto, sez. II, 31 luglio 2026, n. 1688, in un caso di revoca della delibera di adozione di una variante urbanistica, infatti, "*i contenuti della prima fase (adozione) non assumono, evidentemente, caratteri di stabilità e/o di acquisizione, da parte dei privati, di vantaggi direttamente tutelabili*", in quanto l'amministrazione, nell'esercizio dello *ius variandi*, può decidere come procedere nell'evoluzione della pianificazione (parziale e generale). "*In altri termini, nel corso dello sviluppo procedimentale ben possono compiersi e deliberarsi mutamenti in termini di modifiche e affinamenti, nella gestione del territorio, sia a livello di individuazione degli utilizzi e delle destinazioni di suoli, sia a livello di determinazione dei correlati parametri economici. Senza che si possano considerare "vincolanti" le valutazioni pregresse, esplicate in precedenti "fasi", visto che solo l'approvazione dello strumento pianificatorio è idonea a determinare il definitivo assetto territorio ed a consolidare le scelte pianificatorie dell'amministrazione con il conseguente effetto conformativo*". In merito alla dinamica delle previsioni, fra adozione e approvazione, dello strumento urbanistico, con sussistenza in capo alla P.A. di ampia discrezionalità, si richiamano TAR Lombardia, sezione II, 6 luglio 2026, n. 3552; TAR Campania, Napoli, sezione II, 5 giugno 2025, n. 4283; TAR Sicilia, sezione III, 23 gennaio 2024, n. 223; Cons. Stato sez. V, 4 novembre 2024, n. 8718; sez. II, 18 maggio 2020, n. 3163; 20 gennaio 2020, n. 456.

[21] Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 22 dicembre 1999, n. 24.

[22] Consiglio di Stato sezione IV n. 10965 del 18 dicembre 2023. Il sovradimensionamento degli standard minimi di cui al d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, se sufficientemente contenuto, non necessita di una apposita giustificazione urbanistica, rientrando nell'ambito della discrezionalità della Amministrazione la possibilità di scostamento dagli stessi. Le uniche evenienze che richiedono una più incisiva motivazione degli strumenti urbanistici generali sono date dal superamento degli standards minimi di cui al d.m. 2 aprile 1968, con riferimento alle previsioni urbanistiche complessive di sovradimensionamento, indipendentemente dal riferimento alla destinazione di zona di determinate aree. Un esempio potrebbe essere quello del sovradimensionamento delle aree a verde pubblico e parchi urbani per il quale il Comune deve dimostrare attraverso studi demografici, ambientali o climatici che il territorio soffre di una specifica carenza di ossigenazione, isole di calore o che vi è un progetto sovracomunale (es. creazione di un grande parco fluviale o forestazione urbana) che giustifica quella quantità di suolo sottratta all'edificabilità.

[23] Cfr. Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 8 gennaio 1986, n. 1; Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria 9 giugno 2016, n. 11, secondo cui il privato, al fine di consolidare la propria posizione, sarebbe onerato di procedere alla notifica della sentenza, che renderebbe irrilevante ogni sopravvenienza lesiva della posizione giuridica soggettiva formatasi e

consolidatasi con la pronuncia giurisdizionale passata in giudicato: "*nella contrapposizione fra naturale dinamicità dell'azione amministrativa nel tempo ed effettività della tutela, un punto di equilibrio è stato tradizionalmente rinvenuto nel principio generale per cui l'esecuzione del giudicato può trovare limiti solo nelle sopravvenienze di fatto e diritto antecedenti alla notificazione della sentenza divenuta irrevocabile*".

[24] Consiglio di Stato, sezione IV, 18 dicembre 2023, n. 10976, che ha rilevato come "*proprio la materia della pianificazione urbanistica e l'esercizio dei relativi poteri, da parte delle amministrazioni territoriali e locali coinvolte, hanno costituito ab antiquo un "banco di prova" della tutela del principio e dei suoi limiti; un ambito dove contemperare la "dimensione soggettiva" con i valori "super-individuali" contemplati nella pianificazione*". Successivamente, il Consiglio di Stato, sezione IV, 13 luglio 2026, n. 5602, ha deciso il ricorso per l'ottemperanza proposto da Coima, ritenendo che il Comune avesse ottemperato, fornendo adeguata motivazione delle sue scelte pianificatorie.

[25] Consiglio di Stato, sezione IV, 2 aprile 2026, n. 2690; Consiglio di Stato, sezione IV, 27 maggio 2026, n. 4301.

[26] Consiglio di Stato, sezione IV, 18 dicembre 2023, n. 10976 cit.

[27] Il principio è ribadito anche da Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, n. 16 del 2023.

[28] Cons. Stato, sezione VI, 2 gennaio 2024, n. 22; Consiglio di Stato, sezione II, 8 febbraio 2024, n. 1299.

[29] Cfr., di recente, Tar Lazio, sezione II *bis*, 14 ottobre 2026, n. 16028.

[30] La giurisprudenza amministrativa ha ripetutamente affermato che, affinché il proprietario di una costruzione abusiva possa essere destinatario dell'ordine di demolizione, non occorre stabilire se egli sia responsabile dell'abuso, poiché la stessa disposizione – articolo 31, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001 – si limita a prevedere la legittimazione passiva del proprietario non responsabile all'esecuzione dell'ordine di demolizione, senza richiedere l'effettivo accertamento di una qualche sua responsabilità (Consiglio di Stato, sez. I, 23 settembre 2022, n. 1512; Consiglio di Stato, sezione VI, 4 agosto 2025, n. 6875; Consiglio di Stato, sezione II, 27 giugno 2025, n. 5622; Consiglio di Stato, sezione II, 20 gennaio 2026, n. 425; Consiglio di Stato, sezione II, 29 settembre 2025, n. 7597; Consiglio di Stato, sezione VI, 28 maggio 2025, n. 4640, che precisa che "*l'attività di repressione degli abusi edilizi, attraverso l'ordinanza di demolizione, avendo natura vincolata, non necessita della previa comunicazione di avvio del procedimento ai soggetti interessati, dovendo*

considerarsi che la partecipazione del privato al procedimento comunque non potrebbe determinare alcun esito diverso. Non ha rilievo, infatti, la circostanza che l'immobile è stato acquistato da un terzo già nel medesimo stato di fatto e diritto in cui si trovava, dal momento che i provvedimenti sanzionatori a contenuto ripristinatorio/demolitorio riferiti ad opere abusive hanno carattere reale, con la conseguenza che la loro adozione prescinde dalla responsabilità del proprietario o dell'occupante l'immobile, applicandosi gli stessi anche a carico di chi non abbia commesso la violazione, ma si trovi al momento dell'irrogazione in un rapporto con la res tale da assicurare la restaurazione dell'ordine giuridico violato. Tra l'altro, l'ordine di demolizione di un abuso edilizio è atto vincolato e non richiede una specifica valutazione delle ragioni di interesse pubblico, né una comparazione di questo con gli interessi privati coinvolti e sacrificati, non essendovi alcun affidamento tutelabile alla conservazione di una situazione di fatto abusiva che il mero decorso del tempo non sana"; Consiglio di Stato, sezione II, 24 gennaio 2025, n. 532; Consiglio di Stato, sezione VII, 23 luglio 2025, n. 6552.

[31] Nello stesso senso Tar Veneto, sez. II, 25 luglio 2024, n. 1959.

[32] In argomento, si veda Michele Ricciardo Calderaro, *Pubblica Amministrazione e Intelligenza Artificiale: la nuova "legalità algoritmica". L'affidamento digitale*, Giurisprudenza Italiana, n. 8-9/2026, 29 settembre 2026, pagine 1940 e seguenti.

[33] Per tutte, va ricordata – per l'attualità dei principi espressi – la sentenza del Consiglio di Stato, 4 febbraio 2020 n. 881, in un caso di una procedura di mobilità di alcuni insegnanti, svolta sulla base di un algoritmo non conosciuto e che non ha correttamente funzionato, il quale ha disposto i trasferimenti senza tener conto delle preferenze espresse, pur in presenza di posti disponibili nelle province indicate. Il Consiglio di Stato, pur affermando che la c.d. rivoluzione digitale vada incoraggiata nell'adozione di decisioni sia vincolate sia discrezionali, rappresentando per l'amministrazione e per il cittadino un guadagno in termini di efficienza e neutralità (rispondendo ai canoni di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa), ciò nondimeno "*l'utilizzo di procedure informatizzate non può essere motivo di elusione dei princìpi che conformano il nostro ordinamento e che regolano lo svolgersi dell'attività amministrativa*". Con la conseguenza che il ricorso all'algoritmo va correttamente inquadrato in termini di modulo organizzativo, di strumento procedimentale ed istruttorio, soggetto alle verifiche tipiche di ogni procedimento amministrativo, il quale resta il *modus operandi* della scelta autoritativa, da svolgersi sulla scorta della legislazione attributiva del potere e delle finalità dalla stessa attribuite all'organo pubblico, titolare del potere.

[34] Per l'introduzione di strumenti digitali (fascicolo informatico, identità digitale,

piattaforme di gestione telematica dei procedimenti), si veda il Codice dell'amministrazione digitale, il cui articolo 12, dedicato all'uso delle tecnologie nell'azione amministrativa, prescrive il principio generale secondo cui le Amministrazioni, nell'organizzare autonomamente la propria attività, debbano utilizzare le tecnologie per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione nel rispetto dei principi di uguaglianza e non discriminazione, nonché per l'effettivo riconoscimento dei diritti e degli interessi dei cittadini, ovviamente anche dell'affidamento qualificato riposto nell'azione amministrativa digitale. Si vedano anche le norme dedicate alla c.d. cittadinanza digitale, con le quali "*chiunque*" ha diritto all'utilizzo, in modo trasparente e sempre sorvegliato delle tecnologie digitali nel rapporto con le Amministrazioni (articoli 3 e 3-*bis*); che i servizi pubblici *on-line* devono essere erogati in "*forma semplice ed integrata*" (articolo 7); che le Amministrazioni, con appositi programmi di alfabetizzazione digitale, promuovono iniziative volte a favorire la diffusione della cultura digitale tra i cittadini, anche al fine di favorire lo sviluppo di competenze informatiche e l'utilizzo dei servizi digitali delle Amministrazioni (articolo 8), agevolando ogni forma di uso delle nuove tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini al processo democratico e per facilitare l'esercizio dei diritti politici e civili e migliorare la qualità dei propri atti (articolo 9).