



REPUBBLICA ITALIANA

N. 64/07 Reg.Dec.

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

N. 997 Reg.Ric.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Sicilia- ANNO 2000

na in sede giurisdizionale ha pronunciato la seguente

DECISIONE

sul ricorso in appello n. 997/00 proposto da

COMUNE DI MASCALI,

in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv.ti Agata Burtone e Carmelo Assennato ed elettivamente domiciliato in Palermo, via Sammartino n. 3, presso lo studio dell'avv. Alberto Marino;

c o n t r o

il FALLIMENTO "SCOLARO MICHELE DI CARMELO", in persona del Curatore *pro tempore*, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

della sentenza del T.A.R. per la Sicilia - sezione staccata di Catania (sez. I) - n. 604/99 del 15 aprile 1999.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Vista la memoria prodotta dalla parte appellante a sostegno delle proprie difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore il Presidente Riccardo Virgilio;

Uditi alla pubblica udienza del 27 aprile 2006 gli avv.ti A. Burtone e C. Assennato per il comune appellante;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

### F A T T O

L'Amministrazione appellante premette che il comune di Mascali, sottoposto a commissariamento straordinario giusta decreto del Presidente della Repubblica adottato in data 9 giugno 1992, nel biennio 1992 - 1994 *ex art. 15/bis L. 19 marzo 1990 n. 55*, previo scioglimento del consiglio comunale per condizionamento mafioso, con deliberazione dei commissari straordinari n. 99 dell'1 marzo 1994, è stato poi sottoposto a procedura di dissesto, *ex art. 25 D.L. n. 66/1989*, convertito in L. n. 144/1989, in conseguenza sia della massa dei crediti vantati da terzi in dipendenza di attività e forniture prestate in assenza di alcuna attività deliberativa e contrattuale a norma di legge, sia perché numerosi finanziamenti contratti per la realizzazione di ingenti opere di urbanizzazione *“non possono essere restituiti perché non sono state realizzate le entrate corrispondenti”*.

In conseguenza di ciò - prosegue il Comune - sarebbe iniziato un complesso processo di risanamento finanziario e di ripristino dei minimali parametri di attenta e corretta amministrazione, nel cui ambito troverebbe collocazione l'attività in specie intrapresa dai sindaci succeduti ai commissari straordinari di nomina ministeriale, in stretta collaborazione con l'organo straordinario di liquidazione.

Il comune di Mascali, avrebbe perciò comunicato all'appellato l'avvio del procedimento diretto al recupero delle somme dovute a conguaglio in seguito alla rideterminazione degli oneri di urbanizzazione di cui alla concessione edilizia rilasciata al medesimo.

L'Ente avrebbe infatti verificato che gli oneri di urbanizzazione dovuti per il rilascio della concessione edilizia erano stati determinati in base alle tabelle vigenti alla data di presentazione del progetto e della relativa istanza, mentre tale calcolo avrebbe dovuto essere effettuato – a detta del Comune – giusta quanto disposto dall'art. 11 L. n. 10/1977, sulla base delle tabelle riferibili all'anno in cui la concessione era stata effettivamente rilasciata.

Tali valori sarebbero stati determinati, per il periodo in questione, tramite apposita deliberazione dal Comune di Mascali avente ad oggetto l'adeguamento dei criteri determinativi degli oneri di urbanizzazione e con decorrenza dal primo gennaio dell'anno in cui la concessione era stata rilasciata.

Ciò premesso il Comune avrebbe invitato l'appellato a versare l'integrazione degli oneri di urbanizzazione.

Con il gravame introduttivo del giudizio in primo grado la parte appellata chiedeva l'annullamento delle note sindacali con le quali erano stati rideterminati sia gli oneri di urbanizzazione, sia il costo di costruzione in relazione alla concessione a suo tempo ottenuta dall'appellata stessa, e quindi per ciascuno dei titoli suindicati veniva richiesto il pagamento di una somma a conguaglio.

All'atto impugnato venivano mosse le censure di:

- infondatezza della rideterminazione degli oneri, inesistenza del credito che assume vantare l'ente, violazione degli artt. 5 e 11 della legge n. 10 del 1977;
- eccesso di potere per difetto di motivazione e violazione degli

artt. 3 e 8 della l.r. n. 10 del 1991;

- violazione dell'interesse pubblico ed eccesso di potere per mancanza di presupposto e difetto di motivazione.

Con la decisione appellata il T.A.R. Catania accoglieva il ricorso.

Il T.A.R. riteneva meritevole di accoglimento la censura con la quale si deduceva la illegittimità della richiesta di pagamento per oneri di urbanizzazione in aggiunta a quanto già pagato e ciò in quanto era già stato provveduto all'integrale pagamento degli oneri concessori nella misura in cui erano stati determinati e richiesti dal Comune medesimo, senza alcuna riserva di conguaglio o integrazione.

Veniva affermato altresì il principio secondo cui il privato, al momento del rilascio del provvedimento concessorio dovrebbe essere posto nelle condizioni di valutare consapevolmente l'onere finanziario che affronta e quindi l'effettiva convenienza dell'attività che si accinge a compiere.

Ricorre il comune di Mascali deducendo un articolato motivo di censura.

L'appellante si duole del fatto che non sia stato preso in considerazione, a fronte dell'interesse privato, anche il contrario e premimente interesse dell'Amministrazione quanto al contributo sul costo di costruzione, alla corretta imposizione fiscale e, quanto al corrispettivo delle opere di urbanizzazione, al corretto equilibrio tra quanto tali opere ridondano a vantaggio del privato concessionario, che ne fruisce pienamente, e l'entità dell'esborso resosi necessario, a carico delle

casce comunali, per la loro realizzazione.

Dovrebbe pertanto ritenersi preclusa al giudice amministrativo una differente ponderazione degli interessi dei privati in contrapposizione alla richiesta di conguaglio in relazione alla quale, peraltro, neppure sarebbe stata sollevata in primo grado una eccezione di prescrizione, ma solo genericamente lamentata la lesione del principio di irretroattività degli atti amministrativi anche in relazione al lasso di tempo decorso dal rilascio del titolo concessorio.

Il Comune poi osserva che secondo quanto disposto dall'art. 34 della L.R. n. 37/1985, nel testo vigente al tempo in cui è stato adottato l'atto deliberativo di determinazione degli oneri di urbanizzazione, questi dovevano essere *“adeguati entro il 31 dicembre di ogni anno ai costi correnti delle opere e dei manufatti edilizi, con deliberazione del consiglio comunale”*. Afferma inoltre che dalla giurisprudenza tale termine è stato ritenuto non avere natura perentoria (T.A.R. Palermo, sez. I, 5 novembre 1996 n. 1358).

Non occorre quindi – prosegue l'appellante – al tempo del rilascio della concessione alcuna riserva di conguaglio, essendo insito nel sistema di legge che l'Ente avrebbe potuto procedere alla rideterminazione degli oneri liquidati in concreto, purché ciò fosse effettuato sulla base dell'adeguamento infrannualmente deliberato.

La deliberazione, con la quale l'Ente ha adeguato gli oneri di urbanizzazione, sarebbe stata dunque pienamente valida ed opponibile anche a quanti avevano già corrisposto gli importi liquidati in seno agli atti concessori rilasciati nel corso dell'anno di riferimento.

A maggior ragione dovrebbe perciò ritenersi opponibile a quanti, avessero avuto rilasciati i titoli concessori in data successiva a tale rideterminazione.

L'introduzione del diverso principio per cui "*l'art. 34 della L.R. n. 37/1985 obbliga i comuni ad adeguare annualmente gli oneri di urbanizzazione, ma non li autorizza ad applicare gli stessi retroattivamente a concessioni edilizie già rilasciate e assoggettate agli oneri a quel tempo vigenti*" (cfr. C.G.A. parere n. 392 del 18 luglio 1995) sarebbe infatti riconducibile alla novella di cui all'art. 14 della L.R. 7 giugno 1994 n. 19 e, successivamente alla L.R. 24 luglio 1997 n. 25.

Il principio introdotto dall'art. 14 della L.R. n. 19/1994, secondo il quale l'adeguamento degli oneri deve avvenire entro il termine del trentuno dicembre di ogni triennio e non può avere efficacia retroattiva, rafforzerebbe la tesi che l'applicazione retroattiva, *ante norma de qua*, era lecita, non incontrando, secondo la giurisprudenza, un espresso divieto (cfr. T.A.R. Palermo, n. 981 del 19 dicembre 1994). L'adeguamento degli oneri *de quibus* sarebbe stato quindi effettuato dall'ente in esecuzione di quanto disposto dalla deliberazione a suo tempo correttamente adottata in data anteriore al periodo di vigenza.

Tale deliberazione avrebbe perciò costituito provvedimento presupposto, già adottato al momento del rilascio della concessione edilizia, del quale gli atti impugnati in via principale rappresenterebbero una mera esecuzione. Il medesimo provvedimento non avrebbe potuto essere pregiudicato assumendo la violazione di norme (l'art. 14

L.R. 19/1994) a quel tempo non ancora introdotte nell'ordinamento, e pertanto costituendo la sua applicazione atto legittimo e dovuto per la P.A..

In questo senso si sarebbe ripetutamente espressa, anche di recente, la giurisprudenza stessa del Consiglio di stato (sez. V 6 maggio 1997 n. 458, sez. V 15 aprile 1996, n. 426) e di questo Consiglio (C.G.A. n. 203 del 20 gennaio / 5 maggio 1999).

I principi di cui sopra sarebbero *a fortiori* applicabili a detta dell'appellante in relazione alla richiesta di conguaglio in relazione al costo di costruzione.

Il Comune infatti assume di avere richiesto, *ex D.M.* 20 giugno 1990, il pagamento dei maggiori oneri nascenti dalla indebita applicazione della riduzione del 15% sul costo massimo al metro quadrato previsto per l'edilizia agevolata, non più prevista già a far data dall'entrata in vigore del D.M. 8 giugno 1989; che il Giudice di prime cure avrebbe oltretutto erroneamente ritenuto di decidere giusta i medesimi criteri enunziati per la differente fattispecie della rideterminazione periodica degli oneri d'urbanizzazione.

La legge n. 10/1977, nel subordinare, in seno all'art. 3, il rilascio della concessione edilizia alla corresponsione di un contributo "commisurato all'incidenza delle spese di urbanizzazione nonché al costo di costruzione"; prevederebbe, in seno all'art. 6, l'annuale determinazione di quest'ultimo, con decreto del Ministro dei Lavori Pubblici, "sulla base del costo dell'edilizia agevolata di cui all'art. 8, III comma, del D.L. 6 settembre 1965 n. 1022, convertito con modifi-

cazioni nella legge 1 novembre 1965 n. 1179”.

Sarebbe così intervenuta una lunga serie di Decreti Ministeriali, ultimo dei quali il D.M. 20 giugno 1990.

Secondo quanto disposto dal D.M. 9 maggio 1978, “il costo di costruzione dei nuovi edifici è determinato nella misura e nei modi indicati dal D.M. 10 maggio 1977”, secondo il cui art. 1 “il costo di costruzione dei nuovi edifici, riferito a metro quadrato di superficie è pari all’85 per cento di quello stabilito con D.M. 3 ottobre 1974 n. 9816” per l’edilizia agevolata.

L’efficacia del D.M. 9 maggio 1978, che avrebbe dovuto cessare il nove maggio 1979, sarebbe stata consecutivamente prorogata sino all’emanazione del D.M. 8 giugno 1989, il quale, nell’aggiornare una prima volta il costo di costruzione, avrebbe stabilito che “con decorrenza dalla data di pubblicazione del presente decreto il costo di costruzione dei nuovi edifici, riferito al metro quadrato di superficie, è fissato in lire 190.000 per tutto il territorio nazionale”, senza prevedere alcuna decurtazione.

Il D.M. 20 giugno 1990, che avrebbe aggiornato tale parametro, portandolo a lire 250.000 per metro quadro, avrebbe poi precisato che resta “esclusa ogni riduzione” anteriormente vigente.

La decurtazione del 15% sarebbe stata dunque assentita in specie dall’Ente senza alcun giuridico fondamento, in guisa da provocare un inammissibile depauperamento della Pubblica Amministrazione, a fronte d’una indebita locupletazione da parte del privato concessionario.

Il Comune conclude chiedendo l'annullamento della decisione appellata e la conferma della legittimità degli atti impugnati in prime cure.

Alla pubblica udienza del 27 aprile 2006 la causa è stata trattata in decisione.

## DIRITTO

Va respinta la censura con cui il Comune appellante assume che il giudice di primo grado avrebbe violato il disposto dell'art. 132 quarto comma c.p.c..

La decisione di primo grado, ancorché sintetica, dà ragione sia dei fatti posti a base della controversia, sia delle ragioni di diritto che hanno condotto all'accoglimento del ricorso.

Passando al merito dell'appello va premesso che la controversia in esame concerne innanzitutto richieste relative a contributi di urbanizzazione i quali vengono determinati in relazione alla entità e qualità delle relative opere necessarie ad una urbanizzazione coerente con la zona in cui viene richiesta la concessione edilizia.

Trattasi quindi di contributo cui si attribuisce natura corrispettiva, e ciò a differenza del contributo per il rilascio della concessione edilizia (costo di costruzione), la cui natura è controversa e che, secondo parte della giurisprudenza, costituirebbe una prestazione di natura tributaria (v. Cass. 27 settembre 1994 n. 7874, C.d.S. sez. V 462/1997, C.G.A. 203/1999).

Va altresì premesso che alla luce della consolidata giurisprudenza in materia le controversie in tema di onere di urbanizzazione e

di costo di costruzione sono devolute alla competenza giurisdizionale esclusiva del giudice amministrativo ex art. 16 L. 28 gennaio 1977 n. 10 e che esse introducono un giudizio su un rapporto prescindendosi pertanto dalla impugnazione di atti (v. da ultimo sez. V 9 febbraio 2001 n. 584 e sez. IV 19 luglio 2004 n. 5197).

E' stato infatti precisato che mentre hanno natura regolamentare gli atti con cui i consigli comunali stabiliscono i criteri generali per la determinazione del contributo, hanno invece natura paritetica gli atti con cui il competente organo comunale, sulla base delle norme di legge e delle deliberazioni anzidette, quantifica l'onere a carico del richiedente la concessione.

Pertanto, mentre la impugnazione degli atti regolamentari recanti i criteri generali segue le ordinarie regole del gravame avverso atti lesivi di interessi legittimi, tutte le altre controversie concernenti invece l'*an* ed il *quantum* delle somme dovute a titolo di contributo in dipendenza delle norme di legge e regolamentari attengono a diritti soggettivi azionabili nei termini di prescrizione prescindendo – ripete-si – dalla impugnativa delle delibere che fissano i criteri generali (C.d.S. sez. V 10 luglio 2003 n. 4102).

L'Amministrazione, infatti, nel determinare l'*an* ed il *quantum* del contributo non esercita poteri autoritativi discrezionali ma si limita a compiere attività di mero accertamento della fattispecie in base ai parametri prefissati da leggi e regolamenti (sez. V, 22 novembre 1996 n. 1388, 29 luglio 2000 n. 4217).

In tali controversie pertanto possono venire sollevate tutte le

questioni concernenti la applicazione dei criteri generali alla fattispecie, e così tanto ove trattisi di operazioni materiali quali ad esempio errori di calcolo, quanto ove trattisi di errore nei presupposti giuridici o di fatto in base ai quali i criteri generali vengono applicati alla fattispecie concreta (sez. V, 4217/2000 cit.).

La controversia in esame rientra nella categoria di quelle attinenti la impugnativa di atti paritetici in quanto si è contestato in primo grado l'*an* della richiesta di conguaglio, da un lato assumendo la impossibilità di applicazione retroattiva delle delibere comunali e, dall'altro, l'avvenuta estinzione della obbligazione per effetto del pagamento di quanto richiesto.

Costituisce inoltre orientamento consolidato della giurisprudenza la affermazione che il contributo di urbanizzazione *ex art.* 11 secondo comma della L. 28 gennaio 1977 n. 10 deve essere determinato al momento del rilascio della concessione ed è quindi a tale momento che occorre avere riguardo per la determinazione della entità del contributo facendo perciò applicazione della normativa vigente al momento del rilascio del provvedimento concessorio (sez. V 25 ottobre 1993 n. 1071, 12 luglio 1996 n. 850, 6 dicembre 1999 n. 2058, sez. IV 19 luglio 2004 n. 5197).

Da tale affermazione di principio è stato tratto il corollario della irretroattività delle determinazioni comunali a carattere regolamentare con cui vengono stabiliti i criteri generali e nuove tariffe e/o modalità di calcolo per gli oneri di urbanizzazione ribadendosi l'integrale applicazione del principio *tempus regit actum* e quindi la irrilevanza ed

in influenza di disposizioni tariffarie sopravvenute (anche se di poco) rispetto al momento del rilascio della concessione edilizia (C.G.A. 7 agosto 2003 n. 289).

Tale conclusione è stata riconosciuta da questo Consiglio anche con riferimento alla problematica di cui all'art. 34 della L.R. 37/1985 secondo cui gli oneri di urbanizzazione debbono essere adeguati entro il 31 dicembre di ogni anno ai costi correnti.

E' stato infatti affermato (C.G.A. Sezioni riunite parere su ricorso straordinario 552/03 Adunanza 13 dicembre 2005) che l'obbligo di adeguamento annuale degli oneri di urbanizzazione di cui al citato art. 34 L.R. 37/1985 non comporta che i comuni possono ritenersi autorizzati ad applicare gli stessi retroattivamente alle concessioni edilizie già rilasciate ed assoggettate agli oneri a quel tempo vigenti, fatti salvi i casi di espresse riserve al riguardo (C.G.A. Sezioni riunite parere 18 luglio 1995 n. 392; decisione 16 maggio 1996 n. 131).

Tale conclusione è correlata al principio generale della irretroattività degli atti amministrativi, anche se aventi natura regolamentare (*ex art. 15 disp. prel. al cod. civ.*, cui può derogare solo una normativa primaria) principio che avrebbe trovato non già modifica, bensì conferma anche nel successivo articolo 14 della L.R. 19/1994.

Tale disposizione, che ha sostituito l'articolo 34 della L.R. 37/1985, stabilisce infatti che gli oneri di urbanizzazione debbono essere adeguati entro il termine perentorio del 31 dicembre di ogni triennio e che il provvedimento di adeguamento non può avere in ogni caso efficacia retroattiva.

Al riguardo, questo Consiglio, nel parere da ultimo citato, ha ritenuto, con argomentazioni da cui il Collegio ritiene di non discostarsi, che dal citato art. 14 L.R. 19/1994 non potesse dedursi (ritenendo la norma innovativa ed argomentando *a contrario*), che nel vigore dell'art. 34 L.R. 37/1985 fosse possibile che delibere concernenti gli oneri di urbanizzazione potessero esse applicate retroattivamente a concessioni rilasciate in epoca anteriore alla loro emanazione.

E' stata invece affermata la continuità, nell'ordinamento siciliano, del principio della irretroattività, principio già presente nell'art. 34 della L.R. 37/1985 e semplicemente confermato e rafforzato con l'art. 14 della L.R. 19/1994.

Di conseguenza deve ritenersi che le delibere comunali che dispongono l'adeguamento degli oneri di urbanizzazione a far tempo dal primo gennaio dell'anno successivo alla loro emanazione, possano trovare applicazione esclusivamente per le concessioni rilasciate appunto a far tempo dal primo gennaio dell'anno cui si riferiscono e non anche per quelle rilasciate in epoca anteriore.

Va altresì precisato che neppure possono trovare applicazione le delibere le quali, adottate in corso di anno, pretendano di fissare la loro applicazione retroattivamente e cioè a partire dall'inizio dell'anno medesimo.

Invero, il principio generale ricavabile sia dall'art. 34 L.R. 35/1985 sia dall'art. 14 L.R. 19/1994 è quello dell'adeguamento annuale.

Di conseguenza ciascuna delibera non può valere che per

l'anno o la frazione di anno successiva alla sua adozione.

Parzialmente diverse potrebbero essere le conclusioni in base al disposto dell'art. 17 della L.R. 4/2003 cui si accennerà in prosieguo disciplina peraltro inapplicabile *ratione temporis* alla controversia in oggetto.

Va a questo punto affrontato anche il problema della estinzione della obbligazione relativa al pagamento degli oneri di cui si tratta.

Invero è pacifico tra le parti che l'importo è stato determinato dal Comune all'atto del rilascio della concessione senza alcuna riserva di successivo conguaglio e che tale importo è stato integralmente corrisposto.

In proposito va osservato che l'articolo 11 della L. 10/1977 recepito dall'art. 1 della legge regionale 71/78 (applicabile *ratione temporis*) stabilisce al primo e secondo comma che il contributo di urbanizzazione è corrisposto all'atto del rilascio della concessione salvo scomputo secondo modalità da concordare, mentre il contributo concernente il costo di costruzione, determinato con riferimento alla data del rilascio, può essere corrisposto in corso d'opera secondo determinate modalità e garanzie.

Risulta quindi testualmente stabilito che le due tipologie di contributi possono differire solo per le modalità di adempimento, mentre invece coincidono quanto al momento che determina la nascita della obbligazione, ancorata, in ambedue i casi, alla data del rilascio della concessione edilizia.

Tale conclusione da un lato esclude che possano essere applica-

te tabelle parametriche diverse da quelle vigenti a quel momento, ma esclude altresì la possibilità per la Amministrazione che abbia erroneamente determinato l'ammontare del contributo di richiedere al privato successivamente un importo a titolo di conguaglio.

In effetti, richiamando il carattere delle controversie *de quibus* di cui è pacificamente riconosciuta la natura paritetica, appare difficilmente sostenibile che la Amministrazione, in sede di autotutela, possa richiedere a conguaglio somme da essa erroneamente non pretese nel momento in cui l'Amministrazione stessa procedeva a determinare il *quantum* della obbligazione a carico del privato.

In linea più generale va infatti riconosciuto che l'esercizio dell'autotutela in vicende aventi ad oggetto non tanto la legittimità degli atti, quanto il rapporto di credito e debito derivante dalla applicazione di una determinata normativa, non può non risultare condizionato dalle disposizioni di carattere civilistico che disciplinano il sorgere modificarsi ed estinguersi dei reciproci diritti ed obblighi.

Se infatti è esatto che in tali vicende l'Amministrazione, pur rimanendo depositaria di pubblici interessi, interviene tuttavia senza esercitare poteri autoritativi, ma alla stessa stregua di un soggetto privato, ne consegue che anche la classica autotutela amministrativa può trovare cittadinanza solo compatibilmente con il regime paritetico nel quale l'Amministrazione stessa opera.

Tale principio risulta già sostanzialmente riconoscibile nella giurisprudenza attuale in materia di ripetizione di somme corrisposte erroneamente a pubblici dipendenti. La affermazione che in tal caso

l'interesse pubblico è *in re ipsa* e che non occorre alcuna specifica motivazione corrisponde in realtà al principio civilistico che, all'art. 2033 c.c., disciplina l'indebito oggettivo (cfr., in questo senso, C.d.S., VI, 10.2.1999, n. 120; C.d.S., VI, 20.2.2002, n. 1045; C.d.S., V, 14.5.2003, n. 2560; C.d.S., V, 23.3.2004, n. 1535; C.d.S., 23.11.2004, n. 7680).

Nel caso di specie la situazione appare rovesciata in quanto l'Amministrazione non ha erroneamente corrisposto una somma superiore rispetto a quanto era tenuta a versare, bensì ha richiesto una somma inferiore rispetto a quanto aveva il potere di esigere.

Applicando a questa fattispecie i canoni civilistici si premette innanzitutto che ai sensi del citato articolo 11 della legge 10/1977 la determinazione dell'obbligazione pecuniaria era a carico esclusivamente dell'Amministrazione creditrice.

Si premette altresì che l'Amministrazione, ancorché erroneamente, ha tuttavia unilateralmente determinato l'importo che poi è stato richiesto al privato e da questi integralmente soddisfatto.

Sul piano strettamente civilistico il pagamento rappresenta peraltro la modalità principale di estinzione delle obbligazioni, salva la possibile rilevanza ostativa di una causa di violenza, dolo o errore. Escluse le prime due categorie, l'unica che, in ipotesi, potrebbe venire in considerazione è l'errore, la cui disciplina, peraltro, così come enucleabile dagli artt. 1427 e segg. del codice civile, non sembrerebbe atteggiarsi alla posizione dell'Amministrazione in veste di creditore.

L'errore infatti per acquisire rilevanza in tema di adempimento

delle obbligazioni dovrebbe rivestire i caratteri della essenzialità e della riconoscibilità.

Quanto alla riconoscibilità (art. 1431 c.c.), è lecito dubitare della ricorrenza di tale carattere considerando che la determinazione del contenuto dell'obbligazione incombe all'Amministrazione ed in particolare all'ente locale territoriale che istituzionalmente provvede alla disciplina dei criteri generali ed all'applicazione concreta dei medesimi alle singole fattispecie.

In tale situazione, salvo casi macroscopici di evidenza *ictu oculi*, non ricorrenti nella fattispecie in esame, è difficile ipotizzare che l'eventuale errore dell'Amministrazione sia riconoscibile dal privato il quale, del tutto naturalmente, viene indotto a prestare affidamento alla correttezza dell'autoliquidazione del proprio credito da parte della stessa dell'Amministrazione creditrice.

Infine, non va dimenticato che la giurisprudenza, sia civile che amministrativa, sottolinea come in generale la riconoscibilità dell'errore deve essere oggettiva e quindi percepibile da qualsiasi terzo, il che si verifica quando l'errore cada sulla esistenza di un fatto.

La riconoscibilità non potrebbe invece avere carattere soggettivo e riferirsi ad errori di valutazione o di apprezzamento (sia di fatti che della portata di norme giuridiche) perché ciò implicherebbe valutazioni soggettive non obiettivamente percepibili da terzi (v. Cass. Sez. Un. 8 gennaio 1981 n. 180, Cass. 1 marzo 1995 n. 2340, 29 agosto 1996 n. 7626, C.d.S. sez. VI 21 maggio 2001 n. 2807).

Non sembra dubbio che nel caso di specie l'errore consista, se

mai, nel valutare in un certo modo la applicabilità temporale di determinate disposizioni.

D'altra parte, va altresì considerato che nella specie l'errore in cui è incorsa l'Amministrazione non è un errore di fatto o un errore di calcolo *ex art. 1430 c.c.*, bensì un tipico errore di diritto consistente nell'applicazione (per gli oneri di urbanizzazione) di tariffe relative ad un periodo antecedente rispetto a quelle applicabili, ovvero nel riconoscimento (per il costo di costruzione) di un abbattimento percentuale delle medesime, abbattimento non più applicabile *ratione temporis*.

Orbene, com'è noto, la disciplina dell'errore di diritto è valutata con minore favore dal legislatore civilistico poiché tale errore rileva, *ex art. 1429 n. 4 c.c.*, solo allorché sia stato la ragione unica o principale del contratto.

Nella specie ciò non appare predicabile, essendo evidente che la ragione determinante dell'obbligazione risiede da un lato nell'interesse pubblico generale ad una corretta urbanizzazione del territorio e, dall'altro, all'interesse privato particolare della realizzazione dello sfruttamento edilizio della proprietà fondiaria.

Esclusa quindi la rilevanza dell'errore, sia perché non riconoscibile sia perché comunque non essenziale, e sottolineato ancora una volta che la determinazione dell'ammontare dell'obbligazione è posta dalla legge a carico dell'Amministrazione creditrice, ne discende che la medesima rimane vincolata al contenuto della propria manifestazione di volontà a titolo di autoresponsabilità per l'affidamento incolpevole ingenerato nel soggetto obbligato.

Con l'ulteriore conseguenza che se l'obbligato adempie in buona fede (*rectius*: senza poter ragionevolmente riconoscere l'errore in cui eventualmente sia incorsa l'Amministrazione che ha operato la liquidazione del *quantum debeatur*) l'obbligazione richiestagli, l'esatto adempimento, alla stregua dei principi generali, estingue definitivamente l'obbligazione.

L'appellante, peraltro, a sostegno della propria tesi richiama due precedenti della sez. V, 25 aprile 1966 n. 426 e 6 maggio 1997 n. 458.

Nel primo di questi il potere di revisione nella materia *de qua* viene apoditticamente ricondotto al generale potere di autotutela e ciò indipendentemente dalla sopravvenuta conoscenza di nuovi elementi o dalla insorgenza di nuovi fatti.

Nella specie la Amministrazione aveva erroneamente sottovalutato la capacità inquinante di un impianto industriale.

Nella seconda decisione il tema è stato invece affrontato con maggiore approfondimento sistematico.

Dopo aver richiamato il precedente della Sezione dianzi citato, la decisione 458/1997 afferma che, in base alla lettera ed alla *ratio* dell'art. 11 L. 10/1977 "*il momento in cui viene rilasciata al concessione individua il termine ultimo di pagamento del contributo, ma non già il tempo oltre il quale resterebbe preclusa all'Amministrazione comunale la facoltà di stabilire o rideterminare la misura del credito*".

Ciò premesso, la decisione prosegue negando che nella materia

*de qua* sia possibile applicare in via analogica principi dettati in materia pensionistica.

Assume poi che nel settore fiscale non sarebbero ricavabili principi ostativi al potere di revisione del contributo in autotutela, come sarebbe dimostrato dai poteri di accertamento e rettifica attribuiti alla Amministrazione e la cui limitazione, con termini di decadenza più o meno brevi, sarebbe bilanciato anche da brevi termini di decadenza a carico del contribuente per le corrispondenti impugnative.

La decisione, quindi, rilevato che la giurisprudenza qualifica come paritetico l'atto con cui viene richiesto il contributo ed ammette l'interessato a contestarne l'importo nel termine ordinario di prescrizione afferma che, coerentemente, analogo potere dovrebbe essere riconosciuto all'Amministrazione. Se poi si volesse individuare un termine decadenziale a carico dell'Amministrazione lo stesso dovrebbe, se mai, essere ricercato per analogia e potrebbe essere ricavato dal limite prescrizionale di 36 mesi posto dall'art. 35 della L. 47/1985 al potere dell'Amministrazione di chiedere il conguaglio in relazione alle domande di concessione in sanatoria.

Le tesi esposte nella anzidetta decisione, benché acutamente sostenute, non appaiono peraltro al Collegio completamente soddisfacenti.

Innanzitutto la vicenda va precisata nei suoi termini concreti.

I contributi di cui all'articolo 11 della L. 10/1977, ed all'art. 1 della L.R. 71/78, a differenza di altre fattispecie normative, non vengono determinati in via dichiaratamente provvisoria al momento della

domanda dell'interessato e quindi non sono necessariamente richiesti salvo conguaglio, come ad esempio nella fattispecie della domanda di concessione in sanatoria (art. 35 L. 47/1995).

La determinazione dei contributi *de quibus* è stato infatti collocato temporalmente dal legislatore al termine di un lungo e complesso procedimento che prende le mosse da una dettagliata e circostanziata domanda del privato, cui fa seguito una complessa istruttoria da parte dell'Amministrazione, nel corso della quale l'Amministrazione stessa può chiedere interessato tutti i chiarimenti e gli ulteriori elementi di cui abbia bisogno.

Il momento del rilascio della concessione non è quindi equiparabile sotto nessun profilo al momento della domanda di concessione in sanatoria. In quest'ultimo caso l'Amministrazione si trova di fronte ad una attività già posta in essere dal richiedente e ad una richiesta di legittimazione *a posteriori* di tale attività e non può quindi che riservarsi ad un momento futuro il controllo sulla corrispondenza tra il fatto compiuto e la domanda.

Del tutto diversa è la situazione della concessione in via ordinaria in cui si tratta di legittimare una attività allo stato ancora inesistente ed in cui l'Amministrazione, prima di rimuovere l'ostacolo a tale attività, ha il potere ed il dovere di verifica e di accertamento sotto ogni profilo della legittimità della richiesta del privato.

Così inquadrata la fattispecie sembra più agevole dedurne le conseguenze ai fini che qui interessano.

Innanzitutto il collegamento normativo tra momento del rila-

scio della concessione e determinazione dei contributi evidenzia il parallelismo tra la attività di controllo e verifica operata dalla Amministrazione innanzitutto sulla domanda concessoria del privato, e, in concomitanza, sul corrispondente ammontare dei contributi che di conseguenza il richiedente è tenuto a corrispondere all'atto del rilascio del titolo abilitativo.

Se ciò è esatto, sembrerebbe che il legislatore, quanto meno a regime, abbia riconosciuto all'Amministrazione il potere ed il corrispondente dovere di effettuare il controllo e la verifica e di stabilire il *quantum* dovuto preventivamente al rilascio della concessione.

Pertanto non sembra del tutto convincente la affermazione contenuta nella citata decisione della sez. V n° 458/1997 secondo cui l'art. 11 disciplinerebbe soltanto il momento del pagamento del contributo al fine di consentire al Comune la realizzazione delle opere di urbanizzazione.

In proposito il Collegio osserva innanzitutto che il pagamento del contributo al Comune presuppone necessariamente la predeterminazione del *quantum* e non può ovviamente essere effettuato se non a seguito della anzidetta previa determinazione.

Tale determinazione, d'altro canto, non può essere effettuata altro che dal Comune medesimo.

Il secondo comma dell'art. 11 relativo al contributo stabilisce infatti che *“la quota ... è determinata all'atto del rilascio della concessione ed è corrisposta nel corso d'opera”*.

Per il contributo relativo ad oneri di urbanizzazione il primo

comma dell'art. 11 si limita invece a stabilire che *“la quota ... è corrisposta al Comune all'atto del rilascio della concessione”*.

Dalla differente dizione letterale non sembra peraltro condurre a ritenere un regime differenziato tra il contributo per costo di costruzione e quello per oneri di urbanizzazione.

In ambedue i casi l'importo dovuto dal privato deve essere pre-determinato dall'Amministrazione.

Ciò risulta in modo inequivocabile del rinvio operato nel primo e secondo comma dell'art. 11 rispettivamente ai precedenti articoli 5 e 6 rubricati *“Determinazione degli oneri di concessione”* e *“Determinazione del costo di costruzione”*.

Pertanto il Collegio ritiene che da una esegesi sistematica del primo e secondo comma dell'art. 11, in relazione anche ai precedenti articoli 5 e 6, risulti che il legislatore abbia voluto disporre che la Amministrazione, prima di rilasciare la concessione, determini gli oneri da porre a carico al privato e ne richieda il pagamento integrale al momento del rilascio del titolo abilitativo, salve le ipotesi di rateizzazione o scomputo espressamente previste dal primo e secondo comma del medesimo articolo 11 L. 10/1977 (v. C.d.S. sez. VI, 18 marzo 2004 n. 1435, C.d.S. sez. V, 13 marzo 2003 n. 3332), ovvero salvo espressa riserva di conguaglio (C.G.A. parere SS.RR. 392/1995 e Sez. Giur. 131/1996) riserva nella specie peraltro inesistente.

Pertanto, contrariamente a quanto ritenuto nella decisione invocata dall'appellante, in questo caso la verifica, l'accertamento e la determinazione del debito a carico del privato non è posposta dalla legge

al pagamento di un importo provvisorio, ma, al contrario, è testualmente collocata in un momento anteriore e cioè in concomitanza, come già osservato, con il controllo e la verifica della domanda di concessione edilizia rispetto alla quale costituisce un corollario consequenziale e ne presuppone, di regola, la determinazione del *quantum* in via definitiva.

Appare quindi non del tutto convincente il parallelismo che nella stessa decisione citata sez. V, 451/97 si è ravvisato con il settore tributario laddove si afferma che in quel settore, di norma, il termine per il pagamento precede quello entro cui il creditore può esercitare i poteri di verifica e controllo.

Ciò è indubbiamente esatto, ma è la situazione di fatto che nel settore tributario si presenta completamente rovesciata rispetto al settore edilizio.

Nel settore tributario di norma è il contribuente – debitore che rende una dichiarazione alla Amministrazione e, sulla base di questa determina e autoliquida un proprio debito che deve provvedere a versare contestualmente ovvero a determinate scadenze.

E' pertanto del tutto logico e naturale che, di fronte ad una autodeterminazione del debito operata dal debitore – contribuente, al creditore – Amministrazione sia riservato il potere di verificare e accertare la correttezza della dichiarazione e della autoliquidazione.

L'obbligazione tributaria pertanto diviene certa e definitiva solo a seguito dell'accertamento, ovvero per effetto del decorso del termine decadenziale concesso all'Amministrazione per procedere

all'accertamento stesso.

Nella vicenda che ne occupa la fattispecie si presenta in senso opposto: la dichiarazione del debitore (e cioè la domanda di concessione edilizia) viene immediatamente sottoposta a verifica e controllo e, prima che tale verifica si concluda definitivamente con esito positivo, non sorge né il diritto di edificare né il connesso debito per i relativi contributi.

Se quindi si volesse operare un parallelismo con le vicende tributarie si dovrebbe ricercare se nel settore tributario sussistono ipotesi in cui sia consentito all'Amministrazione finanziaria che abbia già effettuato un accertamento e quindi quantificato l'obbligazione tributaria di procedere ad un nuovo ed ulteriore accertamento e rettificare in aumento la somma che il contribuente deve pagare ovvero se la Amministrazione possa procedere ad accertamento malgrado il decorso dei termini di decadenza.

Non varrebbe certamente far riferimento alla cosiddetta autotutela tributaria poiché essa è in realtà una eterotutela in quanto è prevista e disciplinata solo a favore del contribuente (v. art. 11 e segg. D.M. 37/1997) e non legittima certamente l'Amministrazione che si avveda di avere errato a suo danno a procedere ad ulteriore accertamento o a riaprire i termini di decadenza (V. Cass. Sez. Tributaria 10 dicembre 2002 n. 17576, che ha radicalmente escluso la possibilità di autotutela tributaria *in malam partem* e cioè a favore della Amministrazione).

Neppure è ipotizzabile un parallelismo con quella che attualmente è l'unica disposizione a carattere generale in campo tributario

che consente, peraltro in limiti ristretti, di reiterare l'accertamento.

Invero, l'art. 43 terzo comma del D.P.R. 600/1973 consente bensì di reiterare l'accertamento, ma non già sulla base di un mero ripensamento dell'Amministrazione che, accortasi di un proprio errore voglia rivedere e rivalutare la dichiarazione del contribuente già in precedenza sottoposta ad accertamento con conseguente quantificazione dell'obbligazione tributaria. Il nuovo accertamento, *ex art.* 43 terzo comma, è infatti consentito esclusivamente in base alla sopravvenuta conoscenza di nuovi elementi in precedenza ignoti all'Amministrazione, e comunque mai oltre il termine di decadenza.

E' evidente la differenza tra questa fattispecie ed il conguaglio *de quo* preteso esclusivamente in via autotutela, sulla base di una rivalutazione degli stessi elementi e presupposti conosciuti o comunque conoscibili a suo tempo dall'Amministrazione in quanto riconducibili a atti normativi propri o di portata generale.

Dal settore tributario, che, tutto sommato, è poi quello più prossimo alla natura ed alle finalità dei contributi *de quibus*, emerge quindi, semmai, un principio opposto a quello ritenuto nella decisione 458/1997 e cioè che una volta consumato il potere di accertamento, la obbligazione tributaria rimane cristallizzata ed intangibile rispetto ad eventuali ripensamenti e/o rispetto alla correzione di errori in cui fosse incorsa l'Amministrazione finanziaria.

Neppure sembra infine convincente dedurre dal potere del privato di contestare nei termini prescrizionali *il quantum* richiestogli, l'esistenza di un potere corrispondente dell'Amministrazione di inte-

grare e rettificare nello stesso termine la propria pretesa.

La premessa, riconosciuta dalla giurisprudenza, che la determinazione e la richiesta dei contributi *de quibus* non è atto autoritativo bensì paritetico conduce infatti ad una conclusione opposta a quella suindicata.

Invero, il potere di ripetere, nel termine di prescrizione, quanto erroneamente corrisposto in più rispetto al dovuto corrisponde ad un ben preciso principio civilistico, applicabile quindi di per sé agli atti paritetici, secondo cui ogni spostamento patrimoniale da un soggetto ad un altro deve essere sostenuto da una causa per cui il pagamento effettuato *sine titulo* dà luogo ad un indebito oggettivo che legittima alla ripetizione *ex art. 2033 c.c.*

Nel caso di specie, all'opposto, l'importo versato corrisponde a quanto richiesto, è interamente dovuto, ed è quindi interamente sorretto da una *iusta causa solutionis*. Tale *iusta causa solutionis* in ipotesi sarebbe anche in grado di sorreggere una ulteriore richiesta di pagamento poiché quello anteriore risulterebbe effettuato in misura inferiore al dovuto, ma occorre tenere presente sia la natura paritetica della controversia, sia la preventiva determinazione da parte del creditore della somma richiesta e pagata dal debitore. I principi civilistici dianzi ricordati sulla riconoscibilità dell'errore, e sulla autoresponsabilità vengono allora in considerazione a tutela dell'affidamento incolpevole e dell'effetto estintivo della obbligazione a seguito dell'esatto adempimento della prestazione così come richiesta dal creditore.

In conclusione il Collegio ritiene che l'attuale sviluppo della

giurisprudenza conforti le conclusioni dianzi esposte di segno contrario alla giurisprudenza invocata dall'appellante.

Invero, è ricorrente la affermazione che, laddove è ravvisabile un atto paritetico, è instaurabile un giudizio su un rapporto senza intermediazione di atti (v. da ultimo sez. VI, 25 luglio 2003 n. 4291).

E' altresì ricorrente la affermazione che, in materia di oneri concessori, si deduce in giudizio un rapporto paritetico pecuniario avente ad oggetto contrapposte pretese di credito e debito (C.d.S. sez. V, 4 dicembre 1990 n. 810, 7 giugno 1999 n. 603, 9 febbraio 2001 n. 584, 27 settembre 2004 n. 6281, sez. IV, 10 maggio 2005 n. 2233).

E' stato altresì affermato che allorquando il diritto o l'obbligo discende da un atto normativo e si è in presenza di un rapporto paritetico, l'atto con cui l'Amministrazione procede alla ricognizione del diritto stesso ed alla quantificazione della obbligazione è atto paritetico impugnabile nei termini di prescrizione, per di più, è anche inapplicabile dal giudice (v. da ultimo C.d.S. sez. IV, 21 febbraio 2005 n. 586, sez. VI, 24 settembre 2004 n. 6258, sez. V, 27 febbraio 1998 n. 206).

Dalle affermazioni di principio dianzi enunciate discende la conclusione secondo cui nei rapporti paritetici vengono in evidenza i canoni civilistici di correttezza e buona fede tipici dei rapporti negoziali improntati alla parità di posizione delle parti (arg. da C.d.S. sez. V, 12 aprile 2005 n. 1638).

In tali rapporti l'Amministrazione non può comunque vantare alcuno statuto particolare di supremazia (sez. IV, 7 marzo 2005 n.

920).

Se quindi si deve esaminare un rapporto paritetico alla stregua di un regime di parità di posizione tra le parti ed alla stregua dei canoni civilistici che disciplinano il sorgere il modificarsi e l'estinguersi di rapporti obbligatori non sembra possibile disconoscere innanzitutto che il generale potere di autotutela dell'Amministrazione non è coerente con un regime di sostanziale parità di posizione tra le parti e quindi non vale a superare i principi che disciplinano la sorte delle obbligazioni attinenti al rapporto medesimo.

In fattispecie del genere, concernenti oneri concessori, si è infatti ammessa anche l'azione di mero accertamento (sez. V, 6 ottobre 1999 n. 1343) azione che, com'è noto, viene sempre esclusa in controversie aventi ad oggetto atti autoritativi ancorché vincolati ed incidenti su diritti soggettivi.

E' stato così affermato che gli atti con cui l'autorità comunale liquida unilateralmente diritti di credito di cui assume essere titolare (si trattava di oneri di attuazione di un PEEP) non hanno natura provvedimento e che la richiesta di pagamento di un determinato importo per oneri di urbanizzazione senza alcuna riserva di conguaglio dovesse ritenersi come determinazione in via definitiva alla stregua della convezione tra le parti e quindi dovesse escludersi un diritto del Comune a conguaglio risultando così irrilevante la difesa comunale che predicava la possibilità del conguaglio nel termine decennale di prescrizione (v. C.d.S. sez. IV, 25 gennaio 2003 n. 361).

Nella fattispecie in esame le anzidette conclusioni appaiono a

maggior ragione condivisibili dal momento che, mentre nel caso affrontato dalla decisione dianzi citata, sussisteva una convenzione che avrebbe potuto prevedere e disciplinare un conguaglio nella specie ciò non solo non è avvenuto ma è anche lecito dubitare che sarebbe potuto avvenire alla stregua della disciplina all'epoca vigente (art. 11 L. 10/1977, art. 34 L.R. 37/1985 ed art. 14 L.R. 19/1994).

Invero, *ex art.* 11 L. 10/1977, la determinazione dei contributo andava effettuata all'atto del rilascio della concessione e sulla base delle disposizioni vigenti a quel momento.

A loro volta, tali disposizioni avevano efficacia annuale e dovevano essere applicate dal 1° gennaio dell'anno successivo *ex art.* 34 L.R. 37/1991.

In tale situazione, se correttamente posta in essere, la normativa applicabile sarebbe stata sempre immediatamente riconoscibile e una riserva di conguaglio non avrebbe avuto senso.

In realtà, una riserva di conguaglio è stata introdotta *ex professo* nell'ordinamento siciliano, ma soltanto con la modifica apportata all'art. 34 della L.R. 37/1985 dall'art. 17 della L.R. 4/2003, sicché va osservato che tale riserva di conguaglio è stata introdotta soltanto per l'ipotesi di inottemperanza dei comuni all'obbligo di adeguamento annuale.

Com'è noto questa competenza comunale doveva essere esercitata entro il 31 dicembre di ogni anno *ex art.* 34 L.R. 37/1985.

L'art. 14 L.R. 17/1994 aveva poi sostituito il citato art. 34 prevedendo un obbligo da esercitare entro il termine perentorio del 31

dicembre di ogni triennio e ciò senza decorrenza retroattiva, ma con possibilità di intervento sostitutivo dell'Assessorato competente tramite commissario *ad acta*.

L'art. 24 della L.R. 25/1997 sostituisce a sua volta il precedente art. 14 della L.R. 19/1994 sottraendo ai comuni la competenza all'adeguamento triennale attribuendola direttamente all'Assessorato che l'avrebbe dovuta esercitare entro il 30 ottobre di ogni anno con obbligo per i comuni di applicare gli oneri così adeguati dal 1° gennaio dell'anno successivo.

Infine, l'art. 17 dodicesimo comma della L.R. 4/2003 sostituisce ancora a sua volta l'art. 24 della L.R. 25/1997 e restituisce ai comuni la competenza in materia di adeguamento degli oneri di urbanizzazione e del costo di costruzione confermando peraltro sia l'obbligo di adeguamento entro il 30 ottobre di ogni anno, sia la decorrenza dell'adeguamento dal 1° gennaio dell'anno successivo.

Viene infine stabilito che nelle more dell'adeguamento degli oneri le concessioni sono rilasciate con salvezza del conguaglio.

Dal precedente *excursus* normativo traspare una sfiducia del legislatore regionale nei confronti degli enti locali evidentemente riluttanti ad acquistare impopolarità ogni anno presso i propri amministrati con provvedimenti del genere.

La riprova è la modifica da annuale a triennale di cui all'art. 14 L.R. 19/1994, e la contestuale previsione dell'intervento sostitutivo assessorile.

Sullo stesso piano si colloca la sottrazione della materia alla

competenza degli enti locali operata dall'art. 24 della L.R. 25/1997.

La modifica del Titolo V della Costituzione probabilmente hanno suggerito al legislatore regionale di restituire tale competenza ai Comuni e senza riprodurre la formula dell'art. 14 della L.R. 19/1994 che – come accennato – fissava un termine perentorio decorso il quale scattava automaticamente (“*anche senza diffida*”) l'intervento sostitutivo regionale.

Se quindi il legislatore regionale ha da ultimo riconosciuto la competenza comunale in materia e l'impossibilità di restringerla in termini perentori, sembrerebbe coerente concludere che al termine del 30 ottobre di ogni anno di cui all'art. 17 L.R. 4/2003 dovrebbe riconoscersi carattere ordinatorio e, al più, sollecitorio.

Il potere di adeguamento potrebbe quindi bensì essere esercitato anche successivamente ferma peraltro la sua efficacia dal successivo 1° gennaio e limitata all'anno di riferimento.

In questo caso, pertanto, non sarebbe predicabile una ipotesi di retroattività poiché ogni aggiornamento verrebbe a coprire l'anno di competenza, e quindi, anche l'aggiornamento effettuato dopo il 30 ottobre, e, al limite, anche dopo iniziato l'anno successivo, potrebbe applicarsi “*ratione temporis*” anche alle concessioni rilasciate tra il 1° gennaio e 31 dicembre dell'anno cui si sarebbe fisiologicamente riferito se fosse stato adottato entro il 30 ottobre come previsto dalla norma.

In tale prospettiva, una riserva di conguaglio apposta al momento del rilascio della concessione ha una sua logica, in quanto recu-

pera alla applicazione fisiologica del sistema un comportamento, bensì scorretto del Comune, ma che non andrebbe tuttavia ad incidere sul principio della irretroattività degli atti amministrativi in quanto anche l'adeguamento adottato in ritardo andrebbe comunque a coprire l'anno cui si sarebbe dovuto riferire.

Altra è la situazione nella specie in esame in cui innanzitutto il conguaglio non era previsto dalle disposizioni vigenti all'epoca e comunque, anche se lo si volesse ritenere ammissibile come istituto di carattere generale, neppure era stato previsto in concreto al momento del rilascio della concessione.

Per le suesposte argomentazioni ambedue i motivi si appalesano infondati e pertanto l'appello deve essere respinto.

Nulla per le spese

P. Q. M.

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

Nulla per le spese.

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

Così deciso in Palermo il 27 aprile 2006 dal Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana in sede giurisdizionale, in camera di consiglio, con l'intervento dei signori: Riccardo Virgilio, Presidente ed estensore, Pier Giorgio Trovato, Giorgio Giaccardi, Antonino Corsaro, Filippo Salvia, componenti.

F.to: Riccardo Virgilio, Presidente ed Estensore

F.to: Loredana Lopez, Segretario

Depositata in segreteria

il 02 marzo 2007