

Publicato il 12/05/2025

**N. 00186/2025 REG.PROV.COLL.**

**N. 00195/2024 REG.RIC.**



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo**  
**sezione staccata di Pescara (Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 195 del 2024, integrato da motivi aggiunti, proposto da E. S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato G. D. T., con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Comune di Francavilla al Mare, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato P. S., con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***nei confronti***

A. B., M. D. M., non costituiti in giudizio;

***per l'annullamento***

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

dell'Ordinanza di "sospensione lavori parziale", comunicata a mezzo pec in data 18.6.2024, Protocollo n.ro 2024-PROT-28106 emessa dal Comune di Francavilla al Mare, SETTORE III – Attività Tecniche e Ambientali e di ogni atto alla stessa conseguenziale, presupposto o comunque connesso

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da E. S.R.L. il 5/9/2024 :

provvedimento di "annullamento in via di autotutela in parte qua, ai sensi dell'art. 21 nonies della L. n. 241/1990 e s.m.i., del P. di C. n. 5 del 22.01.2024 rilasciato alla Ditta E. S.r.l. di G.

G.” Protocollo N. 0035257 in data 01/08/2024, non notificato; Comunicazione di avvio del procedimento ex artt. 7, 8 e segg. della Legge n. 241/1990, notificato ad E. s.r.l. in data 1.7.2024

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Francavilla al Mare;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 marzo 2025 il dott. Massimiliano Balloriani e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

Con atto del 1° agosto 2024 il Comune di Francavilla al Mare, richiamando l'articolo 21onies della legge 241/1990, ha annullato “in parte qua” il permesso di costruire n. 05/2024 rilasciato a E. s.r.l. il 22 gennaio 2024 per un edificio plurifamiliare nella zona turisticoresidenziale «ZR15».

L'annullamento ha riguardato esclusivamente i metri cubi ammessi a titolo di premio volumetrico del 20% previsto dalla legge regionale Abruzzo 49/2012.

Tale ultimo provvedimento, impugnato con i motivi aggiunti, è stato preceduto dall'ordinanza di sospensione parziale dei lavori del 18 giugno 2024 (quest'ultimo impugnato con il ricorso introduttivo) e dalla comunicazione di avvio di procedimento del 1° luglio 2024.

A fondamento dell'autotutela l'amministrazione ha richiamato la delibera consiliare n. 55 del 16 ottobre 2023 – intervenuta dopo la domanda ma prima del rilascio del titolo – con la quale la “Zona 15” è stata esclusa dall'applicazione dei bonus volumetrici per ragioni di contenimento del carico urbanistico e di tutela paesaggistica della fascia costiera.

E. s.r.l., come accennato, ha impugnato il provvedimento di sospensione con il ricorso introduttivo (congiuntamente alla delibera 55 del 2023), articolando le seguenti censure: - il provvedimento di sospensione dei lavori a mente del testo unico edilizia presupporrebbe la illegittimità degli stessi, viceversa nel caso di specie sono stati sospesi dei lavori autorizzati quando il permesso di costruire non era stato ancora annullato; - l'affidamento del privato e il tempo trascorso non legittimerebbero un eventuale annullamento sulla base del mero interesse al ripristino della legalità violata; - la delibera 55 del 16 ottobre 2023 non mirerebbe a escludere nella zona 15 interventi con premio di cubatura come quello in questione; - la delibera di esclusione di alcune aree comunali dai benefici volumetrici di cui alla legge in esame sarebbe illegittima (e l'interesse alla sua impugnazione sarebbe sorto con l'adozione dell'atto

applicativo) in quanto non adottata con le forme procedurali tipiche dei provvedimenti di pianificazione urbanistica, con ciò violando ancora una volta l'affidamento di parte ricorrente; - non sarebbe comunque consentito alla stessa P.A. di deliberare sulle misure di cui al comma 1 dell'art. 3 della legge regionale 49 del 2012, che sarebbe quindi inderogabile laddove ha previsto misure premiali del 20% (ciò senza contare la irragionevolezza e contraddittorietà del comportamento del Comune che, in altre occasioni, avrebbe favorito costruzioni vicine da parte di privati facendo convergere sui lotti una maggiore volumetria con percentuali ben maggiori, in cambio della cessione volontaria di strade viceversa già destinata da lungo tempo a uso pubblico).

Nel ricorso introduttivo è anche spiegata domanda di risarcimento, "anche in via subordinata", comprensiva del danno emergente (derivante da un degrado dei materiali, dal danno alla immagine per la sospensione, da penali contrattuali varie) oltre al lucro cessante (derivante dalla perdita di clientela dovuta alla pausa nei lavori proprio nei mesi estivi con maggiore afflusso di potenziali clienti).

Questo Tribunale ha respinto la istanza cautelare.

La ricorrente, come già accennato, ha poi depositato motivi aggiunti avverso il provvedimento di annullamento parziale in autotutela.

Con essi ha richiamato tutte le censure già esposte con il ricorso introduttivo, quindi in via derivata, deducendo anche i seguenti ulteriori profili e censure proprie: - omessa notifica del provvedimento impugnato; - vizi formali della notifica e del contenuto dell'avviso di avvio del procedimento di annullamento; - violazione dei principi di proporzionalità, adeguatezza e ragionevolezza, nonché di tutela dell'affidamento suscitato e difetto di adeguata valutazione dell'interesse pubblico, attesa anche la probabile condanna del Comune in sede di domanda risarcitoria; - la delibera consiliare n. 55 del 15.10.2023 esclude l'applicazione della L.R. 49/2012 per la tipologia di intervento di ampliamento di cui all'art. 2 della Legge Regionale 49/2012 ma non per le ipotesi di "ristrutturazione" e "demolizione e ricostruzione" dello stesso articolo, nelle quali ricade l'intervento di cui al PdC 5/2024; - anche ammesso, contrariamente a quanto sostenuto nel ricorso introduttivo, che l'art. 3 della legge regionale 49 del 2012 sarebbe discrezionalmente derogabile laddove ha previsto misure premiali del 20%, non potrebbe a tal fine ritenersi attuale uno studio di valutazione operato circa dieci anni prima.

La ricorrente ha proposto istanza risarcitoria anche con i motivi aggiunti, sia per il danno emergente sia per il lucro cessante, evidenziando la propria carenza di colpa, atteso che la delibera n. 55 del 2023 non era stata ancora adottata al momento della istanza di permesso di costruire ma lo era invece al momento del suo rilascio da parte del Comune resistente.

Quest'ultimo si è costituito controdeducendo e opponendosi al ricorso, oltre a dedurre la inammissibilità del ricorso avverso la delibera 55 del 2023, per tardività.

Alla udienza del 21 marzo 2025 la causa è passata in decisione.

E' infondata la deduzione di inammissibilità del ricorso, atteso che l'interesse all'impugnazione della delibera 55 del 2023 è sorto con il primo atto applicativo di essa, vale a dire il provvedimento di sospensione impugnato congiuntamente, con il ricorso introduttivo.

Il ricorso introduttivo è improcedibile quanto alla domanda di annullamento del provvedimento di sospensione dei lavori, atteso che tale provvedimento è stato emanato dal Dirigente dell'Area tecnica il 18 giugno 2024; e con tale atto si disponeva la sospensione delle opere corrispondenti ai volumi assentiti in deroga (bonus del 20%) sino alla definizione del procedimento di autotutela.

Poiché è stato poi adottato il provvedimento di autotutela, impugnato con i motivi aggiunti, appare evidente che la parte ricorrente non ha più un interesse caducatorio avverso tale provvedimento di sospensione, essendo lo stesso giunto al termine naturale della sua efficacia come originariamente stabilito, anche a prescindere dalla generale previsione di una sua efficacia limitata a 45 gg come per legge (art. 27 TUE).

Sulla fondatezza della domanda risarcitoria si dirà invece a breve con considerazioni valevoli in via generale sia per il ricorso introduttivo sia per i motivi aggiunti; quanto alla delibera 55 del 2023, le questioni saranno pure trattate nel prosieguo.

Il ricorso per motivi aggiunti è infondato sia con riguardo alle censure proprie che a quelle dedotte in via derivata.

I vizi formali attinenti l'avviso di avvio del procedimento appaiono non invalidanti, atteso che la ricorrente è comunque venuta a conoscenza dell'avviso stesso, tanto che lo ha depositato in giudizio e ha finanche partecipato al procedimento presentando memorie.

Lo scopo principale dell'avviso è proprio quest'ultimo, di partecipazione, ed è stato dunque raggiunto; pertanto quelle dedotte appaiono poter al massimo rilevare come irregolarità e non come invalidità.

La disciplina di cui all'articolo 21 octies della legge 241 del 1990 impedisce l'effetto viziante sul provvedimento a valle, se quest'ultimo comunque non avrebbe potuto avere contenuto diverso; nel caso di specie la ricorrente ha invece partecipato al procedimento, dunque a maggior ragione il vizio non assume rilievo sostanziale.

Anche la omessa notifica del provvedimento impugnato non ha carattere invalidante, trattandosi di fase di perfezionamento dell'efficacia e può dunque discutersi al più della decorrenza degli effetti nei confronti del destinatario ma non di contrarietà alla legge del suo contenuto.

Nel caso di specie, peraltro, appare raggiunto lo scopo della conoscenza da parte del destinatario.

Come rilevato poi dal Comune, le ragioni di pubblico interesse sono dettate dalla esigenza di adeguare in concreto l'attività edilizia a quanto stabilito con la delibera 55 del 2023, che ha espresso e motivato la esigenza di mitigare l'eccessiva urbanizzazione in determinate aree.

Il fatto che in altri provvedimenti tale finalità sia stata illegittimamente contraddetta non vale ai fini della sussistenza di un sintomatico vizio di eccesso di potere, atteso che il termine di paragone in un giudizio di validità non può essere appunto un atto illegittimo.

A prescindere poi dalla illegittimità di tali ultimi atti, il vizio sintomatico, in quanto tale, cioè indiretto, è del tutto inutile e cedevole allorché il giudice riconosca in via diretta, come nel caso di specie, la legittimità dell'atto esposto al suo esame.

Quanto alla circostanza che l'annullamento parziale possa comportare il totale abbattimento della costruzione, si tratta di un mero fatto-conseguenza, che peraltro sarà accertato e valutato in concreto in fase esecutiva, a valle dell'annullamento parziale del titolo; pertanto non incide sulla legittimità del provvedimento adottato.

Ciò potrebbe semmai rilevare sulla eventuale domanda risarcitoria, ove fondata, cioè sul piano delle conseguenze materiali economiche negative, come si verificherà infra.

Come pure rilevato dal Comune nella propria memoria, del resto, nelle stesse difese della parte ricorrente appare scorgersi a tratti che la riduzione volumetrica dovuta non sarebbe molto rilevante se rapportata al complesso (il ricorrente afferma ciò per sottolineare la carenza di un interesse pubblico concreto sul piano dell'impatto urbanistico).

A tal proposito, si osserva poi che l'interesse pubblico non può essere visto in moto atomistico, perché se così fosse ogni privato destinatario di un provvedimento di annullamento di un titolo edilizio potrebbe sostenere che la sua costruzione poco incide sul complesso dell'edificato comunale: è viceversa evidente che, al di là di situazioni limite, la conformazione alla disciplina urbanistica ha un interesse pubblico in sé che ha respiro generale e deriva dalla esigenza che tale sviluppo sia coerente e ordinato, al fine di garantire che sia attuata la funzione pianificatoria, come ordinata somma di tante parti a comporre il tutto.

Con riferimento alla ulteriore censura, si sottolinea poi che la delibera 55 del 2023, contrariamente a quanto sostenuto da parte ricorrente, ha usato espressioni del tutto generali (disponendo che in tutto l'ambito individuato delle dette zone 15 sono esclusi gli interventi su immobili che comportino l'applicazione di bonus volumetrici), sicché non può sostenersi che essa si applichi solo ad alcuni bonus e non ad altri, o che abbia voluto escludere i bonus della legge regionale solo nei casi in cui erano consentiti altri premi di volumetria. Del resto la

funzione della delibera del Comune in argomento è proprio quella di limitare sul suo territorio l'applicazione della legge regionale 49 del 2012.

Ai sensi dell'articolo 2 comma 1 della legge regionale 49 del 2012, "Con deliberazione di Consiglio comunale i Comuni possono, decidere, sulla base di specifiche valutazioni o ragioni di carattere urbanistico, edilizio, paesaggistico, ambientale, in relazione alle caratteristiche proprie delle singole zone ed al loro diverso grado di saturazione edilizia e della previsione negli strumenti urbanistici dei piani attuativi, di avvalersi, su tutto il territorio comunale o parti di esso, delle misure incentivanti previste dall'articolo 3, commi 2 e 4 e dall'articolo 4, commi 2, 4 e 5 della presente legge. Il provvedimento comunale, di cui al presente comma, non riveste carattere di pianificazione o programmazione urbanistica comunque denominata".

Il dato testuale della disposizione in questione dunque innanzitutto evidenzia la infondatezza delle censure riguardanti la omessa procedura tipica di approvazione dei piani regolatori comunali, atteso che la delibera non appartiene a tale categoria, pur avendo carattere di generalità.

La disposizione di cui all'articolo 1 comma 2 della legge regionale poi fa riferimento alle misure incentivanti previste dall'articolo 3, commi 2 e 4 e dall'articolo 4, commi 2, 4 e 5 della medesima legge.

A un primo esame, dunque, essa non fa espresso riferimento all'articolo 3 comma 1 della legge stessa (ove si dispone che "In favore degli interventi di ristrutturazione, ampliamento o di demolizione e successiva ricostruzione, di immobili residenziali, i Comuni riconoscono, quale misura premiale, una volumetria supplementare nella misura del 20 per cento della volumetria edificata esistente, fermo restando il rispetto degli standard minimi previsti dal D.M. 1444/68, al momento dell'entrata in vigore della presente legge laddove il proprietario reperisca gli standard necessari per l'ampliamento, ovvero provveda alla monetizzazione degli standard richiesti con le modalità indicate al comma 2").

Si tratta tuttavia di un mero difetto di coordinamento, atteso che le disposizioni di cui all'articolo 2 commi 1 e 2 (che peraltro sono tra loro funzionalmente connessi sul piano semantico, essendo il secondo una integrazione del primo, e dunque non assoggettabili ad applicazione disgiunta) della legge regionale 49 del 2012 postulano pur sempre, per la loro applicazione, che il Comune non abbia ritenuto di escludere da alcune parti del suo territorio le misure incentivanti di riqualificazione urbana di cui agli articoli 2 (disposizioni comuni), 3 (edifici residenziali) e 4 (non residenziali).

Dunque i Comuni "possono" avvalersi o meno di tali misure su parti del territorio (articolo 1 comma 2), e solo una volta che hanno scelto di avvalersene devono poi tenere conto della

conseguente disciplina incentivante (quindi “riconoscono” l’ulteriore 20% solo in presenza delle condizioni stabilite dal comma 1 dell’articolo 3 o il 40% in presenza di quelle stabilite dal comma 4).

Sulla natura di tali piani e sul potere discrezionale del Comune si rinvia a quanto compiutamente illustrato con la sentenza 145 del 2024 di questo Tribunale, dove è illustrata anche la base costituzionale del potere che conservano i Comuni di adattare comunque le misure alle singole zone e alle singole loro esigenze (“*caratteristiche proprie delle singole zone*”), in relazione ai fini individuati dal legislatore nazionale e ripresi da quello regionale.

A tal proposito, nella delibera 55 del 2023 risultano compiute quelle “valutazioni o ragioni di carattere urbanistico, edilizio, paesaggistico, ambientale, in relazione alle caratteristiche proprie delle singole zone ed al loro diverso grado di saturazione edilizia”, e su tale aspetto le censure appaiono generiche e non affatto puntali.

Non si contesta nel merito, in modo puntuale e documentato, lo studio che ha portato a escludere determinate zone, ma ci si limita sostanzialmente ad affermare che detta analisi non sarebbe aggiornata, solo perché risalente a circa 10 anni prima (si tratta di una mera petizione di principio dunque: è tutto da dimostrare che uno studio di 10 anni fa non sia più utilizzabile e del tutto superato).

Resta da esaminare la censura relativa alla legittimità della sospensione dei lavori ex articolo 27 comma 3 TUE, non ai fini caducatori ma risarcitori, e ciò solo per completezza di argomentazioni, essendo comunque il risarcimento infondato in radice anche per altre ragioni di seguito esposte.

Anche tale censura è infondata perché secondo la giurisprudenza tale potere di sospensione ha natura cautelare e mira a mantenere la *res adhuc integra*, anche nell’interesse del suo destinatario, che così non aggrava, nelle more dell’adozione dell’atto finale di aututela, il peso economico che dovrà sostenere in caso di demolizione (cfr. Consiglio di Stato sentenza 7099 del 2019); non v’è dunque alcuna limitazione, in giurisprudenza, alle sole costruzioni realizzate in assenza di titolo.

Può in conclusione giungersi quindi a esaminare la domanda di risarcimento del danno.

La stessa è infondata per difetto del nesso di causalità giuridica, con riferimento al danno emergente.

Sulla base del principio espresso dall’articolo 1227 c.c., il comma 3 secondo periodo dell’articolo 30 cpa stabilisce che “Nel determinare il risarcimento il giudice valuta tutte le circostanze di fatto e il comportamento complessivo delle parti e, comunque, esclude il

risarcimento dei danni che si sarebbero potuti evitare usando l'ordinaria diligenza, anche attraverso l'esperimento degli strumenti di tutela previsti.”.

Qui il concetto di diligenza non rileva solo sul piano soggettivo della colpa ma anche su quello della omessa tenuta del comportamento “diligente atteso” (cd. doppia misura della diligenza), dunque anche sul piano del nesso di causalità giuridica tra il comportamento diverso, da quello atteso, e il danno.

Nel caso di specie la società ricorrente è un operatore economico attivo nel campo dell'edilizia (ha dunque rilievo la diligenza professionale: *“La conoscenza o la conoscibilità dei vizi di legittimità, ai sensi dell'art. 1176, comma 2, c.c., che inficiavano gli atti della procedura ... costituiscono il presupposto indefettibile per poter valutare la sussistenza dell'affidamento incolpevole in capo all'operatore privato, nel caso in cui la P.A., accortasi dei vizi di legittimità degli atti della procedura, abbia provveduto al loro annullamento in autotutela”*, cfr. Consiglio di Stato sentenza 3029 del 2025).

Nell'ambito di ogni attività economica esistono numerosi rischi che vanno valutati, monitorati e gestiti, secondo un'accorta *due diligence* (immobiliare nel caso di specie), attraverso una rete di figure professionali competenti per le aree oggetto dell'attività della impresa.

Era in sostanza pienamente nella sfera di controllo di parte ricorrente, o doveva esserlo, il poter conoscere le modifiche alla pianificazione e gli effetti giuridici invalidanti di tali modifiche sul suo titolo edilizio.

Mentre il privato cittadino inesperto potrebbe in linea teorica vedere valutato come incolpevole il proprio affidamento nell'atto rilasciato dal Comune e confidare senza riserva alcuna sulla sua stabilità e validità, ciò appare poco plausibile se riferito a un'azienda specializzata nel settore di attività in questione (del resto, la stessa parte ricorrente, nella propria ultima memoria, afferma quanto segue, in merito al rilievo del Comune secondo cui la notizia della delibera 55 del 2023 avrebbe avuto finanche risalto sulla stampa locale: *“Ma se anche la società E. fosse venuta a conoscenza del presunto articolo prodotto, proprio non si comprende perché avrebbe dovuto dare maggior peso ad un articolo di giornale rispetto all'operato concludente del Comune stesso che ha 10 approvato la richiesta di PdC”*).

Appare poco probabile che la ricorrente non sia venuta a conoscenza, prima di ottenere il rilascio del permesso di costruire, che già in tale momento, dopo la iniziale domanda, la disciplina comunale era stata modificata.

Una modifica di tale portata non passa certo inosservata tra i tecnici che di solito dirigono i grandi cantieri edilizi.

Il non aver verificato tale circostanza prima di iniziare i lavori, e durante gli stessi, appare in ogni caso, secondo l'id plerumque accidit, un comportamento gravemente imprudente e incauto, dunque gravemente colpevole, ai limiti della colpa cosciente (atteso che la pubblicazione sulla stampa rende presumibile proprio la conoscenza del rischio).

L'atto del Comune peraltro non ha un effetto sul piano materiale, ma solo abilitativo a una determinata attività (quindi al più sul piano della induzione in errore), dunque se tale attività è intrapresa e portata avanti quantomeno colpevolmente dal richiedente (perché, come visto, per la sua professionalità e le circostanze di fatto, non sussiste la idoneità a ritenersi indotto in errore incolpevole) non vi è un concorso di colpa ma la condotta di quest'ultimo appare del tutto assorbente sul piano causale (e l'articolo 30 cpa cit. può giustificare un totale assorbimento della causalità giuridica, cfr. Tar Potenza sentenza 704 del 2021).

Ciò poiché se avesse tenuto una condotta diligente, verificando con maggiore prudenza e perizia, e comunque tenendo conto del contrasto tra il permesso di costruire, al momento del rilascio (tempus regit actum), e la delibera comunale sopraggiunta, e si fosse dunque astenuto dal costruire utilizzando il bonus del 20% in contrasto con tale disciplina di Piano, la ricorrente avrebbe evitato il danno nella sua interezza, con riferimento al danno emergente ovviamente.

Sotto altro profilo, peraltro, questa volta sul piano della ingiustizia, potrebbe affermarsi anche che, data la gravità della colpa (adesso sul piano soggettivo) della ricorrente, mancherebbe proprio in radice l'affidamento tutelabile (che deve essere incolpevole), dunque la condotta del Comune, pur ove astrattamente idonea sul piano causale, non sarebbe comunque lesiva di una posizione di autodeterminazione meritevole di tutela (cfr. Consiglio di Stato sentenza 3029 del 2025; ad.pl. n. 19, 20 e 21 del 2021: *“l'affidamento tutelabile in via risarcitoria deve essere ragionevole, id est incolpevole. Esso deve quindi fondarsi su una situazione di apparenza costituita dall'amministrazione con il provvedimento, o con il suo comportamento correlato al pubblico potere, in cui il privato abbia senza colpa confidato”*).

Del resto, proprio sul piano della induzione, non può postularsi che, ogniqualvolta un Comune rilasci un titolo edilizio, ancorché illegittimo, ciò susciti un affidamento incolpevole in capo a chi costruisce.

Difatti, anche nel diritto penale, il rilascio del titolo edilizio, non solo non esclude la fattispecie incriminatoria del reato edilizio (dunque non si tratta di disapplicazione, Cassazione sentenza 112530 del 2025), ma può coesistere con l'elemento soggettivo di chi compie la condotta di realizzazione dell'immobile (Cassazione sentenza 45587 del 2024).

Quanto al lucro cessante, viceversa, la domanda di risarcimento del danno è infondata, perché l'aspettativa di incremento patrimoniale si fonda sulla pretesa alla legittimità del permesso di costruire, la cui illegittimità è invece confermata con la presente sentenza.

In altri termini, la responsabilità per aver generato un falso affidamento rende risarcibile solo l'interesse negativo (cfr. Consiglio di Stato sentenza 3029 del 2025; ad.pl. n. 19, 20 e 21 del 2021: *“Nel caso di provvedimento poi annullato, il soggetto beneficiario deve dunque vantare una fondata aspettativa alla conservazione del bene della vita ottenuto con il provvedimento stesso, la frustrazione della quale può quindi essere considerata meritevole di tutela per equivalente in base all'ordinamento giuridico. La tutela risarcitoria non interviene quindi a compensare il bene della vita perso a causa dell'annullamento del provvedimento favorevole, che comunque si è accertato non spettante nel giudizio di annullamento, ma a ristorare il convincimento ragionevole che esso spettasse”*) e non quello positivo, secondo lo schema di cui all'articolo 1338 c.c. (richiamato anche da Consiglio di Stato ad.pl. 21 del 2021, e cfr. anche sentenza 3029 del 2025); e ciò perché quello violato è un dovere (nella concezione che richiama l'articolo 2043 c.c.) o una obbligazione (per la teoria del contatto sociale qualificato come altra fonte legale di obbligazione, “altro atto o fatto idoneo”) “di protezione”, non un obbligo “di prestazione” teso a produrre un risultato utile; e alcuni infatti usano la definizione descrittiva di “obbligazione senza prestazione” (il comportamento secondo buona fede mira a evitare il falso affidamento che può causare danni, come spese inutili, come nel caso di specie sarebbero quelle per una parte delle opere edilizie realizzate e da demolire, ma non vi è l'obbligo di fare ottenere ciò che la controparte, con il suo falso affidamento, aveva in mente di realizzare; anzi è proprio l'assenza giuridica di un tale obbligo di realizzare il programma erroneamente supposto che rende l'affidamento falso e le spese stesse inutili).

Nel caso in esame, in conclusione, quanto al danno emergente manca dunque il nesso di causalità (essendo assorbente quello riferibile alla condotta colpevole di parte ricorrente) e comunque la ingiustizia del danno (perché l'affidamento, ove suscitato, non sarebbe comunque incolpevole e dunque tutelabile); quanto al lucro cessante manca in radice l'ingiustizia del danno (perché l'obbligazione o il dovere di proteggere l'affidamento non tutela l'interesse positivo ma solo quello negativo).

Tali circostanze sono state dedotte dal Comune, ma in ogni caso, trattandosi di elementi costitutivi della fattispecie, sono rilevabili d'ufficio, e le controdeduzioni sono mere difese (cfr. CGRS sentenza 93 del 2017).

Per tutto quanto esposto, il ricorso principale è in parte infondato in parte improcedibile; quello per motivi aggiunti è infondato.

Le spese possono essere compensate in virtù del principio di causalità della lite, data la difficoltà delle questioni trattate, specie sul piano risarcitorio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo sezione staccata di Pescara (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, dichiara in parte infondato e in parte improcedibile il ricorso introduttivo; dichiara infondato il ricorso per motivi aggiunti; dichiara infondata la domanda risarcitoria.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Pescara nella camera di consiglio del giorno 21 marzo 2025 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Passoni, Presidente

Massimiliano Balloriani, Consigliere, Estensore

Silvio Lomazzi, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**Massimiliano Balloriani**

**IL PRESIDENTE**

**Paolo Passoni**

**IL SEGRETARIO**