

Publicato il 08/05/2019

N. 00389/2019REG.PROV.COLL.

N. 01007/2016 REG.RIC.

N. 01216/2016 REG.RIC.



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O**

**I I C O N S I G L I O D I G I U S T I Z I A A M M I N I S T R A T I V A P E R L A R E G I O N E  
S I C I L I A N A**

**i n s e d e g i u r i s d i z i o n a l e**

ha pronunciato la presente

**S E N T E N Z A**

sui    seguenti    ricorsi    riuniti:

1) ricorso numero di registro generale 1007 del 2016, proposto dai sig.ri Alberto Barranco e Sara Barranco, rappresentati e difesi dagli avv.ti Giovanni Immordino e Giuseppe Immordino, con domicilio eletto presso il loro studio, in Palermo, viale Libert  n. 171;

***contro***

Soprintendenza Beni Culturali ed Ambientali di Palermo, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura dello Stato di Palermo, presso la cui sede distrettuale in Palermo, Via Villareale n.7,   ex lege domiciliato;

Assessorato dei beni culturali e dell'identit  siciliana, come sopra rappresentato, difeso e domiciliato;

### ***nei confronti***

Comune di Cefalù, in persona del Sindaco e legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Anna Maria Crosta, con domicilio eletto presso il suo studio in Palermo, via Costantino Nigra n. 51; sig. Michele Difrancisca, rappresentato e difeso dall'avv. Lucia Di Salvo, con domicilio eletto presso il suo studio in Palermo, via Notarbartolo, n. 5; sig.ri Elvira Difrancisca, Fedele Difrancisca, Grazia Difrancisca e Valerio Difrancisca non costituiti in giudizio;

2) ricorso numero di registro generale 1216 del 2016, proposto dai sig.ri Michele Difrancisca, Elvira Difrancisca, Fedele Difrancisca, Grazia Difrancisca, e Valerio Difrancisca, rappresentati e difesi dall'avv. Lucia Di Salvo, con domicilio eletto presso il suo studio, in Palermo, via Notarbartolo, n. 5;

### ***contro***

Assessorato regionale dei beni culturali e della identità siciliana ed Assessorato regionale del territorio e ambiente, nelle persone dei rispettivi Assessori e legale rappresentanti p.t., rappresentati e difesi dall'Avvocatura dello Stato, presso la cui sede distrettuale, in Palermo, Via Villareale n.7, sono ex lege domiciliati; Comune di Cefalu' non costituito in giudizio;

### ***nei confronti***

sig.ri Alberto Barranco, Sara Barranco non costituiti in giudizio;

### ***per la riforma***

*quanto al ricorso n. 1007 del 2016:*

della sentenza n.1748 del 13.9.2016 resa dal T.A.R. Sicilia di Palermo, Sezione I^,

*e quanto al ricorso n. 1216 del 2016:*

della medesima sentenza

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle Amministrazioni regionali resistenti, del Comune di Cefalù e del sig. Michele Difrancisca;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Nominato relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 ottobre 2018 il cons. Carlo Modica de Mohac e uditi per le parti gli avv.ti Giovanni e Giuseppe Immordino, l'avv. dello Stato Maria Gabriella Quiligotti, l'avv. Lucia Di Salvo, e l'avv. Anna Maria Crosta;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

1. Nel 2009 i sig.ri Alberto e Sara Barranco, comproprietari di un fondo sito in Cefalù, unitamente ai sig.ri Michele, Elvira, Fedele, Grazia e Valerio Difrancisca, presentavano un progetto e si attivavano per ottenere le relative autorizzazioni al fine di realizzare in detto lotto di terreno una struttura turistico-ricettiva

Con nota prot. n. 5929/P del 24.07.2009 la Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo rilasciava nulla-osta paesaggistico sul progetto presentato dai comproprietari.

Con nota prot. 18199 del 29.07.2010 il Comune di Cefalù comunicava che il Responsabile del Servizio Urbanistica, con verbale n. 8364, aveva espresso parere favorevole al rilascio del permesso di costruire, approvando il progetto presentato.

Trascorsi due anni, con istanza prot. 30473 del 03.12.2012 i comproprietari chiedevano al Comune di Cefalù la definizione della pratica edilizia giacente presso gli Uffici del Servizio Urbanistico, e l'aggiornamento del calcolo del contributo sugli oneri di urbanizzazione e del costo di costruzione.

A questo punto con nota prot. 31964 del 19.12.2012, il Responsabile del Settore LL.PP., Edilizia Privata, Espropri e P.R.G. del Comune segnalava alla Soprintendenza BB.CC.AA. di Palermo che nel rilasciare il *“parere n.5929/P del 24.7.2009, posizione BB.NN. 69488 ... codesto Ente non ha tenuto conto del fatto che il lotto su cui insiste il progetto in questione rientra nella sottozona ‘G1’ del lungomare, alla luce di quanto sopra riportato, soggetta all’applicazione dell’art.15 l.r. n.78/1976”*.

E con nota prot. n. 1988/VIII del 15.03.2013 la Soprintendenza comunicava agli interessati di aver avviato il procedimento di revoca in autotutela del nulla-osta, emesso - come già visto - più di tre anni prima (con nota prot. n. 5929/P del 24.07.2009).

In risposta, con nota del 06.05.2013 il Sig. Michele Difrancisca chiedeva, anche nell’interesse degli altri comproprietari, l’archiviazione dell’avviato procedimento di revoca del nulla-osta paesaggistico; e con successiva memoria endo/procedimentale del 17.10.2013 integrava quanto già evidenziato sollecitando la favorevole definizione dell’intrapreso procedimento.

Preso atto del silenzio e dell’inerzia della Soprintendenza, con atto di diffida ex art. 328 c.p. del 29.01.2014, i comproprietari la invitavano a concludere il procedimento di revoca con l’emissione di un provvedimento espresso e positivo di conferma del nulla-osta in precedenza concesso.

Infine con ricorso n. 1627/2014 i sig.ri Barranco impugnavano innanzi al TAR Sicilia, sez. I, il silenzio inadempimento formatosi sulle predette istanze.

Con detto ricorso, gli interessati chiedevano l’accertamento giudiziale dell’obbligo della Soprintendenza di provvedere favorevolmente in ordine alla sua richiesta, e la condanna della predetta Amministrazione al risarcimento del danno provocato dal ritardo.

Con sentenza parziale n. 3309/2014 il TAR accoglieva il ricorso limitatamente all’obbligo di provvedere.

Sicchè, con nota prot. 956/516-7 del 13.02.2015 la Soprintendenza di Palermo adottava il provvedimento conclusivo del procedimento (avviato con nota prot. n. 1988/VIII del 15.03.2013), revocando in autotutela il nulla-osta precedentemente rilasciato (con nota prot. n. 5929/P del 24.07.2009) sulla scorta della motivazione che il terreno dei sig.ri Barranco e dei sig.ri Lafrancisca sarebbe gravato dal vincolo di inedificabilità assoluta di cui all'15 della l.r. 78/1976.

2. Con ricorso per motivi aggiunti, i Sigg.ri Barranco, con l'*intervento ad adjuvandum* dei sig.ri Difrancisca, impugnavano dinanzi al TAR Sicilia, sez. I<sup>^</sup>, il sopravvenuto provvedimento di revoca.

Lamentavano al riguardo:

- a) violazione di legge, deducendo l'inapplicabilità del vincolo di inedificabilità ex art 15 l.r. 78/1976 al terreno in questione, che rientra nella perimetrazione del centro edificato ("Zona B", esclusa dal campo di applicazione della norma ai sensi dell'art. 18 l. 856/ 1971), come documentato da certificazione di destinazione urbanistica rilasciata dal Comune di Cefalù;
- b) eccesso di potere e violazione della l. 241 del 1990 per sostanziale carenza e/o insufficienza di motivazione del provvedimento impugnato;
- c) eccesso di potere per disparità di trattamento, in quanto nella zona in questione sarebbero stati autorizzati altri interventi edilizi.

3. Con sentenza n. 1748/2016 il TAR riuniva i ricorsi e li rigettava.

In particolare il giudice di primo grado:

- a) ha dichiarato inammissibile il primo motivo di ricorso avendo ritenuto non provato che alla data di entrata in vigore della l.r. n.78 del 1976 l'area in questione avesse le caratteristiche proprie delle "Zone B" (sottratte, com'è noto, al vincolo di inedificabilità di cui all'art. 15); ed affermando che non vi è equipollenza tra le Zone B e le zone perimetrate ex art. 18 l. 856/ 1971;

b) ha ritenuto il provvedimento oggetto del gravame sufficientemente motivato con riferimento all'art. 15 l.r. 78/1976, il cui richiamo risulterebbe idoneo - a suo avviso - ad esaurire il dovere motivazionale gravante sull'Amministrazione;

c) ed ha ritenuto che la stigmatizzata disparità di trattamento sia stata conseguenza dell'errata interpretazione e applicazione dell'art. 15 l.r. 78/1976, rispetto a vicende comunque estranee alla controversia in questione.

4. Con ricorso n. 1007/2016 i soccombenti sig.ri Barranco hanno impugnato la sentenza n. 1748/2016, lamentandone l'ingiustizia.

Al riguardo gli appellanti deducono l'ingiustizia della sentenza:

a) per violazione e falsa applicazione dell'art. 15 della l.r. 78/1976, deducendo che il Giudice di primo grado ha errato nel non qualificare l'area in questione alla stregua delle cc.dd. "Zone B" alla data di entrata in vigore della l.r. 78/1976, circostanza che rende pienamente legittimo il nulla-osta a suo tempo rilasciato;

b) per difetto di istruttoria e di motivazione, deducendo che il Giudice di primo grado non ha esaminato tutte le censure dedotte con la prima e la seconda doglianza del ricorso di prime cure, e non ha tenuto conto della disparità di trattamento rispetto a situazioni nelle quali era stato concesso il permesso di costruire nella medesima zona;

c) per la omessa statuizione di condanna a carico dell'Amministrazione al risarcimento dei danni provocati dall'ingiustificabile ritardo nel provvedere.

5. Con ricorso n. 1216/2016 anche i sig.ri Defrancisca hanno impugnato la sentenza n. 1748/2016, lamentandone l'ingiustizia per motivi analoghi a quelli fatti valere dagli altri proprietari con il ricorso dapprima esaminato.

Ritualmente costituitesi in ciascun giudizio, le Amministrazioni resistenti hanno eccepito l'inammissibilità e comunque l'infondatezza del ricorso, chiedendone il rigetto con qualsiasi statuizione e con vittoria di spese.

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

Con ordinanza n. 809/2013 il CGA ha accolto l'istanza cautelare (su ricorso n. 1007/2016).

Infine, all'udienza fissata per la discussione conclusiva sul merito del ricorso, la causa è stata posta in decisione.

## DIRITTO

6. Considerato che con ciascuno dei due ricorsi in esame viene impugnata la medesima sentenza (nella specie: la sentenza n.1748 del 13.9.2016 resa dal T.A.R. Sicilia di Palermo, Sezione I<sup>^</sup>), se ne dispone la riunione ai sensi dell'art.96 del codice del processo amministrativo.

7. I ricorsi sono fondati, nei sensi e per le ragioni che si passa ad esporre.

7.1. La domanda giudiziale volta ad ottenere l'annullamento del provvedimento impugnato va accolta per l'*assorbente e tranciante* profilo di doglianza dedotto con il primo mezzo di gravame di ciascuno dei due ricorsi in esame.

Con tali mezzi di gravame (analoghi e perciò congiuntamente trattabili) gli appellanti lamentano l'ingiustizia dell'impugnata sentenza per violazione e falsa applicazione dell'art.15 della l.r. n.78 del 1976 , dell'art.2 della l.r. n.15 del 1991, dell'art.1, comma 1 della l. n.241 del 1990 e dell'art.1, comma 1, della l.r. n.10 del 1991, oltrechè per eccesso di potere giurisdizionale sotto vari profili, deducendo che il Giudice di primo grado ha *erroneamente ritenuto* che l'area sulla quale dovrebbe sorgere la struttura turistico-ricettiva si trovi entro la c.d. fascia di rispetto costiero (ove vige - secondo la prima delle norme sopra calendate - il divieto di inedificabilità assoluta).

La doglianza merita accoglimento.

Con le sentenze n.610 del 5.3.2015, n.858 del 7.6.2001 e n.1366 del 4.10.2001 la II<sup>^</sup> sezione del T.A.R. Sicilia di Palermo ha già affrontato la questione ed accertato

e giudizialmente dichiarato - *con decisioni passate in giudicato* - che la zona sulla quale dovrebbe sorgere l'edificio (Lungomare Giuseppe Giardina, del Comune di Cefalù) non è soggetta al divieto di edificabilità (c.d. vincolo di inedificabilità assoluta) a tutela della fascia costiera, posto che trattasi di zona già "perimetrata" come centro urbano da epoca anteriore alla entrata in vigore del divieto in questione.

Al riguardo, con la prima delle richiamate sentenze il TAR ha definitivamente accertato ed affermato che:

- *"... l'errore più radicale nel quale è incorsa l'Amministrazione è proprio quello di aver considerato l'area per cui è causa soggetta al vincolo in questione; di aver ritenuto, cioè, che la predetta area non sia compresa fra le zone - nella specie: 'A' e 'B' del PRG - che l'art.15 della L. reg. n.78 del 1976 sottrae espressamente dall'ambito di efficacia del divieto da esso introdotto";*

- *"La zona nel cui ambito insiste l'area (... omissis ...) risultava, infatti, 'perimetrata' come 'centro abitato' - ciò che peraltro risulta anche dal certificato di destinazione urbanistica n.212 del 25.11.2011, rilasciato dallo stesso Comune di Cefalù - fin dal PRG approvato con il D.A. n.199 del 18 dicembre 1974, e dunque già da una data ben anteriore all'entrata in vigore della legge regionale (n.78/1976) introduttiva del vincolo in questione. Ed il predetto PRG aveva recepito, a sua volta, la 'perimetrazione' effettuata dal Comune con la delibera di C.C. n.233 del 20.7.1972";*

- *"Da tali atti (delibera n.233 del 1972 e PRG del 1974) risulta chiaramente che alla data di entrata in vigore della L. reg. n.78 del 1976 l'area (... omissis ...) ricadeva nell'ambito di una zona - urbanisticamente qualificata (dal PRG illo tempore vigente) come 'Zona F/3' - che era destinata a c.d. 'espansione edilizia mista residenziale ricettiva turistica stagionale'; destinata, cioè, a far parte (id est: a restare e/o a divenire parte) del 'centro abitato' di Cefalù;*

- *"E' dunque evidente che al momento dell'entrata in vigore della più volte menzionata L. reg. n.78 del 1976, la zona in questione era qualificata (ed era comunque giuridicamente qualificabile) alla stregua delle cc.dd. "Zone B" (tali essendo - ai sensi del DM 2.4.1968 - le*



*‘zona di completamento’, e cioè quelle prevalentemente edificate nelle quali si prevede una ulteriore espansione edilizia);*

- *“D’altro canto se così non fosse non si vede come sarebbe stato possibile assentire la costruzione - avvenuta successivamente all’entrata in vigore della legge regionale introduttiva del divieto - del nuovo Ufficio postale “ (TAR Sicilia, Palermo, Sez. II^, 5.3.2015 n.610).*

Con tale sentenza il TAR si è peraltro conformato ad una precedente statuizione (TAR Sicilia, Palermo, II^, 4.4.2001 n.1366), che aveva - a sua volta e da tempo risalente - chiarito:

- che *“il piano particolareggiato di Cefalù considera l’area interessata dal lotto per cui è causa (che è la stessa ove ricade il lotto della ricorrente società: NdR) come ‘edificabile’, ancorchè esso sia a distanza inferiore a mt.150 dalla battigia”;*

- che *“sia nel Piano particolareggiato che nella ‘perimetrazione’ dell’abitato di Cefalù effettuata ai sensi dell’art.18 della L. n.865 del 1971, la zona interessata dal lotto in questione è ufficialmente indicata come ‘centro edificato’, come peraltro risulta dallo stralcio planimetrico e dalla documentazione fotografica relativi alla zona”;*

- che *“tale previsione si correla con l’art.15 della L. reg. n.78/1976 secondo cui l’arretramento delle costruzioni dalla battigia è imposto ... in tutte le zone omogenee ad eccezione delle zone A e B”, e che “ciò dimostra che tale area è stata a suo tempo valutata, nel concreto, come zona A o B ex DM 2 aprile 1968” (TAR Sicilia, Palermo, II^, n.1366 del 2001);*

- e, infine, che *“da ciò consegue che l’avvenuta scadenza del piano particolareggiato in argomento non poteva travolgere anche la predetta zonizzazione e con essa la previsione di edificabilità in deroga al limite di 150 metri dalla battigia ai sensi dell’art.15 citato” (TAR Sicilia, Palermo, II^, 4.4.2001 n.1366).*

E poiché, come pacificamente affermato dal Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, le zone ‘A’ e ‘B’ (dei Piani Regolatori) che al momento dell’entrata in vigore della L. regionale n.78 del 1976 risultavano già ‘pianificate’ con previsioni di edificabilità, sono esenti dal vincolo di inedificabilità assoluta

introdotto dalla predetta legge (C.G.A., 21.9.2010 n.1220; Id., n.695/2006), al Collegio non resta che affermare che il provvedimento impugnato non resiste sotto alcun profilo alla dedotta censura.

E va pertanto annullato.

7.2. Con il quarto mezzo di gravame gli appellanti censurano la sentenza impugnata per il fatto che la stessa non ha affrontato in alcun modo la questione risarcitoria ed insistono sulla relativa domanda - già spiegata in primo grado - volta ad ottenere la condanna della Soprintendenza BB.CC.AA. di Palermo al risarcimento del danno ad essi provocato per il ritardo nella conclusione del procedimento, eventualmente in solido con il Comune.

7.2.1. La domanda giudiziale volta ad ottenere la condanna della Soprintendenza BB.CC.AA. di Palermo e del Comune di Cefalù al risarcimento dei danni provocati dalla tardiva conclusione del procedimento, merita accoglimento.

7.2.1.1. L'art. 2/bis della l. n.241 del 1990 - rubricato «*Conseguenze per il ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento*» ed introdotto dall'art. 7, comma 1, lett. b) della l. n. 69/2009 – stabilisce, fra l'altro e per quanto qui interessa, che «*le pubbliche amministrazioni e i soggetti di cui all'art. 1, comma 1-ter, sono tenuti al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento*».

La giurisprudenza del Consiglio di Stato (VI<sup>^</sup>, 14.11.2014 n.5600) interpreta tale norma nel senso che il privato che intende ottenere il risarcimento ha l'onere di provare:

- a) la *violazione dei termini* procedurali;
- b) il *dolo* o la *colpa* dell'amministrazione;
- c) il *nesso di causalità* materiale o strutturale;
- d) e di aver subito un *danno ingiusto*.

Ha poi, in ultimo, ulteriormente chiarito e specificato (cfr. CS, Ad. Pl. n.5 del 2018):

- che affinché l'*affidamento incolpevole* del cittadino che chiede l'adozione del provvedimento (id est: che vanta l'*interesse pretensivo*) assuma concreta rilevanza nel giudizio sulla responsabilità dell'Amministrazione - il che può avvenire anche a prescindere dall'indagine sulla legittimità dei singoli provvedimenti - occorre che la condotta amministrativa risulti *oggettivamente contraria ai doveri di correttezza e di lealtà*;
- e che al fine dell'ottenimento del risarcimento occorre *sempre* che il privato provi sia il *danno-evento* (la lesione della libertà di autodeterminazione negoziale), sia il *danno-conseguenza* (le perdite economiche subite a causa delle scelte negoziali illecitamente condizionate), sia i relativi rapporti di causalità fra tali danni e la condotta scorretta che si imputa all'amministrazione.

Fatta questa premessa, si può passare a verificare se la fattispecie integrativa di responsabilità si sia concretamente perfezionata.

Dall'esame degli atti e dalla ricostruzione dei fatti emerge che il "*blocco*" del procedimento è da imputare *in parte (rectius: per un determinato periodo di tempo)* al Comune ed *in parte (per un diverso ed ulteriore periodo di tempo)* alla Soprintendenza.

E ciò per le seguenti ragioni.

Dopo aver comunicato agli interessati di aver espresso il proprio parere favorevole in ordine al rilascio del permesso di costruire - il che è avvenuto il 29.7.2010, con nota prot. 18199 - il Comune ha lasciato trascorrere un anno senza concludere il procedimento e senza adottare alcun atto; e ciò non ostante la Soprintendenza avesse già rilasciato fin dall'anno precedente (e precisamente fin dal 24 luglio del 2009, e cioè da oltre un anno) il nulla-osta di propria competenza (ciò che ha finito per aumentare il ritardo, rendendolo biennale).

E poiché alla data di avvenuto rilascio del nulla-osta della Soprintendenza non era ravvisabile (né era emersa) alcuna ragione che impedisse o precludesse al Comune

di riavviare e concludere il procedimento (con il rilascio del permesso di costruire), né la predetta Amministrazione la ha esternata, non appare revocabile in dubbio che emerge una sua precisa e diretta responsabilità nel ritardo procedimentale che ha danneggiato i ricorrenti.

Se a ciò si aggiunge che alla scadenza di tale anno di inerzia e di stallo, il Comune ha riavviato il procedimento non già al fine di adottare il provvedimento conclusivo (o di assumere comunque una decisione), ma al solo scopo di trasmettere alla Soprintendenza la nota prot. 31964 del 19.12.2012 con la quale ha espresso il suo (erroneo, e non richiesto) avviso in ordine alla inedificabilità dell'area (ciò che ha finito con il determinare un ulteriore arresto del procedimento), parere poi "ritirato" con la successiva nota prot. 22461 del 24.9.2013, finalmente trasmessa (dopo ulteriori nove mesi) a seguito di una più attenta e approfondita - ma purtroppo anch'essa tardiva - disamina, *non resta che concludere che l'esclusione da ogni responsabilità del 'perplesso' Ente locale per i ritardi occorsi non sarebbe conforme ai principii di giustizia e di equità sui quali si fonda l'istituto del 'risarcimento da ritardo procedimentale'.*

Né avrebbe senso opporre la sua "buona fede" al fine di escludere che Esso abbia violato i principii di lealtà e correttezza.

Non si comprende, infatti, la ragione per la quale il Comune abbia preferito insinuare un dubbio nella *consorella* Amministrazione (Soprintendenza), *anziché agire direttamente in prima persona, posto che aveva la potestà e la competenza per farlo.*

Ed invero *la cura e la salvaguardia dell'interesse pubblico al rispetto delle disposizioni che hanno introdotto il divieto di edificabilità nella fascia di rispetto costiero - da gestire e realizzare, secondo il sistema disegnato dal Legislatore, sia mediante il corretto uso del potere pianificatorio che mediante l'attività repressiva degli abusi - è devoluta proprio ai Comuni.*

Trattandosi, dunque, di questione urbanistica o edilizia, non si vede la ragione per la quale il Comune di Cefalù, anziché procedere all'adozione degli atti di sua competenza - legittimi o illegittimi che fossero (ed assumendosene la diretta responsabilità, come sarebbe stato corretto) - abbia preferito *fuorviare* il procedimento dal corretto canale che avrebbe potuto condurlo a conclusione *nel modo più diretto e nel tempo più breve possibile*.

Dimostrando così di ignorare - colpevolmente (cfr., al riguardo: C.S., V<sup>^</sup>, 13.1.2014 n.63; Id., 21.6.2013 n.3405) - la fondamentale regola di efficienza secondo la quale *ciascuna istituzione pubblica deve e può operare esclusivamente per la tutela degli interessi devoluti alla sua cura*.

Non può invece essere attribuita al Comune la responsabilità da ritardo per il periodo successivo alla data di trasmissione della nota con cui ha inteso "coinvolgere" la Soprintendenza nell'azione di *blocco* del procedimento, essendo poi entrata in gioco - assumendosi le connesse responsabilità - *direttamente* quest'ultima, la quale dopo aver comunicato ai ricorrenti (il 26 aprile del 2013) di aver avviato il procedimento di revoca del nulla-osta precedentemente rilasciato (ben oltre tre anni e mezzo prima) si è chiusa in un laconico e misterioso silenzio, "rotto" solamente quasi un anno dopo (precisamente il 17 febbraio 2015, e comunque) a seguito della proposizione, da parte degli interessati, dell'azione giudiziaria volta a farne dichiarare la illegittimità.

7.2.1.2. Al fine di dimostrare la effettiva sussistenza di un danno concreto ed il nesso di causalità fra il ritardo ed il pregiudizio lamentato, i ricorrenti hanno allegato, quali fatti obiettivi (incontrovertibili ed incontrovertibili), che:

- la condotta amministrativa inerte e/o silente ma comunque omissiva del Comune *ha determinato uno stallo procedimentale* - dal 24.7.2009 (data di avvenuto rilascio del nulla-osta da parte della Soprintendenza) al 19.12.2012 (data di trasmissione alla predetta Amministrazione regionale della nota prot. 31964/2012

con cui esprimeva il suo punto di vista in ordine alla sussistenza del vincolo di inedificabilità) - *durato circa tre anni e mezzo*;

- la condotta amministrativa inerte, silente e comunque omissiva della Soprintendenza *ha determinato un ulteriore stallo procedimentale* - dal 26 aprile del 2013 (data di trasmissione della nota con cui avvisava gli interessati dell'avvenuto avvio del procedimento di revoca del nulla-osta) al 17.2.2015 (data di adozione del definitivo, ed illegittimo, provvedimento di ritiro del nulla-osta) - *durato quasi altri due anni*.

*Per un totale, dunque, di quasi cinque anni di ritardo.*

Fin dal ricorso in primo grado, i postulanti hanno rappresentato che *tale blocco procedimentale ha provocato loro danni sia a cagione del dovuto pagamento delle rate del mutuo che avevano contratto* (circa €1.037,62 al mese, che hanno dovuto continuare a pagare), *sia a cagione della mancata pronta utilizzazione delle risorse finanziarie acquisite*; ed hanno valutato il complessivo danno pecuniario in una somma complessiva pari ad €1.000.000,00, determinata sommando il costo del terreno (€600.000), il costo dell'atto pubblico di acquisto (€34.000), il costo dell'atto di mutuo (€2500,00), il costo degli interessi sul mutuo (€81.36634) ed il valore del c.d. "lucro cessante" (valutato forfettariamente in €282.000,00).

*Pur se tale calcolo appare erroneo e comunque incongruo* - perché effettuato sulla scorta dell'ipotesi che il terreno fosse effettivamente inedificabile e che fosse stato acquistato ad un prezzo spropositato rispetto al reale valore in quanto ritenuto edificabile in forza (ed a cagione) dell'incolpevole affidamento ingenerato dall'Amministrazione (costruzione rivelatasi fallace a seguito dell'accoglimento della prima parte del ricorso, che determina l'annullamento dell'atto di ritiro del nulla-osta e che consente, dunque, di realizzare il progetto edificatorio) - *non appare revocabile in dubbio che persiste comunque la validità delle argomentazioni spese dai ricorrenti per lamentare la sussistenza dei danni - obiettivamente percepibili e certamente calcolabili - derivanti*

*dalla immobilizzazione delle risorse prese a mutuo (e dal costo inutilmente sopportato per il pagamento degli interessi sullo stesso) e dal “lucro cessante” per l'impossibilità di trarre reddito dalla struttura alberghiera (e comunque dalle risorse immobilizzate ed inutilizzate).*

Ciò è quanto basta per ritenere che anche *la dimostrazione della esistenza di un danno ingiusto sia stata allegata e fornita* (in conformità a quanto richiesto dalla giurisprudenza: C.S, V<sup>^</sup>, 21.6.2013 n.3405; Id., 13.1.2014 n.63).

E così pure del fatto che *tale danno è da considerare “ingiusto”, siccome frutto di una condotta che, per quanto già specificato, si appalesa colpevolmente ingiustificata, anche indipendentemente dal semplice ritardo, siccome basata sulla violazione delle regole di lealtà, correttezza e buona fede alle quali la PA deve ispirare i suoi “contatti” con i privati.*

In conclusione, in riforma dell'appellata sentenza, tanto il Comune di Cefalù che la Soprintendenza BB.CC.AA. di Palermo vanno condannati - ciascuno per la parte di responsabilità ad ognuno attribuibile (in relazione ai diversi periodi di blocco procedimentale) - al risarcimento del danno da ritardo provocato agli appellanti, già ricorrenti in primo grado.

7.2.2. Quanto ai criteri di liquidazione del danno (e cioè per la specifica determinazione del ‘quantum’), si ritiene opportuno far ricorso - in aderenza ad un consolidato orientamento giurisprudenziale (cfr, per tutte, C.S., V<sup>^</sup>, 8.11.2012 n.5686, nonché CGARS, 11.12.2017 n.543 e pronunzie ivi menzionate) - al ‘metodo’ introdotto dall’art.34 del codice del processo amministrativo (come rielaborato ed adattato alle concrete necessità processuali dalla citata giurisprudenza), ordinando alle Amministrazioni (rispettivamente: Comune di Cefalù e Soprintendenza BB.CC.AA. di Palermo) di formulare, entro centottanta giorni dalla comunicazione in via amministrativa (o dalla notifica ad istanza di parte, se precedente) della presente sentenza, una offerta risarcitoria che contempli una somma da corrispondere quale ristoro per il c.d. “lucro cessante” ed una somma da corrispondere come ristoro per il “danno per il costo del mutuo”.

7.2.2.1. Quanto ai criteri da seguire per la determinazione del 'lucro cessante', *ciascuna Amministrazione dovrà basare la sua proposta tenendo conto del lucro ritraibile - s'intende: in un lasso di tempo pari a quello del ritardo accumulato per sua colpa - da una struttura ricettiva avente caratteristiche ed ubicazione analoghe a quella che i ricorrenti intendevano realizzare, decurtata per il primo triennio del 60% e per il restante biennio del 40% in considerazione del fatto che qualsiasi struttura ricettiva (ma il discorso vale per qualsivoglia attività d'impresa) non opera immediatamente a regime, necessitando - almeno per un quinquennio - di un'attività di avviamento durante il quale i profitti sono molto ridotti.*

7.2.2.2. Per il calcolo del danno derivante dal costo del mutuo inutilizzato, sarà sufficiente avere riguardo alle indicazioni di un qualsiasi istituto bancario o di quello presso cui il mutuo è stato contratto, o alle informazioni che i ricorrenti potranno fornire all'Amministrazione.

7.2.2.3. Trattandosi di un c.d. "debito di valore", nella determinazione della proposta risarcitoria l'Amministrazione terrà conto, infine della rivalutazione monetaria da calcolare a far data dalla stipula del contratto (C.S., III<sup>^</sup>, 14.12.2012 n.6444) e degli interessi maturati e maturandi (secondo i criteri evidenziati in C.S., 8.11.2012 n.5686).

7.2.2.4. Quanto ai criteri per il calcolo della rivalutazione e degli interessi, dovrà farsi riferimento a quanto indicato nella sentenza n.842 del 7.10.2008, di questo Consiglio di Giustizia Amministrativa (secondo cui "*sulle somme ... determinate, dovute a titolo risarcitorio andranno perciò ulteriormente aggiunti la rivalutazione monetaria, secondo indice ISTAT dei prezzi al consumo, e gli interessi legali sulle somme anno per anno rivalutate*").

Dovrà, pertanto, tenersi conto dei criteri generali ormai fissati in materia dalla giurisprudenza civile ed amministrativa (Cass., SSUU, n.1712/1995; C.S., III<sup>^</sup>, 14.12.2012 n.6444; Id., 8.12.2012 n.5686; Id., 13.10.2011, n.18; C.S., Ad. Plen., 15.6.1998, n.3; Id., 20.07.1998, n. 6); criteri in base ai quali:



- in tema di risarcimento del danno per debiti di valore, la somma calcolata dev'essere aumentata con la rivalutazione secondo i dati ISTAT e gli interessi (Cass., cit.);
- la rivalutazione ha la funzione di reintegrare il danneggiato nella stessa situazione patrimoniale nella quale si sarebbe trovato se il danno non si fosse verificato, adeguando l'importo della somma (che viene liquidata con riguardo al fatto in cui il danno si è verificato) in valori monetari correnti alla data in cui è compiuta la liquidazione giudiziale (Cass., cit.);
- la rivalutazione è calcolata ogni anno sempre sul capitale iniziale utilizzando la variazione dell'indice ISTAT rispetto all' anno e al mese iniziali (in modo da evitare di rivalutare ogni volta un capitale già rivalutato nell'anno precedente) (Cass., cit.);
- gli interessi vanno calcolati dalla data del fatto non già sulla somma complessiva rivalutata alla data della liquidazione, ma sulla somma originaria rivalutata anno dopo anno (id est: sul capitale rivalutato anno per anno; ovvero, ciò che esprime il medesimo concetto, sulle somme annualmente rivalutate) (Cass., cit.);
- gli interessi non vanno ad accrescere il capitale da rivalutare e non sono a loro volta produttivi di ulteriori interessi, per il divieto di anatocismo di cui all'art.1282 c.c. (C.S., Ad. Plen., 20.07.1998, n. 6).

Ed al riguardo non dovrà essere ignorato che, specificando e confermando gli orientamenti già fissati, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ha in ultimo ulteriormente precisato che:

- gli interessi legali e la rivalutazione debbono essere calcolati separatamente sull'importo nominale del credito retributivo, escludendo sia il computo degli interessi e della rivalutazione monetaria sulla somma dovuta quale rivalutazione sia il riconoscimento di ulteriori interessi e rivalutazione monetaria sulla somma dovuta a titolo di interessi (C.S., Ad. Pl., 13.10.2011, n.18);

- gli interessi legali sono dovuti sugli importi nominali dei singoli ratei, dalla data di maturazione di ciascun rateo e fino all'adempimento tardivo, e le somme da liquidare a tale titolo devono essere calcolate sugli importi nominali dei singoli ratei, secondo i vari tassi in vigore alle relative scadenze, senza che gli interessi possano, a loro volta, produrre ulteriori interessi (C.S., Ad. Pl. cit.);

- la rivalutazione deve essere calcolata sull'importo nominale dei singoli ratei e va computata con riferimento all'indice di rivalutazione monetaria vigente al momento della decisione; mentre la somma dovuta a tale titolo, stante la sua natura accessoria, non deve essere a sua volta ulteriormente rivalutata (C.S., Ad. Pl., cit.).

8. In considerazione delle superiori osservazioni e 'assorbito' quant'altro, il ricorso in appello va accolto; e, per l'effetto ed in riforma dell'appellata sentenza:

- vanno accolti anche il ricorso ed il ricorso per motivi aggiunti proposti in primo grado;

- va annullato il provvedimento del 17.2.2015 con cui la Soprintendenza BB.CC.AA. di Palermo ha ritirato il nulla-osta originariamente rilasciato;

- il silenzio serbato dalla Soprintendenza BB.CC.AA. di Palermo (oltre la scadenza del termine per provvedere sull'istanza dei ricorrenti e fino all'adozione del provvedimento di ritiro del precedente nulla-osta) va dichiarato illegittimo, e così pure vanno dichiarati illegittimi il silenzio e l'inerzia del Comune (per il periodo corrente dalla data di avvenuto rilascio dell'originario nulla-osta da parte della Soprintendenza alla data di avvenuta trasmissione alla predetta Amministrazione regionale della nota con cui esprimeva il suo punto di vista in ordine alla sussistenza del vincolo di inedificabilità);

- ciascuna delle due Amministrazioni sopra indicate va condannata al risarcimento dei danni che ha provocato ai ricorrenti per i ritardi procedurali cagionati nei

periodi indicati nei precedenti capi; danni da liquidare con il metodo di cui all'art.34 del c.p.a. in conformità ai criteri enucleati nell'ultimo capo.

Dalla soccombenza delle due Amministrazioni resistenti non può che derivare, in assenza di esimenti che il Collegio non riscontra, la loro condanna al pagamento delle spese processuali; spese che si liquidano in complessivi €.8000,00 (4000,00 per ognuna delle due cause riunite) che le Amministrazioni verseranno suddivise in parti eguali ai ricorrenti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale:

- riunisce i ricorsi in epigrafe e li accoglie entrambi;
- accoglie, per l'effetto, anche il ricorso ed il ricorso per motivi aggiunti proposti in primo grado;
- annulla il provvedimento del 17.2.2015 con cui la Soprintendenza BB.CC.AA. di Palermo ha ritirato il nulla-osta originariamente rilasciato;
- dichiara illegittimi sia il silenzio serbato dalla Soprintendenza BB.CC.AA. di Palermo che il silenzio e l'inerzia imputabili al Comune per i periodi indicati in motivazione con riferimento a ciascuna delle due Amministrazioni;
- condanna ciascuna delle due Amministrazioni al risarcimento dei danni che ognuna di esse ha provocato ai ricorrenti per i ritardi procedurali cagionati nei periodi indicati, secondo quanto specificato in motivazione; danni da liquidare con il metodo di cui all'art.34 del c.p.a. in conformità ai criteri enucleati nell'ultimo capo;
- condanna le Amministrazione soccombenti al pagamento delle spese processuali in misura complessiva di €.8000,00 (4000,00 per ognuna delle due cause riunite) onerando ciascuna di corrispondere alla parte ricorrente una quota pari alla metà, oltre alle somme accessorie dovute per legge.

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

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 18 ottobre 2018 con l'intervento dei signori magistrati:

Rosanna De Nictolis, Presidente

Hadrian Simonetti, Consigliere

Carlo Modica de Mohac, Consigliere, Estensore

Giuseppe Barone, Consigliere

Maria Immordino, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Carlo Modica de Mohac**

**IL PRESIDENTE**  
**Rosanna De Nictolis**

**IL SEGRETARIO**