

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA: Risarcimento del danno - Subito dal privato in conseguenza della esecuzione di una ordinanza sindacale contingibile ed urgente ex art. 50 e 54, d. lgs. n. 267 del 2000 – Nel caso in cui la P.A. non abbia assicurato al privato le garanzie partecipative – Domanda – Può essere accolta – Fattispecie.

Cons. Stato, Sez. V, 26 maggio 2023, n. 5210

“[...] il danno lamentato dall’appellante è conseguito alla demolizione che – per le modalità con cui è stata concretamente eseguita (senza cioè neppure notificare l’ordinanza contingibile e urgente, assegnare all’interessato un termine per effettuare la messa in sicurezza del fabbricato o far precedere l’esecuzione dei lavori, avvenuta soltanto dopo un considerevole intervallo temporale, da una opportuna valutazione tecnica preliminare in ordine alla tipologia di intervento da eseguire)- lo ha privato della chance di conservare il bene di cui egli era comproprietario [...]”.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l’atto di costituzione in giudizio del Comune di Crognaleto;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 17 novembre 2022 il consigliere Angela Rotondano e preso atto delle richieste di passaggio in decisione, senza preventiva discussione, depositate da parte degli avvocati Diego De Carolis e Cataldo Mariano;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Il signor Bettino Esposito ha proposto appello avverso la sentenza del T.A.R. Abruzzo L’Aquila n. 539 del 23 dicembre 2020 che ha respinto il suo ricorso, integrato da motivi aggiunti, per l’annullamento dell’ordinanza del Sindaco del Comune di Crognaleto n. 81 del 5 settembre 2018, non notificata, con cui si disponeva la realizzazione in somma urgenza delle opere di demolizione e/o messa in sicurezza del fabbricato sito lungo la S.S. 80, censito in catasto al fg. 81, part. 63, nonché di ogni altro atto collegato, connesso o consequenziale (tra cui la deliberazione di Giunta Comunale n. 53 del 20 maggio 2019, la determinazione n. 164 del 20 luglio 2019 a firma del Responsabile del servizio tecnico del Comune, il verbale di consegna dei lavori in somma urgenza del 10 settembre 2019 e il verbale di constatazione del 23 ottobre 2019), con le connesse domande risarcitorie, in forma specifica o, in subordine, per equivalente monetario.

2. La sentenza appellata ha respinto nel merito il ricorso e i motivi aggiunti (con cui si è impugnato l'ordine di servizio del 23 giugno 2020 che ha disposto, ad intervento ultimato, la recinzione dell'area), assorbendo le eccezioni preliminari.

In particolare, il Tribunale amministrativo ha innanzitutto ritenuto infondate le doglianze di violazione degli interessi partecipativi, trattandosi di atto dovuto e vincolato e non potendo l'esito essere diverso anche in caso di partecipazione del privato (in applicazione dell'art. 21 *octies* l. 241/1990); ha poi ritenuto che l'amministrazione comunale abbia agito a tutela della pubblica incolumità per evitare il rischio di crolli del manufatto anche in considerazione degli eventi sismici del 2016 che interessarono la zona e che il presupposto dell'urgenza non venisse comunque meno per effetto del tempo decorso tra l'ordinanza e l'esecuzione degli interventi, rilevando il fatto che essa sussistesse al momento dell'adozione del provvedimento. Ha quindi respinto anche le domande risarcitorie, nonché di indennizzo per l'espropriazione subita e di condanna dell'amministrazione ad adottare un provvedimento di acquisizione sanante ai sensi dell'art. 42- *bis* d.P.R. 327/2001.

3. L'appello avverso la sentenza è affidato ai seguenti motivi:

“1. Error in Iudicando: erroneità della sentenza per vizio di motivazione. Violazione art. 97 Cost. sotto i profili del Buon andamento e dell'imparzialità dell'azione amministrativa. Violazione art. 42 Cost. Violazione art. 1 del primo Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo. Violazione del principio eurounitario del Giusto procedimento. Violazione art. 1 legge 7 agosto 1990 n. 241/1990 per contrasto con i criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza. Violazione artt. 7 e segg. legge 7 agosto 1990 n. 241. Violazione del principio di proporzionalità. Eccesso di potere per illogicità manifesta. Eccesso di potere per abuso della normativa emergenziale sul sisma del Centro Italia. Eccesso di potere per sviamento della Funzione Pubblica;

2. Error in Iudicando: erroneità della sentenza per vizio di motivazione. Violazione art. 118 Cost. avuto riguardo alla sussidiarietà orizzontale. Violazione art. 54 d. lgs. 18 agosto 2000 n. 267: mancanza dei presupposti della idoneità, contingibilità e dell'urgenza. Violazione art. 3 legge 7 agosto 1990 n. 241 per motivazione mancante e comunque carente. Violazione del principio di proporzionalità. Eccesso di potere per mancato bilanciamento degli interessi in gioco. Eccesso di potere per abuso della normativa emergenziale sul sisma del Centro Italia;

3. Error in Iudicando: erroneità della sentenza per vizio di motivazione. Violazione art. 97 Cost. Violazione art. 163 d.lgs n. 50/2016. Violazione art. 36 d. lgs. n. 50/2016. Violazione art. 3 legge 7 agosto 1990 n. 241 per motivazione mancante e comunque carente. Eccesso di potere per difetto di istruttoria. Eccesso di potere per abuso della normativa emergenziale del Sisma del Centro Italia. Eccesso di potere per illogicità manifesta. Perplessità.;

4. Error in Iudicando: *erroneità della sentenza per vizio di motivazione. Violazione art. 42 Cost. Violazione art. 1 Protocollo addizionale CEDU. Violazione d.P.R. 327/2001 nella sua interezza per via della espropriazione sostanziale subita. Violazione art. 42-bis d.P.R. 327/2001;*

5. Error in Iudicando: *erroneità della sentenza per vizio di motivazione. Reiterazione dell'istanza risarcitoria*".

3. In sintesi, con i motivi dedotti l'appellante, premesso di essere comproprietario dell'immobile in virtù di successione *mortis causa* (perché appartenuto alla defunta madre), ha riproposto le censure di primo grado, lamentando che il mancato rispetto delle garanzie partecipative e l'omessa notifica della stessa ordinanza contingibile e urgente impugnata, con cui il Comune ordinava la realizzazione in somma urgenza delle opere di demolizione e/o messa in sicurezza del fabbricato e della quale egli è venuto a conoscenza casualmente e solo a demolizione ormai avvenuta, lungi dal tradursi in un vizio meramente formale e inidoneo a sovvertire la legittimità di un provvedimento a esito vincolato (siccome volto a salvaguardare la pubblica e privata incolumità), avrebbe invece natura sostanziale, poiché gli ha impedito di partecipare all'azione amministrativa e indirizzarla nel ragionevole contemperamento tra le esigenze di tutela pubblica incolumità e quelle inerenti alle facoltà spettanti al legittimo proprietario.

Infatti, sostiene l'appellante, la demolizione del manufatto non costituiva l'unica soluzione praticabile e strettamente vincolata, ma solo una delle possibili alternative, tant'è che la stessa ordinanza impugnata ha fatto riferimento alla realizzazione di "*opere di demolizione e/o messa in sicurezza*", così come la richiesta di ANAS che si era limitata a sollecitare unicamente l'esecuzione di interventi di messa in sicurezza: l'appellante avrebbe, quindi, potuto, se opportunamente informato, presentare un progetto alternativo di messa in sicurezza o recupero dell'immobile, quale ad esempio la ricostruzione del muro di contenimento o altro intervento idoneo a porre comunque rimedio alla situazione di pericolo determinata dalla sua vetustà; tuttavia, l'iniziativa del Comune - adottata finanche in assenza del presupposto dell'urgenza ai fini dell'esercizio di poteri *extra ordinem* (stante, per un verso, il tempo decorso tra l'adozione dell'ordinanza sindacale, nel settembre 2018, e la sua esecuzione, avvenuta solo a fine 2019, e, per altro verso, la mancanza di un atto di inagibilità dell'immobile causalmente riconducibile agli eventi sismici del 2016) – gli avrebbe illegittimamente precluso l'esercizio di tali facoltà. La demolizione effettuata risulterebbe, pertanto, misura sproporzionata, illogica e del tutto immotivata.

3.1. Con un altro ordine di censure l'appellante ha riproposto la richiesta di indennizzo o di un provvedimento di acquisizione sanante ex art. 42-bis del d.P.R. 327/2001, formulata in via residuale in primo grado, a suo avviso erroneamente respinta dalla sentenza in quanto il terreno su cui insisteva il manufatto sarebbe gravato da uso civico, come risultante dalla verifica demaniale in data 28.11.1950 e dalla relativa relazione tecnica a firma dell'Ing. Pultroni, entrambe versate agli atti.

3.3. L'appellante contesta, infatti, la natura demaniale del bene (ovvero il suolo su cui era edificato il fabbricato demolito) che non si evincerebbe né dalla relazione tecnica depositata né dalla piantina (la quale non includerebbe il manufatto all'interno della particella che si assume avere carattere demaniale). Sostiene, inoltre, che mancherebbero i necessari atti di recepimento del Comune e le revisioni demaniali approvate e pubblicate come per legge. Il suolo (attualmente recintato e al quale è precluso all'appellante l'accesso) avrebbe dunque natura privata, come emergerebbe dalla visura catastale depositata dall'Ente locale (ove il bene risulta intestato alla defunta madre dell'appellante) e anche da una relazione tecnica di parte. Aggiunge poi che anche l'uso privato del suolo fattone nel tempo (mediante la costruzione di un'abitazione privata, presente *in loco* da tempo immemorabile) ne escluderebbe la natura demaniale e civica sostenuta dall'ente comunale.

3.4. L'appellante ha altresì riproposto le doglianze articolate con i motivi aggiunti avverso l'ordine di servizio che ha disposto la recinzione dell'area, impedendogli di accedere al terreno e alle altre proprietà.

4. Si è costituito in resistenza il Comune il quale ha riproposto le eccezioni preliminari di inammissibilità del ricorso assorbite in primo grado (per carenza di legittimazione ad agire del ricorrente nonché per mancata impugnativa dell'atto presupposto – la nota di ANAS che ha segnalato il pericolo di crollo- e per mancata notifica del ricorso alla stessa ANAS che ha emesso la nota con cui si è disposta la mera messa in sicurezza del manufatto, asseritamente contrastante con quanto effettivamente operato dal Comune, ossia la demolizione del fabbricato); nel merito ha argomentato l'infondatezza dell'appello, di cui ha chiesto il rigetto, sostenendo la legittimità dei provvedimenti impugnati in primo grado, in quanto adottati a tutela della pubblica incolumità e della sicurezza della circolazione stradale.

5. A seguito della rinuncia all'istanza cautelare, con ordinanza n. 3090 del 22 aprile 2020 il Collegio ha disposto una verifica ai sensi dell'art. 66 Cod. proc amm., affidandone l'espletamento al Direttore del Genio Civile di Teramo, con facoltà di delega a funzionario dello stesso ufficio, al fine di accertare *“se la demolizione del fabbricato sito lungo la S.S. 80 al Km 38+200 sul lato sinistro censito in Catasto al fg. 81 part. 63, di proprietà dell'appellante, era effettivamente unico esito possibile in vista dell'efficace tutela della pubblica incolumità o se fossero realmente praticabili e effettivamente idonee allo scopo anche soluzioni tecniche alternative comportanti soltanto la messa in sicurezza e il recupero del manufatto”*, nonché di verificare *“se l'immobile demolito fosse oggetto di un atto di inagibilità riconducibile a eventi sismici”*.

5.1. Con la stessa ordinanza si è disposto acquisirsi documentati chiarimenti dal Comune, anche per il tramite dei necessari accertamenti presso l'Ufficio del Catasto o della Conservatoria dei Registri Immobiliari competenti, circa la natura demaniale del terreno su cui insisteva il manufatto demolito e l'esistenza di usi civici gravanti sullo stesso, ordinando all'ente di depositare eventuale documentazione comprovante la natura demaniale e l'esistenza di usi civici sul bene in questione.

5.2. Nei termini stabiliti il verificatore e il Comune hanno ottemperato ai disposti adempimenti istruttori.

5.3. All'esito dell'udienza pubblica del 17 novembre 2022, in vista delle quali le parti hanno depositato memorie e repliche con cui hanno insistito nell'accoglimento delle rispettive conclusioni, la causa è passata in decisione.

DIRITTO

6. Le eccezioni preliminari sollevate dal Comune sono infondate.

6.1. In primo luogo, sussiste la legittimazione attiva dell'odierno appellante, il quale ha dimostrato di essere comproprietario del bene in virtù di successione *mortis causa* dalla defunta madre, indicata dallo stesso Comune quale intestataria catastale del fabbricato demolito: difatti, a prescindere dalle risultanze catastali, l'appellante ha adeguatamente provato la sua qualità di erede legittimo della precedente proprietaria del bene e, quindi, l'esistenza di una situazione soggettiva differenziata e qualificata che lo legittima all'esperimento della presente azione giudiziaria concernente la legittimità dei provvedimenti comunali che hanno disposto la demolizione in via di urgenza del manufatto, con le connesse domande risarcitorie per i danni patiti.

6.2. Del resto, l'appellante è pacificamente il destinatario finale degli effetti dell'ordinanza impugnata, essendo stato ivi indicato come "utilizzatore" del bene.

6.3. Non è dunque revocabile in dubbio la sua legittimazione e l'interesse ad agire.

6.4. Sono altresì destituite di fondamento le altre eccezioni sollevate dal Comune, in quanto l'appellante non era tenuto a impugnare la nota di ANAS, che rappresenta una mera comunicazione sollecitatoria rivolta al Comune in ordine all'esistenza del pericolo derivante dal fabbricato posto al margine della carreggiata, non autonomamente lesiva della sfera giuridica del ricorrente.

6.5. ANAS ha infatti richiesto l'intervento del Comune prospettando un pericolo generico derivante da una struttura sita in prossimità della sede stradale, senza alcuna puntuale indicazione né delle cause né delle modalità con cui farvi fronte (la demolizione oppure la messa in sicurezza), queste ultime rimesse all'ampia discrezionalità dell'ente comunale. Solo i provvedimenti comunali impugnati che hanno disposto la qui contestata demolizione del manufatto sono atti autonomamente lesivi della sfera giuridica dell'appellante: di essi con il gravame ritualmente proposto si assume difatti l'illegittimità per cattivo uso del potere *extra ordinem* da parte del Comune appellato.

6.6. Per le medesime ragioni sopra indicate ANAS è priva di legittimazione passiva sicché il ricorso non doveva esserle notificato.

6.7. Va infine respinta anche l'eccezione di inammissibilità delle istanze risarcitorie, poiché non notificate al Ministero dell'Interno presso l'Avvocatura Distrettuale dello Stato, sebbene il Sindaco in siffatte fattispecie agisca quale Ufficiale del Governo.

6.8. Infatti, secondo l'orientamento che si condivide, la legittimazione passiva nelle controversie aventi ad oggetto la domanda di risarcimento dei danni derivanti da ordinanze contingibili e urgenti spetta all'Amministrazione comunale in quanto, pur agendo il sindaco in veste di organo dello Stato ed ufficiale del governo e, quindi, di organo a servizio di più enti, egli opera nel quadro del complesso organizzatorio comunale quale elemento di tale complesso con la conseguente responsabilità del comune, e non dello Stato, per gli atti posti in essere dal sindaco nella suddetta qualità (così Cons. Stato, sez. II, 1 luglio 2020 n. 4193).

7. Nel merito l'appello è fondato e va accolto alla stregua delle seguenti osservazioni.

7.1. Deve preliminarmente rilevarsi che la demolizione del fabbricato in parola è stata integralmente eseguita, essendo stata ultimata già in data 11 novembre 2019: la legittimità degli atti e dei provvedimenti impugnati deve essere dunque accertata ai meri fini risarcitori, residuando l'interesse dell'appellante ad ottenere il ristoro dei danni patiti in conseguenza dell'azione amministrativa che si assume viziata sotto plurimi profili di violazione di legge ed eccesso di potere.

Infatti, ai sensi dell'art. 34, comma 3, cod. proc. amm. *“Quando, nel corso del giudizio, l'annullamento del provvedimento impugnato non risulta più utile per il ricorrente, il giudice accerta l'illegittimità dell'atto se sussiste l'interesse ai fini risarcitori”*.

Nel caso in esame l'appellante ha ritualmente riproposto con un articolato motivo di doglianza le domande risarcitorie, in forma specifica e, in via subordinata, per equivalente, rigettate in primo grado, e, ribadita la permanenza del proprio interesse ai fini risarcitori, ha chiesto la condanna del Comune al risarcimento del danno patito, in base alla quantificazione operata mediante perizia di stima depositata in atti.

Deve, pertanto, procedersi all'accertamento dell'illegittimità degli atti impugnati ai sensi dell'art. 34, comma 3, cod. proc. amm. (cfr. Cons. Stato, Ad. Plen. 13 luglio 2022, n. 8).

7.2. Tanto premesso, osserva innanzitutto il Collegio che la disposta verifica ha confermato la fondatezza dei motivi di appello.

7.3. In sintesi, il signor Esposito lamenta infatti che:

- è qui mancata la comunicazione dell'ordinanza contingibile e urgente n. 81 del 2018 che non gli è stata notificata, sebbene così avesse disposto la stessa ordinanza, che faceva esplicita menzione del ricorrente, individuato come destinatario dell'atto, con indicazione dei dati anagrafici e di residenza corretti;
- tale manifesta violazione delle garanzie partecipative ha portata di vizio sostanziale idoneo a inficiare irrimediabilmente l'azione amministrativa, avendo precluso all'appellante di indirizzarla verso il ponderato contemperamento degli interessi pubblici e di quelli privati inerenti alle facoltà spettanti al proprietario del bene;

– infatti, posto che, contrariamente a quanto ritenuto dal primo giudice, la demolizione non avrebbe rappresentato l'unica soluzione possibile atta ad assicurare l'incolumità pubblica (tant'è che la nota di ANAS del 3 settembre 2018 si era limitata a richiedere un intervento urgente di messa in sicurezza del fabbricato posto a margine della carreggiata stradale e la stessa ordinanza impugnata faceva riferimento, in via alternativa, anche soltanto alla possibile messa in sicurezza dell'immobile per tutelare la pubblica incolumità), l'omessa comunicazione dell'ordinanza (di cui l'interessato era venuto a conoscenza soltanto a demolizione ormai ultimata) in uno alla complessiva condotta dell'Amministrazione avrebbero privato l'appellante della concreta possibilità di conservare il bene (la casa natia), mediante la realizzazione a proprie spese dei necessari interventi di recupero atti a scongiurare il rischio di crolli e cedimenti pericolosi, e gli avrebbero finanche impedito di recuperare i materiali (le pietre arenarie) e quant'altro contenuto nel casolare;

– l'ordinanza impugnata sarebbe poi stata emessa in carenza dei presupposti di contingibilità e urgenza atteso che: *a*) sarebbe erroneo il riferimento, in essa contenuto, all'evento sismico del 2016 (che avrebbe consentito la deroga a varie disposizioni normative, tra cui, per quanto di interesse, l'art. 7 della legge n. 241 del 1990, nonché l'esecuzione dei lavori in somma urgenza disposti dal Comune), in quanto l'immobile demolito non è stato nel tempo oggetto di nessun atto di inagibilità causalmente riconducibile al sisma né è stato mai visionato dalla Protezione civile ai fini di una sua classificazione; *b*) l'intervento del Comune sarebbe seguito alla sola comunicazione di ANAS (che, come detto aveva contemplato anche la possibilità di mettere soltanto in sicurezza il fabbricato) e determinato esclusivamente dalla vetustà dell'immobile, ossia da una condizione che prescinde del tutto dagli eventi sismici ed è ad essi anteriore; *c*) tra l'adozione dell'ordinanza impugnata (il 5 settembre 2018), da un lato, e l'avvio dei lavori (consegnati il 9 settembre 2019) e l'esecuzione della demolizione (l'11 novembre 2019), dall'altro, è trascorso un considerevole lasso di tempo (oltre un anno), laddove se l'intervento (poi realizzato mediante l'affidamento diretto dei lavori) avesse davvero rivestito carattere di estrema urgenza non vi sarebbero state ragioni obiettive tali da giustificare il procrastinarsi, considerata altresì la mancata adozione, nelle more, di misure precauzionali (quali la recinzione dell'area interessata, la riduzione della carreggiata mediante installazione di un semaforo ovvero il collocamento di apposita segnaletica stradale) atte a contenere il paventato pericolo di crollo e comunque a contrastarne le possibili conseguenze; *d*) per converso, la messa in sicurezza e il recupero strutturale dell'immobile, oltre a far fronte verosimilmente con maggiore celerità alle esigenze di tutela della pubblica incolumità, avrebbero consentito di salvaguardare anche le prerogative connesse al diritto di proprietà dell'appellante, rappresentando una misura maggiormente proporzionata in luogo della effettuata demolizione;

– in assenza dei presupposti di urgenza alla base dell’ordinanza impugnata, che avrebbe erroneamente applicato alla fattispecie la normativa emergenziale dettata per il sisma del 2016, non poteva neppure trovare applicazione la disciplina richiamata dai provvedimenti impugnati di cui all’art. 163 del d.lgs. n. 50 del 2016 (*“Procedure in caso di somma urgenza e di protezione civile”*) che (al comma 1°) *“in circostanze di somma urgenza che non consentono alcun indugio”* prevede la possibilità di immediata esecuzione dei lavori *“necessari per rimuovere lo stato di pregiudizio alla pubblica e privata incolumità”*, previa indicazione dei motivi dello stato di urgenza, delle cause che lo hanno provocato e dei lavori necessari per rimuovere lo stato di pericolo.

7.3. Orbene, a fronte delle sintetizzate doglianze, il nominato verificatore, rispondendo ai quesiti posti dal Collegio, premessa la puntuale ricostruzione dell’*iter* procedimentale che ha condotto all’adozione dei provvedimenti impugnati e considerate le caratteristiche strutturali e geometriche del fabbricato nonché la distanza dello stesso dalla sede stradale (di circa due metri), ha evidenziato che:

– la demolizione non era l’unica soluzione percorribile, potendosi ricorrere a tipologie di intervento alternative, quali puntellamenti di ritegno e cerchiature in legno o acciaio, che, come da Manuale delle Opere Provvisorie curato dal Ministero degli Interni, Vigili del Fuoco e Università degli Studi di Udine, avrebbero avuto finanche costi minori (€ 8.000,00) rispetto a quello complessivamente sostenuto dall’amministrazione per la demolizione compiuta mediante affidamento diretto alla ditta (ed ammontante ad € 34.121,89) e tempi assai più celeri di esecuzione (rispetto a quelli effettivamente impiegati per i lavori di demolizione e smaltimento delle macerie), richiedendo poi nel tempo solo interventi periodici di manutenzione, a cura e spese esclusive a carico del privato;

b) l’immobile in questione non era stato oggetto di richieste di verifiche di schede AEDES o FAST post terremoto 2016 né di richieste di sopralluogo di agibilità da parte del proprietario o del Comune, come accertato dall’Agenzia Regionale di Protezione civile- SMEA e dal Comune con note datate 7 luglio e 9 luglio 2022, su richiesta del verificatore.

7.4. Quanto evidenziato dal verificatore ha dunque confermato la fondatezza dei rilievi di parte appellante sulla fattibilità di un intervento alternativo che avrebbe potuto assicurargli la conservazione dell’immobile, tutelando egualmente l’interesse pubblico senza sacrificare il diritto di proprietà.

7.5. Infatti, alla luce delle risultanze di causa, deve concludersi che, per un verso, l’esecuzione di puntellamenti e cerchiature per fabbricati vetusti o danneggiati a seguito di eventi sismici costituisce modalità operativa ordinaria di messa in sicurezza degli stessi, mentre si ricorre alla demolizione nei casi di imminente pericolo di crollo, previa realizzazione di opportune opere di recinzione e messa in sicurezza ai fini della pubblica incolumità (che nel caso di specie comunque non sono avvenute); per altro verso, l’intervento di messa in sicurezza del fabbricato costituiva certamente una soluzione percorribile nel caso di specie e, sotto certi aspetti, finanche preferibile per la tutela degli interessi

pubblici alla base dell'adozione dei provvedimenti impugnati, in quanto avrebbe consentito l'esecuzione di lavori più celeri e meno costosi per l'amministrazione, consentendo così, nel rispetto dei principi generali di ragionevolezza e proporzionalità, di salvaguardare l'interesse pubblico con il minor sacrificio dell'interesse privato; laddove la dilatazione dei tempi di esecuzione delle opere appare anche incongrua rispetto alle procedure di somma urgenza previste dalla normativa vigente e adottate dal Comune appellato.

7.6. Sotto altro concorrente profilo non può non rilevarsi come la circostanza che la demolizione sia poi intervenuta solo a notevole distanza di tempo dall'adozione dell'ordinanza impugnata (oltre un anno dopo), peraltro senza la contestuale adozione di misure precauzionali da parte dell'amministrazione per scongiurare situazioni di pericolo per la pubblica incolumità e per la sicurezza della circolazione stradale, depone nel senso che durante tale (ampio) lasso temporale sono rimaste sostanzialmente immutate le condizioni statiche del fabbricato, che, come pure rilevato dal verificatore, aveva già resistito al sisma 2009 e 2016 *“senza riportare evidenti lesioni da terremoto sui maschi murari, anche in considerazione della vetustà dello stesso e della esposizione agli agenti atmosferici”* e difatti non era mai stato oggetto nel tempo di interventi di verifica sismica (quali richieste di schede AEDES o Fast post terremoto, richieste di sopralluogo di agibilità) che consentano di ritenere l'intervento concretamente effettuato determinato da un atto di inagibilità riconducibile ad eventi sismici, non essendo a tal fine sufficiente il deposito della pratica presso il portale messo a disposizione della Protezione civile per la rendicontazione delle spese dell'intervento effettuato.

7.7. Pertanto, stante la comprovata possibilità di effettuare interventi di messa in sicurezza alternativi alla demolizione, che non si presentava quale misura ad esito vincolato, e considerato anche il tempo decorso tra l'adozione dell'ordinanza contingibile e urgente e l'esecuzione delle opere, deve ritenersi che la mancata notifica del provvedimento impugnato e la violazione delle garanzie partecipative che ne è seguita abbia pregiudicato l'appellante, privandolo in effetti della concreta possibilità di conservare il bene con quanto ivi contenuto o comunque di organizzarsi per tempo al fine di recuperare i materiali (le pietre arenarie) di cui si componeva il manufatto.

7.8. Infatti, nel caso di specie le esigenze di tutela della pubblica incolumità dovevano e potevano essere temperate con gli interessi dell'appellante, nel rispetto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, che impongono di privilegiare, tra le varie opzioni percorribili dall'amministrazione nell'esercizio della discrezionalità ad essa spettante, quella che consente la salvaguardia degli interessi pubblici con il minor sacrificio per la situazione soggettiva del privato.

Alla luce di ciò il danno lamentato dall'appellante è conseguito alla demolizione che – per le modalità con cui è stata concretamente eseguita (senza cioè neppure notificare l'ordinanza contingibile e urgente, assegnare all'interessato un termine per effettuare la messa in sicurezza del fabbricato o far precedere

l'esecuzione dei lavori, avvenuta soltanto dopo un considerevole intervallo temporale, da una opportuna valutazione tecnica preliminare in ordine alla tipologia di intervento da eseguire)- lo ha privato della *chance* di conservare il bene di cui egli era comproprietario.

7.9. L'appello deve essere, pertanto, accolto unitamente alle domande risarcitorie respinte dalla sentenza di primo grado e riproposte dall'appellante al quale spetta il ristoro del diretto pregiudizio subito per effetto dei provvedimenti di demolizione.

8. Il Collegio ravvisa infatti, ritenendoli adeguatamente provati, nel contestato comportamento tenuto dal Comune di Crognaleto tutti gli elementi costitutivi della responsabilità aquiliana di cui all'art. 2043 c.c. per "*danno ingiusto derivante dall'illegittimo esercizio dell'attività amministrativa o dal mancato esercizio di quella obbligatoria*", conformemente alla previsione dell'art. 30 cod. proc. amm..

8.1. In tema di responsabilità della pubblica amministrazione è consolidato il principio per cui l'ingiustizia del danno non possa considerarsi sussistente *in re ipsa*, quale conseguenza della illegittimità dell'esercizio della funzione amministrativa, dovendo in realtà il giudice procedere ad accertare che: i) sussista un evento dannoso; ii) il danno sia qualificabile come ingiusto, in relazione alla sua incidenza su un interesse rilevante per l'ordinamento; iii) l'evento dannoso sia riferibile, sotto il profilo causale, ad una condotta della pubblica amministrazione; iv) il medesimo evento dannoso sia imputabile alla responsabilità della pubblica amministrazione anche sotto il profilo oggettivo del dolo o della colpa (in tal senso, *ex multis*, Consiglio di Stato, Sezione V, sentenza del 2 maggio 2013, n. 2388).

8.2. Ebbene, sussiste, nel caso di specie, innanzi tutto l'elemento oggettivo dell'illecito foriero di danno, atteso che risulta in atti:

- l'evento dannoso, consistente nella demolizione dell'immobile;
- l'ingiustizia del danno, in relazione all'incidenza su di un interesse dell'appellante, rilevante e meritevole di tutela per l'ordinamento giuridico, alla conservazione del bene di cui era proprietario;
- la riferibilità dell'evento dannoso alla condotta dell'amministrazione, consistente nell'aver illegittimamente adottato dei provvedimenti viziati da violazione di legge ed eccesso di potere, sfociati nella demolizione dell'immobile.

La violazione delle garanzie partecipative da parte dell'amministrazione, la quale ha omesso finanche di comunicare l'ordinanza di demolizione o messa in sicurezza al suo destinatario, ivi correttamente individuato, è stata dunque causa del pregiudizio subito dall'odierno appellante, consistente nella perdita della *chance* di conservare il bene.

8.3. Devono, infatti, per quanto sopra detto, escludersi i presupposti per l'applicazione dell'art. 21 *octies* della legge n. 241 del 1990, in quanto, da un lato, non è palese che il contenuto dispositivo del provvedimento adottato in violazione delle norme sul procedimento amministrativo non avrebbe potuto, per la sua natura vincolata, essere diverso da quello in concreto adottato (atteso che, come provato, la

demolizione non costituiva l'unica soluzione tecnica percorribile né la più efficace per la tutela dell'interesse pubblico), dall'altro l'amministrazione non ha neppure dimostrato in giudizio che nel caso di partecipazione al procedimento dell'interessato il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato.

8.4. Quanto alla sussistenza nel caso di specie anche dell'elemento soggettivo della colpa dell'amministrazione comunale resistente, deve nel caso di specie farsi applicazione di quel consolidato orientamento secondo cui al privato, che assuma di essere stato danneggiato da un comportamento illegittimo dell'amministrazione, non sia richiesto un particolare impegno per dimostrare la colpa della stessa, potendo egli limitarsi ad allegare l'illegittimità del comportamento medesimo e per il resto farsi applicazione, al fine della prova dell'elemento soggettivo, delle regole di comune esperienza e della presunzione semplice di cui all'art. 2727 c.c., con la conseguenza che spetterebbe all'amministrazione dimostrare, se del caso, che si è verificato un errore scusabile, configurabile per contrasti giurisprudenziali sull'interpretazione di una norma, formulazione incerta di norme da poco entrate in vigore, rilevante complessità del fatto, influenza determinante di comportamenti di altri soggetti o illegittimità derivante da una successiva dichiarazione d'incostituzionalità della norma applicata (in tal senso, *ex multis*, Consiglio di Stato, Sezione V, sentenza del 12 febbraio 2013, n. 798 e del 19 novembre 2012, n. 5846).

8.4.1. Accedendo, dunque, ad una nozione (tendenzialmente oggettiva) di colpa, che esclude che detto requisito sia configurabile solo nell'ipotesi in cui la violazione sia l'effetto di un errore scusabile dell'amministrazione procedente, il Collegio è, quindi, dell'avviso che sia, nel caso di specie, rinvenibile anche l'elemento psicologico della colpa del Comune di Crognaleto- oltre che sulla scorta dei parametri al riguardo individuati a livello comunitario, quale il carattere grave e manifesto della violazione (Consiglio di Stato, Sezione IV, sentenza del 31 gennaio 2012, n. 482) – per non aver l'amministrazione resistente fornito alcuna prova contraria idonea a ricondurre l'illegittimità riscontrata all'esistenza di contrasti giudiziari o ad un'incertezza del quadro normativo di riferimento o, ancora, alla complessità della specifica situazione di fatto (Consiglio di Stato, Sezione III, n. 3903/2020).

8.5. Infatti, non è revocabile in dubbio che l'amministrazione abbia qui agito in palese violazione delle norme di legge in materia di partecipazione procedimentale, in assenza dei presupposti che consentono di ritenere non annullabile l'atto ai sensi dell'art. 21 *octies* della legge n. 241 del 1990 per il caso di violazione delle norme sul procedimento e di omessa comunicazione del suo avvio.

8.6. Quanto alle modalità di risarcimento del danno, il Collegio ritiene che non possa accogliersi la domanda risarcitoria in forma specifica, in quanto non appare materialmente possibile riportare il bene danneggiato nell'esatta condizione precedente al danno (*id est*: mediante la ricostruzione dell'immobile secondo le tecniche costruttive del tempo e con i materiali componenti il fabbricato).

8.7. Deve essere, dunque, esaminata la domanda di risarcimento per equivalente, formulata in via subordinata dall'appellante, il quale sulla base della perizia di parte depositata in atti per la quantificazione del danno subito, ha chiesto che gli venga riconosciuta:

a) il valore dell'immobile, stimato in euro 42.000,00, oltre all'importo per i lavori di messa in sicurezza di tutta l'area (causati dalla demolizione del doppio muro di contenimento), pari ad € 43.633,35, per un totale complessivo di € 85.663,35 ovvero la minore o maggior somma ritenuta di giustizia;

b) in alternativa (qualora non si dovesse ritenere risarcibile l'intero valore dell'immobile e della messa in sicurezza dell'area), il valore delle pietre e degli stipiti che non è stato possibile recuperare in esecuzione delle misure cautelari ottenute (quantificato in circa € 23.113,35);

c) in via gradata il danno da perdita di *chance*, consistente nella perdita della possibilità di beneficiare dell'immobile, anche accedendo a finanziamenti pubblici (ecobonus o sisma bonus), da quantificarsi in via equitativa ai sensi dell'art. 1226 c.c.;

d) il danno non patrimoniale subito, secondo la quantificazione ritenuta di giustizia.

8.8. Nel caso in esame, quanto al corretto *quantum* del risarcimento, il Collegio ritiene debba farsi applicazione del disposto di cui all'art. 34, comma 4, cod. proc. amm. (che, infatti, consente al giudice, in caso di condanna pecuniaria, di stabilire i criteri in base ai quali il debitore deve proporre a favore del creditore il pagamento di una somma entro un congruo termine), ordinando per l'effetto al Comune di Crognaleto, valutato in contraddittorio con l'appellante il danno emergente subito, di proporre all'appellante un congruo risarcimento del danno che nello specifico, considerate tutte le circostanze di fatto e il comportamento complessivo delle parti, dovrà essere determinato alla stregua dei seguenti criteri:

a) il risarcimento dovuto non potrà coincidere con l'intero valore dell'immobile né con le spese della messa in sicurezza dell'area a causa della demolizione del doppio muro di contenimento, bensì dovrà essere soltanto parametrato a tali valori, tenendo conto di quanto disposto dall'art. 1227 cod. civ. e 30 cod. proc. amm., avendo la condotta dell'appellante (che ha omissso nel tempo la necessaria manutenzione del bene e aggravato le conseguenze determinate dalla sua vetustà) concorso a cagionare il fatto dannoso;

b) si stima equo commisurare ad un importo comunque non inferiore al valore delle pietre e degli stipiti che componevano l'immobile, nonché degli oggetti in esso contenuti, in base alla stima operata dalla perizia di parte depositata in atti, importo che andrà diminuito della metà ai sensi dell'art. 1226 cod. civ.;

c) potrà essere determinato tenendo conto della quantificazione di cui alla perizia di stima dei danni depositati in atti da parte appellante.

8.9. Fissa allo scopo e ai sensi dell'art. 34, comma 4, cod. proc. amm. il termine di novanta giorni dalla comunicazione in via amministrativa della presente decisione ovvero dalla sua notifica su istanza di

parte se anteriore, affinché l'Amministrazione appellata provveda a quanto ordinato, rammentando infine che in caso di mancata offerta, di mancato accordo sulla somma offerta o di mancato adempimento dell'accordo il rimedio esperibile è, ai sensi del citato art. 34, comma 4, del cod. proc. amm., quello del giudizio di ottemperanza.

9. In conclusione, alla luce delle considerazioni fin qui svolte, l'appello deve essere accolto e, per l'effetto, in accoglimento del ricorso di primo grado, i provvedimenti impugnati devono essere dichiarati illegittimi ai sensi e per gli effetti dell'art. 34, comma 3, cod. proc. amm..

Deve essere accolta, ai sensi dell'art. 34, comma 4, cod. proc. amm., anche la domanda di risarcimento del danno conseguentemente subito dall'appellante, da calcolarsi secondo i criteri e i tempi sopra indicati.

Restano assorbiti i restanti motivi comunque inidonei a fondare una pronuncia di tipo diverso.

10. Le spese di lite seguono, come di regola, la soccombenza e sono liquidate in dispositivo, ponendole a carico del Comune appellato.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in accoglimento del ricorso di primo grado, dichiara l'illegittimità dei provvedimenti impugnati nei sensi e termini indicati in motivazione.

Accoglie, ai sensi dell'art. 34, comma 4, cod. proc. amm., la domanda di condanna del Comune di Crognaleto al risarcimento del danno subito dall'appellante, da determinarsi con i criteri e nei tempi indicati in motivazione.

Condanna il Comune di Crognaleto alla rifusione delle spese di lite in favore dell'appellante, che liquida in complessivi euro 4.000,00 (quattromila/00), oltre oneri accessori come per legge e rimborso del contributo unificato, ove versato.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 17 novembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Pierfrancesco Ungari, Consigliere

Angela Rotondano, Consigliere, Estensore

Elena Quadri, Consigliere

Giorgio Manca, Consigliere

IL SEGRETARIO