

Publicato il 01/08/2022

N. 06742/2022REG.PROV.COLL.
N. 09926/2016 REG.RIC.



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 Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9926 del 2016, proposto da Raffaele Iacomino, Salvatore Iacomino, Bruno Iacomino, Lucio Iacomino, Rosaria Iacomino, rappresentati e difesi dagli avvocati Ciro Micera, Raffaele Montefusco, con domicilio eletto presso lo studio Claudia De Curtis in Roma, viale Giuseppe Mazzini n. 142;

contro

Ministero dei Beni e delle Attivita' Culturali e del Turismo, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona del Ministero *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n.12;

Comune di Torre del Greco, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Adriano Licenziati, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici e Storici, Artistici ed Etnoantropologici per Napoli e Provincia, non costituita in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania (Sezione Terza) n. 03009/2016, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo e del Ministero dell'Economia e delle Finanze e del Comune di Torre del Greco;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza di smaltimento del giorno 2 maggio 2022 il Cons. Annamaria Fasano e uditi per le parti gli avvocati Montefusco e Ciro Micera in collegamento da remoto attraverso videoconferenza, con l'utilizzo della piattaforma "Microsoft Teams";

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Iacomino Raffaele era l'originario proprietario di un immobile, realizzato abusivamente, costituito da cinque unità abitative e da un deposito, sito nel Comune di Torre del Greco, ricadente in "zona rossa" a rischio vulcanico.

In conseguenza degli abusi compiuti, veniva avviato un procedimento penale, poi conclusosi con sentenza definitiva del 9.11.1993, emessa dalla Corte di appello penale di Napoli, passata in giudicato e recante, quale pena accessoria, l'ordinanza di demolizione delle opere *sine titolo* ed il ripristino dello stato preesistente dei luoghi.

Nonostante la sentenza penale definitiva di condanna della Corte d'appello di Napoli, il padre e i figli di Iacomino Raffaele, nel frattempo divenuti proprietari delle singole unità abitative, in data 24.02.1995, presentavano al comune di Torre del Greco delle distinte istanze di sanatoria edilizia, ciascuna

relativa alla propria unità immobiliare, versando regolarmente le somme dovute e conguagliate per oblazioni e oneri concessori.

In data 20 aprile 2009, il Comune di Torre del Greco rilasciava i titoli abilitativi, risultando così sanato l'intero fabbricato.

L'immobile, nonostante ciò, diveniva oggetto di procedimento RE.SA. 27/2007, promosso dalla Procura Generale della Repubblica presso la Corte di appello di Napoli al fine di dare esecuzione alla sentenza della Corte d'appello, relativamente alla pena accessoria della demolizione delle opere abusive.

Avverso il procedimento RE.S.A., Iacomino Raffaele, Iacomino Salvatore, Iacomino Bruno, Iacomino Lucio, Iacomino Rosaria promuovevano un incidente di esecuzione volto ad ottenere la revoca, ovvero la sospensione dell'ingiunzione a demolire le opere in oggetto.

Con ordinanza del 24 ottobre 2011, la Corte di appello di Napoli, sez. Penale, si pronunciava rilevando l'illegittimità dei titoli in sanatoria, perché rilasciati in carenza del parere da parte delle Autorità preposte alla tutela del vincolo, con conseguente disapplicazione degli stessi.

Di conseguenza, il Comune di Torre del Greco, con il provvedimento prot. n. 67568 del 25.10.2012, disponeva in autotutela l'annullamento *ex tunc* dei titoli abilitativi rilasciati ed il contestuale avvio del procedimento volto al rilascio del parere paesaggistico da parte della Soprintendenza.

2. I ricorrenti impugnavano il suddetto provvedimento di annullamento innanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania.

Nel frattempo, il Comune di Torre del Greco, previo parere favorevole della Commissione locale per il paesaggio, trasmetteva la pratica alla Soprintendenza che, con provvedimento n. 8734 del 27 marzo 2013, restituiva gli atti all'amministrazione comunale per improcedibilità. La Soprintendenza esprimeva la seguente motivazione: “ *...In assenza di adozione del Piano Strategico Operativo di cui all'art. 1, comma 3 della menzionata legge regionale (10 dicembre 2003, n. 21) vige il vincolo di inedificabilità di cui all'art. 5 della medesima L.R. 31/2003, da*

cui discende il divieto di condonabilità degli abusi edilizi a destinazione residenziale. Per altro verso, in applicazione dell'art. 32 della L. 47/85 verrà reso in conformità delle prescrizioni contenute in un piano di dettaglio da redigersi per quelle aree, anche vaste dove si addensano le opere abusivamente eseguite. Perdurando, allo stato, la mancanza del Piano Strategico Operativo, nonché del Piano di dettaglio delle opere abusive, questa Soprintendenza non può esprimersi sulla compatibilità paesaggistica del singolo immobile abusivo in oggetto”.

Il Comune di Torre del Greco si adeguava alla predetta declaratoria di improcedibilità, e con una serie di provvedimenti dirigenziali, adottati in data 16 aprile 2013, comunicava ai proprietari di riservarsi “*la riapertura del processo attivato allorquando si saranno configurate di fatto le condizioni evidenziate nella citata nota n. 87324 del 27.03.2013 della Soprintendenza per i BB.PP.AA*”.

Con nota dirigenziale n. 27741 del 30 aprile 2013, il Comune di Torre del Greco comunicava ai proprietari che il giorno 9 maggio 2013 sarebbe stato eseguito un accesso finalizzato alla misurazione ed alle operazioni preliminari alla demolizione di cui alla RE.S.A. e in esecuzione della procedura RE.S.A. 27/07.

Iacomino Raffaele prestava la cauzione per l'autodemolizione dell'immobile, imposta dalla sentenza di condanna della Corte di appello di Napoli, e provvedeva all'abbattimento dell'immobile.

In seguito, con sentenza n. 6016 del 23 dicembre 2013, passata in giudicato, il T.A.R. per la Campania accoglieva il ricorso e per l'effetto annullava la nota restitutoria della Soprintendenza BB.AA. unitamente ai conseguenziali provvedimenti adottati dal Comune di Torre del Greco.

3. Su queste premesse, i ricorrenti proponevano ricorso ai sensi dell'art. 30 c.p.a., per sentire condannare le Amministrazioni resistenti al risarcimento dei danni derivanti dalla demolizione dell'immobile di loro proprietà, chiedendo la ripetizione delle somme versate a titolo di oblazione e di oneri concessori, relativamente ai sopra indicati titoli.

4. Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania, con sentenza n. 3009/2016, respingeva il ricorso, ritenendolo infondato relativamente alla richiesta di risarcimento dei danni subiti e dichiarando il difetto di giurisdizione del giudice adito, relativamente alla richiesta di ripetizione delle somme versate dai ricorrenti a titolo di oblazione e degli oneri concessori.

4.1. Sulla domanda di risarcimento del danno, il Collegio rilevava l'assenza del nesso causale tra le decisioni assunte dall'amministrazione comunale e la perdita patrimoniale subita dai ricorrenti nel demolire l'immobile, posto che la demolizione del manufatto conseguiva alla definizione del procedimento penale. La condotta e le decisioni assunte dall'autorità comunale si risolveva in un adempimento necessitato in esecuzione di un preciso provvedimento definitivo del giudice d'appello penale.

Il Collegio dichiarava il proprio difetto di giurisdizione relativamente alla richiesta di ripetizione delle somme versate dai ricorrenti a titolo di oblazione e di oneri concessori, posto che le controversie relative al diritto alla restituzione nella materia 'oblazione' erano attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo soltanto in ragione dell'esercizio rispetto ad essa di una attività discrezionale dell'amministrazione coinvolgente anche i diritti soggettivi dell'interessato.

5. Con l'atto di appello, notificato nei tempi e nelle forme di rito, Iacomino Raffaele, Iacomino Salvatore, Iacomino Bruno, Iacomino Lucio e Iacomino Rosaria impugnano la sentenza n. 3009 del 2016, invocandone l'integrale riforma. Gli appellanti denunciano: a) *Error in iudicando sul nesso di causalità tra le decisioni dell'amministrazione e la perdita patrimoniale subita dai ricorrenti. Contraddittorietà, illogicità del percorso motivazionale. Omesso esame di domanda risarcitoria;* b) *Error in iudicando. Omesso esame dell'elemento della colpevolezza;* c) *Error in iudicando, omessa valutazione del danno.*

5.1. Si sono costituiti in giudizio per resistere al gravame, il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, e il Comune di Torre del Greco.

6. All'udienza pubblica del 2 maggio 2022, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

7. Con il primo mezzo, si censura la sentenza impugnata, denunciando: “*Error in iudicando sul nesso di causalità tra le decisioni dell’amministrazione e la perdita patrimoniale subita dai ricorrenti. Contraddittorietà, illogicità del percorso motivazionale. Omesso esame di domanda risarcitoria*”. Gli appellanti lamentano che i giudici di prima istanza non prenderebbero in alcun modo in considerazione che la domanda risarcitoria sarebbe stata formulata non solo nei confronti del Comune di Torre del Greco (autorità che per legge è vincolata a recepire le determinazioni dell’Autorità statale), ma anche e soprattutto nei confronti del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo e della Soprintendenza per i Beni Architettonici, Paesaggistici, Storici, Artistici ed Etnoantropologici per Napoli e Provincia, in solido tra loro, ovvero chi di essi sia ritenuto responsabile. Dall’analisi dell’*excursus* della vicenda, emergerebbe chiaramente che dopo la disapplicazione dei provvedimenti di condono da parte della Corte di appello e il conseguente annullamento degli stessi da parte del Comune, la demolizione dell’edificio sarebbe avvenuta a causa dell’illegittimo arresto procedimentale adottato dalla Soprintendenza con l’atto prot. n. 8734 del 27.3.2013, con cui venivano restituiti gli atti al Comune di Torre del Greco per improcedibilità “*perdurando, allo stato, la mancanza del Piano Strategico Operativo, nonché del Piano di dettaglio delle opere abusive, questa Soprintendenza non può esprimersi sulla compatibilità paesaggistica del singolo immobile abusivo in oggetto*”. Infatti, la Corte di appello, con ordinanza del 7 giugno 2013, ha rigettato l’incidente di esecuzione (proposto dai ricorrenti per la sospensione e/o revoca dell’ordine di demolizione), motivando il rigetto proprio in ragione della sussistenza del “*parere 27.3.2013 Soprintendenza ove si dichiara l’improcedibilità della pratica in oggetto e si restituiscono gli atti...nonché il provvedimento in data 16.4.2013 con cui il Comune di Torre del Greco non adotta alcuna statuizione favorevole, perché prende atto... dello stato delle procedure, riservandosi la*

riapertura del processo attivato allorché si saranno configurate le condizioni evidenziate nella citata nota del 27.3.2013 della Soprintendenza per i beni PPAA .Alcun dubbio può residuare sulla non accoglibilità dell'istanza". Si conclude, nell'illustrazione del mezzo, che i giudici di prima istanza avrebbero disatteso erroneamente la domanda risarcitoria, oltre che nei confronti del Comune, anche nei confronti della Soprintendenza e del Ministero dei Beni e delle Attività culturali, non prendendo in considerazione il nesso di causalità tra il comportamento e la decisione assunta dalla Soprintendenza con l'adozione della nota del 27 marzo 2013 di improcedibilità e la perdita patrimoniale subita dai proprietari con la demolizione dell'immobile; ciò nonostante fosse assolutamente incontrovertito che la Corte d'appello di Napoli, in data 7 giugno 2013, avesse rigettato l'incidente di esecuzione in virtù dell'intervenuto parere negativo reso dalla Soprintendenza medesima, poi annullato dal giudice amministrativo con sentenza n. 6016 del 2013.

L'illegittimità e illiceità del comportamento assunto nella vicenda dalla Soprintendenza starebbe proprio nell'omesso esercizio del potere di merito, che avrebbe concretizzato la perdita della possibilità di ottenere un provvedimento favorevole da parte dei ricorrenti, nella fattispecie altamente probabile, attesa la dettagliata ricognizione dei luoghi contenuta nell'istruttoria comunale e l'esito favorevole del giudizio espresso dalla Commissione locale per il paesaggio del Comune, la quale avrebbe acclarato nel merito che *"le modificazioni delle aree non determinano effetti negativi tali da diminuire il pregio paesistico dell'ambito...; la tipologia edilizia si relazione con quelle dell'edificato circostante"*. Nel caso di specie, in termini controfattuali, sarebbe stato più che probabile che la Soprintendenza si esprimesse favorevolmente così come, a seguito di approfondita istruttoria, si era espresso il Comune di Torre del Greco, trasmettendo tempestivamente tutti gli atti alla Soprintendenza medesima.

8. Con il secondo mezzo, si denuncia l'omesso esame dell'elemento della colpevolezza. Secondo gli appellanti, il Tribunale amministrativo si sarebbe

fermato ad escludere il rapporto di causalità, senza esaminare l'elemento della colpevolezza che connota il comportamento della Soprintendenza, ampiamente illustrato e comprovato in prime cure. Tale comportamento sarebbe stato stigmatizzato dalla sentenza n. 6016 del 2013, con cui si è annullato il diniego affermando: *“la Soprintendenza non può eludere la verifica della compatibilità dell'opera rispetto al vincolo affidato alla sua cura solo perché non è stato rispettato il termine per la redazione della pianificazione prevista dalla legge regionale n. 21/2003”*. Nella sentenza n. 6016 del 2013, viene anche precisato che l'elusione nel provvedere della Soprintendenza sarebbe avvenuta sulla scorta di motivazione in contrasto con la pregressa giurisprudenza amministrativa *“il provvedimento impugnato assume un carattere sostanzialmente soprassessorio incompatibile, oltre che con i principi generali di continuità dell'attività amministrativa e della certezza dei tempi procedurali, con la natura del potere esercitato, in violazione di valori primari costituzionalmente tutelati. Invero si configurerebbe la sospensione sine die dell'esercizio del potere autorizzatorio previsto per legge con atto amministrativo, quale appunto l'indicato piano di dettaglio. Ne consegue che l'Amministrazione non può giustificare il diniego di rilascio del titolo con esclusivo riferimento alla necessità della previa approvazione di un nuovo piano attuativo, che si sostanzierebbe in un'atipica ed illegittima misura di salvaguardia”*. Gli esponenti concludono che, in ragione di siffatti rilievi, il comportamento della Soprintendenza sarebbe gravemente colposo.

9. Con il terzo motivo, si censura la sentenza impugnata per omessa valutazione del danno. Gli appellanti precisano che, con riferimento al danno per demolizione del fabbricato, si è allegata una perizia giurata di stima delle unità immobiliari demolite. L'importo del risarcimento dei danni, attesa la demolizione integrale del fabbricato, dovrebbe coincidere con il valore di mercato del fabbricato medesimo, andato interamente distrutto.

10. I motivi di ricorso, da esaminarsi congiuntamente per ragioni di connessione logica, vanno respinti.

Gli appellanti hanno incardinato davanti al giudice amministrativo una domanda proposta ai sensi dell'art. 30 c.p.a., per sentire condannare le

Amministrazioni resistenti al risarcimento dei danni derivanti dalla demolizione dell'immobile di loro proprietà.

10.1. Va premesso che, secondo la recente Adunanza Plenaria di questo Consiglio di Stato n. 7 del 2021: *“Il paradigma cui è improntato il sistema della responsabilità dell'amministrazione per l'illegittimo esercizio dell'attività amministrativa o per il mancato esercizio di quella doverosa, devoluto alla giurisdizione amministrativa, è quello della responsabilità da fatto illecito. [...] Nel descritto quadro l'esercizio della funzione pubblica, manifestatosi tanto con l'emanazione di atti illegittimi quanto con un'inerzia colpevole, può quindi essere fonte di responsabilità sulla base del principio generale neminem laedere. Il requisito dell'ingiustizia del danno implica che il risarcimento potrà essere riconosciuto se l'esercizio illegittimo del potere amministrativo abbia leso un bene della vita del privato, che quest'ultimo avrebbe avuto titolo per mantenere o ottenere, secondo la dicotomia interessi legittimi oppositivi e pretensivi. Infatti, diversamente da quanto avviene nel settore della responsabilità contrattuale, il cui aspetto programmatico è costituito dal rapporto giuridico regolato bilateralmente dalle parti mediante l'incontro delle loro volontà concretizzato con la stipula del contratto-fatto storico, il rapporto amministrativo si caratterizza per l'esercizio unilaterale del potere nell'interesse pubblico, idoneo, se difforme dal paradigma legale e in presenza degli altri elementi costitutivi dell'illecito, a ingenerare la responsabilità aquiliana dell'amministrazione.”*

10.2. Riconoscendo la natura aquiliana della responsabilità amministrativa per lesione di interessi legittimi, gli elementi dell'illecito sono: a) l'evento danno; b) l'ingiustizia del danno; c) il nesso causale tra la condotta e l'evento; d) l'imputabilità del danno al danneggiante secondo il criterio del dolo o della colpa.

Ai fini della sussistenza del nesso di causalità tra la condotta dell'Amministrazione e l'evento dannoso, la giurisprudenza di questo Consiglio, con indirizzo condiviso ritiene che: *“ai fini del riscontro del nesso di causalità nell'ambito della responsabilità extra contrattuale da cattivo esercizio della funzione pubblica, si deve muovere dall'applicazione dei principî penalistici, di cui agli art. 40 e 41 c.p., in forza dei quali un evento è da considerare causato da un altro se, ferme*

restando le altre condizioni, il primo non si sarebbe verificato in assenza del secondo (c.d. teoria della condicio sine qua non); il rigore del principio dell'equivalenza delle cause, posto dall'art. 41 c.p., in base al quale, se la produzione di un evento dannoso è riferibile a più azioni od omissioni, deve riconoscersi ad ognuna di esse efficienza causale, trova il suo temperamento nel principio di causalità efficiente, desumibile dall'art. 41, co. 2, c.p., in base al quale l'evento dannoso deve essere attribuito esclusivamente all'autore della condotta sopravvenuta, solo se questa condotta risulti tale da rendere irrilevanti le altre cause preesistenti, ponendosi al di fuori delle normali linee di sviluppo della serie causale già in atto; al contempo non è sufficiente tale relazione causale per determinare una causalità giuridicamente rilevante, dovendosi, all'interno delle serie causali così determinate, dare rilievo a quelle soltanto che, nel momento in cui si produce l'evento causante non appaiano del tutto inverosimili, ma che si presentino come effetto non del tutto imprevedibile, secondo il principio della c.d. causalità adeguata o quello simile della c.d. regolarità causale; in quest'ottica, all'interno della serie causale, occorre dar rilievo solo a quegli eventi che non appaiano - ad una valutazione ex ante - del tutto inverosimili, ferma restando, peraltro, la diversità del regime probatorio applicabile, in ragione dei differenti valori sottesi ai due processi: nel senso che, nell'accertamento del nesso causale in materia civile (ed amministrativa), vige la regola della preponderanza dell'evidenza o del "più probabile che non", mentre nel processo penale vige la regola della prova "oltre il ragionevole dubbio" (Cons. Stato n. 6450 del 2014).

Il giudice di prima istanza ha fatto corretta applicazione dei principi espressi, rilevando nella specie l'assenza del nesso di causalità, in quanto la demolizione del manufatto è avvenimento direttamente riferibile all'esito del procedimento penale. Il Collegio ha condivisibilmente affermato che: *“ prima ancora dell'elemento della colpevolezza, difetto quello del rapporto di causalità e con esso della stessa imputabilità, a carico dell'amministrazione comunale, della condotta e delle decisioni assunte, le quali si risolvono in un adempimento necessitato in esecuzione di un preciso provvedimento, divenuto per giunta definitivo, del giudice d'appello penale”*.

E' la stessa sentenza n. 6016 del 2013 del T.A.R. con cui è stato disposto l'annullamento del parere della Soprintendenza di cui si discute, ad

evidenziare questo collegamento.

Tale relazione è stata valorizzata dal giudice di prima istanza, che ha affermato *“che sussista una relazione inscindibile tra l’esito del procedimento penale e la demolizione è d’altronde chiarito anche dalla sentenza n. 6016/2013 di questa Sezione”*.

Ne consegue che le critiche proposte con il primo mezzo non possono essere condivise, tenuto conto che il provvedimento comunale di demolizione è intervenuto dopo la pronuncia del giudice penale che, nel respingere l’incidente di esecuzione finalizzato alla revoca dell’ingiunzione di demolizione, a causa dell’esistenza di provvedimenti di condono, ha ritenuto questi ultimi illegittimi, in quanto emanati senza acquisire preventivamente il parere della Soprintendenza.

La decisività dell’assunto sopra esposto a sostegno della motivazione della sentenza impugnata rende superflua qualsiasi obiezione alle argomentazioni illustrate dal giudice di prima istanza, dovendosi anche rilevare che nessun giudizio di prognosi favorevole può essere proposto in ordine all’eventuale parere che la Soprintendenza avrebbe espresso, atteso che la nota prot. n. 8733 del 2013, non fornisce *“alcun elemento in ordine al quale sarebbe stato il contenuto del successivo parere che la Soprintendenza avrebbe reso, laddove le pratiche di condono avessero avuto una prosecuzione qualora le unità immobiliari, costruite originariamente sine titulo, non fossero state demolite”*(v. pag. 8 sentenza).

10.3. Quanto al requisito della colpevolezza dell’*agere* della Soprintendenza, va respinta la doglianza illustrata con il secondo mezzo, atteso che il T.A.R. ha chiaramente escluso l’elemento di colpevolezza e l’imputabilità a carico dell’amministrazione comunale, affermando *“sicchè, nel caso di specie, prima ancora dell’elemento della colpevolezza, difetta quello del rapporto di causalità e con esso della stessa imputabilità, a carico dell’amministrazione comunale, della condotta e delle decisioni assunte, le quali si risolvono in un adempimento necessitato in esecuzione di un preciso provvedimento, divenuto per giunta definitivo, del giudice di appello”*.

Il Collegio condivide tale approdo ermeneutico, anche in considerazioni dei rilievi che seguono.

Ai fini del riconoscimento della spettanza del risarcimento dei danni, l'illegittimità del provvedimento amministrativo di per sé non può fare riscontrare la colpevolezza – rimproverabilità dell'Amministrazione, rilevando invece altri elementi, quali il grado di chiarezza della normativa applicabile, la semplicità degli elementi di fatto, il carattere vincolato della statuizione amministrativa, l'ambito più o meno ampio di discrezionalità dell'amministrazione; con specifico riferimento all'elemento psicologico, la colpa della pubblica amministrazione viene individuata non nella mera violazione dei canoni di imparzialità, correttezza e buona amministrazione, ma quando vi siano state inescusabili gravi negligenze od omissioni, oppure gravi errori interpretativi di norme, in ragione dell'interesse giuridicamente protetto di colui che instaura un rapporto con l'amministrazione; pertanto, la responsabilità deve essere negata quando l'indagine conduce al riconoscimento dell'errore scusabile per la sussistenza di contrasti giudiziari, per l'incertezza del quadro normativo di riferimento o per la complessità della situazione di fatto (cfr. Cons. di Stato n. 1500 del 2019).

Ancora di recente questo Consiglio ha ribadito che l'illegittimità del provvedimento amministrativo, anche laddove acclarata con l'annullamento giurisdizionale (come nella specie, a seguito della sentenza del T.A.R. n. 6016 del 2013), costituisce solo uno degli indici presuntivi di colpevolezza, da considerare unitamente ad altri, quali il grado di chiarezza della normativa applicabile, la semplicità degli elementi di fatto, il carattere più o meno vincolato (quindi, l'ambito più o meno ampio della discrezionalità) della statuizione amministrativa. Invece, l'elemento psicologico della colpa della P.A. va individuato nella violazione dei canoni di imparzialità, correttezza e buona amministrazione, ossia in negligenze, omissioni d'attività o errori interpretativi di norme, ritenuti non scusabili in ragione dell'interesse protetto di colui che ha un contatto qualificato con la P.A. stessa (Cons. Stato n. 5409 del 2020; Cons. Stato n. 909 del 2020).

In proposito, ai fini del giudizio risarcitorio a carico della pubblica amministrazione il necessario requisito della colpa deve essere individuato nella accertata violazione dei canoni di imparzialità, correttezza e buona amministrazione, ovvero nella negligenza, nelle omissioni o negli errori interpretativi di norme, ritenuti non scusabili, in ragione dell'interesse giuridicamente protetto di colui che instaura un rapporto con l'amministrazione; viceversa, la responsabilità deve essere negata quando l'indagine conduce al riconoscimento dell'errore scusabile per la sussistenza di contrasti giudiziari, per l'incertezza del quadro normativo di riferimento o per la complessità della situazione di fatto (Cons. Stato n. 601 del 2020).

Nella specie, la complessità della vicenda risultante dalla documentazione in atti che si è sviluppata in vari procedimenti anche penali, così come ricostruita nella parte in fatto, induce a ritenere l'assenza della colpa della Soprintendenza nel dichiarare l'improcedibilità sulla richiesta di parere. Sul punto, la critica esposta dagli appellanti, che desumono automaticamente la responsabilità dell'ente dalle conclusioni rassegnate nella sentenza del T.A.R. n. 6016 del 2013 non convince, dovendosi rilevare la scusabilità dell'omissione di pronuncia, con evidente insussistenza del presupposto della colpevolezza.

10.4. Il rigetto del primo e secondo mezzo determina l'assorbimento del terzo motivo, finalizzato alla valutazione del danno vantato dagli appellanti.

11. In definitiva, l'appello va respinto e la sentenza impugnata confermata. Le spese di lite del grado seguono la soccombenza e vanno liquidate, a favore di ciascuna delle parti costituite, come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando, respinge l'appello, come in epigrafe proposto. Condanna gli appellanti al rimborso delle spese del grado di giudizio, che si liquidano in euro 3000,00 (tremila/00) oltre accessori di legge, se dovuti, a favore di ciascuna delle parti costituite.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 2 maggio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Giordano Lamberti, Presidente FF

Giovanni Sabato, Consigliere

Davide Ponte, Consigliere

Roberta Ravasio, Consigliere

Annamaria Fasano, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Annamaria Fasano

IL PRESIDENTE
Giordano Lamberti

IL SEGRETARIO