Pubblicato il 07/04/2021

N. 00295/2021REG.PROV.COLL.

N. 00649/2017 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 CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA

Sezione giurisdizionale

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 649 del 2017, proposto dalla società Nuova Edilizia s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Giovanni Immordino e Giuseppe Immordino, con domicilio eletto presso il loro studio, in Palermo, viale Libertà, n. 171;

contro

Comune di Bagheria, in persona del Sindaco e legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Claudio Trovato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Palermo, via delle Alpi, n. 52;

per la riforma

della sentenza n.1474 del 3 giugno 2017, resa dal Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, sez. III^;

nonché per l'accertamento

del diritto dell'impresa ricorrente al risarcimento dei danni subiti e subendi in conseguenza dell'illegittimità dei provvedimenti annullati con la sentenza del C.G.A. 28 settembre 2007 n. 890;

e per la condanna

dell'Amministrazione resistente al pagamento delle somme dovute al ricorrente, a titolo di risarcimento danni, oltre interessi e rivalutazione monetaria dalla data di maturazione del diritto e fino all'effettivo soddisfo.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Nominato relatore il cons. Carlo Modica de Mohac nell'udienza di smaltimento del giorno 23 febbraio 2021, svoltasi mediante collegamento da remoto ai sensi dell'art. 25, d.l. n. 137/2020; e uditi per le parti gli avvocati Giuseppe Immordino e Claudio Trovato;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con deliberazione del C.C. n. 187 del 25 settembre 1998, il Comune di Bagheria approvava un piano di lottizzazione conforme alle previsioni urbanistiche del P.R.G. allora vigente (*id est*: quello approvato con D.A. n. 176 del 19 giugno 1976).

Solamente due mesi dopo, con deliberazione Commissariale n. 238/com del 23.11.1998, il medesimo Comune adottava un nuovo Piano Regolatore Generale, che prevedeva l'inedificabilità dell'area oggetto della lottizzazione convenzionata, in quanto destinata ad attrezzatura pubblica "F/2", Aree sottostanti parcheggi", contraddistinta con il simbolo "P".

Infine, con d.P.R. del 20 aprile 1999, pubblicato nella GU n. 101 del 03 maggio 1999, il Consiglio Comunale del Comune di Bagheria veniva sciolto a cagione di infiltrazioni mafiose.

Nella relazione del Ministro dell'Interno, pubblicata in G.U., nella GU n. 101 del 03 maggio 1999 unitamente al decreto presidenziale di scioglimento, si legge che:

- *"Il punto di convergenza tra gli interessi delle organizzazioni criminali e l'amministrazione comunale di Bagheria è stato individuato nell'iter formativo del piano regolatore generale, nelle procedure di gara e nella gestione di appalti pubblici affidati a ditte i cui amministratori o sono coinvolti in vicende giudiziarie penali o risultano direttamente o indirettamente collegati ad associazioni malavitose …";*
- *"L'evoluzione complessiva della vicenda, cui non è indifferente il notevole lasso di tempo intercorso tra l'incarico e i progettisti e la definizione del piano regolatore generale, sottintende una preordinata volontà di non munire il territorio di un valido strumento urbanistico, allo scopo di conservare un potere decisionale che, avulso da precise regole, consente di persistere in una politica di favore. E' significativo a tal proposito che, nonostante il nuovo piano regolatore fosse in itinere, sono state rilasciate molte concessioni edilizie, riguardanti i complessi di una certa consistenza ed in tempi palesemente ristretti, soggetti che risultano direttamente o indirettamente legati alla malavita organizzata che da tempo condizionano le scelte del Comune. La stessa vicenda del piano regolatore si intreccia con le decisioni adottate dal consiglio comunale relativamente all'approvazione di al predetto piano".*

In tale contesto, con delibera numero 268 del 2 dicembre 1999 la Commissione straordinaria disponeva la *revoca* in autotutela della deliberazione del Consiglio Comunale n. 187 del 25.09.1998, che, come già visto, aveva contestualmente approvato - solamente poco prima che il Comune fosse sciolto (a cagione delle infiltrazioni mafiose che ne inquinavano l'attività) - ben dieci piani di lottizzazione (e relativi atti di convenzionamento), tra i quali anche quello dei ricorrenti.

2. Avverso tale atto di ritiro proponevano ricorso al TAR (n. 505/2000) i signori Giuseppa Speciale e Giuseppe Maria Lo Cascio.

3. Con sentenza n. 3022/2006 (ricorso RG 515/2000), il Tar di Palermo, sez. I^, lo respingeva, ritenendo che la repentina adozione di un sì rilevante numero di

lottizzazioni proprio a ridosso del "nuovo" PRG - strumento, quest'ultimo, che non lo avrebbe più consentito - fosse indice di eccesso di potere.

4. Avverso tale sentenza, la Società Nuova Edilizia - soggetto "avente causa a titolo particolare" dai ricorrenti originari (signori Speciale e Lo Cascio) in forza di un contratto preliminare, ed in prosieguo acquirente dell'immobile - proponeva appello.

5. Con sentenza numero 890/07 (ricorso r.g. n. 76/2007), questo Consiglio di giustizia amministrativa, accoglieva l'appello e, per l'effetto ed in riforma dell'impugnata sentenza, annullava gli impugnati atti di revoca delle lottizzazioni, compensando le spese.

Il Collegio rilevava che il piano di lottizzazione della ricorrente era stato legittimamente adottato in quanto al momento della sua approvazione era conforme al P.R.G. vigente (non essendo stato ancora adottato, a quella data, alcun nuovo piano generale o variante dello stesso).

Più in particolare, il Consiglio di giustizia amministrativa:

- sottolineava che fino all'approvazione del nuovo PRG, il Comune non avrebbe potuto agire in autotutela su un Piano di lottizzazione già approvato ed originariamente legittimo*;* e che, secondo un principio pacifico, le "misure di salvaguardia" sono applicabile solamente dopo l'adozione del nuovo PRG.;
- e rilevava che anche il decreto con cui l'Assessorato aveva approvato il nuovo PRG adottato dal Comune di Bagheria (con la già menzionata delibera commissariale n.238/1998), risultava illegittimo (*in parte qua*) in quanto sprovvisto di qualsiasi motivazione in ordine alle ragioni di necessità che lo avevano indotto a modificare - in spregio all'affidamento *medio tempore* ingenerato - la destinazione di aree già oggetto di specifica pianificazione convenzionale di dettaglio.

6. Conseguentemente, trascorsi alcuni anni (nella specie: quattro) dal pronunciamento di questo Consiglio di giustizia, con ricorso notificato in data 17 gennaio 2011, la società "Nuova Ediliza s.r.l." chiedeva la condanna

dell'Amministrazione resistente al pagamento dei danni provocati dall'illegittima revoca del piano di lottizzazione (quantificati in €. 2.000.000,00 oltre interessi e rivalutazione monetaria dalla data di maturazione del diritto e fino all'effettivo soddisfo).

7. Con sentenza n.1474 del 3 giugno 2017 (ricorso r.g. n.321/2011), il Tar di Palermo, Sez. III, ha respinto il ricorso dell'impresa, rilevandone l'infondatezza sotto due profili:

- la ritenuta assenza dell'elemento soggettivo della "colpa", in capo all'Amministrazione Straordinaria del Comune di Bagheria, nel momento in cui aveva adottato il provvedimento di revoca della concessione, poi ritenuto illegittimo;
- la carenza della prova del fatto che la società ricorrente abbia subito un danno dall'adozione del predetto provvedimento di ritiro poi ritenuto illegittimo ed annullato in sede giurisdizionale; prova che nei giudizi risarcitori dev'essere fornita in modo puntuale e rigoroso.

8. Con l'appello in esame la società Nuova Edilizia s.r.l. ha impugnato la sentenza in questione e ne chiede la riforma per i motivi indicati nella successiva parte della presente decisione, dedicata alle questioni di diritto.

Ritualmente costituitasi, l'Amministrazione eccepisce l'inammissibilità e comunque l'infondatezza del gravame.

Nel corso del giudizio entrambe le parti hanno insistito nelle rispettive domande ed eccezioni.

Infine, all'udienza fissata per la precisazione delle conclusioni, la causa è stata posta in decisione.

DIRITTO

9. L'appello è infondato.

Con unico articolato mezzo di gravame l'appellante società lamenta l'ingiustizia dell'impugnata sentenza per violazione degli artt. 1223 e 2043 del codice civile, e dell'art.2 bis della l. n.241 del 1990, deducendo che *il Giudice di primo grado ha errato*:

a) nel ritenere che l'Amministrazione abbia agito *incolpevolmente* (e che comunque abbia commesso un errore non grave e scusabile);

b) e nel ritenere che il *danno non sia stato sufficientemente provato* e che dunque *non sia risarcibile*.

La doglianza non merita accoglimento, non essendo condivisibile il secondo profilo di gravame; e dovendosi, per contro, concordare con il Giudice di prime cure sul rilievo che la società appellante (già ricorrente in primo grado) non ha fornito prova del danno asseritamente subìto.

9.1. La società appellante - Nuova Edilizia s.r.l. - è subentrata nei diritti e nelle facoltà inerenti il diritto di proprietà sul fondo sul quale intendeva realizzare il progetto edificatorio, in forza di un preliminare di acquisto stipulato in epoca successiva all'atto di revoca del piano di lottizzazione e della convenzione (atti risalenti al 1998).

Essa, pertanto, era perfettamente a conoscenza:

- sia del fatto che il piano di lottizzazione era stato annullato e che anche la convenzione di lottizzazione aveva conseguentemente perduto efficacia;
- sia del fatto che era in corso una controversia concernente proprio la potenzialità edificatoria del fondo; e che in ordine alla stessa erano incerti sia l'esito, sia anche - per quanto maggiormente qui interessa - il tempo di definizione.

Deve ritenersi, dunque, che il prezzo pattuito per la compravendita - peraltro non indicato negli atti difensivi dalla società Nuova Edilizia - si sia formato essendosi tenuto conto, da parte dei contraenti, dell'*alea* alla quale era sottoposta l'operazione edificatoria che lo concerneva.

In ogni caso, di fronte alla incontrovertibile circostanza della esistenza di una simile *controversia* e della correlata *alea* in ordine alla disciplina edificatoria del bene, non

appare seriamente revocabile in dubbio che l'acquirente non abbia riposto (né potuto riporre) alcun *affidamento* realmente *incolpevole* in ordine ai *tempi di realizzazione* del suo progetto, né - a ben guardare - in ordine alla stessa possibilità di realizzarlo. Né, comunque, in ordine al fatto che i costi di costruzione sarebbero rimasti costanti ed identici a quelli correnti al momento dell'acquisto.

Sarebbe sufficiente tale rilievo per *negare in radice* l'ammissibilità, prim'ancora che la fondatezza, della domanda volta ad ottenere l'invocato risarcimento.

Risarcimento - quest'ultimo - che, essendo costruito dalla giurisprudenza sul modello della responsabilità aquiliana, implica *non soltanto la prova della colpevolezza* del soggetto che si postula abbia prodotto (con la sua condotta omissiva e/o inerte) il danno ingiusto, ma anche - e *massime* nel caso in cui la domanda venga esperita nei confronti di una P.A. ed abbia ad oggetto la pretesa lesione di un interesse legittimo - la dimostrazione che il soggetto che afferma di aver subito il pregiudizio abbia agito *secondo buona fede* e *con la "ordinaria diligenza"*; cercando - dunque - di scongiurare ogni danno prevedibile (cfr., al riguardo, l'art. 30, terzo comma, del c.p.a.) ed evitando di avviare *incautamente* attività (progettuali e comunque comportanti spese) ordinariamente connesse al diritto controverso come se quest'ultimo non fosse tale.

Ora, nella fattispecie dedotta in giudizio si è verificato che dopo aver *consapevolmente* acquistato una *"res litigiosa"* della quale al momento dell'acquisto era incerta proprio la *potenzialità edificatoria*, la società ricorrente ha atteso l'esito della controversia per poi imputare all'Amministrazione la colpa (e la responsabilità) per il ritardo patito nell'esercizio delle facoltà edificatorie (*ius aedificandi*) inerenti il *diritto controverso* (*id est*: quella *res*). E ciò come se *quel* ritardo (inerente *quelle* facoltà) non fosse stato previsto e/o non fosse comunque obiettivamente prevedibile (siccome insito nel contesto nel quale era avvenuto l'acquisto); come se l'indeterminatezza di alcune qualità del bene acquistato non costituisse, allo stato (*id est*: al momento dell'acquisto) una caratteristica ad esso inerente; come se gli eventuali pregiudizi connessi al ritardo

non fossero stati, fin dall'inizio, evitabili con l'ordinaria diligenza, ammesso che essi (pregiudizi) non fossero stati "compresi" nel prezzo di acquisto (*rectius*: non abbiano costituito un elemento di valutazione in sede di formazione del prezzo).

Come se, in altri termini, l'area acquistata godesse - *al momento dell'acquisto* da parte dell'appellante - del medesimo *status* giuridico di una (qualsiasi altra) area - sia consentita l'espressione gergale - già "concessionata"; e si potesse conseguentemente presumere che dalla stessa sarebbe stato possibile trarre in tempi ordinari le medesime utilità (ottenimento di concessioni edilizie) ritraibili da una proprietà non gravata da (o non oggetto di) alcuna controversia concernente la sua potenzialità edificatoria.

Mentre è evidente che ciò non sarebbe stato possibile; e che comunque il ritardo non costituiva - allo stato - una variabile indipendente dalle circostanze determinatesi prima della vendita.

D'altro canto dopo la pubblicazione della sentenza n.890 del 19 aprile 2007 resa da questo Consiglio di giustizia amministrativa, il Comune ha dato corso *senza indugio* all'*iter* amministrativo preordinato al rilascio della concessione per l'esecuzione delle opere.

Ciò è dimostrato dalla sequenza procedimentale che di seguito si riporta:

- con istanza prot. n. 81036 del 19 ottobre 2007, il legale rappresentante della Nuova Edilizia chiedeva l'approvazione della variante urbanistica al PRG per consentire il ripristino del diritto edificatorio dell'area, secondo gli elaborati del progetto di lottizzazione;
- il 26 febbraio del 2008 la C.E. esprimeva il proprio parere favorevole;
- il 19 maggio successivo, il Consiglio comunale adottava il progetto di variante urbanistica da zona F2 a zona B4, che consentiva la realizzazione di interventi di nuova edificazione, nel rispetto degli indici e dei parametri dei piani di lottizzazione, operanti col precedente strumento urbanistico;

- il 4 agosto 2009, con decreto dirigenziale n. 826/DRU del 4 agosto 2009, pubblicato nella GURS n. 42, parte prima, dell'11 settembre 2009, l'Amministrazione approvava definitivamente la variante urbanistica da zona F2 a zona B4;
- il 19 ottobre 2009, rep 33, veniva stipulata la convenzione per l'attuazione del piano di lottizzazione, come sopra approvato, con il quale la ditta lottizzante, ai sensi e per gli effetti della l.r. 27.12.1978 n. 71, si obbligava per sé e per i propri aventi causa a qualsiasi titolo, accedere trasferire gratuitamente al Comune di Bagheria le aree destra destinare ad urbanizzazione primaria;
- ed il 28 giugno 2010, con atto numero 114/2010, il Comune di Bagheria autorizzava la ditta lottizzante ad eseguire le opere di urbanizzazione primaria previste nel piano;
- i lavori di urbanizzazione avevano inizio in data 1 luglio 2010 e venivano completati il 1° dicembre 2010, giusta comunicazione numero 102372 del 30 dicembre 2010;
- con nota protocollo numero 10112 dell'8 febbraio 2011 chiedeva di poter effettuare la stipula dell'atto di cessione al Comune di Bagheria; ed in 2 marzo 2011 veniva stipulato il relativo atto al quale seguiva il rilascio della concessione.
Dalla suddetta sequenza procedimentale emerge:
- che una volta superate le criticità che avevano dato luogo al contenzioso - della cui pendenza la società appellante era stata resa edotta, lo si ribadisce, da data ben anteriore all'acquisto dell'area - il Comune non è stato inerte né ha accumulato ingiustificabili ritardi;
- e che la stessa società appellante non ha lamentato, nel corso del complesso procedimento - articolato, come si è rilevato, nei tre sub/procedimenti volti all'*approvazione della variante*, all'*approvazione del piano di lottizzazione* ed alla stipula della relativa convenzione, nonché al *rilascio della concessione* per la realizzazione delle

specifiche opere edilizie - ritardi o ingiustificate sospensioni o interruzioni procedimentali, tali da far ipotizzare una *colpa da mero ritardo*.

9.2. Ma anche ove si prescindesse da tutto quanto fin qui rilevato, non può non essere sottolineato che la società appellante non ha sufficientemente dimostrato l'entità del danno che lamenta di aver subito, mentre secondo una regola indiscussa tale prova nei giudizi risarcitori dev'essere fornita in maniera puntuale e rigorosa.

Il ricorso proposto non documenta in modo specifico - infatti - alcuna voce di danno.

Innanzitutto la società appellante non ha allegato, né comunque provato in alcun modo (mediante bilanci, scritture contabili, estratti conto, dati relativi al personale assunto ed altre documenti indispensabili ai fini dell'analisi), di avere risorse economiche sufficienti per l'immediata esecuzione delle opere; né di aver mantenuta ferma, in pendenza dei giudizi, la liquidità necessaria per l'esecuzione del programma costruttivo, rinunciando a diverso impiego (Cfr., al riguardo, Consiglio di Stato n. 5255 del 17.11.2015).

L'appellante richiama il contenuto delle due perizie giurate depositate nel giudizio di primo grado, una a firma dell'arch. Mingari (d'ora innanzi denominata "perizia A"), volta a calcolare il danno asseritamente subito per effetto della illegittima revoca del piano di lottizzazione, e l'altra della rag. La Tona (d'ora innanzi denominata "perizia B") volta a calcolare il mancato guadagno da reinvestimento della somma, con all'interno la tabella di remunerazione di altro capitale in possesso dell'impresa alla data *de qua* e risultante dai bilanci approvati.

Ma, in realtà, le perizie in questione provano ben poco.

La "perizia A" quantifica in €.583.000 l'utile di impresa che sarebbe stato conseguito in caso di tempestiva realizzazione dell'intervento, raffrontando costo di costruzione e prezzo di vendita dell'epoca (anni 1998/99).

Ma:

- per un verso, non richiama alcun documento atto a dimostrare, mediante analisi sui prezzi di mercato susseguitisi negli anni, che il reale costo di costruzione sia stato - negli anni di riferimento (1998-1999) - quello indicato dal perito; né alcuna stima, suffragata da argomentazioni obiettive, in ordine al supposto "prezzo di vendita";
- e, per altro verso, non fornisce alcuna informazione in ordine all'utile di impresa effettivamente conseguito in esito alle vendite di seguito perfezionatesi (dopo l'avvenuta ultimazione dei lavori).

E poiché la conoscenza di tali dati era essenziale ai fini di quantificare il danno asseritamente patito, anche sotto questo profilo non resta che concludere che non è stata fornita la specifica prova che avrebbe dovuto supportare la domanda giudiziale risarcitoria; e che le affermazioni contenute nella perizia sono puramente congetturali.

La perizia in questione non fornisce neanche alcuna notizia, comprovata da idonea documentazione probatoria, in ordine al prezzo al quale il terreno è stato acquistato, né in ordine al suo tendenziale prezzo di mercato *all'epoca dell'acquisto* (e ciò sia nel caso in cui lo si ritenesse un'area edificabile ricadente in zona C/4, sia nel caso in cui lo si ritenesse ricadente in zona F/2); elementi conoscitivi - questi - necessari ai fini di verificare se e quanto la conoscenza dell'incertezza in ordine alla potenzialità edificatoria dell'area in questione potesse (e possa) essere considerata rilevante, e possa aver giocato un ruolo decisivo in sede di formazione del prezzo di acquisto.

E poiché la comparazione fra tali elementi era indispensabile per verificare se vi sia stata effettivamente una perdita fra quanto realizzato in concreto dalle vendite infine perfezionate, e quanto sarebbe stato possibile realizzare - in ipotesi - se le stesse fossero avvenute alcuni anni prima, ancora una volta emerge che la prova del danno non è stata idoneamente fornita.

In conclusione, dalla perizia richiamata non si evince con sufficiente grado di specificità e determinazione:

- se l'ipotizzato danno derivi dal *maggior costo per la realizzazione del progetto* (rispetto a quello preventivato) al quale la società ha dovuto far fronte, ovvero sia conseguenza del *calo dei prezzi di vendita* dovuto alla crisi del mercato immobiliare; e per quali specifiche ragioni (da comprovare mediante analisi di mercato sui prezzi) uno dei due fattori abbia prevalso (essendo difficile ipotizzare che entrambi abbiano concorso, posto che appare improbabile - pur se non impossibile - che ad un aumento del costo di costruzione si accompagni una diminuzione del prezzo di vendita);
- se sia stato calcolato l'eventuale lucro derivante dall'acquisto del terreno a prezzo inferiore rispetto a quello di un'area ricadente in zona edificabile (come la C/4).

Quanto, poi, alla "perizia B", essa calcola la ulteriore perdita commisurandola alla mancata percezione degli interessi sulle perdite calcolate dalla "perizia A".

Ma poiché la prima delle due perizie appare inconducente per le ragioni sopra elencate, anche la seconda si appalesa conseguentemente inutilizzabile.

Le superiori osservazioni in ordine alla mancata prova del danno si conformano all'orientamento già espresso da questo Consiglio di giustizia amministrativa, il quale ha affermato - al riguardo - che l'esistenza del danno ingiusto lamentato in giudizio *"forma oggetto di un puntuale onere probatorio in capo al soggetto che ne richieda il risarcimento, non costituendo quest'ultimo una conseguenza automatica dell'annullamento giurisdizionale dell'atto amministrativo illegittimo. In proposito non soccorre, infatti, il metodo acquisitivo; né l'esistenza del danno stesso potrebbe essere presunta quale conseguenza dell'illegittimità provvedimentale in cui l'Amministrazione sia incorsa. Secondo il consolidato insegnamento giurisprudenziale, invero, il principio generale dell'onere della prova previsto dall'art. 2697 cod. civ. si applica anche all'azione di risarcimento per danni proposta dinanzi al Giudice amministrativo, con la conseguenza che spetta al danneggiato fornire in giudizio la prova di tutti gli elementi costitutivi della fattispecie risarcitoria, e quindi, in particolare, quella della presenza di un nesso causale che colleghi la condotta commissiva o omissiva della Pubblica Amministrazione all'evento*

dannoso, e quella dell'effettività del danno di cui si invoca il ristoro, con la conseguenza che, ove la domanda di risarcimento manchi della necessaria prova, la stessa deve essere respinta. Ciò anche perché nell'azione di responsabilità per danni il principio dispositivo dell'art. 2697 comma 1, cod. civ., opera con pienezza, senza il temperamento del metodo acquisitivo caratteristico dell'azione giurisdizionale di annullamento (C.d.S., V, 9 marzo 2020, n. 1674; III, 23 maggio 2019, n. 3362; VI, 19 novembre 2018, n. 6506)" (cfr. CGA, sentenza n. 00914/2020).

9.3. Per le ragioni sopra esposte deve escludersi, altresì, che nella fattispecie per cui è causa il preteso danno possa essere valutato in via equitativa.

Invero, il ricorso alla valutazione equitativa del danno ai sensi dell'articolo 1226 del codice civile è ammesso soltanto allorquando sia impossibile o estremamente difficile fornire una precisa prova sull'ammontare del danno.

Nella fattispecie per cui è causa l'impresa ricorrente si è limitata ad elencare norme e principi generali, ma non ha fornito elementi idonei alla valutazione ed alla quantificazione del danno asseritamente sofferto, né ha allegato sufficienti ragioni giustificatrici di tale condotta processuale dimostrando che il calcolo si presenta impossibile o estremamente difficile.

E' quindi escluso che il Collegio, possa surrogarsi alla parte, procedendo al calcolo del presunto danno in via equitativa.

10. Un'ultima osservazione.

Non ostante le superiori considerazioni siano sufficienti per motivare il rigetto dell'appello in esame, il Collegio ritiene opportuno soffermarsi brevemente anche sulla *questione della colpa* eventualmente attribuibile al Comune per l'illegittima revoca del piano di lottizzazione per cui è causa.

Com'è noto, *la illegittimità della predetta revoca è stata ormai giudizialmente affermata in via definitiva* con la sentenza n.890 del 28 settembre 2007 di questo Consiglio di giustizia amministrativa, che ha motivato tale decisione richiamando il principio secondo cui *i piani regolatori producono effetti esclusivamente per il futuro e giammai - comunque - prima del*

momento in cui vengono "adottati", ragion per cui deve considerarsi *illegittimo* qualsiasi giudizio di conformità urbanistica che pretenda di basarsi non già e non soltanto sulle disposizioni urbanistiche *vigenti*, ma su disposizioni del "nuovo" strumento urbanistico *in corso di adozione*.

Il Consiglio di giustizia ha poi sottolineato che neanche l'esistenza dell'istituto giuridico delle "misure di salvaguardia" sconfessa tale principio, posto che esse si applicano nell'intervallo di tempo corrente fra la "adozione" (da parte del Comune) e la "approvazione" (da parte della Regione) del nuovo strumento urbanistico; e quindi non già in totale assenza della nuova normazione, ma in attesa che la sua effettività - in qualche modo già operante in forza dell'avvenuta "adozione" - si consolidi.

E' altresì noto al Collegio che con varie sentenze emesse in esito a controversie costituenti precedenti analoghi a quello in esame - scaturite anch'esse proprio dalla delibera commissariale n.268/1999 (che, come si è visto, ha revocato vari piani di lottizzazione adottati in concomitanza a quello per cui è causa) - il Consiglio di giustizia amministrativa, facendo leva sul principio giuridico or ora richiamato, ha riconosciuto (seppur in maniera significativamente meno cospicua rispetto a quanto richiesto dalla società appellante) il risarcimento dei danni alle parti che lamentavano la illegittima revoca del piano di lottizzazione (C.G.A., 17 luglio 2015, nn.557, 558, 559, 560 e 561).

E' evidente che così facendo il Consiglio di giustizia amministrativa ha affermato la colpa dell'Amministrazione per aver illegittimamente revocato i piani di lottizzazione.

Il Collegio ritiene, tuttavia, che né le sentenze in questione (C.G.A., 17 luglio 2015, nn.557, 558, 559, 560 e 561), né la sentenza n.890 del 28 settembre 2007, precludano una differente pronunzia di merito in ordine alla "colpevolezza" dell'Amministrazione:

- non le sentenze che hanno definito i precedenti analoghi, in quanto esse *sono state emesse alla conclusione di controversie nelle quali l'appellante non era parte processuale*;
- e neanche la sentenza n.890 del 28 settembre 2007 - che pur ha sancito la illegittimità della delibera che ha disposto la revoca del piano di lottizzazione per cui è causa - in quanto in essa *la questione della colpa dell'Amministrazione non è stata autonomamente e specificamente affrontata*.

A ben guardare, infatti, in tale sentenza il Consiglio di giustizia amministrativa:
- si è limitato ad affermare l'illegittimità della delibera commissariale che aveva disposto la revoca del piano di lottizzazione proposto dalla società Nuova Edilizia s.r.l.;
- *ma non si è spinto anche ad affermare la "colpa" dell'Amministrazione;* ciò che peraltro non avrebbe potuto fare, considerato che tale questione non costituiva oggetto di specifico accertamento in quel giudizio, volto esclusivamente all'annullamento del provvedimento di revoca.

Ed invero, dalla lettura della sentenza in questione emerge con assoluta chiarezza che il Giudice:
- si è limitato all'analisi del motivo di gravame volto a sindacare l'atto oggetto del suo scrutinio (*id est*: il provvedimento di revoca del piano di lottizzazione) sotto il profilo - il primo nell'ordine logico - della c.d. "violazione di legge";
- e che, avendo accertato che l'Amministrazione aveva fatto un uso errato delle norme regionali e nazionali in tema di "misure di salvaguardia" (pretendendo di applicarle anche prima della formale adozione del nuovo strumento urbanistico), ha ritenuto tale vizio "assorbente" e dunque sufficiente per pervenire all'annullamento del provvedimento.

E poiché l'annullamento "per violazione di legge" di un provvedimento amministrativo non implica - *di regola* - alcun esame sulla "colpa" dell'Amministrazione che lo ha posto in essere (accertamento necessario per i soli

giudizi risarcitori), è evidente che la *"questione della colpa"* non è (né può essere ritenuta) rimasta "assorbita" nel giudicato che ha sancito la illegittimità della revoca.
Va inoltre rilevato - e sottolineato, vista l'importanza del rilievo - che dalla sentenza n.890 del 28 settembre 2007 del Consiglio di giustizia amministrativa non è neanche possibile desumere elementi di giudizio in ordine alla effettiva legittimità - o illegittimità - dei piani di lottizzazione in questione (e, nella specie, di quello relativo all'area di proprietà della società appellante): ed invero *affermare l'illegittimità di un 'provvedimento di revoca' di un atto amministrativo non significa in alcun modo affermare automaticamente (o implicitamente) anche - e per relativo converso - la legittimità dell'atto che era stato revocato*.
E' noto, infatti:
- che la regola - tipica dei processi ordinari - secondo cui *il giudicato "assorbe il dedotto ed il deducibile"* (chiudendo pertanto ogni questione, anche se non trattata), non opera in sede di *giurisdizione generale di legittimità*;
- e che comunque nel c.d. *processo amministrativo di annullamento* ben può accadere (ed accade sovente, fisiologicamente) che il Giudice - la cui attività giurisdizionale è fortemente condizionata dai motivi di gravame introdotti dalla parte ricorrente e comunque dalle domande delle parti - finisca per soffermarsi ad esaminare esclusivamente l'atto (e cioè la legittimità del provvedimento), senza spingere la sua conoscenza sull'intero "rapporto" (emergente dalla controversia) fra cittadino ed Amministrazione.
Ciò è esattamente quanto è accaduto, all'evidenza, nel giudizio d'appello culminato nella sentenza n.890 del 28 settembre 2007.
Da tutto quanto fin qui osservato deve concludersi che l'accoglimento della domanda giudiziale di annullamento della delibera commissariale di revoca del piano di lottizzazione dell'area di proprietà della società appellante non ha affatto sancito (e men che mai con efficacia di giudicato):

- la piena legittimità della delibera con cui il piano di lottizzazione era stato (*illo tempore*) approvato (prima che venisse revocato);
- né, dunque e comunque, la colpevolezza della condotta del Commissario straordinario (o della *Amministrazione commissariale,* così può essere e sarà in seguito definita per distinguerla dalla *Amministrazione comunale* agente in via ordinaria) nell'aver proceduto alla revoca di tale delibera.

Nulla impedisce, dunque, che l'accertamento di tale colpevolezza rientri nello specifico oggetto di questo giudizio; come del resto è logico che sia, visto che si tratta di un giudizio risarcitorio.

E la soluzione non può che essere negativa, nel senso che appare arduo scorgere elementi di colpevolezza nella condotta del Commissario straordinario.

Per rendersi conto di ciò è sufficiente richiamare i fatti di causa, ripercorrendoli fin *ab origine*.

Emerge allora:
- che nel 1999, dopo poco più di un semestre dall'adozione delle delibere che avevano approvato i piani di lottizzazione in questione (fra i quali quello relativo all'area di proprietà della ditta appellante), il Comune era stato sciolto a cagione ed in ragione delle infiltrazioni di stampo mafioso che da tempo ne inquinavano l'azione amministrativa, e con particolare riferimento proprio all'attività edilizio/urbanistica che si svolgeva (e che si era dunque svolta, nei mesi precedenti) presso i competenti uffici;
- che ciò aveva indotto il commissario prefettizio, non appena insediatosi, a verificare la legittimità dell'azione amministrativa condotta in seno al Comune nel periodo antecedente al suo insediamento; periodo al quale si riferiva la relazione che ne aveva determinato lo scioglimento;
- che dunque, ancora nel corso del 1999, a seguito di tale attività ricognitiva, il commissario prefettizio aveva "scoperto" (*rectius*: si era reso conto del fatto) che

l'ordine cronologico fissato per la discussione in consiglio comunale in merito all'adozione del nuovo PRG ed all'approvazione dei piani di lottizzazione era stato artatamente e strumentalmente invertito in modo da far precedere l'esame delle domande relative a questi ultimi (*id est*: i piani di lottizzazione) rispetto all'esame relativo all'adozione del primo (*id est*: il nuovo PRG) ; e ciò non ostante le domande volte ad ottenere l'approvazione dei piani di lottizzazione fossero *sopraggiunte* successivamente alla conclusione dell'*iter procedimentale* di definizione del nuovo strumento urbanistico (e dopo l'avvenuta fissazione della data della seduta consiliare in cui avrebbe dovuto essere approvata la relativa delibera);

- e che sono state proprio tali circostanze ad indurre il commissario straordinario a revocare i piani di lottizzazione, palesemente dissonanti rispetto alle disposizioni del nuovo PRG.

Sicché appare evidente - in ragione di tutto quanto fin qui rilevato - che con la determinazione commissariale n.268 del 1999, l'Amministrazione comunale (che agiva, in quel momento, mediante il commissario straordinario), non abbia inteso applicare vere e proprie "misure di salvaguardia" (intese in senso tecnico), ma che abbia inteso esercitare il potere di autotutela; il che è cosa nettamente diversa.

Ciò in cui l'*Amministrazione commissariale* ha errato - e che ha (giustamente) determinato l'annullamento del provvedimento di revoca da parte del Consiglio di giustizia amministrativa - è l'aver fatto riferimento alle "norme di salvaguardia", mentre era evidente che la revoca (delle delibere di approvazione dei piani di lottizzazione) era basata sull'avvenuto accertamento di un *vizio di "eccesso di potere"*, consistito nell'uso distorto del potere amministrativo, utilizzato non già al fine di realizzare l'interesse pubblico, ma all'unico scopo di soddisfare l'interesse (confliggente proprio con quello pubblico) di alcuni privati (i quali ambivano a far approvare i loro piani di lottizzazione prima che fosse approvato il nuovo strumento

urbanistico comunale, e non ostante l'approvazione di quest'ultimo dovesse precedere la discussione relativa alle loro domande).

Analizzata la questione nei suoi giusti contorni, appare dunque evidente che l'unica 'colpa' dell'*Amministrazione commissariale* è riconducibile al fatto di aver errato nell'indicare la normativa applicabile (o nel non aver indicato con precisione quella applicabile); ma non certo nell'aver esercitato - a fronte dei gravissimi fatti narrati - il potere di autotutela, e tentato di ripristinare la legalità con un provvedimento esemplare.

Il fatto che il Consiglio di giustizia amministrativa abbia poi annullato la delibera commissariale di revoca non muta - per tutto quanto prima osservato - i termini della questione.

Il predetto provvedimento è stato annullato, infatti - e come già rilevato - esclusivamente in quanto lo stesso è stato erroneamente (o non sufficientemente o congruamente motivato, con riferimento ad una normativa - quella sulle "misure di salvaguardia" - che non si attagliava precisamente alla fattispecie); ma non anche - come già evidenziato - perché sia (e sia stata) considerata legittima la condotta - quella dapprima descritta - tenuta *precedentemente* dall'Amministrazione comunale.

Gli eventi esposti non escludono affatto - dunque - che l'indagine sulla colpa dell'Amministrazione possa condurre e conduca ad escluderla.

In conclusione, poiché la "colpa" del Commissario straordinario - ammesso che si possa parlare di una sua vera e propria *colpa* a fronte della condotta tenuta dall'Amministrazione comunale in occasione dell'approvazione del nuovo strumento urbanistico - appare "levissima", a tal punto da escluderne la rilevanza, anche sotto il dedotto profilo l'appello va respinto.

11. In considerazione delle superiori osservazioni, l'appello va respinto, con conseguente integrale conferma della sentenza appellata.

Considerata l'evoluzione normativa e giurisprudenziale che ha caratterizzato la materia (della risarcibilità del danno da lesione di interesse legittimo e da ritardo), si ritiene che sussistano giuste ragioni per compensare le spese fra le parti costituite.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, respinge l'appello.

Compensa le spese fra le parti.

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

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 23 febbraio 2021, svoltasi mediante collegamento da remoto, con l'intervento dei signori magistrati:

Rosanna De Nictolis, Presidente

Marco Buricelli, Consigliere

Carlo Modica de Mohac, Consigliere, Estensore

Giovanni Ardizzone, Consigliere

Antonino Caleca, Consigliere

L'ESTENSORE	**IL PRESIDENTE**
Carlo Modica de Mohac	**Rosanna De Nictolis**

IL SEGRETARIO