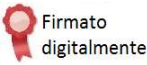


Pubblicato il 14/07/2025

N. 00574/2025 **REG.PROV.COLL.**
N. 00621/2023 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

II CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA

Sezione giurisdizionale

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 621 del 2023, proposto da
[REDACTED], rappresentato e difeso dall'avvocato Mariagrazia Caruso, con
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Piazza Armerina, in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentato e difeso dall'avvocato Walter Castellana, con domicilio digitale come
da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Assessorato Territorio e Ambiente - Dipartimento Regionale Urbanistica, in
persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso
dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Palermo, domiciliataria *ex lege* in
Palermo, via Valerio Villareale, 6;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, sezione
staccata di Catania (Sezione Seconda) n. 341 del 6 febbraio 2023, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Piazza Armerina e di Assessorato Territorio e Ambiente - Dipartimento Regionale Urbanistica;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 giugno 2025 il Cons. Giuseppe Chinè e uditi per le parti gli avvocati come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con la sentenza n. 341 del 6 febbraio 2023 il TAR Sicilia – Catania ha respinto il ricorso proposto da [REDACTED] per la condanna del Comune di Piazza Armerina al risarcimento del danno da ritardo nella definizione della procedura avviata dal ricorrente in data 27 settembre 2004, ai sensi dell’art. 5, comma 1, del d.P.R. n. 447 del 1998, finalizzata alla realizzazione di un centro commerciale in Contrada San Pietro – San Giacomo, procedura conclusa favorevolmente con la deliberazione consiliare n. 75 del 7 novembre 2008.

2. Il primo giudice ha respinto l’azione del ricorrente richiamando i principi enunciati dall’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con la sentenza n. 3 del 2011, rilevando che nel caso controverso *“il ricorrente non ha tempestivamente attivato gli strumenti di tutela a sua disposizione per contestare, anche nella sede amministrativa, il provvedimento con cui il Servizio Urbanistica e Territorio del Comune ravvisava la necessità di ritirare la proposta già indirizzata al Consiglio Comunale”*, di talché il nocumento riferito dal ricorrente è *“imputabile alla propria inerzia...in quanto il pregiudizio sarebbe stato evitato, per utilizzare l’espressione dell’Adunanza Plenaria, con la diligente utilizzazione degli altri strumenti di tutela previsti dall’ordinamento”*.

Ha, inoltre, rilevato il giudicante di prime cure *“che, sul dedotto ritardo nella conclusione del procedimento, ha inciso significativamente il comportamento del*

ricorrente sia evadendo soltanto in data 28 aprile 2006 la richiesta di integrazione documentale notificata in data 21 ottobre 2005, che con la richiesta di proroga della presentazione del progetto del centro commerciale presentata soltanto in data 04 settembre 2009, dimostrando in tal modo di non essere pronto alla realizzazione dell'intervento".

In punto di colpa dell'Amministrazione il TAR ha ulteriormente argomentato *"che le questioni affrontate dall'Amministrazione apparivano di una certa complessità e di non immediata e agevole soluzione, sicché difetterebbe anche l'elemento soggettivo dell'illecito aquiliano"*.

3. Tale sentenza è appellata, per riforma, dalla parte soccombente nel primo giudizio, mediante l'articolazione di un'unica doglianza: *Violazione e falsa applicazione dell'art. 2043 c.c.; contraddittorietà, erroneità, manifesta illogicità di motivazione e difetto di pronuncia su punti decisivi della controversia. Violazione dell'art. 97 Cost.*

Deduce, in particolare, l'appellante che alla data della nota prot. 1410/P del 28 febbraio 2007 – recante declaratoria da parte del responsabile del SUAP dell'inefficacia del verbale relativo alla conferenza dei servizi dell'11 settembre 2006 e conseguente avvio di un nuovo procedimento per l'approvazione della proposta di variante urbanistica – erano già passati quasi quattro anni dalla presentazione dell'istanza ai sensi dell'art. 5, comma 1, del d.P.R. n. 447 del 1998; di talché la mancata impugnazione della predetta nota è condotta *"assolutamente neutra ed ininfluyente, ai fini per cui è causa"*.

Quanto al ritardo con cui l'interessato ha riscontrato la richiesta di integrazione documentale del 21 ottobre 2005, deduce l'appellante che *"la documentazione richiesta non era determinante ai fini della definizione del procedimento"* e che comunque, alla menzionata data, era stato già accumulato un *"lungo ed estenuante ritardo"*.

Quanto, infine, alla conclusione raggiunta dal primo giudice in ordine alla complessità del procedimento amministrativo, deduce l'appellante che non esisteva

alcun vincolo boschivo sulle aree di proprietà dell'interessato (come accertato dal C.G.A.R.S. con la sentenza n. 381 del 2021), né sussistevano in concreto profili di reale complessità procedimentale.

In punto di danno risarcibile, considerato che l'Amministrazione ha concluso favorevolmente il procedimento con la deliberazione consiliare n. 75 del 7 novembre 2008, recante approvazione della variante urbanistica ex art. 5 del d.P.R. n. 447 del 1998, l'appellante richiama il lucro cessante per la mancata redditività della struttura commerciale derivante dal ritardo nel conseguimento del provvedimento favorevole e produce la relazione del perito di parte dott. Mangiagli che stima tale danno in euro 8.710.076,00, oltre interessi e rivalutazione monetaria. In via istruttoria, chiede che venga disposta apposita consulenza tecnica d'ufficio per accertare l'entità dei danni subiti da parte appellante.

4. Per resistere all'appello, e richiedere la conferma della sentenza di prime cure, si è costituito nel presente grado di giudizio il Comune di Piazza Armerina, depositando in data 15 settembre 2023 memoria di controdeduzioni.

5. In prossimità dell'udienza pubblica di trattazione dell'appello, sia parte appellante che appellata hanno prodotto scritti difensivi.

Segnatamente: parte appellante memoria in data 29 aprile 2025 e memoria di replica in data 7 maggio 2025; l'Amministrazione appellata memoria in data 30 aprile 2025.

6. All'udienza pubblica del 4 giugno 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

7. Preliminarmente il Collegio rileva l'inammissibilità della domanda di indennizzo ex art. 2, comma 1-bis, della legge n. 241 del 1990, proposta per la prima volta dall'appellante con la memoria depositata ex art. 73 c.p.a. in data 29 aprile 2025.

Ed invero, tale domanda, di cui non vi è traccia né nell'atto di appello, né nel ricorso di primo grado, configura domanda nuova, come tale inammissibile in grado di appello ai sensi dell'art. 104, comma 1, c.p.a.

8. Nel merito, l'appello si palesa infondato.

8.1. Risulta pacifico in atti che l'odierno appellante:

a) ha presentato la prima istanza in data 27 settembre 2004 (prot. 18177), respinta dall'Amministrazione perché ritenuta in contrasto con le previsioni del P.R.G.;

b) ha richiesto in data 19 gennaio 2005 al Responsabile del procedimento di valutare l'attivazione della procedura di variante *ex art.* 5 del d.P.R. n. 447 del 1998; anche tale richiesta è stata respinta con nota in data 31 marzo 2005 in quanto era in corso di predisposizione il piano di programmazione urbanistico – commerciale.

Nessuno di questi provvedimenti negativi, per quanto risulta in atti, è stato impugnato dall'interessato.

La procedura di variante è stata avviata d'ufficio con nota dell'11 maggio 2005, cui ha fatto seguito la deliberazione della Giunta municipale n. 111 del 20 maggio 2005 recante parere favorevole e la richiesta di integrazione documentale all'interessato. Tale richiesta è stata evasa il 21 luglio 2005.

Nelle more della conferenza di servizi, alla luce della nota del Comando dei VV.FF. del 18 ottobre 2005 il Comune, con nota del 21 ottobre 2005, ha richiesto ulteriore integrazione documentale all'interessato, evasa soltanto in data 28 aprile 2006, dopo circa sei mesi dalla richiesta.

I lavori della conferenza di servizi si sono conclusi positivamente l'11 settembre 2006, cui ha fatto seguito la proposta di variante urbanistica del Responsabile del SUAP del 17 ottobre 2006.

In data 23 gennaio 2007, quando tutta la documentazione relativa alla proposta di variante era stata regolarmente trasmessa al Consiglio comunale per il seguito di competenza, il Responsabile del Servizio urbanistica e territorio ha comunicato al Presidente del Consiglio comunale il ritiro della proposta di variante per ulteriori e necessarie verifiche tecniche, e ciò in quanto: a) in data 19 gennaio 2016 era stato adottato il P.R.G. con entrata in vigore delle relative norme di salvaguardia; b) in sede di verifica dello strumento urbanistico, il progettista aveva evidenziato che

l'area dell'interessato rientrava in una fascia di rispetto boschiva, soggetta a vincolo paesaggistico e, pertanto, occorreva acquisire il parere della competente Soprintendenza ai BB. CC. AA. di Enna.

Anche tale provvedimento di ritiro in autotutela della proposta di variante urbanistica non risulta essere stato impugnato dinanzi al giudice amministrativo.

Così come non risulta essere stata spiegata formale impugnazione avverso il provvedimento del Responsabile del SUAP del 28 febbraio 2007 con cui è stata dichiarata l'inefficacia del verbale della conferenza di servizi dell'11 settembre 2006 e avviato un nuovo procedimento amministrativo per l'approvazione della variante al P.R.G., con convocazione di una nuova conferenza di servizi con la partecipazione anche della Soprintendenza.

Quanto alla presenza del vincolo boschivo sull'area interessata dalla variante, il Comune ha richiesto in data 23 febbraio 2007 un parere allo Studio Agricolo Forestale, parere reso in data 9 maggio 2007 e recante conferma dell'esistenza del vincolo.

A conclusioni esattamente opposte era pervenuto l'Ispettorato Forestale che, su richiesta dell'odierno appellante, ha attestato in data 20 febbraio 2007 l'insussistenza di tale vincolo boschivo.

A fronte di due pareri contrastanti, il Comune, con nota del 28 giugno 2007 (prot. 4590) ha richiesto all'Ispettorato Ripartimentale delle Foreste di Enna un sopralluogo congiunto e, non avendo ricevuto riscontro, ha successivamente richiesto un parere urbanistico – legale al prof. G. Trombino. All'esito del parere, reso in data 29 maggio 2008, il Comune ha quindi approvato la proposta di variante urbanistica con delibera consiliare n. 75 del 7 novembre 2008.

Con nota prot. 6777 del 26 novembre 2008 l'Amministrazione ha infine invitato l'odierno appellante a produrre la documentazione per il rilascio della concessione edilizia (i.e. progetto esecutivo), ma quest'ultimo, con nota del 4 settembre 2009, ha richiesto una proroga per la presentazione del progetto. Tale istanza di proroga è

stata rigettata dal Responsabile del SUAP con nota del 24 giugno 2009 tenuto conto della scadenza del termine fissato dal Consiglio comunale per il rilascio del titolo edilizio.

Anche quest'ultimo provvedimento negativo non risulta essere stato oggetto di impugnazione giurisdizionale.

8.2. Tali essendo i principali fatti che hanno connotato la complessa vicenda controversa, per quanto quivi massimamente rileva tenuto conto del perimetro del presente giudizio di appello, ritiene il Collegio che la decisione di prime cure sfugga alle doglianze formulate da parte appellante.

8.3. In primo luogo, il TAR ha correttamente richiamato i principi enunciati dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nella sentenza n. 3 del 2011, in base ai quali: *“L'art. 30, comma 3, del codice dispone, infatti, al secondo periodo, stabilisce che, nel determinare il risarcimento, “il giudice valuta tutte le circostanze di fatto e il comportamento complessivo delle parti e, comunque, esclude il risarcimento dei danni che si sarebbero potuti evitare usando l'ordinaria diligenza, anche attraverso l'esperimento degli strumenti di tutela previsti”. La disposizione, pur non evocando in modo esplicito il disposto dell'art. 1227, comma 2, del codice civile, afferma che l'omessa attivazione degli strumenti di tutela previsti costituisce, nel quadro del comportamento complessivo delle parti, dato valutabile, alla stregua del canone di buona fede e del principio di solidarietà, ai fini dell'esclusione o della mitigazione del danno evitabile con l'ordinaria diligenza. E tanto in una logica che vede l'omessa impugnazione non più come preclusione di rito ma come fatto da considerare in sede di merito ai fini del giudizio sulla sussistenza e consistenza del pregiudizio risarcibile. Operando una ricognizione dei principi civilistici in tema di causalità giuridica e di principio di auto-responsabilità, il codice del processo amministrativo sancisce la regola secondo cui la tenuta, da parte del danneggiato, di una condotta, attiva od omissiva, contraria al principio di buona fede ed al parametro della diligenza, che consenta la produzione di danni che altrimenti sarebbero stati evitati secondo il*

canone della causalità civile imperniato sulla probabilità relativa (secondo il criterio del “più probabilmente che non”: Cass., sezioni unite, 11 gennaio 1008, n. 577; sez. III, 12 marzo 2010, n. 6045), recide, in tutto o in parte, il nesso casuale che, ai sensi dell’art. 1223 c.c., deve legare la condotta antigiuridica alle conseguenze dannose risarcibili. Di qui la rilevanza sostanziale, sul versante prettamente causale, dell’omessa o tardiva impugnazione come fatto che preclude la risarcibilità di danni che sarebbero stati presumibilmente evitati in caso di rituale utilizzazione dello strumento di tutela specifica predisposto dall’ordinamento a protezione delle posizioni di interesse legittimo onde evitare la consolidazione di effetti dannosi.

Va aggiunto che la latitudine del generale riferimento ai mezzi di tutela e al comportamento complessivo consente di soppesare l’ipotetica incidenza eziologica non solo della mancata impugnazione del provvedimento dannoso ma anche dell’omessa attivazione di altri rimedi potenzialmente idonei ad evitare il danno, quali la via dei ricorsi amministrativi e l’assunzione di atti di iniziativa finalizzati alla stimolazione dell’autotutela amministrativa (cd. invito all’autotutela)”.

Sulla base di detti principi il primo giudice ha accertato la evidente rilevanza, ai fini dell’art. 30, comma 3, c.p.a. e del capoverso dell’art. 1227 c.c. – dell’inerzia serbata dall’interessato a fronte del provvedimento dell’Amministrazione di ritiro in autotutela della proposta di variante.

8.4. In secondo luogo, focalizzando l’attenzione – come espressamente dedotto dall’appellante - sul periodo compreso tra la presentazione dell’istanza dell’interessato (27 settembre 2004) e la nota del Responsabile SUAP n. 1410/P del 28 febbraio 2007 recante declaratoria di inefficacia del verbale della conferenza di servizi dell’11 settembre 2006 (non impugnata dinanzi al giudice amministrativo), non si perviene affatto alla conclusione sostenuta dall’appellante della “neutralità” del comportamento omissivo dell’interessato e della sussistenza di un comportamento “meramente dilatorio e defatigatorio della P.A.” (pag. 13 atto di

appello).

Rilevano in senso esattamente opposto sia il ritardo con cui l'appellante ha prodotto le integrazioni documentali richieste (di particolare rilievo l'integrazione richiesta con nota del 21 ottobre 2005, evasa soltanto in data 28 aprile 2006, dopo circa sei mesi dalla richiesta), sia l'istruttoria procedimentale condotta dall'Amministrazione per accertare se sulle aree vi fosse il vincolo boschivo.

Sul primo versante, non può non essere rilevato che, ove l'appellante avesse provveduto tempestivamente alla integrazione documentale richiesta in data 21 ottobre 2005, con alta probabilità la conferenza di servizi avrebbe potuto concludersi prima della adozione del nuovo P.R.G., di talché non vi sarebbe stata alcuna esigenza di intervento in autotutela da parte del Responsabile SUAP (avvenuto il 23 gennaio 2007).

Sul secondo versante, in punto di accertamento dell'esistenza del vincolo boschivo, nessuna condotta né dilatoria, né tanto meno defaticante può essere imputata all'Amministrazione, giacché – a tacere d'altro – il Comune di Piazza Armerina aveva ricevuto pareri discordanti e, in modo affatto diligente, ha compiuto i necessari approfondimenti istruttori.

Né può essere fondatamente osservato, come tenta di fare parte appellante, che il vincolo boschivo era insussistente come riconosciuto dalla sentenza di questo Consiglio n. 381 del 2021 e ciò dimostrerebbe la colpa dell'Amministrazione nella gestione del procedimento, giacché tale pronuncia dimostra esattamente il contrario. E' invero pacifico in atti che questo Consiglio è pervenuto alla conclusione della inesistenza del vincolo soltanto all'esito di una verifica *ex art. 66 c.p.a.*, disposta – con decisione n. 920 del 2020 - tenuto conto della necessità di *“ulteriori accertamenti richiedenti una competenza di carattere specialistico per definire in maniera certa ed inequivoca la controversia”*.

8.5. In definitiva, le doglianze formulate dall'appellante non riescono a scalfire il corretto e condivisibile percorso argomentativo seguito dal primo giudice, non emergendo dagli atti di causa una o più condotte dell'Amministrazione suscettibili

di integrare, sul piano oggettivo e soggettivo, la fattispecie risarcitoria da cui sarebbe scaturito il rivendicato danno da ritardo, tenuto anche conto del comportamento omissivo, come detto tenuto dall'appellante nella vicenda controversa, a fronte di decisioni per quest'ultimo pregiudizievoli, comportamento certamente rilevante nei termini precisati dall'Adunanza Plenaria nella sentenza n. 3 del 2011.

9. In conclusione, l'appello va respinto.

10. In virtù della complessità della vicenda controversa e della peculiarità delle questioni scrutinate sussistono giusti motivi per compensare integralmente le spese del grado.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 4 giugno 2025 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Giovagnoli, Presidente

Solveig Cogliani, Consigliere

Giuseppe Chinè, Consigliere, Estensore

Paola La Ganga, Consigliere

Sebastiano Di Betta, Consigliere

L'ESTENSORE
Giuseppe Chinè

IL PRESIDENTE
Roberto Giovagnoli

IL SEGRETARIO