

Pubblicato il 27/05/2022

N. 01782/2022 REG.PROV.COLL.

N. 00878/2013 REG.RIC.



# REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 878 del 2013, proposto da-OMISSIS-e -OMISSIS-, rappresentati e difesi dall'avv. Calogero Noto Millefiori, con domicilio digitale come da pec risultante dai registri di giustizia;

contro

- il Comune di Realmonte (AG), in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Margherita Bruccoleri, con domicilio digitale come da pec risultante dai registri di giustizia;
- l'Assessorato territorio e ambiente della Regione Siciliana, in persona dell'Assessore *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Palermo, con domicilio digitale ads@mailcert.avvocaturastato.it e domicilio fisico in Palermo, via V. Villareale n. 6;

per la condanna

«al risarcimento per equivalente dei danni patrimoniali e non subiti dai ricorrenti a causa dell'esercizio illegittimo della funzione amministrativa da parte del Comune di Realmonte e dell'Assessorato territorio ed ambiente della Regione Siciliana, conseguenti alla adozione da parte degli enti resistenti dei provvedimenti amministrativi».

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Realmonte e dell'Assessorato territorio e ambiente della Regione Siciliana;

Viste le memorie delle parti;

Visto l'atto di rinuncia al ricorso di -OMISSIS-;

Visti gli atti tutti della causa;

Vista l'ordinanza n. -OMISSIS-di accoglimento dell'opposizione al decreto decisorio -OMISSIS-;

Designato relatore il cons. dott. Giuseppe La Greca;

Uditi all'udienza pubblica del giorno 8 aprile 2022 gli avv. ti La Duca, su delega di Noto Millefiori, per la parte ricorrente; Pellegrini per il Comune di Realmonte; nessuno presente per l'Assessorato territorio e ambiente della Regione Siciliana;

Rilevato in fatto e ritenuto in diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

1.- La domanda risarcitoria veicolata con il ricorso in epigrafe riguarda il pregiudizio, patrimoniale e non patrimoniale, asseritamente cagionato dalle resistenti Amministrazioni in relazione a una serie di provvedimenti ostativi all'attività edificatoria oggetto delle concessioni edilizie rilasciate in favore degli stessi nel 1992.

2.- Si sono costituiti in giudizio il Comune di Realmonte e l'Assessorato territorio e ambiente della Regione Siciliana i quali, corrispettive memorie, hanno concluso – non senza dubitare, tra l'altro, quanto all'Amministrazione comunale, circa la sussistenza della *potestas iudicandi* di questo T.a.r. – per l'infondatezza del ricorso.

3.- Il ricorrente -OMISSIS-, con atto datato 19 ottobre 2020, ha rinunciato al ricorso.

4.- In prossimità della trattazione del ricorso nel merito tutte le parti hanno depositato scritti difensivi.

5.- All'udienza pubblica del giorno 8 aprile 2022, presenti i procuratori delle parti ricorrente e del Comune di Realmonte, il ricorso, su richiesta degli stessi, è stato trattenuto in decisione.

6.- In via preliminare deve darsi atto dell'estinzione del giudizio per rinuncia, ritualmente notificata alle controparti, in relazione al ricorrente -OMISSIS-.

7.- Ai fini di una migliore comprensione delle questioni, anche in rito (eccezione di difetto di giurisdizione del Comune) sottoposte all'attenzione del Tribunale va ricostruito, sul versante diacronico, l'assetto fattuale – siccome risultante da tutti gli atti di causa – della vicenda procedimentale e contenziosa che ha condotto alla proposizione dell'odierna domanda di risarcimento del danno.

7.1.- Il dante causa dei ricorrenti, in relazione al terreno sito in -OMISSIS-, indetificato al foglio catastale n. -OMISSIS-, ha chiesto, in data 2 ottobre 1991, il rilascio della concessione edilizia per la costruzione di un edificio residenziale composto da piano terra e piano primo.

7.2.- Secondo quanto evidenziato dalla parte ricorrente, al momento della predetta istanza, l'area in questione aveva destinazione urbanistica B3 ed era collocata al di fuori del perimetro di tutela paesaggistica e del vincolo costiero, oggetto del decreto assessoriale n.-OMISSIS-del 1992.

7.3.- In data 11 gennaio 1992 parte ricorrente ha trasmesso al Comune una nuova soluzione progettuale sulla quale, il successivo 25 maggio, la commissione edilizia comunale ha espresso parere favorevole.

7.4.- In data 3 giugno 1992 è stata rilasciata la concessione edilizia.

7.5.- Con nota n. -OMISSIS-del 17 settembre 1992 il Sindaco di Realmonte ha diffidato i ricorrenti dal dare inizio ai lavori e ciò in asserita esecuzione di una nota dell'Assessorato regionale territorio e ambiente (n.-OMISSIS-del 13 luglio 1992) la quale avrebbe enunciato il successivo annullamento in autotutela del titolo edilizio.

7.6.- In data 17 maggio 1993 i Carabinieri hanno accertato l'intervenuta realizzazione di attività di livellamento e sbancamento del terreno, volte alla realizzazione delle fondamenta dei realizzandi edifici.

7.7.- Con ordinanza n. 27 del 19 maggio 1993, il Sindaco di Realmonte ha disposto la sospensione dei lavori.

7.8.- Con nota del 14 maggio 1993 il ricorrente -OMISSIS-ha dato comunicazione al Sindaco di Realmonte del nuovo inizio dei lavori.

7.9.- Con ordinanza del 30 giugno 1993, n.-OMISSIS-il Sindaco di Realmonte ha vietato ogni attività edilizia nelle località Punta Grande e Lido Rossello per il periodo estivo, compreso tra il 1° luglio 1993 e il 31 agosto 1993.

7.10.- Con nota del 31 agosto 1993 la parte ricorrente ha quindi comunicato la ripresa dei lavori in conseguenza della cessazione dell'efficacia dell'ordinanza n. -OMISSIS-, con intervenuta successiva realizzazione di strutture.

7.11.- Con nota -OMISSIS-del 17 settembre 1993 la Soprintendenza per i beni culturali e ambientali di Agrigento ha chiesto al Sindaco disporsi la sospensione dei lavori considerato che, frattanto, giusta verbale n. 30 del 15 giugno 1993, le aree erano state vincolate: l'adozione di tale provvedimento è stata rifiutata dal Comune (nota n. -OMISSIS- del 21 settembre 1993).

7.12.- In data 30 settembre 1993 i manufatti realizzati sono stati sequestrati dai Carabinieri, sequestro poi venuto meno in sede di riesame (in data-OMISSIS-ottobre 1993).

7.13.- Con nota n.-OMISSIS-del 7 ottobre 1993 l'Assessorato territorio e ambiente della Regione Siciliana ha disposto la sospensione dei lavori oggetto di concessioni edilizie (-OMISSIS-) e ciò in ragione della necessaria previa adozione di piani di lottizzazione.

7.14.- In data 28 febbraio 1995 (nota nn. -OMISSIS-) i ricorrenti hanno proposto istanze di condono.

7.15.- in data 18 settembre 1995 l'Assessorato territorio e ambiente della Regione Siciliana ha comunicato l'assenza di ragioni di illegittimità delle concessioni edilizie in questione ed ha concluso per l'assenza dei presupposti per il loro annullamento.

7.16.- In data-OMISSIS-marzo 2004 la Soprintendenza per i beni culturali e ambientali ha rigettato l'istanza di nulla osta paesaggistico correlata alle istanze di condono.

7.17.- Il provvedimento di rigetto dell'istanza di compatibilità paesaggistica è stato confermato con ulteriore atto del 12 luglio 2006.

7.18.- La domanda giurisdizionale di annullamento dei predetti dinieghi è stata rigettata con sentenza T.a.r. Sicilia, Palermo, -OMISSIS-, confermata in grado d'appello con decisione Cons. giust. amm. sic., in sede giurisdizionale, n.-OMISSIS-.

7.19.- In data 7 novembre 2012 il Comune di Realmonte ha pronunciato il rigetto delle istanze di condono stante il parere negativo della Soprintendenza. Ne è derivato l'ulteriore provvedimento del 26 novembre 2012 con il quale è stato ingiunto il ripristino dello stato dei luoghi.

8.- L'iter argomentativo dei ricorrenti volto a sorreggere l'allegazione degli elementi costitutivi dell'illecito e il *petitum* della domanda di risarcimento del danno (patrimoniale e non patrimoniale), è così articolato:

a) le diverse amministrazioni, a vario titolo, hanno ritenuto di dover sospendere la realizzazione dei lavori in presenza di concessioni edilizie ritualmente rilasciate e mai divenute oggetto di provvedimento di ritiro. Detta condotta si sarebbe rivelata violativa dei canoni di buona fede, affidamento, imparzialità essendo l'amministrazione incorsa nella violazione di regole «contrattuali» e di obblighi di protezione;

b) sul piano della responsabilità di carattere aquiliano, i provvedimenti emanati avrebbero generato specifici – ingiusti – pregiudizi: la scansione diacronica dei provvedimenti, la cessazione di efficacia della sospensione dei lavori del 17 settembre 1992, l'apposizione del vincolo asseritamente successiva, avrebbero consentito il completamento delle opere, qui invece impedito;

c) sussisterebbe la colposità della condotta – e il nesso eziologico con il danno – alla cui base i ricorrenti pongono, come postulato intangibile, l'asserita illegittimità, sotto vari profili, dei provvedimenti, impeditivi la realizzazione dei lavori, succedutisi nel tempo.

9.- In linea con la regola di cui all'art. 276, comma 2, c.p.c., richiamato dall'art. 76, comma 4, c.p.a., deve essere preliminarmente esaminata l'eccezione della resistente civica Amministrazione intesa a revocare in dubbio la giurisdizione di questo T.a.r., la quale andrebbe – in tesi – declinata in favore del giudice ordinario.

Sostiene il Comune di Realmonte che la richiesta risarcitoria formulata dai ricorrenti deriverebbe dal loro dedotto incolpevole affidamento su un provvedimento amministrativo ampliativo della propria sfera giuridica (concessione edilizia n.-OMISSIS-).

L'eccezione è priva di pregio.

Parte ricorrente aggancia di fatto, su piano inferenziale, il pregiudizio asseritamente subito non tanto al legittimo affidamento (pure richiamato) riposto sul provvedimento favorevole, quanto sugli effetti dei provvedimenti che, effettivamente, hanno impedito l'esecuzione dei lavori oggetto di titolo abilitativo, labialmente ritenuti illegittimi.

In altre parole, la domanda risarcitoria è rivolta alla riparazione di un torto conseguente al disfunzionale esercizio del potere provvedimentale, con conseguente giurisdizione del giudice amministrativo.

A ciò va aggiunto che ove pure si fosse trattato di sindacare gli effetti del violato legittimo affidamento, in una situazione quale quella per cui è causa non avrebbe potuto sottacersi come, comunque, non muti la posizione giuridica di chi entri in relazione con l'Amministrazione pubblica, attraverso un rapporto procedimentalizzato (Cons. Stato, sez. IV, ordinanza 11 maggio 2021, n. 3701).

10.- Nel merito, la domanda risarcitoria è infondata: ciò esonera il Collegio, per evidenti ragioni di economia processuale, dall'esame delle ulteriori eccezioni di tardività e di prescrizione del credito sollevate dalla stessa Amministrazione comunale.

11.- E' sulla base dello schema di cui all'art. 2043 c.c. che devono essere vagliati gli allegati elementi costitutivi dell'illecito (Cons. Stato, Ad. plen. n. 7 del 2021) inidonei, nel caso di specie, a ipotizzare la responsabilità della p.a.

Va, infatti, osservato che l'incedere dell'attività provvedimentale del Comune di Realmonte e dell'Assessorato regionale territorio e ambiente, va letto alla luce delle risultanze del procedimento penale a carico di soggetti interessati a vario titolo alla vicenda.

Risultanze che, come si vedrà, per un verso, dequotano fortemente il dato formale (fortemente valorizzato dai ricorrenti) del mancato ritiro dei provvedimenti concessori rilasciati ovvero l'asserita illegittimità – mai accertata sul versante giurisdizionale – dei provvedimenti impeditivi la realizzazione dei lavori che nel tempo si sono succeduti e, per altro verso, gettano luce sul complessivo assetto procedimentale rispetto al quale – nell'esame incidentale dell'attività provvedimentale – non ci si può limitare agli aspetti esteriori.

12.- Ora, nella sentenza del Tribunale di Agrigento sopra citata – le cui conclusioni in fatto non hanno costituito qui oggetto di diverse considerazioni – per quanto qui di interesse, si legge:

a) «Causa mediata della peculiare attività provvedimentale sviluppata dagli amministratori del Comune di Realmonte [...] deve senza dubbio individuarsi nella delibera n.-OMISSIS-del 25.10.1990 adottata dalla “Commissione per la tutela delle bellezze naturali e panoramiche della Provincia di Agrigento”, con cui si escludeva dal vincolo paesaggistico ex l. n. 431/85 la zona B3 di lido Rossello in quanto “quadi completamente urbanizzata”.

La teste Fiorentini Graziella – all'epoca della delibera n.-OMISSIS-Presidente della Commissione de qua – [...] riferiva che ogni valutazione ordine all'esclusione dalla tutela della zona B3 venne formulata all'esito di un sopralluogo “quando i rappresentanti dell'ufficio comunale dichiararono, presenti i commissari, che nell'area non edificata della zona B marginale erano previste solo due o tre costruzioni di modestissima entità che marginavano una stradella, quindi completava una previsione di edificabilità limitata e quindi non era il caso di estendere il vincolo, visto che con quello si concludeva la edificabilità di questa zona [...]. Io avrei voluto sapere se per quest'area, che faceva parte della zona B ancora non edificata, vi fosse una previsione di una lottizzazione consistente o meno ed in quella sede si disse che le previsioni edificatorie di quest'area erano minime [...], mi ricordo che l'espressione che fu usata fu “case tipo da pescatore”. D'altronde si deve riconoscere che i commissari in sede di sopralluogo, non potevano ragionevolmente ipotizzare di trovarsi di fronte a tecnici (e pubblici amministratori) interessati in prima persona a progetti edificatori, quale era il responsabile dell'ufficio tecnico. In ogni caso [...] nel corso del 1993 la

Commissione, a seguito di segnalazioni, interrogazioni e denunce relative alla previsione di una edificazione pesante, mutò avviso ed ampliò il vincolo anche alla zona B3 di Capo Rossello, procedendo alla relativa pubblicazione il 16.07.1993»;

b) la esclusione in un primo momento della zona B3 di Capo Rossello dal vincolo paesaggistico costituì, per gli amministratori di Realmonte [...] occasione per assentire una attività edificatoria nell'esercizio di una funzione pubblica non propriamente connotata dall'imparzialità e dalla terzietà»;

c) sussistevano «reali interessi sottostanti ai pareri espressi dalla commissione edilizia prima e alle concessioni sindacali poi»;

d) «invero l'interesse del Cottone [id test: capo dell'UTC di Realmonte, n.d.e.] – condiviso dagli altri destinatari dell'ampliamento della sfera giuridica soggettiva tipico dell'attività concessoria – emerge con tutta chiarezza dal contegno tenuto dal tecnico al fine di ottenere l'esclusione della zona B3 di Capo Rossello dal vincolo paesaggistico. Tale condotta, prodromica rispetto all'iter provvedimentale successivo, illumina sia il triste sfondo della vicenda, sia un primo uso strumentale di pubbliche funzioni»;

e) «deve valutarsi se i pareri formulati dalla commissione edilizia e le conseguenti concessioni siano stati effettivamente connotati da illegittimità. [...] Risulta acquisito agli atti di causa che, per il periodo in esame, secondo gli strumenti urbanistici vigenti presso il Comune di Realmonte – ed in particolare secondo il programma di fabbricazione del 1976 – l'edificazione delle aree libere nelle zone B3 di completamento avrebbe dovuto svolgersi sulla base di piani di lottizzazione preventivamente approvati, con esclusione del rilascio diretto di singole concessioni»;

f) «è palese che l'attività provvedimentale contestata agli odierni imputati è stata semplicemente ideata e posta in essere come escamotage utile ad eludere la normativa vigente a tutto vantaggio dei destinatari delle concessioni, sgravati, invero, dagli oneri legati alla lottizzazione».

13.- Il quadro appena tratteggiato, il quale offre un accertamento di illegittimità delle concessioni edilizie rilasciate e dal quale non si ravvisano ragioni per discostarsi, evidenzia come i ricorrenti non avessero titolo per conseguire l'*utilitas* invocata, circostanza, questa, che, non solo elide, qui, in radice ogni ipotesi risarcibilità del danno ma che rendeva anche i provvedimenti impeditivi la realizzazione dei lavori del tutto doverosi in assenza dei piani di lottizzazione e in considerazione delle vicende che hanno connotato l'apposizione del vincolo paesaggistico di cui si è detto.

14.- Alla luce delle suesposte considerazioni, in assenza degli elementi costitutivi dell'illecito aquiliano, il ricorso va rigettato.

15.- Il travagliato iter della vicenda amministrativa a monte della domanda risarcitoria per cui è causa depone per la compensazione delle spese di giudizio tra tutte le parti (art. 26 c.p.a.).

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione seconda), così statuisce:

- dà atto della rinuncia al ricorso del ricorrente -OMISSIS-;
- rigetta il ricorso in epigrafe.

Spese compensate.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare i soggetti privati.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 8 aprile 2022 con l'intervento dei magistrati:

Nicola Maisano, Presidente

Giuseppe La Greca, Consigliere, Estensore

Calogero Commandatore, Referendario

L'ESTENSORE  
Giuseppe La Greca

IL PRESIDENTE  
Nicola Maisano

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.