

Criteria per la quantificazione del danno da lucro cessante in ragione del ritardo relativo all'adozione del provvedimento di liquidazione degli usi civici gravanti su alcuni terreni

Cons. Stato, Sez. VII 11 dicembre 2024, n. 10018 - Chieppa, pres.; Rotondano, est. - Regione Lazio (avv. Santo) c. Paguro S.r.l. Unipersonale (avv.ti Bonura, Fonderico) ed a.

Usi civici - Criteri per la quantificazione del danno da lucro cessante in ragione del ritardo relativo all'adozione del provvedimento di liquidazione degli usi civici gravanti su alcuni terreni.

(*Omissis*)

1. Con il ricorso in epigrafe la Regione Lazio ha domandato la revocazione ex art. 106 c.p.a. e 395, numero 4, c.p.c. della sentenza del Consiglio di Stato, VII, 4 settembre 2024, n. 7422, nella parte in cui, accogliendo il secondo motivo dell'appello proposto dalla società Paguro S.r.l. Unipersonale (d'ora in avanti per brevità "*Paguro*") avverso il capo della sentenza del Tar che aveva respinto la domanda risarcitoria articolata in primo grado, ha stabilito i criteri per la quantificazione del danno da lucro cessante in ragione del ritardo con il quale l'Amministrazione aveva adottato il provvedimento di liquidazione degli usi civici gravanti su alcuni terreni nel territorio del Comune di Aprilia di proprietà della medesima società.

2. Ha resistito al ricorso la società Paguro, la quale ne ha argomentato l'inammissibilità e, quanto alla fase rescissoria, l'infondatezza.

3. Alla camera di consiglio del 10 dicembre 2024 per la trattazione dell'istanza cautelare, dato avviso alle parti della possibile definizione del giudizio nel merito con sentenza in forma semplificata ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm., il Collegio ha trattenuto la causa in decisione.

4. Il ricorso va dichiarato inammissibile, per le ragioni di seguito brevemente esposte.

5. È noto che per costante giurisprudenza l'errore di fatto idoneo a fondare la domanda di revocazione, ai sensi del combinato disposto degli articoli 106 Cod. proc. amm. e 395, n. 4 Cod. proc. civ., deve essere caratterizzato:

a) dal derivare da una pura e semplice errata od omessa percezione del contenuto meramente materiale degli atti del giudizio, la quale abbia indotto l'organo giudicante a decidere sulla base di un falso presupposto fattuale, ritenendo così un fatto documentale escluso, ovvero inesistente un fatto documentale provato (Cons. Stato, VI, 22 gennaio 2019, n. 553; sez. VI, 4 gennaio 2019, n. 102; sez. V, 8 giugno 2018, n. 3478; sez. VI, 17 maggio 2018, n. 2997; sez. V, 3 aprile 2018, n. 2037; sez. V, 2 marzo 2018, n. 1297; sez. V, 7 febbraio 2018, n. 813);

b) dall'attenere ad un punto non controverso in giudizio e sul quale la decisione non abbia espressamente motivato;

c) dall'essere stato un elemento decisivo della decisione da revocare, necessitando perciò un rapporto di causalità tra l'erronea presupposizione e la pronuncia stessa (cfr. Cons. Stato, Ad. plen., 24 gennaio 2014, n. 5; si veda anche Cons. Stato, Ad. plen., 10 gennaio 2013, n. 1; Cons. Stato, sez. IV, 14 maggio 2015, n. 2431).

5.1. Inoltre, l'errore di fatto idoneo a fondare la domanda di revocazione deve apparire con immediatezza ed essere di semplice rilevabilità, senza necessità di argomentazioni induttive o indagini ermeneutiche (Cons. Stato, Ad. plen., 24 gennaio 2014 n. 5; Cons. Stato, sez. II, 8 ottobre 2020, n. 5983); e circa il punto non controverso, è ricorrente l'affermazione secondo cui "*è inammissibile un ricorso di revocazione nel caso in cui il fatto sul quale si pretende di fondare l'errore revocatorio sia stato proprio il punto decisivo sul quale il Collegio ha fondato la propria decisione*".

5.2. A corollario dei richiamati principi, la costante giurisprudenza ha in varie pronunce precisato che se, da un lato, il vizio revocatorio per sua natura non può investire l'attività valutativa e interpretativa del giudice (Cons. Stato, IV, 4 agosto 2015, n. 3852; sez. V 12 maggio 2015, n. 2346; sez. III 18 settembre 2012, n. 4934), dall'altro, affinché possa dirsi sussistente il vizio revocatorio contemplato dalla norma occorre che l'errore di fatto si sia dimostrato determinante, secondo un nesso di causalità necessaria tra l'errore e la decisione in concreto adottata, di modo che si possa dire che se l'errore non si fosse verificato l'esito sarebbe stato diverso (in tal senso, *ex multis*, Cons. Stato, IV, 13 luglio 2022, n. 5922; IV, 6 luglio 2022, n. 5622 e giurisprudenza ivi richiamata).

5.3. In definitiva, l'errore di fatto, eccezionalmente idoneo a fondare una domanda di revocazione, è configurabile solo riguardo all'attività ricognitiva di lettura e di percezione degli atti acquisiti al processo, quanto alla loro esistenza e al loro significato letterale, per modo che del fatto vi siano due divergenti rappresentazioni, l'una emergente dalla sentenza e l'altra risultante dagli atti e dai documenti di causa. Esso non coinvolge la successiva attività di ragionamento e apprezzamento, cioè di interpretazione e di valutazione del contenuto delle domande, delle eccezioni e del materiale probatorio, ai fini della formazione del convincimento del giudice (Cons. Stato, V, 7 aprile 2017, n. 1640).

Così, si esula dall'errore di fatto di cui all'art. 395, n. 4) cod. proc. civ. allorché si contesti l'(asseritamente) erroneo, inesatto o incompleto apprezzamento delle risultanze processuali o di anomalia del procedimento logico di interpretazione



del materiale probatorio, ovvero quando la questione controversa sia stata risolta sulla base di specifici canoni ermeneutici o di un esame critico della documentazione acquisita (cfr. Cons. Stato, V, 20 dicembre 2018, n. 7189; id., 25 marzo 2019, n. 1970); nel qual caso non è possibile censurare impropriamente la decisione tramite il rimedio eccezionale della revocazione, che, altrimenti, si trasformerebbe in un terzo grado di giudizio non previsto dalla legge (Cons. Stato, sez. IV, 20 settembre 2024, n. 7696; Cons. Stato, V, 27 luglio 2023, 7350; id., 19 ottobre 2020, n. 6304; id., 21 febbraio 2020, n. 1331).

6. Alla luce dei principi appena delineati, il Collegio rileva come sia qui evidente l'insussistenza dei dedotti errori di fatto che eccezionalmente possono dare luogo alla revocazione della sentenza.

7. La sentenza impugnata ha respinto sia il primo motivo di appello, proposto dalla società Paguro avverso il capo della decisione di primo grado che aveva rigettato la domanda di annullamento del provvedimento di liquidazione degli usi civici nella parte in cui aveva mantenuto il vincolo paesaggistico, sia il terzo motivo di appello, con il quale la Paguro aveva sollevato anche in appello la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 6, l. n. 168/2017, in applicazione del quale era stato mantenuto il vincolo paesaggistico. Ha, invece, accolto la domanda risarcitoria e, per l'effetto, ha condannato la Regione a risarcire i danni subiti dalla società appellante in ragione del ritardo con cui l'ente ha provveduto sull'istanza di liquidazione degli usi civici e della conseguente permanenza del vincolo paesaggistico sull'area, in applicazione della menzionata legge n. 168/2017 (entrata in vigore dopo la scadenza del termine entro cui in base alla relativa disciplina l'Amministrazione avrebbe dovuto concludere il procedimento).

Di conseguenza, il Consiglio di Stato - escluso che alcuna ulteriore voce di danno dovesse essere riconosciuta per l'impossibilità di svolgere sul terreno in questione l'attività di realizzazione e gestione di una discarica, in quanto il relativo diniego era fondato anche su motivazioni diverse e ulteriori rispetto alla persistenza del vincolo paesaggistico, e riconosciuto, per converso, che, come sostenuto da Paguro, il valore di un fondo inciso da un vincolo paesaggistico è inferiore a quello di un analogo fondo privo di tale vincolo - ha indicato, ai sensi dell'art. 34, comma 4, cod. proc. amm., le voci di danno e i relativi criteri di quantificazione che la Regione dovrà applicare nel formulare un'offerta a favore della società sia a titolo di danno emergente - corrispondente al canone di affrancazione versato dalla Paguro, per l'importo di € 43.752,00 - che a titolo di lucro cessante.

7.1. Con specifico riferimento a quest'ultimo profilo, secondo la Regione ricorrente, la sentenza impugnata sarebbe incorsa in un vizio revocatorio poiché, proprio nel quantificare il lucro cessante nella *"differenza tra il valore commerciale di un fondo analogo senza vincolo e il valore di detto fondo con il vincolo, calcolata sulla base dei valori OMI per i terreni analoghi situati nella zona interessata"*, il giudice non avrebbe considerato tra i criteri di quantificazione del risarcimento dovuto la situazione di inquinamento del terreno oggetto del procedimento di liquidazione degli usi civici.

Tanto sarebbe, invece, inequivocabilmente emerso dalla relazione del perito incaricato di quantificare l'ammontare del canone di affrancazione, depositata in giudizio dalla difesa regionale, nella quale è contenuta una descrizione preliminare delle caratteristiche del terreno (pag. 12) ove, alla quinta riga di testo, si riporta testualmente che *"Il sito risulta essere censito nel Piano Regionale delle bonifiche dei siti contaminati"*, in quanto per anni è stato utilizzato impropriamente come discarica abusiva di rifiuti."

Posto quanto sopra, secondo la Regione ricorrente, l'impugnata pronuncia del Consiglio di Stato avrebbe dovuto inserire tra i criteri per la determinazione del lucro cessante tale circostanza fattuale poiché incidente sull'uso e sulla commerciabilità dei beni in parola e, quindi, in modo determinante sul valore che la società Paguro avrebbe potuto trarre dal fondo (anche in assenza del vincolo paesaggistico). Invece, lo stato di inquinamento del sito, documentalmente provato, non sarebbe stato in alcun modo preso in considerazione dalla sentenza, nemmeno ai fini di una possibile riduzione del danno risarcibile.

7.2. La riassunta doglianza è inammissibile.

7.3. Giova anzitutto evidenziare che nell'ambito del giudizio d'appello definito con la sentenza qui impugnata la società Paguro ha lamentato un danno patrimoniale consistente sia nel diminuito valore dei terreni in conseguenza della limitazione delle facoltà dominicali cagionata dal permanere del vincolo paesaggistico, sia nella limitazione di tali facoltà dominicali, in sé e per sé considerata, con riguardo, dunque, al valore d'uso del fondo, che patirebbe anch'esso un ingiusto pregiudizio. Per questo verso, ha lamentato l'impossibilità di sfruttare l'immobile per lo svolgimento di un'attività economica (la realizzazione e la gestione di una discarica), stante il rifiuto opposto dalla P.A. in ragione, tra l'altro, proprio dell'esistenza del vincolo paesaggistico. La Paguro ha inoltre allegato il danno patrimoniale conseguente alle spese sostenute e in specie alle spese di acquisto del terreno e a quelle di affrancazione che è stato riconosciuto dalla sentenza, avendo quest'ultima ritenuto che il ritardo della P.A. nel provvedere abbia sostanzialmente vanificato il pagamento, da parte della società, di € 43.752,00 per l'affrancazione dei terreni.

7.4. Tanto premesso, la sentenza impugnata ha chiaramente riconosciuto che l'inquinamento del terreno era stato indicato dalle parti negli atti del giudizio di appello laddove, nel ricostruire la posizione difensiva dell'odierna resistente, afferma che la società Paguro aveva presentato *«un'istanza di autorizzazione per la realizzazione di una discarica e quindi un'istanza di autorizzazione alla bonifica dei terreni ed alla realizzazione di una discarica, ambedue respinte anche in ragione della presenza del succitato vincolo paesaggistico»* (pag. 16).

7.4.1. In tal senso vanno poi lette anche le statuizioni della sentenza che, relativamente all'asserita irrisarcibilità del danno

connesso alla persistenza del vincolo paesaggistico, hanno, in contrario, osservato che *“il citato vincolo non può configurarsi come una “qualità oggettiva” dei terreni, non essendo legato al pregio naturalistico degli stessi, tale da comportare l’apposizione del vincolo, ma è su di essi costituito (e mantenuto) ex lege”, tant’è che “la normativa previgente ne contemplava l’estinzione in caso di liquidazione degli usi civici, il che sarebbe stato impensabile (o avrebbe esposto detta normativa a dubbi di costituzionalità per contrasto con l’art. 9 Cost.) ove si fosse trattato di una “qualità oggettiva”*”.

La sentenza non è, dunque, incorsa negli asseriti vizi revocatori, ma solo non ha condiviso la tesi della difesa regionale secondo cui il vincolo paesaggistico sarebbe consistito in una *“una qualità oggettiva del fondo”*: e ciò – deve ritenersi – proprio in ragione di quanto espressamente dedotto in atti dalla società appellante circa l’inverosimiglianza della pretesa qualità paesistica “oggettiva” che giustificasse di per sé la previsione di un vincolo, dato che il fondo era stato nel tempo adibito a discarica abusiva.

7.5. La sentenza ha, pertanto, considerato il tema dell’inquinamento del fondo, escludendo espressamente che ciò potesse incidere sull’an della pretesa risarcitoria di parte appellante poiché la permanenza del vincolo paesaggistico non era legata a una qualità oggettiva dei terreni (ovvero al particolare pregio naturalistico dell’area) essendo dipesa solo dalla previsione di legge sopravvenuta e regolante la fattispecie.

A tale proposito, la motivazione della sentenza ha, infatti, evidenziato che la novella normativa di cui alla l. n. 168/2017, dalla quale è dipeso il pregiudizio lamentato dalla Paguro, è entrata in vigore il 13 dicembre 2017, cosicché, ove la Regione avesse adottato la determinazione finale nel lasso di tempo tra il 26 maggio e il 13 dicembre 2017, a istruttoria procedimentale ormai completa, alla fattispecie avrebbe dovuto applicarsi la disciplina dell’art. 11, comma 2, lett. d), della l.r. 6 luglio 1998, n. 24, la quale, nella versione antecedente alla l. n. 168/2017, considerava beni paesistici *“le terre private gravate da usi civici a favore della popolazione locale fino a quando non sia intervenuta la liquidazione di cui agli articoli 5 e seguenti della l. n. 1766-1927”* e aggiungeva che *“in tal caso la liquidazione estingue l’uso civico ed il conseguente vincolo paesistico”*.

7.6. La circostanza fattuale relativa all’inquinamento dell’area è stata dunque valutata dal giudice e reputata irrilevante rispetto alla domanda risarcitoria formulata dalla società in conseguenza della riduzione del valore del fondo cagionato dal permanere del vincolo paesaggistico *ex lege*.

Di conseguenza, nessuna erronea percezione del contenuto materiale degli atti di causa determinato da una svista o dal cd. abbaglio dei sensi può imputarsi alla sentenza impugnata.

7.7. A tale rilievo, che sarebbe di per sé già assorbente, vanno poi aggiunte ulteriori considerazioni che depongono per l’inammissibilità del ricorso.

7.8. In primo luogo, non può addebitarsi alla sentenza l’erroneo apprezzamento del materiale probatorio quanto alle risultanze della relazione tecnica per la valutazione e liquidazione degli usi civici gravanti sul terreno di proprietà della società Paguro depositata in giudizio dalla difesa regionale.

È noto che ai fini dell’errore di fatto revocatorio l’omessa pronuncia assume rilievo non già di per sé, bensì esclusivamente qualora la ragione di siffatta omissione risulti causalmente riconducibile alla mancata percezione dell’esistenza e del contenuto di atti processuali, e cioè quando dalla sentenza si possa evincere che l’omesso esame del motivo è stato frutto di un’erronea convinzione circa l’inesistenza del motivo stesso, che invece era incontestabilmente presente nel ricorso, al contrario di quanto supposto dal giudice. Perché l’omissione sia inquadrabile nella fattispecie prevista dall’art. 395, n. 4, c.p.c. occorre quindi: o un convincimento manifestato in modo espresso nella sentenza, sull’inesistenza del motivo, o che dalla relativa motivazione sia possibile ricavare in modo inequivoco che il motivo non sia stato esaminato per svista percettiva che abbia fatto supporre la sua inesistenza (così Cons. Stato, sez. IV, 18 ottobre 2024, n. 8375).

Senonché nel caso di specie, la Regione non ha mai dedotto nei due gradi giudizio, mediante la proposizione di specifico motivo di doglianza, che l’inquinamento del terreno avrebbe dovuto rilevare rispetto alla quantificazione del danno (derivante, come evidenziato, dal permanere, sul medesimo terreno, del vincolo paesaggistico) né ha provato quale sarebbe stata la concreta incidenza della situazione di inquinamento sul valore del terreno.

Anche sotto tale profilo, le censure non possono quindi dar luogo alla revocazione della sentenza: rimedio che non costituisce un terzo grado di giudizio che consenta di rimettere in discussione il *decisum* del giudice e coinvolgere nuovamente la sua attività valutativa (*ex multis*: Cons. Stato, V, 12 gennaio 2017, n. 56 e V, 11 dicembre 2015 n. 5657).

7.9. In secondo luogo, deve rilevarsi che il Consiglio di Stato non ha liquidato e quantificato il lucro cessante, ma si è limitato a stabilire i criteri in base ai quali ai sensi dell’art. 34, comma 4, cod. proc. amm. la Regione dovrà proporre a favore della società appellante il pagamento di una somma per il risarcimento del danno subito in conseguenza della diminuzione del valore del fondo cagionato dal ritardo dell’amministrazione nel provvedere (e dal conseguente permanere del vincolo paesaggistico *ex lege*): pertanto in tale ambito, nell’ eseguire la sentenza impugnata per revocazione, potranno essere considerati tutti i profili concretamente incidenti sul valore del fondo, ivi inclusi quelli attinenti all’inquinamento del sito e all’ammontare degli oneri necessari per la bonifica dell’area e per le attività propedeutiche, tenuto conto anche dei costi a tal fine sostenuti e comprovati per le attività eventualmente già realizzate dalle parti.

8. In conclusione, il ricorso per revocazione va dichiarato inammissibile.

9. L’inammissibilità del ricorso per revocazione esime il Collegio dalla disamina dei profili rescissori dell’impugnazione

proposta.

10. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

(Omissis)

