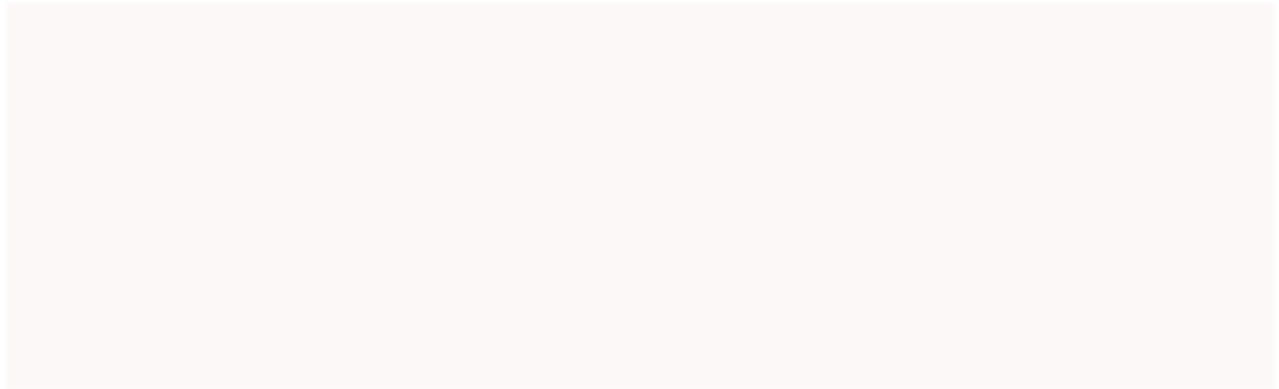




REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

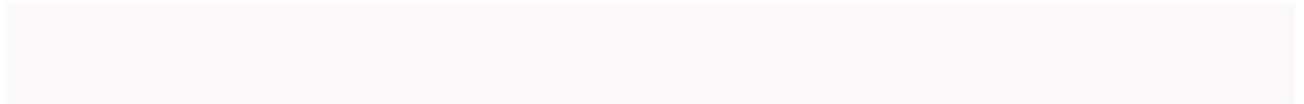
Il Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche riunito in camera di consiglio nelle persone dei Signori:



ha pronunciato la seguente

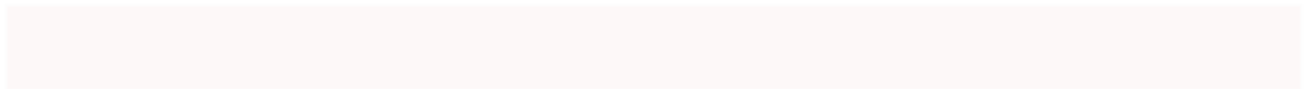
SENTENZA

nella causa in sede di legittimità iscritta, in riassunzione, nel Ruolo Generale dell'anno 2023 al numero 181, proposta da:



ricorrente

contro



resistente

per la condanna

del Comune di Ameglia al risarcimento per equivalente di ogni danno subito e subendo dalla Sig.ra Chiara Albarello, e, per l'effetto, a pagare alla Sig.ra Chiara Albarello la somma di euro 123.571,18 o quella diversa, superiore o inferiore che risulterà dall'espletanda istruttoria, che emergerà in corso di causa o verrà ritenuta di giustizia.

Visti il ricorso in riassunzione e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Ameglia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 26 novembre 2025, il Cons. Giorgio Manca e uditi per le



parti gli avvocati come dal verbale di udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. – Con il ricorso in trattazione, la signora Chiara Albarello chiede il risarcimento dei danni derivanti dall'illegittima condotta del Comune di Ameglia, il quale avrebbe leso il legittimo affidamento maturato dalla ricorrente per aver tardivamente adottato, dapprima, in data 17 febbraio 2021, la sospensione dei lavori e successivamente (il 7 maggio 2021) il provvedimento dichiarativo dell'inefficacia della segnalazione certificata di inizio attività (di seguito anche solo: SCIA) presentata dalla ricorrente per la realizzazione di una piscina nell'immobile ubicato nel Comune di Ameglia, comportando l'interruzione dei lavori iniziati e determinando i conseguenti danni di cui chiede il ristoro. La ragione dell'inefficacia della SCIA si fonda essenzialmente sull'accertamento, effettuato dal Comune a seguito di sopralluogo, dell'avvenuta «*distruzione di un canale tombato di raccolta acque*» avente natura di corso d'acqua pubblico in quanto rappresentato nelle mappe come corso d'acqua appartenente al reticolo regionale, per la cui modifica la ricorrente era priva di titolo abilitativo.

1.1. - La ricorrente riferisce che la SCIA è stata presentata dalla ricorrente in data 17 febbraio 2020, con successive integrazioni documentali (in data 15 maggio 2020, in relazione ai vincoli idrogeologici esistenti sull'area; in data 20 maggio 2020, con riguardo al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica). Il 14 settembre 2020, l'amministrazione comunicava che la SCIA risultava valida ed efficace.

La ricorrente iniziava i lavori di realizzazione dell'intervento il 20 ottobre 2020.

Il 17 febbraio 2021 riceveva la notifica dell'ordinanza di sospensione dei lavori con la richiesta di integrazioni documentali in ordine al vincolo idrogeologico. In data 7 maggio 2021, il Comune di Ameglia dichiarava l'inefficacia della SCIA (atto non impugnato dalla ricorrente).

1.2. - Sull'assunto che i lavori erano stati avviati confidando incolpevolmente nella piena validità ed efficacia della SCIA e di tutti i titoli necessari alla realizzazione dell'intervento, così come avrebbe assicurato l'amministrazione comunale con la citata nota del 14 settembre 2020, la ricorrente – ritenendo sussistenti tutti i presupposti della responsabilità civile dell'amministrazione ai sensi dell'art. 2043 c.c. - ha proposto ricorso innanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Liguria (notificato il 4 ottobre 2021).

1.3. - In seguito alla sentenza con la quale il giudice amministrativo ha declinato la propria giurisdizione (T.a.r. per la Liguria, 13 luglio 2023, n. 713) e ha indicato il Tribunale superiore delle acque pubbliche quale giudice munito di giurisdizione sulla controversia, la ricorrente ha riassunto il giudizio presso quest'ultimo.

2. - Si è costituito in giudizio il Comune di Ameglia, eccependo preliminarmente l'inammissibilità ai



sensi dell'art. 30, terzo comma, del codice del processo amministrativo c.p.a. dell'azione risarcitoria autonoma proposta con il ricorso in epigrafe; norma secondo cui «[l]a domanda di risarcimento per lesione di interessi legittimi è proposta entro il termine di decadenza di centoventi giorni decorrente dal giorno in cui il fatto si è verificato ovvero dalla conoscenza del provvedimento se il danno deriva direttamente da questo». Termine che dovrebbe decorrere, non dal 7 maggio 2021 (data di notifica della dichiarazione di inefficacia della SCIA), ma dal 17 febbraio 2021, data in cui è stata notificata alla ricorrente l'ordinanza di sospensione dei lavori ed è stato avviato il procedimento amministrativo per dichiarare inefficace la segnalazione certificata. Rispetto a tale ultimo termine il ricorso sarebbe quindi tardivo.

Nel merito conclude per il rigetto della domanda di risarcimento, in ragione della sua infondatezza.

3. - All'udienza del 26 novembre 2025, la causa è stata trattenuta in decisione.

4. - Si può prescindere dall'esame delle questioni di rito sollevate dall'amministrazione resistente, stante la infondatezza nel merito della domanda risarcitoria.

5. - Come accennato, con il ricorso si chiede l'accertamento della responsabilità del Comune di Ameglia, ai sensi dell'art. 2043 del codice civile, per l'attività provvedimentale illegittima e la condanna dell'ente al risarcimento del danno ingiusto subito dalla ricorrente.

5.1. - In particolare l'amministrazione comunale avrebbe tenuto una pluralità di condotte lesive in quanto, anzitutto, il Comune di Ameglia non avrebbe tempestivamente comunicato le ragioni ostative all'avvio dei lavori oggetto della SCIA, dopo aver espressamente dichiarato la sua validità ed efficacia; non avrebbe consentito, dopo aver sospeso i lavori, di asportare i manufatti in legno apposti per la predisposizione del cantiere dalla ditta appaltatrice, se non con un ritardo ingiustificabile; non avrebbe concluso il procedimento nel rispetto dei termini procedurali (45 giorni, dovendosi applicare - secondo la ricorrente - l'art. 27, terzo comma, del D.P.R. n. 380 del 2001), lasciando la ricorrente nell'incertezza circa l'esito del procedimento.

5.2. - Sottolinea conclusivamente che, al momento dell'inizio dei lavori (20 ottobre 2020):

- i) erano decorsi otto mesi dalla presentazione della SCIA urbanistico-edilizia;
- ii) erano decorsi cinque mesi dalla presentazione della SCIA per il vincolo idrogeologico;
- iii) era decorso più di un mese dalla dichiarazione di validità ed efficacia della prima SCIA.

Pertanto, la ricorrente avrebbe avviato i lavori confidando incolpevolmente – in ciò espressamente confortata dal Comune di Ameglia – nella piena validità ed efficacia della SCIA e dei titoli necessari alla realizzazione dell'intervento.

5.3. - Da quanto esposto discenderebbe che, nel caso di specie, sussisterebbero tutti i presupposti della responsabilità dell'amministrazione resistente ai sensi dell'art. 2043 c.c., con riguardo a una condotta posta in essere in violazione delle regole di correttezza e buona fede, cui la pubblica amministrazione



è tenuta a conformarsi al pari di qualunque altro soggetto, che avrebbe determinato in capo alla ricorrente il legittimo affidamento nella liceità dei lavori intrapresi, per poi frustrare detto legittimo affidamento adottando atti di sostanziale annullamento dei propri provvedimenti precedenti, senza tutelare la posizione di vantaggio della medesima nel frattempo consolidatasi. Viene richiamata sul punto la giurisprudenza delle Sezioni unite della Corte di cassazione secondo cui la domanda risarcitoria proposta nei confronti della pubblica amministrazione per i danni da lesione dell'affidamento incolpevole maturato a seguito di un provvedimento ampliativo illegittimo si pone a tutela dell'integrità patrimoniale del privato (ex art. 2043 c.c.), rispetto alla quale l'esercizio del potere amministrativo non rileva in sé, ma per l'efficacia causale del danno-evento da affidamento incolpevole.

5.4. - A tutela del legittimo affidamento in capo al privato viene invocato anche l'art. 21-*nonies*, della legge n. 241 del 1990, per la sua valenza sistematica, nella parte in cui stabilisce limiti al potere di annullamento in autotutela in vista della tutela dell'affidamento del privato.

5.5. - Più specificamente l'art. 21-*nonies* sarebbe stato violato anche per il superamento dei termini entro i quali, ai sensi della norma sull'annullamento d'ufficio e dell'art. 19, quarto comma, della stessa legge, l'amministrazione avrebbe potuto dichiarare l'inefficacia della SCIA (nel caso di specie intervenuta a un anno dal suo perfezionamento e, soprattutto, a distanza di oltre sei mesi dall'inizio dei lavori).

5.6. - Sussisterebbero infine gli ulteriori elementi della colpa grave dell'amministrazione comunale, posto che, nella fattispecie, non si ponevano questioni di particolare complessità ma si trattava solo del rispetto di semplici scansioni procedurali e di corretta istruttoria; e del nesso causale tra la condotta illecita e le conseguenze dannose subite dalla ricorrente.

5.7. - Quanto alla determinazione del danno, la ricorrente conclude chiedendo che il Comune di Ameglia sia condannato a risarcire la complessiva somma di euro 123.571,18, ovvero della diversa somma che emergerà nel corso del giudizio.

6. - Il ricorso è infondato sotto tutti i diversi profili dedotti dalla ricorrente.

6.1. - Va chiarito, anzitutto, quale sia l'azione proposta in giudizio dalla ricorrente e precisamente quale sia il titolo della responsabilità civile su cui si fonda la domanda di risarcimento dei danni.

Per un verso, infatti, la ricorrente prospetta un'azione fondata sulla asserita responsabilità precontrattuale del Comune di Ameglia per la lesione dell'affidamento maturato dalla ricorrente a seguito di atti dell'amministrazione che, pur se in sé legittimi, avrebbero comunque violato i principi della correttezza e della buona fede.

Per altro verso, la domanda risarcitoria è proposta ricercandone il fondamento o il titolo di responsabilità nell'attività provvedimentale illegittima: e quindi, essenzialmente, nella illegittimità



del provvedimento con il quale il Comune di Ameglia ha dichiarato l'inefficacia della SCIA presentata dalla ricorrente (provvedimento del 7 maggio 2021, n. 5640), ovvero, in diversa prospettiva, nella illegittimità del predetto provvedimento qualificato come atto che avrebbe annullato gli effetti *ex lege* prodotti dalla segnalazione certificata, una volta decorsi i termini di cui all'art. 19, terzo comma, e quindi adottato ai sensi degli articoli 19, quarto comma e 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990.

6.2. - Peraltro, come anticipato, sotto tutti i descritti profili il ricorso appare infondato.

Iniziando dal provvedimento da ultimo citato, come si evince dalla motivazione (laddove si richiama la «*facoltà di effettuare controlli e verifiche anche oltre i 30 giorni successivi alla presentazione*» della SCIA) esso va qualificato come provvedimento inibitorio adottato ai sensi dell'art. 19, quarto comma, «*in presenza delle condizioni previste dall'articolo 21-*nonies**» della legge n. 241 del 1990 (norma generale in tema di annullamento d'ufficio); non quindi come provvedimento adottato ai sensi dell'art. 19, terzo comma e comma 6-*bis*, della medesima legge (i quali consentono all'amministrazione di adottare i «*provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa*» nel termine perentorio di – rispettivamente – sessanta o trenta giorni, decorrenti dalla presentazione della segnalazione certificata).

6.3. - Nell'ipotesi di cui al citato art. 19, quarto comma, il termine per assumere gli eventuali provvedimenti inibitori è quello ricavabile dall'art. 21-*nonies*; che, nella versione vigente *ratione temporis*, e con riferimento all'annullamento d'ufficio dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici (categoria in cui, per gli effetti giuridici prodotti, possono essere equiparati i casi di formazione *ex lege* del titolo a seguito di presentazione della SCIA), prevedeva il termine perentorio di 18 mesi dall'adozione del provvedimento di primo grado, entro il quale l'amministrazione competente poteva esercitare il potere di autotutela.

Nel caso di specie, la SCIA è stata presentata il 17 febbraio 2020 (integrata spontaneamente il 15 e il 20 maggio 2020). I 18 mesi scadevano quindi il 17 agosto 2021.

La sospensione dei lavori è stata adottata con atto del 17 febbraio 2021. L'annullamento degli effetti della Scia è stato pronunciato con provvedimento del 7 maggio 2021.

Il provvedimento, pertanto, è stato (legittimamente) adottato entro il termine perentorio di legge.

6.4. Ne deriva come conseguenza che non sussiste uno degli elementi essenziali per il perfezionamento della fattispecie di responsabilità della pubblica amministrazione per attività provvedimentale illegittima, ossia la illegittimità dell'atto.

7. - Quanto alla lesione dell'affidamento vantato dalla ricorrente e ingenerato dalla ritenuta legittimità della situazione giuridica sostanziale determinata *ex lege* dalla presentazione della segnalazione certificata e dall'aver ricevuto la comunicazione del 14 settembre 2020 con la quale il Comune ha



attestato la validità ed efficacia della segnalazione certificata presentata dalla ricorrente, e dall'aver iniziato i lavori senza contestazioni da parte dell'amministrazione, deve rilevarsi tuttavia che si tratta di una situazione soggettiva che non può essere qualificata come affidamento incolpevole, inteso come elemento fondamentale della responsabilità precontrattuale dell'amministrazione (*ex multis* Cass, sez. III civ., 19 maggio 2025, ord. n. 13289).

7.1. - Si consideri che i fatti contestati alla ricorrente, posti a base del provvedimento che ha dichiarato inefficace la SCIA, integrano un abuso sia per il profilo della violazione della disciplina edilizia, sia per la violazione della disciplina vincolistica. La «*distruzione di un canale tombato di raccolta acque*» (ossia l'aver deviato - in occasione della esecuzione dei lavori della piscina - il corso d'acqua denominato *Fosso Grifonara*, appartenente al reticolo idrografico regionale, con interruzione e deviazione della condotta in calcestruzzo di una porzione intubata) è stata realizzata senza aver ottenuto (e nemmeno richiesto) il necessario nulla osta idraulico (ai sensi del regio decreto n. 523 del 1904) necessario per superare il vincolo, e senza che tale intervento fosse indicato nel progetto oggetto della segnalazione certificata.

In particolare, appare dirimente osservare che nessun affidamento può fondarsi su una condotta connotata quantomeno da negligenza o imperizia (come si evince dall'aver eseguito lavori estranei e non contemplati nel progetto predisposto e presentato dalla stessa ricorrente), e comunque realizzata in violazione delle norme che disciplinano tali lavori. L'abusività della condotta esclude che, nel caso di specie, si sia di fronte a un affidamento incolpevole (e quindi a un affidamento tutelabile).

La condotta contestata dall'amministrazione si colloca, pertanto, all'esterno di una eventuale idoneità della citata nota comunale del 14 settembre 2020 a generare un qualsiasi affidamento.

8. – In conclusione, il ricorso va integralmente rigettato.

9. – Le spese giudiziali vanno compensate tra le parti, in ragione della peculiarità della controversia e delle questioni esaminate.

P.Q.M.

Il Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, pronunciando sul ricorso come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Compensa tra le parti le spese giudiziali.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, in data 26 novembre 2025.

Il Relatore

Giorgio Manca

Il Presidente

Antonio Pietro M. Lamorgese

