

RESPOSANSABILITA' DELLA P.A.: Responsabilità da provvedimento amministrativo illegittimo - Presupposti costitutivi - Danno ingiusto - Colpa della P.A. - Nesso causale - Principio della causalità naturalistica - Temperamento - Regola della causalità efficiente - Presunzione di responsabilità – Superabile in presenza di errore scusabile.

Tar Puglia - Bari, Sez. I, 10 febbraio 2022, n. 234

1. “[...] la responsabilità da provvedimento illegittimo della P.A. rappresenta una species del più ampio genus della responsabilità aquiliana, sicché, al fine di accertarne la sussistenza, occorre anzitutto verificarne i presupposti costitutivi, vale a dire il danno ingiusto, la colpa dell’Amministrazione e il relativo rapporto causale.

Nel dettaglio, conviene principiare dall’analisi del profilo eziologico e segnatamente del nesso di causalità materiale o di fatto che lega la condotta illecita all’evento di danno, da verificarsi, come noto, alla stregua dei principi posti dagli artt. 40 e 41 c.p. [...]

E’, infatti, noto che il principio della causalità naturalistica trova il suo temperamento nella regola della causalità efficiente, desumibile dal co. 2 dell’art. 41 c.p., in base al quale l’evento dannoso deve essere attribuito esclusivamente all’autore dell’eventuale altra e diversa condotta che si inserisca, nel procedimento eziologico, in modo tale da rendere irrilevanti le altre cause preesistenti, ponendosi al di fuori delle normali linee di sviluppo della serie causale già in atto [...]
[...] al fine di verificare la sussistenza di un nesso di causalità tra la condotta omissiva e l’evento danno, deve anzitutto individuarsi un obbligo giuridico, specifico o generico, che impone la tenuta della condotta omessa [...].

Per di più [...] occorre evidenziare che l’illecito, anche laddove configurabile sotto il profilo eziologico [...] non sussiste per difetto del presupposto dell’elemento soggettivo, rappresentato dalla colpa dell’Amministrazione resistente [...].

2. “[...] in tema di responsabilità aquiliana da provvedimento illegittimo, tale illegittimità, ove provata ed accertata, non integra in modo automatico il requisito della colpa dell’Amministrazione, bensì ne rappresenta un indice presuntivo.

Tuttavia, come noto, tale presunzione è superata nell’ipotesi in cui si ravvisi la sussistenza di circostanze idonee a dimostrare che l’illegittimità riscontrata sia derivata da errore scusabile; [...]
la giurisprudenza pacificamente ritiene “che deve essere negata la responsabilità quando l’indagine conduce al riconoscimento di un errore scusabile per la sussistenza di contrasti giudiziari, per la incertezza del quadro normativo di riferimento, per la complessità della situazione di fatto” [...].

FATTO e DIRITTO

Con l'odierno ricorso, notificato al Comune di Serracapriola in data 17.6.2020, la società istante propone domanda risarcitoria per i danni patiti in conseguenza degli atti amministrativi dello stesso Ente locale puntualmente indicati di seguito, impugnati innanzi al giudice amministrativo e definitivamente annullati dal Consiglio di Stato con la sentenza della Sezione VI, n. 4313/2019.

Ai fini del decidere si rende necessario ripercorrere, nei suoi tratti essenziali, la vicenda pregressa intercorsa tra le parti, dal momento che solo una completa ricostruzione dei fatti di causa può consentire una adeguata valutazione della sussistenza, o meno, dei presupposti della domanda risarcitoria.

In breve, è accaduto che:

- con permesso di costruire n. 1299 del 12.8.2005, la società ricorrente è stata abilitata alla costruzione di un edificio per civile abitazione;
- con nota prot. n. 4725 del 13.5.2008, la società ha presentato al Comune una d.i.a., nella quale si dichiarava che le opere da eseguire consistevano in alcune varianti al permesso di costruire n. 1299/2005;
- è seguita, poi, una seconda d.i.a., prot. n. 9058 del 10.9.2009, a mezzo della quale la stessa società ha comunicato al Comune taluni lavori di completamento del fabbricato, consistenti nella finalizzazione degli impianti tecnologici, delle rifiniture e delle sistemazioni esterne;
- a riscontro della nota prot. n. 12 del 25.1.2012, a firma congiunta del comandante della Stazione dei Carabinieri e della Polizia Municipale del Comune, con cui si richiedeva di verificare la “corrispondenza dell'immobile, così come risulta dalle foto, ai titoli abilitativi, di cui si chiede copia, del piano interrato e mansardato”, l'UTC di Serracapriola, con nota del 20.2.2012, ha rilevato che “da verifiche effettuate dall'esterno del cantiere e dal confronto tra la documentazione fotografica rilevata e gli atti tecnici progettuali allegati alla concessione edilizia 1299 del 12.8.2005, emergono chiaramente difformità (...) non sanabili”;
- in seguito, con decreto n. 1623 del 12.5.2012, il giudice delle indagini preliminari del Tribunale di Lucera, valutato il *fumus commissi delicti* in relazione al contestato reato previsto dall'art. 110 del c.p. e dall'art. 44, lettera b), del d.P.R. n. 380/2001, ha disposto il sequestro preventivo del bene, per essere l'immobile in commento stato realizzato “in totale difformità dal permesso di costruire n. 1299 del 2005”;
- il successivo 7.8.2012, il nominato ausiliario di Polizia Giudiziaria, ha trasmesso, con prot. n.7453, una “relazione di accertamento tecnico sull'immobile di via Marconi, oggetto di permesso

di costruire n. 1299 del 12.08.2005”, nella quale si affermava la sussistenza di rilevate difformità tra il progetto di cui al permesso di costruire n. 1299/2005 e lo stato dei luoghi al momento del sopralluogo, effettuato il 12.6.2012;

- sulla scorta di tali risultanze, con ordinanza del 29.10.2012, n. 1968, il Comune di Serracapriola, ha dapprima sospeso i lavori, poi comunicato l’avvio del procedimento di repressione del rilevato abuso edilizio e, da ultimo, con ordinanza del 5.2.2013, n. 1970, disposto la demolizione delle opere eseguite e il ripristino dello stato dei luoghi precedente al rilascio del permesso di costruire n. 1299/2005;

- l’odierna ricorrente ha impugnato i predetti provvedimenti, formulando plurimi profili di doglianza, nonché, con motivi aggiunti, il successivo provvedimento, prot. n. 9393 del 4.11.2013, con cui il Comune di Serracapriola ha disposto l’acquisizione e l’immissione in possesso del bene, in virtù della mancata osservanza dell’ingiunzione di demolizione;

- questo TAR, con sentenza n. 577/2015, ha respinto il ricorso ed i motivi aggiunti, ritenendo che la società ricorrente non avesse dimostrato l’assunto (su cui era imperniato il gravame) secondo cui le difformità contestate dal Comune erano già state rappresentate nei grafici allegati alle d.i.a. del 2008 e 2009;

- nel frattempo, con provvedimento reso il 14.7.2017 dal Tribunale di Foggia, sez. I penale, il succitato procedimento penale (R.G. n. 2061/2014) si è concluso con sentenza di dichiarazione di estinzione del reato per prescrizione e conseguente dissequestro del manufatto;

- in seguito, il Consiglio di Stato ha accolto l’appello proposto dall’odierna ricorrente avverso la sentenza di primo grado (n. 4313/2019), annullando gli atti impugnati in primo grado, in quanto: “i) buona parte delle difformità edilizie contestate nell’ordinanza comunale n. 1970 del 5 febbraio 2013 si sono rivelate del tutto insussistenti, trattandosi di opere dichiarate nella d.i.a. n. 54 del 2008, tutt’ora valida ed efficace (perché mai rimossa in autotutela);

ii) gli altri rilievi, invece, sono frutto di interpretazioni errate della normativa di riferimento, ovvero riguardano difformità che si collocano ben al di sotto delle predette “tolleranze di cantiere” e quindi non potevano essere ritenute abusive.”

- infine, in data 10.1.2020, la ricorrente è stata reimpressa nel possesso materiale del fabbricato e, in data 13.7.2020, è stato trascritto il provvedimento di retrocessione del bene in favore di quest’ultima.

Ciò premesso, la ricorrente, sul presupposto dell’illegittimità degli atti e provvedimenti con cui il Comune ha dapprima dichiarato abusivo, con segnalazione alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Lucera, poi ingiunto la demolizione e, infine, acquisito al patrimonio comunale il

fabbricato de quo, ritiene di avere diritto al risarcimento del danno che ne è derivato, il cui complessivo ammontare, pari a 8.970.388,00, risulta dalla combinazione delle seguenti poste (dettagliate con perizia tecnica di parte):

- le spese di recupero dell'immobile degradato e non mantenuto dal Comune, in violazione dei doveri - in tesi- imputabili a quest'ultimo, proprietario del fabbricato a far data dall'11.11.2013 (data della notifica del provvedimento di acquisizione al patrimonio comunale);
- i costi sostenuti dalla società ricorrente per la consulenza e assistenza legale e tecnica necessaria per far fronte all'illegittima azione amministrativa comunale;
- la mancata disponibilità dell'immobile per circa otto anni, da cui è scaturita: la risoluzione dei contratti preliminari già conclusi per la vendita degli appartamenti ivi siti (e la conseguente restituzione del doppio della caparra versata da ciascun promissario acquirente); il costo derivante dall'inadempimento di contratti di mutuo bancario dovuto alla mancata vendita degli appartamenti e realizzazione dell'investimento; la difficoltà di accesso al credito, data l'indisponibilità del cespite patrimoniale; la riduzione del valore di realizzo dell'investimento effettuato, giacché l'attuale prezzo di vendita dell'immobile sarebbe inferiore a quello pattuito nei predetti contratti preliminari;
- il danno all'immagine per il risalto mediatico della vicenda.

In data 19.8.2020, si è costituito in giudizio il Comune di Serracapriola.

Con ordinanza cautelare del 4.9.2020, questo Tribunale ha disposto la sollecita fissazione dell'udienza di merito, in vista della quale il Comune ha versato documentazione (2.12.2021) e prodotto memoria difensiva (11.12.2021), principalmente evidenziando la mancanza del nesso eziologico tra la sua condotta e il danno lamentato dalla ricorrente; sostiene, infatti, che la causa efficiente del danno lamentato sarebbe, in realtà, il decreto di sequestro disposto dal G.I.P. del Tribunale di Lucera (12.5.2012), fermo restando che la società istante, per il tramite del suo procuratore speciale, avrebbe, comunque, concorso alla causazione del danno, in quanto, ad onta dei doveri su quest'ultimo incumbenti in virtù della sua qualifica di custode giudiziario del bene sequestrato, avrebbe omesso gli ordinari atti di conservazione dell'immobile.

Avverso tali deduzioni, poi, ha replicato la ricorrente con memoria del 22.12.2021 e, all'udienza del 12.1.2022, la causa è stata trattenuta in decisione.

Il ricorso è infondato.

In via preliminare, giova ricordare che la responsabilità da provvedimento illegittimo della P.A. rappresenta una species del più ampio genus della responsabilità aquiliana, sicché, al fine di accertarne la sussistenza, occorre anzitutto verificarne i presupposti costitutivi, vale a dire il danno ingiusto, la colpa dell'Amministrazione e il relativo rapporto causale.

Nel dettaglio, conviene principiare dall'analisi del profilo eziologico e segnatamente del nesso di causalità materiale o di fatto che lega la condotta illecita all'evento di danno, da verificarsi, come noto, alla stregua dei principi posti dagli artt. 40 e 41 c.p.

Sotto tale profilo, occorre rilevare in via preliminare che, come efficacemente sostenuto dal Comune resistente, i danni lamentati da parte ricorrente sono essenzialmente riconducibili alla mancata manutenzione del bene conseguente e successiva alla sua sottrazione (per effetto di provvedimenti giudizialmente annullati) alla disponibilità della società costruttrice.

Deve tuttavia, rilevarsi, diversamente dall'assunto ricorsuale, che la mancata disponibilità e la omissione di attività manutentiva è da ricondursi al sequestro operato in sede penale (che l'ha impedita anche per l'Ente), lungamente protrattosi dal 2012 al 2017 che ha reso impossibile, per l'Ente ogni attività di intervento.

In altri termini la reclamata responsabilità dell'Amministrazione, sostanzialmente da qualificarsi – in tesi- sia come responsabilità omissiva derivante da mancata manutenzione, sia come responsabilità – pur se mediata - per l'adozione di provvedimenti illegittimi, va esclusa in ragione dell'interruzione del nesso eziologico determinata dall'adozione del provvedimento di sequestro (all'Ente certamente non imputabile).

E', infatti, noto che il principio della causalità naturalistica trova il suo temperamento nella regola della causalità efficiente, desumibile dal co. 2 dell'art. 41 c.p., in base al quale l'evento dannoso deve essere attribuito esclusivamente all'autore dell'eventuale altra e diversa condotta che si inserisca, nel procedimento eziologico, in modo tale da rendere irrilevanti le altre cause preesistenti, ponendosi al di fuori delle normali linee di sviluppo della serie causale già in atto.

Neppure può ritenersi che i danni patiti dalla ricorrente siano imputabili unicamente al periodo intercorrente tra il 14.7.2017 (data del dissequestro) e il 10.1.2020 (momento in cui la ricorrente ha riacquisito la disponibilità dell'immobile) atteso che tale assunto, oltre che essere del tutto sfornito di prova, è affatto inverosimile, posta la significativa minor durata del periodo in discorso rispetto all'arco temporale di vigenza del provvedimento giurisdizionale di sequestro (più di cinque anni), durata che, secondo un principio di normalità, ha senz'altro una significativa ed assorbente incidenza sul grado di ammaloramento dell'immobile e sulla conseguente entità del danno patito.

Ma vi è di più.

A ben vedere, con particolare riferimento al periodo di vigenza del sequestro, la principale posta di danno emergente allegata dalla ricorrente - ossia i costi di ripristino del fabbricato ammalorato - deve ritenersi imputabile eziologicamente al custode dei beni sequestrati (nonché procuratore

speciale della stessa società ricorrente) e segnatamente all'omessa diligente esecuzione dei doveri cui era tenuto nelle vesti di custode giudiziario.

Sul punto, è d'uopo precisare che, al fine di verificare la sussistenza di un nesso di causalità tra la condotta omissiva e l'evento danno, deve anzitutto individuarsi un obbligo giuridico, specifico o generico, che impone la tenuta della condotta omessa.

A tal proposito, non condivisibile è l'assunto della ricorrente secondo cui non sarebbe ravvisabile in capo al custode giudiziario alcun obbligo di conservazione del bene, in quanto, a mente dell'art. 259 c.p.p., co. 2, il custode dei beni sequestrati, all'atto della consegna, è avvertito "dell'obbligo di conservare e presentare le cose a ogni richiesta dell'autorità giudiziaria", potendosi da ciò chiaramente desumere l'obbligo del custode di preservare lo stato della cosa (anche solo assolvendo all'onere di segnalazione di deterioramenti in atto).

Ciò è ancor più vero per il caso di specie: il custode, data la sua già ricordata intraneità alla società proprietaria dell'immobile, era in possesso di ogni specifica conoscenza e mezzo utile ad evitare la rovina del bene, dovendosi anzi rilevare che quest'ultimo, pur avendo rivolto all'organo giurisdizionale penale molteplici richieste di intervento ed accesso al cantiere sequestrato, ha omesso qualsivoglia segnalazione delle cattive condizioni in cui versava la struttura, né tanto meno ha rilevato gli specifici danni menzionati in ricorso (cfr. pag. 14, 15), manifestando, quindi, un sostanziale disinteresse rispetto alla preservazione dello stato del bene (se non in relazione a modestissimi interventi per cui ha chiesto l'autorizzazione al GIP, con ciò evidenziando, peraltro, di avere piena conoscenza delle condizioni dell'immobile).

Per di più, e il rilievo è dirimente, occorre evidenziare che l'illecito, anche laddove configurabile sotto il profilo eziologico (e, dunque, con particolare riferimento al periodo successivo al dissequestro del fabbricato, avvenuto in data 14.7.2017) non sussiste per difetto del presupposto dell'elemento soggettivo, rappresentato dalla colpa dell'Amministrazione resistente.

Nel dettaglio, il Collegio non intende discostarsi dal consolidato principio giurisprudenziale secondo cui, in tema di responsabilità aquiliana da provvedimento illegittimo, tale illegittimità, ove provata ed accertata, non integra in modo automatico il requisito della colpa dell'Amministrazione, bensì ne rappresenta un indice presuntivo.

Tuttavia, come noto, tale presunzione è superata nell'ipotesi in cui si ravvisi la sussistenza di circostanze idonee a dimostrare che l'illegittimità riscontrata sia derivata da errore scusabile; con particolare riguardo alla presente controversia, poi, si rammenta che la giurisprudenza pacificamente ritiene "che deve essere negata la responsabilità quando l'indagine conduce al riconoscimento di un errore scusabile per la sussistenza di contrasti giudiziari, per la incertezza del

quadro normativo di riferimento, per la complessità della situazione di fatto” (cfr. tra le altre Consiglio di Stato n. 2882/2018).

Ebbene, circa tale specifico profilo, - a parte la circostanza che, fino al 24.6.2019 (data in cui è stata pubblicata la sentenza n. 4331/2019 del Consiglio di Stato), il Comune, in qualità di proprietario del fabbricato, non era tenuto a rendere conto della propria gestione del bene attualmente ritrasferito all'odierna ricorrente - deve rilevarsi che l'illegittimità dell'operato del medesimo Ente si è manifestata unicamente a seguito della richiamata decisione del Consiglio di Stato, peraltro a seguito di un'intricata vicenda processuale.

In altri termini, l'Amministrazione, fino al 24.6.2019, in presenza di una pronuncia che ha escluso l'illegittimità dei provvedimenti impugnati (TAR Bari n. 577/2015), non poteva ritenersi versare “in colpa”, di talché la circostanza che i provvedimenti comunali siano stati annullati in seguito a giudizio di appello “non è sufficiente a comprovare a posteriori una retroattiva colpa dell'Amministrazione che, in coerenza con il principio giurisprudenziale da ultimo richiamato, può invocare la scusabilità dell'errore originariamente commesso poiché conforme alle posizioni espresse dal giudice amministrativo” (cfr. TAR Parma, n. 201/2020).

Peraltro, alla luce dei documenti versati in atti ed in forza del principio dell'unitarietà dell'ordinamento, al fine di verificare la scusabilità dell'errore commesso dall'Amministrazione nell'adottare i provvedimenti definitivamente annullati, è opportuno, altresì, considerare le vicende che hanno contraddistinto il succitato procedimento penale (Tribunale di Foggia, R.G. n. 2061/2014), e segnatamente la circostanza che in sede cautelare, l'attività edilizia della società ricorrente veniva ritenuta abusiva ex art. 44, l. b) d.p.r. n. 380/2001 (valutazione, peraltro, confermata dal Tribunale del Riesame di Foggia - cfr. doc. 21 depositato da parte ricorrente, pag. 214), dovendosi poi osservare che la sentenza n. 2255/2017 del Tribunale di Foggia, nel dichiarare l'estinzione del reato per prescrizione, afferma che “non vi è evidenza dell'innocenza dei prevenuti e dunque non si può procedere al loro proscioglimento”.

Tali circostanze, complessivamente considerate, sono idonee a manifestare la tortuosità e le ambiguità della vicenda processuale che ha riguardato la società odierna ricorrente, sia dinanzi alla giustizia amministrativa, che dinanzi agli organi dotati di giurisdizione penale, confermando che nessun rilievo può muoversi al Comune per aver dapprima eseguito i compiti conseguenti all'adozione dei citati provvedimenti giurisdizionali disposti dall'Autorità penale e, in seguito, omesso di intervenire in modifica di un assetto provvedimentoale reputato non illegittimo dal giudice amministrativo di prime cure.

Tutto quanto sopra ritenuto, il ricorso non può trovare accoglimento.

Sussistono giusti motivi, attesa la peculiarità della controversia, per compensare integralmente le spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 12.1.2022 con l'intervento dei magistrati:

Angelo Scafuri, Presidente

Vincenzo Blanda, Consigliere

Desirèe Zonno, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Desirèe Zonno

IL PRESIDENTE

Angelo Scafuri