



News n. 94 del 23 ottobre 2025
a cura dell'Ufficio del massimario

Le controversie risarcitorie per lesione dell'affidamento incolpevole del privato spettano al giudice amministrativo nelle materie di giurisdizione esclusiva.

Corte di cassazione, sezioni unite civili, 25 settembre 2025, n. 26080 – Pres. D'Ascola, Est. Fortunato

Giustizia amministrativa – Giurisdizione – Risarcimento del danno – Lesione affidamento incolpevole – Giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo

L'azione di risarcimento del danno per lesione dell'incolpevole affidamento nel rilascio di un provvedimento annullato (o legittimamente negato) è devoluta alla giurisdizione del giudice amministrativo nelle sole materie affidate alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. (1)

(1) I. – Con la decisione in rassegna, adottata in sede di regolamento preventivo di giurisdizione, le sezioni unite della Corte di cassazione si pronunciano nuovamente in ordine al riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo sulla domanda di risarcimento del danno per lesione dell'affidamento incolpevole del privato, con particolare riferimento alle materie affidate alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. La vicenda che ha dato luogo alla sentenza trae origine dalla domanda di risarcimento del danno proposta dai privati per aver in buona fede confidato nella legittimità di un permesso di costruire volto a demolire e ricostruire un fabbricato in zona agricola con incremento di tre unità immobiliari rispetto al manufatto preesistente, poi annullato dal Consiglio di Stato, poiché le disposizioni del piano regolatore generale consentivano la creazione di un'unica unità aggiuntiva.

II. – Questo il percorso della motivazione della sentenza in rassegna:

- a) le sezioni unite muovono dalla ricostruzione della numerosa giurisprudenza delle stesse sezioni unite in tema di danno recato al cittadino dall'affidamento incolpevole nella legittimità di un provvedimento amministrativo;
- b) dapprima, si richiamano le ordinanze Cass. civ., sez. un., 23 marzo 2011, nn. 6596, 6595, 6994 (in *Foro it.*, 2011, I, 2387, con nota di TRAVI; in *Corriere giur.* 2011, 933, con nota di DI MAJO; in *Urbanistica e appalti*, 2011, 915, con nota di MASERA; in

Giust. civ. 2011, I, 1209, con nota di LAMORGESE; in *Resp. civ. e prev.*, 2011, 1749 (m), con nota di SCOGNAMIGLIO; in *Giust. civ.*, 2011, I, 2315 (m), con nota di D'ANGELO; in *Giur. it.*, 2012, 193, con nota di COMPORTEI) che hanno affermato la sussistenza della giurisdizione ordinaria, poiché la giurisdizione amministrativa postula una controversia, quand'anche risarcitoria e proposta in via autonoma, sulla legittimità dell'agire autoritativo della pubblica amministrazione, mentre, per contro, se il danno è conseguenza solo indiretta del provvedimento illegittimo, quest'ultimo degrada a mero comportamento e ad elemento concorrente di una fattispecie di illecito per violazione del principio del *neminem laedere*, imputabile alla pubblica amministrazione per aver ingenerato nel destinatario l'incolpevole convincimento di poter confidare nella legittimità del provvedimento ampliativo;

c) si fa poi esplicito riferimento a Cass. civ., sez. un., 4 settembre 2015, n. 17586 (in *Foro it.*, Rep., voce *Responsabilità civile*, n.° 214; in *Dir. proc. amm.*, 2016, 2, 547, con nota di GALLO; in *Riv. giur. edilizia*, 2015, I, 1044, con nota di SINISI), che ha confermato la giurisdizione ordinaria anche all'indomani dell'entrata in vigore degli artt. 7 e 30, comma 2, c.p.a., poiché:

c1) nei casi di affidamento incolpevole, il danno non è conseguenza della lesione di un interesse legittimo, ma del diritto all'integrità del patrimonio che il privato subisce per effetto di una condotta scorretta dell'amministrazione;

c2) tale conclusione è valida anche per le materie affidate alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, poiché la lesione non è riconducibile al provvedimento e non è all'origine di alcun pregiudizio, venendo in rilievo come fatto oggettivo (*id est*, come comportamento materiale), poiché in tal caso è sollecitato al giudice non un controllo sull'esercizio del potere dell'amministrazione, ma la valutazione della condotta della p.a. secondo i principi del "*neminem laedere*";

d) si richiama Cass. civ., sez. un., 28 aprile 2020, n. 8236 (in *Foro it.*, Rep., voce *Responsabilità civile*, n.° 166; *Corriere giur.*, 2020, 1025, con nota di SCOGNAMIGLIO; *Riv. giur. edilizia*, 2020, I, 461; *Resp. civ. e prev.*, 2020, 1181, con nota di PATRITO; *Nuova giur. civ.*, 2020, 1074, con nota di ZACCARIA, SCOGNAMIGLIO; *Giur. it.*, 2020, 2530 (m), con nota di COMPORTEI; *Giorn. dir. amm.*, 2020, 805 (m), con nota di BONTEMPI; in *Rass. dir. civ.*, 2020, 959, con nota di MANFREDONIA; *Giur. it.*, 2021, 1349, con nota di D'ONOFRIO), che afferma la sussistenza della giurisdizione ordinaria in quanto:

d1) l'affidamento incolpevole (concettualmente distinto dall'affidamento legittimo che viene in considerazione come limite al potere di annullamento e di autotutela amministrativa) è una situazione autonoma, tutelata in sé, non nel suo collegamento con l'interesse pubblico, come affidamento di natura civilistica, che si sostanzia nella fiducia, nella delusione della fiducia e nel danno subito a causa della condotta dettata dalla fiducia mal riposta, quale aspettativa di coerenza e non contraddittorietà del comportamento dell'amministrazione fondata sulla buona fede;

d2) il danno deriva dalla violazione delle regole di condotta che trovano il loro aggancio nel più generale dovere di solidarietà sociale, sancito dall'art.

2 Cost., che grava reciprocamente su tutti i membri della collettività e che diviene più intenso, specificandosi nel dovere di correttezza e di protezione, quando tra i consociati si instaurano momenti relazionali socialmente o giuridicamente qualificati, tali da generare, anche reciprocamente, ragionevoli affidamenti sull'altrui condotta conforme a buona fede;

d3) il rapporto tra il privato e la pubblica amministrazione è perciò assunto a fatto idoneo a produrre obbligazioni «*in conformità dell'ordinamento giuridico*» (art. 1173 c.c.) dal quale derivano, a carico delle parti, non obblighi di prestazione, bensì reciproci obblighi di buona fede, di protezione e di informazione, giusta gli artt. 1175 (correttezza), 1176 (diligenza) e 1337 (buona fede) del codice civile;

d4) in sostanza, la nozione di comportamento materiale appare focalizzata non solo e non tanto sul modo in cui si configura nei singoli casi il rapporto (di maggiore o minore collegamento) tra la condotta dannosa e le concrete modalità di esercizio del potere amministrativo, poiché la derivazione del pregiudizio da un mero comportamento materiale non è apparsa inconciliabile con lo svolgimento di un'attività provvedimentoale (il rilascio del permesso a costruire illegittimo), a condizione che il danno non venga dedotto come conseguenza diretta ed immediata dell'illegittimità dell'atto secondo un criterio di causalità giuridica *ex art. 1223 c.c.*, esplicitamente evocato, in particolare, sin dalle pronunce del 2011;

- e) ciò posto, le sezioni unite in rassegna confermano che il privato che lamenti la lesione dell'affidamento incolpevole nella legittimità di un provvedimento ampliativo annullato o nella correttezza del comportamento dell'amministrazione fa valere un diritto soggettivo, non un interesse legittimo;
- f) quest'ultimo è infatti interesse volto a conseguire o conservare un bene della vita, obiettivo finale che il privato può ottenere solo tramite l'intervento del potere pubblico, nei cui confronti l'interessato è titolare di facoltà volte ad orientare ed indirizzare a suo favore le scelte dell'amministrazione;
- g) se così è, nei casi di violazione dell'affidamento incolpevole, l'azione risarcitoria non postula la lesione di un interesse legittimo, poiché:
 - g1) il danneggiato non richiede la riparazione del pregiudizio causato dalla perdita del bene cui aspirava e che gli è stato negato (legittimamente);
 - g2) non assume che siano state violate quelle facoltà, anche procedimentali;
 - g3) si duole del dispendio di risorse, delle spese inutilmente sostenute, delle opportunità alternative pregiudicate, ossia di pregiudizi cui non sarebbe andato incontro se l'amministrazione non l'avesse indotto a confidare nel rilascio del provvedimento ampliativo;
- h) la sola emissione di un provvedimento ampliativo illegittimo non genera affidamento e non integra, né esaurisce, la corrispondente fattispecie dannosa che, invece, esige il tradimento della fiducia, dell'aspettativa di coerenza e non contraddittorietà riposta dal privato nel comportamento dell'Amministrazione, che si ricollega a doveri di correttezza e buona fede;
- i) a tale ricostruzione aveva già obiettato Cons. Stato, Ad. plen., 29 novembre 2021, n. 20 (in *Foro it.*, 2022, III, 68 nonché oggetto della News UM n. 6 del 14 gennaio 2022) secondo cui:

- i1) l'affidamento non è situazione giuridica autonoma, ma è principio regolatore di ogni rapporto giuridico, anche quelli di diritto amministrativo;
- i2) la semplice adozione di un atto illegittimo sarebbe lesiva dell'interesse del destinatario a che l'amministrazione eserciti il potere osservando le regole pubblicistiche che ne condizionano la validità;
- i3) la mancata osservanza del dovere di correttezza lederebbe una situazione soggettiva del privato che si rapporta pur sempre all'esercizio del potere pubblico, si manifesti esso con un provvedimento tipico o con un mero comportamento;
- i4) l'affidamento "si proietta" sulla positiva conclusione del procedimento e dunque sull'attuazione dell'interesse legittimo di cui il medesimo privato è portatore, ma che diventa in sé tutelabile in via risarcitoria se l'amministrazione con il proprio comportamento abbia suscitato una ragionevole aspettativa, poi delusa, sulla conclusione positiva del procedimento;
- j) le sezioni unite in rassegna ritengono di poter aderire alle repliche già formulate alla citata sentenza della plenaria da Cass. civ., sez. un., 24 gennaio 2023, n. 2175 (in *Foro amm.*, 2023, II, 341), per la quale:
 - j1) la buona fede che rileva nella genesi del danno non trova fondamento normativo nella legge n. 241/1990 sul procedimento, che attiene alle modalità di esercizio del potere amministrativo cui si contrappone l'interesse legittimo, ma è regola di diritto civile e si correla ad un diritto soggettivo;
 - j2) la legittima aspettativa rientra nell'ambito dei beni protetti dal disposto dell'art. 1 del Protocollo 1 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, secondo l'interpretazione della Corte europea dei diritti dell'uomo (sentenza 29 novembre 1991 *Pine Valley Developments Ltd e altri c. Irlanda*) per cui l'aspettativa legittima al rilascio dei permessi a costruire è da intendere alla stregua di una componente dei beni del privato richiedente;
- k) a tali argomentazioni, le sezioni unite in rassegna aggiungono che la legittimità del provvedimento rileva perché assicura una maggiore stabilità nel tempo del vantaggio ottenuto, ma l'effetto utile viene in considerazione se il bene della vita doveva esser attribuito e non quando sia stato legittimamente negato;
- l) ciò non significa che l'interesse legittimo possa trovare soddisfazione in modo non conforme a legge, ma solo che la legittimità dell'azione amministrativa non è il punto di approdo di tale situazione attiva a prescindere dalla spettanza del vantaggio perseguito, interesse cui non può essere arrecato danno solo perché l'agire della p.a. non sia stato legittimo nel provvedere;
- m) un danno risarcibile da lesione dell'interesse legittimo pretensivo può sussistere solo a condizione che il bene della vita che il privato aveva inteso ottenere gli spettasse effettivamente o, in presenza di un potere discrezionale della p.a., che questi avesse concrete possibilità di ottenerlo;
- n) ciò trova conferma anche nella giurisprudenza amministrativa sotto diversi profili:

n1) Cons. Stato, Ad. plen., 23 aprile 2021, n. 7, (in *Foro it.*, 2021, III, 394, con nota di PALMIERI, PARDOLESI; *Danno e resp.*, 2021, 509 (m), con nota di VISCONTI; *Resp. civ. e prev.*, 2021, 1246 (m), con nota di CRICENTI, GAROFALO; *Urbanistica e appalti*, 2021, 619, con nota di CONTESSA; *Giur. it.*, 2022, 708 (m), con nota di COMPORITI; nonché oggetto della News UM n. 46 del 13 maggio 2021) ha chiarito che «*il requisito dell'ingiustizia del danno implica che il risarcimento potrà essere riconosciuto se l'esercizio illegittimo del potere amministrativo abbia leso un bene della vita del privato, che quest'ultimo avrebbe avuto titolo per mantenere o ottenere, secondo la dicotomia interessi legittimi oppositivi e pretensivi*»;

n2) per Cons. Stato, Ad. plen., 3 dicembre 2008, n. 13 (in *Foro it.*, Rep., voce *Responsabilità civile*, n° 384; *Giorn. dir. amm.*, 2009, 147, con nota di DE LEONARDIS; in *Corriere merito*, 2009, 332 (m), con nota di MADDALENA; in *Urbanistica e appalti*, 2009, 599 (m), con nota di LAVERMICOCCA; in *Resp. civ. e prev.*, 2009, 871 (m), con nota di REGA), nessun risarcimento è accordato qualora l'interesse legittimo possa ricevere tutela con l'accoglimento dell'azione di annullamento causato da una illegittimità di carattere formale, da cui non deriva un accertamento di fondatezza della pretesa del privato, ma un vincolo per l'amministrazione a rideterminarsi, senza esaurimento della discrezionalità che le compete;

n3) ha chiarito Cons. Stato, sez. III, 28 aprile 2025, n. 3568, che anche nelle ipotesi in cui il procedimento non sia stato definito nel rispetto dei termini di legge mediante un provvedimento espresso, il risarcimento si reputa subordinato alla spettanza dell'utilità richiesta dal privato, con esclusione della riparazione di perdite ricollegabili al mero ritardo in sé;

- o) la responsabilità da lesione dell'affidamento presuppone la delusione della fiducia nella correttezza dell'azione amministrativa non riconducibile all'interesse legittimo, ma al diritto soggettivo alla autodeterminazione del singolo nelle scelte che comportano impegno di risorse, al riparo da ingerenze illecite o da comportamenti scorretti altrui, la cui protezione si realizza, sul piano positivo, mediante l'imposizione di doveri di comportamento (reciproci), ispirati a buona fede tra i soggetti, privato o pubblico, di una relazione, paritaria o asimmetrica, che si instaura in vista della conclusione di un contratto o dell'emissione di un provvedimento amministrativo;
- p) il fulcro della pretesa risarcitoria risiede nella violazione dei doveri che la disciplina ha recepito nella conformazione normativa del contenuto del rapporto amministrativo (art. 1, comma 2 bis, l. n. 241 del 1990), non di regole che incidono sulla validità dei provvedimenti adottati;
- q) anche Cons. Stato, Ad. plen., 4 maggio 2018, n. 5 (in *Foro it.*, 2018, III, 453, con nota di MIRRA; in *Giur. it.*, 2018, 1983 (m), con nota di COMPORITI; *Corriere giur.*, 2018, 1547, con nota di TRIMARCHI BANFI; in *Urbanistica e appalti*, 2018, 639, con nota di GIAGNONI; *Guida al dir.*, 2018, fasc. 23, 88, con nota di CLARICH, FONDERICO; in *Resp. civ. e prev.*, 2018, 1594, con nota di FOÀ, RICCIARDO CALDERARO; nonché oggetto della News US 9 maggio 2018) ha riconosciuto l'indissolubile coesistenza, nell'ambito del procedimento, di regole pubblicistiche incidenti sulla validità degli atti, e obblighi di condotta imposti per

prevenire possibili ricadute negative nella sfera del privato dell'agire amministrativo, anche quando si traduca nel legittimo diniego di un provvedimento ampliativo;

- r) la p.a. è – in definitiva - obbligata non solo alla corretta adozione delle scelte amministrative, ma anche ad adeguare le proprie condotte nella consapevolezza che lo svolgimento di attività amministrativa può determinare un'indebita ingerenza nella sfera dei destinatari ed indirizzarne erroneamente le scelte, indipendentemente dalla fondatezza della pretesa al conseguimento delle bene della vita cui è finalizzato l'interesse legittimo;
- s) la postulata coesistenza, nell'ambito di uno stesso procedimento e in capo al medesimo soggetto, di una duplice posizione di interesse legittimo e di diritto soggettivo, anziché costituire un'anomalia teorica, contraria ai principi, è connaturale alla stessa previsione di ipotesi di giurisdizione esclusiva: poiché il limite di detta giurisdizione risiede nel fatto che la p.a. abbia agito come autorità, si conferma che l'esercizio di un potere amministrativo non esclude, ma si confronta anche con situazioni attive aventi il rango di diritti soggettivi (Corte cost., 6 luglio 2004, n. 204, in 6 luglio 2004, n. 204 in *Foro it.*, 2004, I, 594, con note di BENINI, TRAVI, FRACCHIA; in *Corriere giur.*, 2004, 1167; *Nuove autonomie*, 2004, 545, con nota di TERESI; in *Urbanistica e appalti*, 2004, 1031, con nota di CONTI; *Fisco* 1, 2004, 6080; in *Giornale dir. amm.*, 2004, 969, con note di CLARICH POLICE, MATTARELLA, PAJNO; *Bollettino trib.*, 2004, 1606, con nota di VOGLINO; *Urbanistica e appalti*, 2004, 1275, con nota di LOTTI; in *Funzione pubbl.*, 2004, fasc. 2, 271; *Riv. giur. edilizia*, 2004, I, 1211, con nota di SANDULLI; in *Dir. proc. amm.*, 2004, 799, con note di CERULLI IRELLI, VILLATA; *Cons. Stato*, 2004, II, 1357; *Guida al dir.*, 2004, fasc. 29, 88, con nota di FORLENZA; in *Resp. civ.*, 2004, 1003, con nota di ANGELETTI; *Giust. civ.*, 2004, I, 2207, con note di SANDULLI, DELLE DONNE; in *Mondo bancario*, 2004, fasc. 4, 65, con nota di SICLARI; in *Dir. e giustizia*, 2004, fasc. 29, 16, con note di ROSSETTI, MEDICI; *Giur. it.*, 2004, 2255);
- s1) è nelle sole materie di giurisdizione esclusiva, indicate dalla legge e dall'art. 133 c.p.a., che il giudice amministrativo conosce, pure ai fini risarcitori, anche delle controversie nelle quali si faccia questione di diritti soggettivi (art. 7, comma 5, c.p.a.);
- s2) nella giurisdizione di legittimità resta invece inderogabile il criterio generale di riparto basato sulla natura della situazione sostanziale lesa dall'esercizio o dal mancato esercizio del potere, la cui qualificazione – nei singoli casi - costituisce un *prius* ai fini della esatta perimetrazione degli ambiti di giurisdizione;
- s3) in continuità con i principi espressi da Corte cost., 11 maggio 2006, n. 191, in *Foro it.*, 2006, I, 1625 e 2277, con note di TRAVI, DE MARZO e di MARZANO; *Corriere giur.*, 2006, 922, con nota di MAJO; *Corriere merito*, 2006, 948, con nota di MADDALENA; in *Giurisdizione amministrativa*, 2006, III, 292; in *Urbanistica e appalti*, 2006, 805, con nota di CONTI; *Danno e resp.*, 2006, 965, con nota di FABBRIZZI; *Giust. civ.*, 2006, I, 1107; in *Giornale dir. amm.*, 2006, 1095, con nota di BASSI; in *Giur. it.*, 2006, 1729; in *Riv. giur. edilizia*, 2006, I, 465; in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2006, 1359, con nota di FERRERO, RISSO; in *Nuova rass.*, 2006, 2549; in *Riv. giur. edilizia*, 2006, I, 779,

con nota di IUDICA; in *Guida al dir.*, 2006, fasc. 21, 62, con nota di FORLENZA; in *Dir. proc. amm.*, 2006, 1005, con nota di MALINCONICO, ALLENA; in *Dir. e giustizia*, 2006, fasc. 24, 97, con nota di PROIETTI; in *Dir. e pratica amm.*, 2006, fasc. 2, 58, con nota di PROIETTI) e, quindi, con la sentenza 27 aprile 2007, n. 140 (in *Foro it.*, 2008, I, 435, con nota di VERDE; in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2007, 1109; in *Giorn. dir. amm.*, 2007, 1167, con nota di BATTAGLIA; in *Giust. civ.*, 2007, I, 1815, con nota di FINOCCHIARO; in *Guida al dir.*, 2007, fasc. 23, 14, con nota di FINOCCHIARO; in *Giur. costit.*, 2007, 1277), occorre ribadire che il risarcimento del danno non costituisce una materia a sé suscettibile di formare oggetto di giurisdizione amministrativa a prescindere dalla natura della situazione soggettiva incisa dal provvedimento amministrativo;

s4) all'infuori delle ipotesi di giurisdizione esclusiva, la tutela risarcitoria, dato il suo carattere rimediale e servente, è affidata al giudice della situazione soggettiva lesa, come prescrive l'art. 7, comma 4, c.p.a. che attribuisce alla giurisdizione generale di legittimità le controversie relative ad atti, provvedimenti o omissioni delle pubbliche amministrazioni, comprese quelle relative al risarcimento del danno «*per lesione di interessi legittimi e agli altri diritti patrimoniali consequenziali*», pure se introdotte in via autonoma;

t) ed allora però, a superamento della precedente impostazione ed alla luce del mutato quadro normativo di cui all'art. 1, comma 2-bis l. n. 241 del 1990 e all'art. 5 del d.lgs. n. 36 del 2023, il comportamento che la p.a. pone in essere in quanto investita del potere/dovere di provvedere ma che lede l'affidamento non è mero comportamento, bensì risulta almeno mediatamente ricollegabile al potere esercitato nei singoli casi, proprio in virtù del fatto che il danno da lesione dell'affidamento scaturisce dalla violazione dei doveri comportamentali che condizionano il modo in cui il potere della p.a. deve essere esercitato;

t1) il nuovo regime delle procedure ad evidenza pubblica, con riferimento ad una fase precedente all'aggiudicazione in cui la scelta del contraente si compie secondo moduli pubblicistici e con la spendita di poteri amministrativi, pone in evidenza che l'affidamento del privato è connesso all'esercizio di tale potere;

t2) l'art. 5 del d.lgs. n. 36 del 2023 prevede: i) al comma 1, che 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; ii) al comma 2, che 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; iii) al comma 3, che 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;

t3) anche la relazione ministeriale al d.lgs. n. 36 del 2023 è spiegato che l'affidamento va inteso come limite al potere amministrativo che può venire

in considerazione sia in materia di diritti soggettivi, che di interessi legittimi, e che la lesione dell'affidamento che si produce nell'ambito del procedimento di gara attraverso comportamenti, presenta un collegamento forte con l'esercizio del potere;

- u) perciò, la stretta connessione tra affidamento ed esercizio del potere amministrativo e la natura amministrativa – non materiale - del comportamento da cui scaturisce l'affidamento tutelabile trovano una esplicita base normativa nel codice dei contratti, che si manifesta non solo nella materia contrattuale, ma in ogni ipotesi in cui l'esercizio del potere amministrativo può generare affidamento incolpevole e quindi, particolarmente, nell'attività provvedimentale;
- v) nella complessiva vicenda da cui si determina la lesione, le condotte che abbiano causato un affidamento incolpevole, poi deluso, non sono disancorate dal potere che la p.a. è sollecitata ad esercitare in vista dell'emissione di un provvedimento ampliativo, ma trovano in tale attività di natura amministrativa la loro stessa ragion d'essere;
- w) esse si svolgono in una cornice in cui i principi di buona fede e collaborazione evocati dall'art. 1, comma 2 *bis* della l. n. 241 del 1990, concorrono a conformare l'attività dell'amministrazione, quali proiezioni dei doveri generali che trovano base ordinamentale nell'art. 2 Cost. e che si declinano in tale settore con modalità coerenti con le peculiarità del rapporto giuridico preso in considerazione;
- x) nel mutato quadro normativo l'art. 1, comma 2 *bis* della l. n. 241 del 1990, non può relegarsi a norma meramente riassuntiva dei casi in cui la legge sul procedimento amministrativo accorda tutela ad interessi del privato di natura procedimentale (ad esempio: alla celere definizione del procedimento entro un termine ragionevole, al rispetto dell'obbligo informativo che si innesca con l'avvio del procedimento, all'acquisizione di atti e documenti dell'istruttoria procedimentale), né la funzione di modellare l'esercizio del potere al cospetto dell'interesse legittimo ma possiede una portata prescrittiva più generale, quale proiezione nel rapporto amministrativo di doveri sanciti dall'art. 2 Cost.;
- y) la buona fede che informa i rapporti tra p.a. e privato è, a un tempo, regola di condotta e metro di valutazione di comportamenti che, pur se non tipizzati dalla norma attributiva del potere, risultano espressione - diretta o indiretta - dell'esercizio del potere e possono dar luogo a responsabilità per i danni anche in presenza di un provvedimento negativo legittimo;
- z) d'altronde, comportamento amministrativo non è solo quello meramente attuativo di un provvedimento già emesso, ma anche quello adottato nel corso della relazione dinamica tra p.a. e privato innescata dalla richiesta di provvedimento favorevole o posto in essere prima dell'avvio di un procedimento, allorquando ad. es. l'amministrazione, fornendo rassicurazioni o informazioni infondate, abbia indotto il privato a richiedere un provvedimento ampliativo nel convincimento, incolpevole, che l'avrebbe certamente ottenuto;
- aa) di tal che, l'azione di risarcimento del danno per lesione dell'incolpevole affidamento nel rilascio di un provvedimento annullato (o legittimamente negato) è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nelle materie indicate dall'art. 133 c.p.a., in tal modo realizzando quell'auspicata

concentrazione, limitatamente a tale ambito, degli strumenti di tutela dinanzi ad un unico giudice, mentre la giurisdizione del g.o. resta confermata nei casi che esulano dalle materie affidate alla giurisdizione esclusiva del g.a.;

bb) in conclusione:

bb1) le sezioni unite dichiarano, nel caso di specie, la sussistenza della giurisdizione esclusiva del g.a. vertendosi in materia di edilizia e urbanistica, *ex art. 133, comma 1, lett. f) c.p.a.*, in quanto la *causa petendi* consiste nell'esser stati i ricorrenti indotti ad acquistare un immobile per procedere all'edificazione di un nuovo fabbricato con aumento di volumetria, confidando nella prassi del comune di autorizzare tale aumento sulla base di un'interpretazione delle norme locali, poi risultata infondata, e nelle risposte ai quesiti previamente indirizzati all'amministrazione circa i limiti dell'intervento edificatorio ammissibile;

bb2) essendo stata originariamente la causa instaurata davanti al giudice ordinario, le sezioni unite dispongono che «*la causa pendente davanti al Tribunale dovrà essere riassunta nel termine di legge dinanzi al T.A.R. territorialmente competente*».

III. – Per ulteriori approfondimenti:

cc) nella giurisprudenza delle sezioni unite della Corte di cassazione, la tesi minoritaria, seguita dalla sentenza delle sezioni unite in rassegna, per cui sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo sulle controversie risarcitorie per lesione dell'affidamento nelle materie affidate alla giurisdizione esclusiva del g.a., era già stata affermata da:

cc1) Cass. civ., sez. un., 29 maggio 2017, n. 13454 (in *Foro it.*, Rep. 2017, voce *Responsabilità civile*, n° 130) per la quale l'azione risarcitoria per lesione dell'affidamento riposto sulla legittimità dell'atto amministrativo poi annullato in autotutela rientra nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. e), c.p.a., e non può, pertanto, essere proposta al giudice ordinario, vertendosi in un campo dove diritti ed interessi sono intimamente correlati; invero, la giurisdizione esclusiva prevede la cognizione, da parte del giudice amministrativo, sia delle controversie relative ad interessi legittimi della fase pubblicistica, sia delle controversie di carattere risarcitorio originate dalla caducazione di provvedimenti della fase predetta, realizzandosi quella situazione d'interferenza tra diritti ed interessi, tra momenti di diritto comune e di esplicazione del potere che si pongono a fondamento costituzionale delle aree conferite alla cognizione del giudice amministrativo, riguardo ad atti e comportamenti assunti prima dell'aggiudicazione o nella successiva fase compresa tra l'aggiudicazione e la mancata stipula del contratto;

cc2) Cass. civ., sez. un., 21 aprile 2016, n. 8057 (in *Foro it.*, Rep., 2016, voce *Responsabilità civile*, n. 165, per la quale nelle materie di giurisdizione amministrativa esclusiva, ai sensi dell'art. 35 d.lgs. n. 80 del 1998, sostituito dall'art. 7 l. n. 205 del 2000 (applicabile *ratione temporis*), l'azione risarcitoria per lesione dell'affidamento riposto sulla legittimità dell'atto amministrativo poi annullato in autotutela rientra nella cognizione del

giudice amministrativo e non può essere proposta al giudice ordinario, poiché l'azione amministrativa illegittima - composta da una sequela di atti intrinsecamente connessi - non può essere scissa in differenti posizioni da tutelare, essendo controverso l'agire provvedimento nel suo complesso, del quale l'affidamento costituisce un riflesso, privo di incidenza sulla giurisdizione;

dd) per la tesi per cui le controversie risarcitorie per lesione del legittimo affidamento del privato siano affidate sempre alla cognizione del giudice ordinario, oltre alle sentenze della Corte di cassazione già richiamate nella superiore esposizione, vedi anche:

dd1) Cass. civ., sez. un., 20 maggio 2024, n. 13964, inedita, per la quale sussiste la giurisdizione del giudice ordinario sulla domanda di risarcimento del danno, per lesione dell'affidamento, proposta dal privato destinatario di un permesso di costruire, poi oggetto di annullamento di annullamento in autotutela da parte del comune, giudicato legittimo con sentenza passata in giudicato del giudice amministrativo (fattispecie nella quale, dopo il rilascio del permesso di costruire, i lavori avevano avuto inizio con abbattimento del fabbricato preesistente, ma a distanza di poche settimane, la soprintendenza aveva comunicato la sospensione del parere paesaggistico, sicché contestualmente era stata sospesa l'autorizzazione paesaggistica in attesa di ulteriori necessarie verifiche e il comune aveva allora annullato d'ufficio il titolo edilizio sul presupposto della persistenza delle misure cautelari impartite dalla soprintendenza e sulla ritenuta non conformità dell'intervento alla strumentazione urbanistica);

dd2) Cass. civ., sez. un., 14 maggio 2024, n. 13191, in *Ius amministrativo*, 11 luglio 2024, con nota di CAPOZZI, per la quale sussiste la giurisdizione del giudice ordinario sulla domanda di risarcimento del danno proposta dal privato destinatario di un permesso di costruire, poi oggetto di annullamento giurisdizionale, che lamenti la violazione delle regole di correttezza e buona fede da parte del comune, avendo il privato fatto incolpevole affidamento nella legittimità del titolo edilizio, evidenziando, «*in inevitabile dissenso rispetto alla ricostruzione operata dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, che tanto l'annullamento del provvedimento ampliativo determinato in sede giurisdizionale quanto quello disposto in autotutela sono finalizzati alla rimozione di una situazione di illegittimità e sono, perciò, entrambi inidonei a determinare il venir meno del diritto soggettivo del privato e l'insorgenza di una posizione di interesse legittimo*» e «*come non sia giuridicamente e logicamente configurabile la riconduzione di simile vicenda all'esercizio di un potere pubblico, dal momento che la pronuncia giurisdizionale di annullamento non costituisce in alcun modo una manifestazione di volontà dell'Amministrazione, bensì il necessario rimedio all'illegittimità del comportamento da questa in precedenza tenuto*»;

dd3) Cass. civ., sez. un., 28 agosto 2023, n. 25324, in *Foro it., Rep.*, 2023, voce *Giurisdizione civile*, n° 142, per la quale appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario la domanda risarcitoria per lesione dell'affidamento proposta da un privato nei confronti della parte acquirente di un proprio

complesso industriale, sotto condizione del rilascio di titoli abilitativi, alla quale era stato altresì conferito il mandato di curare in sede amministrativa l'avveramento di detta condizione, e nei confronti della stessa p.a., i cui atti prodromici di pianificazione - Puc e Puo - erano stati successivamente annullati;

dd4) Cass. civ., sez. un., 24 aprile 2023, n. 10880, in *Guida al dir.*, 2023, 32-33, per la quale, muovendo dalla medesima premessa in punto di oggetto del giudizio risarcitorio per lesione dell'affidamento, afferma che è devoluto alla giurisdizione del giudice ordinario il giudizio avente ad oggetto una pretesa risarcitoria fondata sulla deduzione di una lesione dell'affidamento dei ricorrenti nella legittimità di un provvedimento di una amministrazione municipale, poi annullato in autotutela;

dd5) Cass. civ., sez. un., 6 febbraio 2023, n. 3514, inedita, per la quale sussiste la giurisdizione del giudice ordinario sulla domanda di risarcimento del danno proposta dal privato destinatario di un permesso di costruire, poi oggetto di annullamento giurisdizionale, che lamenti la violazione delle regole di correttezza e buona fede da parte del comune, avendo il privato fatto incolpevole affidamento nella legittimità del titolo edilizio, in quanto «*l'oggetto del giudizio di risarcimento del danno da lesione dell'affidamento del privato nella legittimità di un provvedimento ampliativo della propria sfera giuridica che sia stato annullato, in autotutela o dal giudice amministrativo, non è il modo in cui l'amministrazione ha esercitato il proprio potere con il provvedimento poi annullato, né è il modo in cui l'amministrazione ha esercitato il proprio potere con il provvedimento di annullamento del primo (ove l'annullamento sia avvenuto in autotutela e non in sede giurisdizionale)*»;

dd6) Cass. civ., sez. un., 8 marzo 2019, n. 6885, in *Foro it.*, Rep., 2018, voce *Responsabilità civile*, n° 159, per la quale qualora il privato abbia fatto incolpevole affidamento su un provvedimento amministrativo ampliativo della propria sfera giuridica, successivamente annullato, in via di autotutela od *ope iudicis*, senza che si discuta della legittimità dell'annullamento, la controversia relativa ai danni subiti dal privato rientra nella giurisdizione del giudice ordinario perché ha ad oggetto non già la lesione di un interesse legittimo pretensivo, bensì una situazione di diritto soggettivo rappresentata dalla conservazione dell'integrità del patrimonio, pregiudicato dalle scelte compiute confidando sulla legittimità del provvedimento amministrativo poi caducato (principio affermato in fattispecie di intervento edilizio privato per la realizzazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica da destinare a particolari categorie di conduttori, regolato, quanto alla misura dei canoni di locazione esigibili, da convenzione poi revocata in autotutela, con conseguente riduzione del canone massimo);

dd7) Cass. civ., sez. un., 19 febbraio 2019, n. 4889, in *Foro it.* 2019, I, 4066, per la quale è devoluta al giudice ordinario la controversia che il privato promuova per il risarcimento dei danni nei confronti del comune che abbia omesso la dovuta sorveglianza ed i controlli prescritti dall'art. 27 d.p.r. 6 giugno 2001 n. 380, nei confronti del costruttore ed abbia emesso i relativi

provvedimenti abilitativi (nella specie, il privato aveva acquistato una porzione dell'edificio, confidando incolpevolmente sulla relativa regolarità urbanistico-edilizia, rivelatasi insussistente);

dd8) Cass. civ., sez. un., 2 marzo 2018, n. 4996, per la quale *«la domanda risarcitoria proposta nei confronti della P.A. per i danni subiti dal privato che abbia fatto incolpevole affidamento su un provvedimento ampliativo della propria sfera giuridica e legittimamente annullato rientra nella giurisdizione ordinaria, atteso che viene denunciata non già la lesione di un interesse legittimo pretensivo, bensì una situazione di diritto soggettivo, rappresentata dalla conservazione dell'integrità del proprio patrimonio, deducendo il privato di avere sopportato perdite e/o mancati guadagni a causa dell'emissione del provvedimento amministrativo»*, senza che rilevi, in senso contrario, che *«l'attività estrattiva, nella misura in cui incide sulla materiale consistenza del territorio e determina una trasformazione dell'assetto geomorfologico del suolo, si risolve in un "uso del territorio" rientrante nella lata estensione della materia urbanistica (Cass., Sez. Un., n. 7374 del 19 aprile 2004), materia che com'è noto - è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 133, lett. f) c.p.a.»*, poiché *«l'attrazione (ovvero concentrazione) della tutela risarcitoria dinanzi al giudice amministrativo può verificarsi soltanto quando il danno patito dal soggetto sia conseguenza immediata e diretta della dedotta illegittimità del provvedimento che egli ha impugnato; ciò in quanto il risarcimento del danno ingiusto non costituisce una materia di giurisdizione esclusiva, ma solo uno strumento di tutela ulteriore e di completamento rispetto a quello demolitorio»*;

dd9) Cass. civ., sez. un., 23 gennaio 2018, n. 1654 (in *Foro it.*, Rep. 2018, voce *Responsabilità civile*, n° 163) per la quale sussiste la giurisdizione del giudice ordinario qualora sia stato annullato un provvedimento ampliativo della sfera giuridica del privato e questi subisca la lesione di un diritto soggettivo, rappresentato dalla conservazione dell'integrità del proprio patrimonio, per avere sopportato perdite o mancati guadagni a causa dell'operato della p.a., che, oltre ad avere adottato un provvedimento illegittimo, abbia anche ingenerato un affidamento, disatteso a seguito dell'annullamento, tenuto conto che la tutela risarcitoria può essere invocata davanti al giudice amministrativo soltanto quando il danno sia conseguenza immediata e diretta dell'illegittimità dell'atto impugnato, non costituendo il risarcimento del danno materia di giurisdizione esclusiva ma solo uno strumento di tutela ulteriore, e di completamento, rispetto a quello demolitorio (nella specie, le sezioni unite hanno affermato la giurisdizione del giudice ordinario, con riferimento all'azione proposta da un consorzio di cooperative edilizie per il risarcimento dei danni conseguenti all'affidamento ingenerato da un comune in ordine alla legittimità degli atti amministrativi adottati, concernenti la realizzazione di fabbricati di tipo economico popolare, oggetto di un'originaria convenzione, più volte modificata, e poi annullati in via di autotutela);

dd10) Cass. civ., sez. un., 2 agosto 2017, n. 19171, in *Ridare.it*, 11 settembre 2017, per la quale spetta al giudice ordinario la cognizione della domanda con cui una impresa chieda la condanna della p.a. al risarcimento dei danni

subiti a causa dell'annullamento in sede giurisdizionale di un atto amministrativo dalla stessa emanato, per avere l'atto medesimo ingenerato nei destinatari l'incolpevole convinzione, fondata sull'affidamento circa la sua legittimità, di poter beneficiare degli onerosi investimenti effettuati e degli ingenti costi sostenuti in funzione di una utile collocazione dei progetti presentati nella graduatoria preordinata al rilascio dei provvedimenti autorizzatori necessari all'avvio dell'attività estrattiva, nei limiti del quantitativo disponibile assegnato;

dd11) Cass. civ., sez. un., 22 giugno 2017, n. 15640 (in *Foro it.*, Rep. 2017, voce *Contratti pubblici (lavori, servizi e forniture) e obbligazioni della pubblica amministrazione*, n° 795), per la quale la controversia avente ad oggetto la domanda di risarcimento danni proposta da colui che, avendo ottenuto l'aggiudicazione in una gara per l'affidamento di un appalto pubblico, successivamente annullata dal giudice amministrativo perché illegittima, deduca la lesione dell'affidamento ingenerato dal provvedimento di aggiudicazione apparentemente legittimo, rientra nella giurisdizione del giudice ordinario, non essendo chiesto in giudizio l'accertamento della illegittimità dell'aggiudicazione e, quindi, non rimproverandosi alla p.a. l'esercizio illegittimo di un potere consumato nei suoi confronti, ma la colpa consistita nell'averlo indotto a sostenere spese nel ragionevole convincimento della prosecuzione del rapporto fino alla scadenza del termine previsto dal contratto stipulato a seguito della gara;

dd12) Cass. civ., sez. un., 22 maggio 2017, n. 12799 (in *Foro it.*, Rep. 2017, voce *Responsabilità civile*, n° 169) per la quale la domanda risarcitoria proposta nei confronti della p.a. per i danni subiti dal privato che abbia fatto incolpevole affidamento su di un provvedimento di concessione di piccola derivazione, ampliativo della propria sfera giuridica e legittimamente annullato, rientra nella giurisdizione ordinaria, atteso che viene denunciata non già la lesione di un interesse legittimo pretensivo, bensì una situazione di diritto soggettivo, rappresentata dalla conservazione dell'integrità del proprio patrimonio, deducendo il privato di avere sopportato perdite e/o mancati guadagni a causa dell'emissione del provvedimento; peraltro, il giudice ordinario competente non va individuato nel tribunale regionale delle acque pubbliche ai sensi dell'art. 140, comma 1, lett. e), r.d. n. 1775 del 1933, in quanto il pregiudizio ivi contemplato è determinato da un'attività provvedimentoale legittima (in genere, di carattere ablatorio della proprietà privata) e, in quanto tale, incidente direttamente nella sfera patrimoniale del singolo, non già attraverso il medium dell'affidamento incolpevole;

ee) nella giurisprudenza amministrativa:

ee1) Cons. Stato, sez. IV, 25 novembre 2024, n. 9467, (in *Riv. giur. edilizia*, 2025, I, 228 e in *Ius amministrativo*, 23 gennaio 2025, con nota di CAPOZZI), la quale sviluppa ulteriori argomenti a sostegno della tesi della sussistenza della giurisdizione amministrativa, trattandosi di lesione dell'interesse legittimo: i) la separazione del profilo provvedimentoale-pubblicistico da quello civilistico anche con riferimento all'attività autoritativa non contrattuale apre al serio rischio di duplicare le situazioni giuridiche

soggettive, con conseguente rischiosa interferenza tra due diverse giurisdizioni e sottovalutare il fatto che la violazione dell'affidamento può già essere adeguatamente tutelata davanti al giudice amministrativo; ii) ciò determinerebbe la riesumazione della tesi, ormai definitivamente superata, che la giurisdizione spetti al giudice amministrativo quando si chiede l'annullamento del provvedimento e al giudice ordinario se si chiede il risarcimento del danno essendo questa un'autonoma posizione giuridica soggettiva; iii) la coesistenza di una posizione di interesse legittimo e di una collaterale posizione di diritto soggettivo (concernente la tutela dell'affidamento) potrebbe poi creare il rischio di due giudizi sulla stessa vicenda con esiti di dubbia compatibilità col principio del giusto processo sancito dall'art. 111 Cost. e il pericolo di scarsa certezza nei rapporti tra pubblica amministrazione e privati; iv) non può valere neppure il richiamo alla sentenza dell'Adunanza plenaria n. 5 del 2018 che ha qualificato l'affidamento come libertà di autodeterminazione, perché si riferisce all'attività precontrattuale/contrattuale e non a quella provvedimentale *tout court* della pubblica amministrazione; v) non è condivisibile che il danno patito non sia causalmente collegato, nemmeno indirettamente, all'esercizio del potere pubblico, poiché occorre distinguere tra nessi immediati e nessi mediati: alla presenza dei primi vi è un comportamento autoritativo e alla presenza dei secondi un comportamento mediatamente riconducibile al potere, che sussiste quando, sulla base della teoria della regolarità causale, sia regolare conseguenza del potere; vi) anche quando la lesione provocata dal comportamento materiale della pubblica amministrazione attenga a diritti soggettivi e non ad interessi legittimi, non è possibile ricondurre le relative controversie nell'alveo della giurisdizione del giudice ordinario, dal momento che tali condotte si inseriscono comunque all'interno di una sequenza causale in relazione alla quale il centro del potere pubblico rappresenta un antecedente logico e causale rispetto al comportamento amministrativo, con conseguente giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, laddove prevista; vii) in relazione, invece, ai meri comportamenti, per i quali è pacifica la giurisdizione del giudice ordinario, la pubblica amministrazione opera come qualsiasi soggetto di diritto, trattandosi di comportamenti materiali non collegati nemmeno in via indiretta o mediata al potere pubblico;

ee2) Cons. Stato, Ad. plen., 29 novembre 2021, n. 21, in *Foro it.* 2022, III, 68, con nota di PALMIERI, PARDOLESI e oggetto della News UM n. 3 del 12 gennaio 2022, a cui si rinvia per ogni ulteriore approfondimento;

ee3) Cons. Stato, Ad. plen., 29 novembre 2021, n. 20, in *Foro it.*, 2022, III, 68, con nota di PALMIERI, PARDOLESI; *Dir. proc. amm.*, 2022, 663 (m), con nota di ZAMPETTI, DI CAPUA e oggetto della News UM n. 6 del 14 gennaio 2022, a cui si rinvia per ogni ulteriore approfondimento;

ee4) Cons. Stato, Ad. plen., 29 novembre 2021, n. 19 (in *Foro it.*, 2022, III, 69, con nota di PALMIERI, PARDOLESI nonché oggetto della News UM n. 2 del 12 gennaio 2022), a cui si rinvia per ogni ulteriore approfondimento;

ee5) si veda anche la rassegna monotematica di giurisprudenza a cura dell'Ufficio del massimario «*Il risarcimento del danno davanti al giudice amministrativo*», 27 settembre 2025, in part. § 5.

ff) sull'esclusione del risarcimento del danno in caso di annullamento per vizi formali, si veda la rassegna monotematica di giurisprudenza a cura dell'Ufficio del massimario «*Il risarcimento del danno davanti al giudice amministrativo*», 27 settembre 2025, in part. § 2.2.2.;

gg) sull'esclusione del risarcimento del danno c.d. da mero ritardo, si veda la rassegna monotematica di giurisprudenza a cura dell'Ufficio del massimario «*Il risarcimento del danno davanti al giudice amministrativo*», 27 settembre 2025, in part. § 6;

hh) non appare condivisibile la disposizione, da parte delle sezioni unite in rassegna, della riassunzione dello stesso processo davanti al giudice amministrativo, laddove sarebbe dovuta essere disposta la riproposizione della domanda, in un distinto processo, alla luce del tenore letterale dell'art. 59 l. n. 69 del 2009 e dell'art. 11 c.p.a.; sul punto C.g.a., 27 luglio 2023, n. 468, in *Ius amministrativo*, 29 settembre 2023, con nota di CAPOZZI, ha chiarito che:

hh1) la ricostruzione dogmatica (seguita anche dalle sezioni unite in rassegna) non è condivisibile: i) alla stregua del chiaro tenore letterale delle suindicate disposizioni legislative che governano la c.d. *traslatio iudicii*; ii) in doverosa coerenza con l'evidente inesistenza nel nostro ordinamento processuale di un'unica e unitaria giurisdizione, pur se magari variamente articolata al suo interno in "plessi" distinti, davanti alla quale possa postularsi la prosecuzione di un unico processo;

hh2) sono le medesime norme di legge a perimetrare puntualmente gli effetti della *traslatio iudicii*, da un lato, stabilendo la salvezza degli "effetti processuali e sostanziali della domanda", ferme comunque restando "le preclusioni e decadenze intervenute", dall'altro, specificando – al di là di ogni ragionevole dubbio, si ritiene, per chi non voglia rifiutarsi di prenderne semplicemente, ma doverosamente, atto – che, nei rapporti tra giurisdizioni diverse, non si verifica mai la "riassunzione" dello stesso processo dinnanzi a un altro giudice, ma si ha sempre la "riproposizione della domanda" medesima in un distinto processo, in cui è tuttavia data *ex lege* salvezza, a certi fini e a determinate condizioni, agli effetti sostanziali e processuali della stessa domanda che, nel primo e distinto processo, era stata proposta a diversa giurisdizione;

hh3) ciò si desume, oltre che dal sistematico e reiterato utilizzo, assai significativamente, del participio "riproposta" e non invece "riassunta", dalle specifiche disposizioni legislative che il legislatore ha inteso dettare per regolare il regime delle prove acquisite nel giudizio dinanzi al giudice che declina la giurisdizione (che possono essere valutate soltanto alla stregua di argomenti di prova: ciò che sarebbe stato all'evidenza fuori sistema, ove si fosse trattato della prosecuzione, mercé la sua riassunzione, del medesimo processo davanti a un giudice diverso) e per disciplinare gli effetti delle misure cautelari eventualmente emesse dal medesimo giudice (che perdono automaticamente e quasi immediatamente efficacia, con onere della parte

di riproporre la relativa istanza al giudice dinanzi al quale la causa sia stata tempestivamente riproposta);

hh4) non trattandosi del medesimo processo, in caso di c.d. *traslatio iudicii* conseguente a declaratoria di difetto di giurisdizione da parte del giudice ordinario in favore del giudice amministrativo, i giudicati impliciti formati dinanzi al plesso giurisdizionale che declina la giurisdizione non vincolano il giudice amministrativo dinanzi al quale la domanda venga tempestivamente riproposta;

ii) in dottrina:

ii1) in generale, sul tema dell'affidamento del privato nel diritto amministrativo MERUSI, *L'affidamento del cittadino*, Milano, 1970; ANTONIAZZI, *La tutela del legittimo affidamento del privato nei confronti della pubblica amministrazione*, Torino, 2005; CAPUTI JAMBRENGHI, *Il principio del legittimo affidamento*, in *Studi sui principi del diritto amministrativo*, 2012; GIGLI, *Nuove prospettive di tutela del legittimo affidamento nei confronti del potere amministrativo*, Napoli, 2016; TRIMARCHI BANFI, *Affidamento legittimo e affidamento incolpevole nei rapporti con l'amministrazione*, in *Dir. proc. amm.*, 2018, 3, 823; MANNUCCI, *L'affidamento nel rapporto amministrativo*, Napoli, 2023;

ii2) in senso favorevole alla tesi per cui le controversie risarcitorie per lesione dell'affidamento del privato siano affidate sempre alla cognizione del giudice ordinario BONTEMPI, *La lesione dell'affidamento incolpevole radica (sempre) la giurisdizione ordinaria*, in *Giorn. dir. amm.*, 2020, 6, 805; CAPONIGRO, *Questioni attuali in un dibattito tradizionale: la giurisdizione nei confronti della pubblica amministrazione*, in *Riv. giur. edilizia*, 2011, 2, 3, 413; D'ANGELO, *Le sezioni unite scrivono un nuovo capitolo sull'illecito della pubblica amministrazione e la giurisdizione del giudice amministrativo?*, in *Giust. civ.*, 2011, 10, 2321; DI MAJO, *L'affidamento nei rapporti con la p.a.*, in *Corriere giur.*, 2011, 7, 940; LAMORGESE, *Stop della Cassazione alla concentrazione della giurisdizione a senso unico*, in *Giust. civ.*, 2011, 5, 1218;

ii3) in senso favorevole alla tesi per cui le controversie risarcitorie per lesione dell'affidamento del privato siano affidate alla cognizione del giudice amministrativo (almeno) nelle materie di giurisdizione esclusiva PATRONI GRIFFI, *L'eterno dibattito tra le giurisdizioni tra diritti incompressibili e lesione dell'affidamento*, in *www.federalismi.it*, 2011, 24; M.A. SANDULLI, *Il risarcimento del danno nei confronti delle pubbliche Amministrazioni: tra soluzione di vecchi problemi e nascita di nuove questioni*, in *www.federalismi.it*, 2011, 7;

ii4) in senso favorevole alla tesi per cui le controversie risarcitorie per lesione dell'affidamento del privato siano affidate sempre alla cognizione del giudice amministrativo TRAVI, *In tema di giurisdizione ordinaria*, in *Foro it.*, 2011, 9, 2398; MAZZAMUTO, *La Cassazione perde il pelo ma non il vizio: riparto di giurisdizione e tutela dell'affidamento*, 2011, 2, 896; GALLO, *La lesione dell'affidamento sull'attività della pubblica amministrazione*, in *Dir. proc. amm.*, 2016, 2, 564; CIRILLO, *La giurisdizione sull'azione risarcitoria autonoma a tutela dell'affidamento sul provvedimento favorevole annullato e l'interesse alla stabilità*

dell'atto amministrativo, in *Foro amm.*, 2016, 7-8, 1990; SCOCA *Il processo amministrativo ieri, oggi, domani (brevi considerazioni)*, in *Dir. proc. amm.*, 2020, 4, 1095; SERRA, *Legittimo affidamento del privato nei confronti della p.a. e riparto di giurisdizione: la storia infinita*, in *www.federalismi.it*, 2021, 17; NAPOLITANO, *Legittimo affidamento e risarcimento del danno: la Plenaria si pronuncia*, in *www.giustiziainsieme.it*, 31 dicembre 2021; TULUMELLO, *La tutela dell'affidamento del privato nei confronti della pubblica amministrazione fra ideologia e dogmatica*, in *Liber amicorum per Salvatore Raimondi*, Napoli, 2022; BORDIN, *La giurisdizione contesa in materia di danno da lesione dell'affidamento incolpevole*, in *Dialoghi di diritto amministrativo*, Roma, 2022, 163; MANNUCCI, *Una svolta a metà sull'affidamento*, in *Giorn. dir. amm.*, 2022, 345; NERI, *La tutela dell'affidamento*, in *Urbanistica e appalti*, 2024, 4, 473, il quale distingue tra attività contrattuale, ove l'affidamento ha consistenza di diritto soggettivo, e attività procedimentale e provvedimentoale, ove l'affidamento inerisce all'interesse legittimo.

