Pubblicato il 27/10/2025

N. 00813 /2025 REG.PROV.COLL.
N. 00733/2023 REG.RIC.

Firmato digitalmente

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

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA**

**Sezione giurisdizionale**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 733 del 2023, proposto da

Associazione Confimprese di Palermo, Palermo Coffee S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato Giovanni Puntarello, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Palermo, via della Libertà n. 39;

***contro***

Comune di Palermo, Città Metropolitana di Palermo, Assessorato Regionale della Cooperazione, del Commercio, dell'Artigianato e della Pesca, Camera di Commercio di Palermo, non costituiti in giudizio;

Regione Siciliana Assessorato Regionale alle Attività Produttive, in persona dell'Assessore *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Palermo, domiciliataria *ex lege* in Palermo, via Mariano Stabile, 182;

***nei confronti***

Multi Veste Italy 4 S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Alessandra Perelli Cazzola, con domicilio

digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, sede di Palermo, Sezione Terza, n. 1435/2023, resa tra le parti

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Multi Veste Italy 4 S.r.l. e dell'Assessorato Regionale alle Attività Produttive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 maggio 2025 il Cons. Maurizio Antonio Pasquale Francola e uditi per le parti gli avvocati come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Il 13 settembre 2001 la Alfa S.p.A., la Collegno 2000 s.r.l. e la società Consortile Panormus S.p.A. chiedevano al Comune di Palermo, ottenendone il rilascio nel 2007, l'autorizzazione unica a costruire in deroga al P.R.G. un centro commerciale dedicato alla vendita al dettaglio ai sensi dell'art. 2 co. 1lett. *a*) L.R. 22 dicembre 1999 n. 28, poi realizzato.

Nel 2022 la Confimprese Palermo domandava al Comune di Palermo di verificare il rispetto delle condizioni in virtù delle quali era stata rilasciata la predetta autorizzazione unica.

L'art. 5 del D.P.R. 447/98 e ss.mm.ii. prevede, infatti, che "*Qualora il progetto presentato sia in contrasto con lo strumento urbanistico, o comunque richieda una sua variazione, il responsabile del procedimento rigetta l'istanza. Tuttavia, allorché il progetto sia conforme alle norme vigenti in materia ambientale, sanitaria e di sicurezza del lavoro ma lo strumento urbanistico non individui aree destinate all'insediamento di impianti produttivi ovvero queste siano insufficienti in*

*relazione al progetto presentato, il responsabile del procedimento può, motivatamente, convocare una conferenza di servizi, disciplinata dall'art. 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241, come modificato dall'articolo 17 della legge 16 maggio 1997, n. 127, per le conseguenti decisioni, dandone contestualmente pubblico avvi*so".

Il successivo secondo comma dispone che "*Qualora l'esito della conferenza di servizi comporti la variazione dello strumento urbanistico, la determinazione costituisce proposta di variante sulla quale, tenuto conto delle osservazioni, proposte e opposizioni formulate dagli aventi titolo ai sensi della legge 17 agosto 1942, n. 1150, si pronuncia definitivamente entro sessanta giorni il consiglio comunale*".

Le appellanti sostenevano, dunque, che la deroga allo strumento urbanistico fosse giustificabile soltanto in virtù di un ben individuato interesse pubblico sotteso, essendo espressamente richiesta dalla richiamata disciplina la necessità di motivare la decisione.

Al riguardo la Regione Siciliana, in considerazione delle competenze previste dal proprio Statuto speciale in tema di commercio, ha disciplinato il procedimento di autorizzazione alla realizzazione di una grande struttura di vendita in deroga allo strumento urbanistico con la L.R. n. 28/99 che, secondo quanto previsto all'art. 9, statuisce quanto segue: "*1. L'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento della superficie di una grande struttura di vendita sono soggetti ad autorizzazione rilasciata dal comune competente per territorio nel rispetto della programmazione urbanistico-commerciale di cui all'articolo 5 ed in conformità alle determinazioni adottate dalla conferenza di servizi di cui al comma 3.*

*(…..)*

*3. La domanda di rilascio dell'autorizzazione è esaminata da una conferenza di servizi, indetta dal comune competente per territorio, salvo quanto diversamente stabilito nelle disposizioni di cui al comma 5, entro 60 giorni dal ricevimento, composta da quattro membri, rappresentanti rispettivamente l'Assessorato*

*regionale della cooperazione, del commercio, dell'artigianato e della pesca, la provincia regionale, il comune e la camera di commercio territorialmente competenti, che decide in base alla conformità dell'insediamento ai criteri di programmazione di cui all'articolo 5 e alle priorità di cui al comma 2 dell'articolo 11 ed ai casi di cui al comma 3 dello stesso articolo. Le deliberazioni della conferenza sono adottate a maggioranza dei componenti entro 90 giorni dalla convocazione; il rilascio dell'autorizzazione è subordinato al parere favorevole del rappresentante della Regione, il cui voto comunque prevale in caso di parità.*

*4. Alle riunioni della conferenza di servizi partecipano a titolo consultivo i rappresentanti dei comuni contermini, delle organizzazioni dei consumatori, dei lavoratori del settore e delle imprese del commercio più rappresentative a livello regionale. (..)*".

A sua volta, l'art. 5 della L.R. 28/99, richiamato dall'art. 9, dispone che: "*1. Ai fini della razionalizzazione della rete commerciale, per assicurare una maggiore efficienza delle diverse tipologie delle strutture di vendita in termini dimensionali, di organizzazione imprenditoriale e di funzionalità del servizio distributivo nel territorio, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Presidente della Regione, su proposta dell'Assessore regionale per la cooperazione, il commercio, l'artigianato e la pesca, emana direttive ed indirizzi di programmazione commerciale che tengano conto dei seguenti criteri ed obiettivi:*

*a) favorire la realizzazione di una rete distributiva che, in collegamento con le altre funzioni di servizio, assicuri la migliore produttività del sistema e la qualità del servizio da rendere al consumatore;*

*b) assicurare, nell'individuare i limiti di presenza delle medie e grandi strutture di vendita, il rispetto del principio della libera concorrenza, favorendo l'equilibrato sviluppo delle diverse tipologie distributive e la pluralità delle insegne, nonché, per il settore dei generi di largo e generale consumo, un rapporto equilibrato tra gli insediamenti commerciali e la capacità di domanda della popolazione residente e*

*fluttuante;*

*(…)*

*f) favorire gli insediamenti commerciali destinati al recupero delle piccole e medie imprese già operanti sul territorio interessato, anche al fine di salvaguardare i livelli occupazionali reali, prevedendo eventuali forme di incentivazione;*

*(…)*

*8. Al fine di consentire l'adeguamento progressivo della rete di vendita esistente alle condizioni concorrenziali determinate dalle nuove strutture di vendita ed un costante adeguamento agli standard di sicurezza, nonché per la valorizzazione e la salvaguardia dell'attività di commercializzazione delle produzioni regionali, con decreto dell'Assessore regionale per la cooperazione, il commercio, l'artigianato e la pesca, sentito l'Osservatorio regionale per il commercio, vengono fissati limiti e condizioni per il rilascio delle autorizzazioni di cui all'articolo 9 della presente legge, con periodicità biennale. (…)*".

Al fine di assicurare il perseguimento di siffatti obiettivi, il Presidente della Regione Siciliana, in forza della delega di cui all'art. 9 comma 5 l.r. 28/99, che lo autorizzava ad adottare un apposito regolamento a mezzo del quale disciplinare il procedimento di autorizzazione delle grandi strutture di vendita, disponeva che "*1. Il rilascio di autorizzazioni per grandi strutture di vendita è subordinato alla redazione di uno studio di impatto che fornisce tutti i riferimenti conoscitivi necessari per la valutazione effettuata in sede di conferenza di servizi.*

*2. Gli studi di impatto costituiscono il documento base per la verifica della congruità delle iniziative commerciali proposte con i criteri stabiliti dell'articolo 5, comma 1 e 3, della legge regionale, e dovranno essere allegati all'istanza di autorizzazione per l'esercizio di grandi strutture di vendita presentata al Comune competente per territorio*" (art. 6 D.P.R.S. 11/07/2000).

Il successivo art. 7 dello stesso D.p.r.s. 11/07/2000, alla lettera d) a sua volta prevede che "*Ai fini di una valutazione di quanto stabilito dall'articolo 5, comma 1, della legge regionale, va presentato un conto economico semplificato*

*dell'iniziativa, riferito alle condizioni ipotizzate quando essa sia entrata a regime. Vanno evidenziati: il volume di vendite al netto Iva; il margine lordo; il costo del personale; i costi di affitto, eventualmente imputati se l'immobile è di proprietà*".

Le società Alfa s.p.a., Collegno 2000 s.r.l. e Panormus s.p.a., redigevano e presentavano uno studio di impatto in cui descrivevano, tra l'altro, i costi di affitto che avrebbero praticato ai singoli commercianti interessati ad avviare la loro attività all'interno del centro commerciale da realizzarsi, dichiarando (cfr. pag. 30 e ss. dello studio di impatto) che i singoli commercianti avrebbero sostenuto un costo per affitto al mq pari a lire 320.000 mensili per ipermercato, lire 350.000 mensili per medie e grandi superfici, lire 450.000 mensili per negozi di vicinato e lire 350.000 mensili per pubblici esercizi.

Le appellanti lamentavano il mancato rispetto dei predetti prezzi e, dunque, dello studio di impatto presentato, invitando in data 11 luglio 2022 l'Amministrazione comunale alle verifiche del caso.

Ma con nota del 18 luglio 2022 prot. n. 802894/P il Comune di Palermo rigettava la predetta istanza, ritenendo erronea la lettura dell'art. 7 co. 1 lett. *d*) del D.P.R.S. 11 luglio 2000 e che, quindi, la determinazione del canone di locazione per i terzi degli spazi della struttura commerciale in questione fosse rimessa soltanto alla libera contrattazione tra privati.

Le appellanti agivano in giudizio dinanzi al T.A.R. proponendo due distinte azioni: la prima avverso il silenzio-inadempimento, postulando la natura non provvedimentale della predetta nota del 18 luglio 2022 prot. n. 802894/P, e la seconda di annullamento di siffatta nota, formulata in subordine a fronte dell'eventualità che la si ritenesse un atto conclusivo del procedimento avviato sulla base della già menzionata istanza dell'11 luglio 2022.

Con sentenza n. 1435/2023 pubblicata il 27 aprile 2023, il T.A.R. per la Sicilia, sede di Palermo, sez. III, rigettava il ricorso, ritenendo l'azione avverso il silenzio-inadempimento infondata in ragione della valenza provvedimentale da ascrivere

alla nota del 18 luglio 2022 prot. n. 802894/P e reputando la decisione assunta con siffatto atto dal Comune di Palermo corretta.

Con il proposto appello si domandava la riforma della predetta sentenza, censurandone le conclusioni e criticandone le motivazioni in ragione dell'asserita fondatezza dei motivi dedotti con il ricorso di primo grado.

Si opponevano all'accoglimento dell'appello la Multi Veste Italy S.r.l. e l'Assessorato Regionale delle Attività Produttive.

In data 18 febbraio 2025 le appellanti depositavano un'istanza di autorizzazione al deposito tardivo di uno studio di impatto.

All'udienza del 19 febbraio 2025 la causa veniva, quindi, rinviata senza opposizione delle parti in causa.

All'udienza del 14 maggio 2025 il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, dopo avere udito i difensori delle parti, tratteneva l'appello in decisione.

DIRITTO

*I. – Il parziale passaggio in giudicato della sentenza di primo grado.*

I.1. Con il proposto appello, si lamenta l'erroneità della decisione con la quale il giudice di primo grado ha rigettato il ricorso.

I.2. Il Collegio, tuttavia, osserva che l'impugnazione è propedeutica a ottenere soltanto la modifica parziale della sentenza impugnata, non essendo stata contestata la decisione di rigetto assunta con riguardo alla domanda di condanna proposta avverso il silenzio-inadempimento sul presupposto erroneo che la nota del 18 luglio 2022 prot. n. 802894/P non avesse natura provvedimentale.

I.3. Pertanto, deve ritenersi passata in giudicato la sentenza appellata in relazione al capo con il quale è stata rigettata la domanda proposta ai sensi degli artt. 31 e 117 c.p.a., dovendosi in questa sede procedersi all'esame dei motivi inerenti alla domanda di annullamento proposta in subordine dalle appellanti con il ricorso di primo grado.

*II. L'inammissibilità della produzione documentale depositata il 18 febbraio 2025.*

II.1. Secondo quanto stabilito dall'art. 104 co. 2 c.p.a., "*Non sono ammessi nuovi mezzi di prova e non possono essere prodotti nuovi documenti, salvo che il collegio li ritenga indispensabili ai fini della decisione della causa, ovvero che la parte dimostri di non aver potuto proporli o produrli nel giudizio di primo grado per causa ad essa non imputabile*".

Considerato che lo studio di impatto depositato il 18 febbraio 2025 riguarda un altro centro commerciale e non appare essere indispensabile ai fini della decisione della causa, il documento in questione deve dichiararsi inammissibile e, non essendone prevista la formale espunzione dal fascicolo telematico, lo stesso deve considerarsi come tardivamente depositato e, quindi, *tamquam non esset* (Consiglio di Stato, Sez. III, 20 novembre 2021, n. 7937; Consiglio di Stato, Sez. VI, 12/01/2021, n. 395; Cons. Stato, Sez. VI, 18 luglio 2016, n. 3192; Consiglio di Stato, Sez. III, 13/09/2013, n. 4545), implicando la violazione dell'art. 104 co. 2 c.p.a., al pari dei termini perentori di cui all'art. 73 c.p.a., la conseguenza dell'inutilizzabilità processuale.

*III. – I motivi di appello.*

III.1. Con il proposto appello si lamenta l'erroneità della decisione assunta dal T.A.R. nella parte in cui non ha ritenuto fondate le dedotte doglianze avverso la predetta nota con la quale il Comune di Palermo, in risposta all'istanza delle appellanti, riteneva che i "*costi di affitto*" menzionati nell'art. 7 co. 1 lett. d) D.P.R.S. 11 luglio 2000 costituissero una voce del passivo da indicare nello Studio di impatto, essendo indicativi dei costi che l'imprenditore titolare della grande struttura di vendita avrebbe dovuto sostenere e che aggregati insieme al costo del venduto, ai costi di gestione, oneri e tassazione, avrebbero rappresentato un parametro di riferimento per valutare, nel raffronto con il prevedibile fatturato, se l'iniziativa economica presentasse margini di successo o fosse destinata al fallimento.

III.1.1. Nel caso in esame il Comune sosteneva che lo studio di impatto prevedeva

un utile netto a regime di 2.041 milioni di lire, considerata la sottrazione dei citati costi.

III.1.2. Il Comune, infine, precisava che "*Quanto alla determinazione degli importi imputabili ad affitto a carico delle imprese affittuarie del soggetto titolare del centro commerciale, essa attiene alla libera contrattazione tra privati, in merito alla quale la scrivente Amministrazione non ha alcuna competenza*".

III.2. Le appellanti lamentano l'illegittimità della predetta decisione per i seguenti motivi:

1) *violazione e/o falsa applicazione dell'art.2 della L. n.241/90 recepita dalla Regione Siciliana con la L.R. n.10/91 come modificata dagli artt. 2 e 21 della L. n.15/2005 – violazione art. 31 c.p.a. – violazione e/o falsa applicazione art. 97 Cost. – eccesso di potere per illogicità, arbitrio ed ingiustizia manifesta* – poiché i prezzi indicati nello studio di impatto, ivi inclusi quelli concernenti i canoni di affitto che sarebbero stati praticati nei confronti degli imprenditori interessati ad avviare la loro attività all'interno del centro commerciale, sarebbero vincolanti poiché dovrebbero garantire, oltre che il consumatore, anche le attività economiche delle piccole e medie imprese, onde evitare il fenomeno del *dumping* commerciale;

2) *violazione e falsa applicazione dell'art. 10 D.P.R.S. 11 luglio 2000* – poiché nell'ambito della conferenza di servizi indetta per il rilascio dell'autorizzazione unica in questione le Autorità Amministrative interpellate erano tenute a valutare la congruenza del conto economico semplificato presentato nello studio di impatto e, dunque, anche il costo previsto per l'affitto degli spazi espositivi commisurato in modo tale da non precludere l'accesso ai commercianti;

3) *violazione e falsa applicazione dell'art. 5 D.P.R. n. 447/1998, come modificato dal D.P.R. 440/2000 – violazione e falsa applicazione dell'art. 5 co. 1 e 3 L.R. n. 28/1999 – violazione e falsa applicazione dell'art. 21 quinquies L. n. 241/1990* – poiché il mancato rispetto delle previsioni del piano di impatto avrebbe implicato la violazione delle condizioni previste per il rilascio dell'autorizzazione con

conseguente decadenza dalla medesima.

III.3. L'appello è fondato.

III.3.1. La disciplina contemplata dall'art. 5 del D.P.R. 447/98 e ss.mm.ii. è indicativa della peculiare complessità della decisione da assumere ogniqualvolta il progetto presentato dal richiedente l'autorizzazione alla realizzazione di impianti produttivi postuli l'approvazione di una variante al P.R.G. poiché la zona individuata non sarebbe all'uopo destinata.

III.3.2. In questi casi, infatti, il responsabile del procedimento può, motivatamente, convocare una conferenza di servizi, disciplinata dall'art. 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241, come modificato dall'articolo 17 della legge 16 maggio 1997, n. 127, per le conseguenti decisioni, dandone contestualmente pubblico avviso.

III.3.3. Il che è indicativo della necessità di contemperare tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti dall'iniziativa commerciale del proponente.

III.3.4. La Conferenza di Servizi costituisce, infatti, un modulo di semplificazione procedimentale deputato a favorire la sintesi, mediante il preventivo confronto, degli interessi concorrenti, primari e secondari, pubblici e privati, coinvolti nel procedimento e può essere indetta dall'Amministrazione procedente su iniziativa del privato come di qualsiasi altra Amministrazione titolare di interessi primari all'interno della procedura (art. 14, c. 2, L. n. 241 del 1990).

III.3.5. Il giudizio di sintesi degli interessi coinvolti è contraddistinto da diversi livelli di intensità previsti in ragione del differente grado di resistenza che può caratterizzare l'interesse eventualmente confliggente con quello perseguito dall'Amministrazione procedente.

III.3.6. Con particolare riguardo, infatti, agli interessi pubblici, l'eventuale dissenso manifestato da una delle Amministrazioni interpellate potrebbe essere superabile, in caso di accoglimento delle condizioni e delle prescrizioni indicate dalla medesima Autorità Amministrativa nella determinazione assunta nell'ambito della Conferenza di Servizi, o non superabile, se argomentato sulla base soltanto di ragioni ostative all'adozione del provvedimento di competenza dell'Autorità procedente.

III.3.7. Con riguardo al caso in esame, i molteplici interessi pubblici coinvolti dal procedimento di rilascio della chiesta autorizzazione sono direttamente desumibili dall'art. 5 della L.R. 28/99 nella parte in cui demanda al Presidente della Regione, per una migliore razionalizzazione della rete commerciale e per assicurare una maggiore efficienza delle diverse tipologie delle strutture di vendita in termini dimensionali, di organizzazione imprenditoriale e di funzionalità del servizio distributivo nel territorio, il potere di emanare direttive e indirizzi di programmazione commerciale che tengano conto dei seguenti criteri e obiettivi:

lett. a): favorire la realizzazione di una rete distributiva che, in collegamento con le altre funzioni di servizio, assicuri la migliore produttività del sistema e la qualità del servizio da rendere al consumatore;

lett. b): assicurare, nell'individuare i limiti di presenza delle medie e grandi strutture di vendita, il rispetto del principio della libera concorrenza, favorendo l'equilibrato sviluppo delle diverse tipologie distributive e la pluralità delle insegne, nonché, per il settore dei generi di largo e generale consumo, un rapporto equilibrato tra gli insediamenti commerciali e la capacità di domanda della popolazione residente e fluttuante;

lett. f): favorire gli insediamenti commerciali destinati al recupero delle piccole e medie imprese già operanti sul territorio interessato, anche al fine di salvaguardare i livelli occupazionali reali, prevedendo eventuali forme di incentivazione.

III.3.8. Era, quindi, direttamente desumibile dalla citata Legge Regionale che uno dei molteplici interessi pubblici coinvolti dall'insediamento di grandi stabilimenti produttivi fosse la tutela delle piccole e medie imprese presenti nella zona.

III.3.9. Una conferma della rilevanza di siffatto interesse lo si coglie anche nel D.P.R.S. dell'11 luglio 2000 nella parte in cui all'art. 1 annovera tra le finalità che la programmazione della rete distributiva deve soddisfare:

lett. b): assicurare, nell'individuare i limiti di presenza delle medie e grandi strutture di vendita, il rispetto della libera concorrenza, favorendo l'equilibrato sviluppo delle

diverse forme distributive e la pluralità delle insegne;

lett. g): favorire il recupero di piccole e medie imprese, anche al fine di salvaguardare i livelli occupazionali.

III.3.10. I criteri indicati alle menzionate lettere b) e g) sono, infatti, preordinati a tutelare le piccole e medie imprese dal pericolo di essere pregiudicate dalla realizzazione di un grande insediamento commerciale nella zona e dalla creazione, dunque, di un oligopolio in danno delle attività di vendita al dettaglio di piccole dimensioni che potrebbero financo caratterizzare il tessuto storico di una determinata zona.

III.3.11. Siffatta finalità deve, dunque, orientare l'interprete nell'applicazione del successivo art. 7 dello stesso D.p.r.s. 11/07/2000 nella parte in cui alla lettera d) a sua volta prevede che "*Ai fini di una valutazione di quanto stabilito dall'articolo 5, comma 1, della legge regionale, va presentato un conto economico semplificato dell'iniziativa, riferito alle condizioni ipotizzate quando essa sia entrata a regime. Vanno evidenziati: il volume di vendite al netto Iva; il margine lordo; il costo del personale; i costi di affitto, eventualmente imputati se l'immobile è di proprietà*".

III.3.12. L'infelice formulazione della disposizione richiamata nella parte in cui si riferisce ai costi di affitto desta più di una perplessità in ordine alla sua interpretazione, potendo, in astratto, essere non implausibile l'intento di riferirsi a una voce di costo, quale quella costituita dagli ipotetici canoni figurativi, che il proponente avrebbe dovuto sopportare se l'immobile non fosse stato di sua proprietà.

III.3.13. Tuttavia, siffatta opzione ermeneutica sembrerebbe rinvenire nei predetti costi un parametro economico illogico per il proponente che sia proprietario della struttura adibita a centro commerciale, non essendo, peraltro, specificato quale bene dovrebbe dal medesimo essere condotto in affitto in relazione a un immobile già di sua proprietà.

III.3.14. Inoltre, le richiamate finalità perseguite dalla disciplina di settore inducono l'interprete a propendere per un'interpretazione teleologica della menzionata

disposizione propedeutica a garantire la concorrenza delle piccole e medie imprese mediante l'indicazione di contenuti e non esorbitanti canoni da richiedere per l'affitto dei locali del centro commerciale agli imprenditori interessati a ivi svolgere la loro attività di vendita al pubblico.

III.3.15. Deve, dunque, concludersi che i costi di affitto riportati nello studio di impatto costituiscano una componente attiva e non passiva del bilancio, essendo indicativi dell'ammontare del canone che il proponente intende richiedere ai singoli commercianti che vogliano svolgere la loro attività all'interno del centro commerciale.

III.3.16. Il che induce il Collegio a ritenere doverosa un'attività di vigilanza da parte dell'Amministrazione competente sull'andamento di siffatti canoni.

III.3.17. Se, infatti, gli stessi sono di certo negoziabili tra le parti interessate, costituendo comunque una componente di un accordo rimesso alla contrattazione tra privati, l'entità pretesa dal proponente non potrà mai essere sproporzionata, poiché sarebbe lesiva dei molteplici interessi pubblici coinvolti dal rilascio dell'autorizzazione alla realizzazione del centro commerciale.

III.3.18. I costi di affitto, infatti, originariamente indicati dal proponente nello studio di impatto potranno adeguatamente essere aggiornati a causa del decorso del tempo.

III.3.19. Ma la congruità della misura di siffatto aggiornamento dovrà essere valutata rispetto alle finalità per il soddisfacimento delle quali la predetta autorizzazione è stata rilasciata, dovendo l'Amministrazione individuare una molteplicità di determinati parametri di riferimento che dovranno orientare la sua decisione in ordine alla compatibilità della richiesta economica del proponente con l'interesse pubblico alla salvaguardia, tra l'altro, della piccola e media imprenditoria locale, onde verificare la sussistenza dei presupposti per l'esercizio del potere sanzionatorio previsto dalla L.R. 22 dicembre 1999 n. 28.

III.3.20. Le predette finalità, infatti, condizionano la libera contrattazione tra privati

del canone di affitto in questione al punto da assumere rilevanza anche sul piano della buona fede alla quale le parti sono tenute a conformare la propria condotta durante la fase delle trattative contrattuali, secondo quanto previsto dall'art. 1337 c.c..

III.3.21. La nota impugnata, pertanto, è illegittima poiché nega la rilevanza degli elementi dedotti dalle appellanti quali fattori potenzialmente significativi per l'esercizio dei poteri sanzionatori previsti dalla L.R. 22 dicembre 1999 n. 28.

III.4. L'appello deve, quindi, essere accolto con conseguente annullamento della predetta nota e rinveniente obbligo per l'Amministrazione competente di procedere alla verifica della congruità del canone di affitto preteso dal gestore del centro commerciale in questione.

*IV. – Le spese processuali.*

IV.1. Le spese processuali seguono la soccombenza e, avuto riguardo all'attività difensiva espletata dall'appellante, vanno liquidate in suo favore e a carico dell'Amministrazione comunale appellata nella misura di € 8.000,00 oltre rimborso forfettario, C.P.A. e I.V.A., come per legge, per il doppio grado di giudizio.

IV.2. Le spese processuali devono, invece, essere compensate nel rapporto tra l'appellante e tutte le altre parti in causa.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, sezione giurisdizionale, definitivamente pronunciando sull'appello come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, annulla l'atto impugnato.

Condanna il Comune di Palermo alla rifusione delle spese processuali sostenute dall'appellante, che liquida in relazione al doppio grado di giudizio nella misura complessiva di € 8.000,00, oltre rimborso forfettario, C.P.A. e I.V.A., come per legge, e con rifusione dei c.u. versati.

Compensa le spese processuali del doppio grado di giudizio tra l'appellante e tutte

le altre parti in causa.

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

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 14 maggio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Ermanno de Francisco, Presidente

Michele Pizzi, Consigliere

Maurizio Antonio Pasquale Francola, Consigliere, Estensore

Antonino Lo Presti, Consigliere

Sebastiano Di Betta, Consigliere

| L'ESTENSORE | IL PRESIDENTE |
|---|---|
| **Maurizio Antonio Pasquale Francola** | **Ermanno de Francisco** |

IL SEGRETARIO