

Civile Ord. Sez. 1 Num. 18142 Anno 2022

Presidente: CAMPANILE PIETRO

Relatore: LAMORGESE ANTONIO PIETRO

Data pubblicazione: 06/06/2022



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**  
**PRIMA SEZIONE CIVILE**

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati

PIETRO CAMPANILE

Presidente

MARINA MELONI

Consigliere

CLOTILDE PARISE

Consigliere

GIULIA IOFRIDA

Consigliere

ANTONIO PIETRO LAMORGESE Consigliere - Rel.

Oggetto

P.A. - occupazione  
acquisitiva - danni  
- Comune -  
regresso

Ud. 08/04/2022 CC  
Cron.

R.G.N. 29655/2017

**ORDINANZA**

sul ricorso 29655/2017 proposto da:

Comune di Modugno, in persona del sindaco pro tempore, elettivamente domiciliato in Roma, Via di Monte Fiore n.22, presso lo studio dell'avvocato Cuonzo Renzo, rappresentato e difeso dall'avvocato Napoli Giuseppe, giusta procura in calce al ricorso;

-ricorrente -

contro

Di Ciaula Albina Chiara, Di Ciaula Maria Raffaella, Di Ciaula Albina e Di Ciaula Francesca: quali eredi di Di Ciaula Francesco Paolo, Di Ciaula Chiara, Di Ciaula Guarino, Di Ciaula Lucia, Di Ciaula Saveria, Falagario Nicola, elettivamente domiciliati in Roma, Via Cardinal del Luca n.10, presso lo studio dell'avvocato Pacifico Alberto, che li rappresenta e



difende unitamente all'avvocato Maggio Emilia, giusta procura in calce al controricorso;

-controricorrenti -

nonché contro

Furano Soc. Coop. Edilizia a r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliata in Roma, Via L. Mantegazza n. 247, presso lo studio dell'avvocato Gardin Marco, rappresentata e difesa dall'avvocato Allamprese Pasquale, giusta procura a margine del controricorso e ricorso incidentale;

-controricorrente e ricorrente incidentale -

contro

Di Ciaula Albina Chiara, Di Ciaula Maria Raffaella, Di Ciaula Albina e Di Ciaula Francesca: quali eredi di Di Ciaula Francesco Paolo, Di Ciaula Chiara, Di Ciaula Guarino, Di Ciaula Lucia, Di Ciaula Saveria, Falagario Nicola, elettivamente domiciliati in Roma, Via Cardinal del Luca n.10, presso lo studio dell'avvocato Pacifico Alberto, che li rappresenta e difende unitamente all'avvocato Maggio Emilia, giusta procura in calce al controricorso al ricorso incidentale;

-controricorrenti al ricorso incidentale -

avverso la sentenza n. 1528/2017 della CORTE D'APPELLO di BARI, pubblicata il 10/10/2017;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 08/04/2022 dal cons. LAMORGESE ANTONIO PIETRO.

#### FATTI DI CAUSA

1.- Gli eredi Di Ciaula-Falagario – proprietari pro-quota di suoli interessati da un Peep, approvato in data 31 marzo 1980, dei quali era stata autorizzata l'occupazione d'urgenza, eseguita il 14 settembre 1985, per l'esecuzione da parte dell'assegnataria del diritto di superficie, Cooperativa Edilizia Furano s.r.l., dei lavori di costruzione di



fabbricati – convennero in giudizio il Comune di Modugno e la Cooperativa Furano dinanzi al Tribunale di Bari, per chiedere la loro condanna in solido al pagamento di una somma di denaro pari al valore di mercato dei suoli acquisiti dalla P.A., a titolo di risarcimento dei danni da occupazione appropriativa, oltre a quanto dovuto per l'occupazione legittima.

2.- Il Tribunale di Bari accolse le domande e condannò entrambi i convenuti, in solido, a pagare € 89.543,90 a titolo risarcitorio, oltre a quanto dovuto per l'occupazione legittima, e dichiarò inammissibile la domanda del Comune di essere manlevato dalla Cooperativa.

3.- Avverso tale pronuncia il Comune di Modugno e la Cooperativa proposero appello, in via principale e incidentale, chiedendo il rigetto delle domande accolte in primo grado.

4.- La Corte d'appello di Bari, con sentenza del 10 ottobre 2017, per quanto ancora interessa, ha confermato la declaratoria di inammissibilità della domanda di manleva proposta dal Comune nei confronti della Cooperativa; ha confermato il rigetto dell'eccezione di prescrizione proposta già in primo grado dalla Cooperativa, cui aveva aderito il Comune; ha rigettato il motivo del Comune riguardante i criteri di determinazione del danno risarcibile.

5.- Avverso questa sentenza propone ricorso per cassazione il Comune di Modugno, resistito dagli eredi Di Ciaula-Falagario e (sui primi due motivi) dalla Cooperativa Furano, la quale ha aderito al ricorso principale (dal terzo al sesto motivo) e ha formulato un motivo in via incidentale. Il Comune e la Cooperativa hanno depositato memorie.

#### RAGIONI DELLA DECISIONE

1.- Con il primo motivo, il Comune di Modugno denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 1299, 2055, comma 2, e 2909 c.c., 102,



112, 164 e 167, comma 2, c.p.c. e omesso esame di fatto decisivo controverso, per avere la sentenza impugnata ravvisato un inesistente giudicato interno nel rigetto da parte del Tribunale della domanda riconvenzionale di manleva verso la Cooperativa Furano, in conseguenza della tardività della costituzione in giudizio del Comune di Modugno, il quale sostiene invece che la tardività della predetta domanda non è rilevabile d'ufficio, ma eccepibile dalla sola parte interessata.

1.1. Il motivo in esame non censura specificamente l'affermazione della Corte territoriale secondo cui il Comune di Modugno non aveva specificamente contestato in appello la pretesa erroneità dell'affermazione del Tribunale sulla tardività della sua costituzione nel primo grado di giudizio (nella prima udienza) – che era all'origine del rigetto (per inammissibilità) della domanda riconvenzionale di regresso in primo grado nei confronti della Cooperativa – ma si sofferma criticamente sull'operato del Tribunale per avere, in sostanza, rilevato d'ufficio la inammissibilità della domanda, pur mancando una eccezione in senso stretto della Cooperativa. Tuttavia, non precisando se e in quali termini il Comune avesse reagito in appello alla predetta affermazione del Tribunale, al fine di consentire a questa Corte di valutare la fondatezza del vizio di attività qui denunciato, il motivo in esame è inammissibile poiché non scalfisce la *ratio decidendi* con la quale la Corte territoriale ha rilevato il giudicato interno sulla inammissibilità della domanda.

2.- Il secondo motivo, con cui la ricorrente deduce, in relazione agli artt. 102, 112 c.p.c., 1299, 2055 e 2909 c.c., 35 della legge n. 865 del 1971, l'omessa pronuncia sulla domanda riconvenzionale di manleva riproposta con l'atto di appello, con l'effetto di avere negato all'ente comunale il diritto di rivalsa per quanto dovuto agli attori, è infondato,



avendo la sentenza impugnata pronunciato sul motivo di appello rigettandolo, in considerazione della inammissibilità della predetta domanda.

3.- Con il terzo motivo il Comune ricorrente denuncia violazione di numerose disposizioni (artt. 5 della legge n. 385 del 1980, 4 della legge n. 166 del 2002, 33, 103 e 112 c.p.c., 1294, 1310, 2939, 2937, 2943, 2944, 2947 c.c.) per avere la sentenza impugnata rigettato l'eccezione di prescrizione quinquennale sull'erroneo presupposto che le proroghe legali (ex lege n. 42 del 1985 e n. 47 del 1988) dei termini di scadenza dell'occupazione d'urgenza intervenute dopo il 14 settembre 1985 (data di inizio dell'occupazione) avessero comportato la scadenza del termine finale il 14 settembre 1994, con conseguente effetto interruttivo della prescrizione riconducibile alla notifica della citazione al Comune il 13 gennaio 1998 e alla Cooperativa Furano il 24 luglio 1998.

3.1.- Il motivo è infondato, anche se la motivazione in diritto dev'essere corretta, ai sensi dell'art. 382, comma 4, c.p.c., avendo la sentenza impugnata motivato in senso difforme dal principio consolidato nella giurisprudenza di legittimità, secondo cui l'occupazione e la manipolazione del bene immobile di un privato da parte della P.A., allorché il decreto di esproprio non sia stato emesso o sia stato annullato, integra un illecito di natura permanente che dà luogo ad una pretesa risarcitoria avente ad oggetto i danni dalla data della domanda, quanto alla reintegrazione per equivalente per la perdita della proprietà (*ex plurimis*, Cass. SU n. 735 del 2015; conf. n. 4476 del 2015, n. 20231 del 2016). Ed infatti, in entrambi i casi di occupazione acquisitiva (quando alla dichiarazione di pubblica utilità – come nella specie – non segua il decreto di esproprio) e di occupazione usurpativa (quando manchi detta dichiarazione) si



ravvisa un illecito a carattere permanente, che cessa in caso di rinuncia forzosa del proprietario al suo diritto, implicita nella richiesta di risarcimento dei danni per equivalente, con conseguente necessità di ristorare il danno con riferimento al valore del bene al momento della domanda che determina la perdita della proprietà (cfr. Cass. n. 12961 del 2018, n. 22929 del 2017).

L'errore in cui è incorsa la sentenza impugnata (per avere dato rilievo alle proroghe legali dell'occupazione) non vizia tuttavia il dispositivo che è conforme a diritto nella valutazione di infondatezza dell'eccezione di prescrizione.

Ne consegue, come correttamente rilevato dalla Corte territoriale, l'assorbimento dell'ulteriore questione, trattata anche nel motivo in esame, concernente l'estensione dell'eccezione di prescrizione sollevata dalla Cooperativa Furano a favore del coobbligato solidale.

4.- Il quarto motivo denuncia violazione degli artt. 1 Protocollo Addizionale Cedu, 827, 834 e 2058 c.c. 39 della legge n. 2359 del 1865, 55 del dPR n. 327 del 2001 (t.u. espr.) e 35 della legge n. 865 del 1975, e omessa motivazione su questione decisiva, per avere riconosciuto il risarcimento del danno da occupazione acquisitiva, che è un istituto censurato dalla Corte Edu in quanto realizza una indebita forma di espropriazione indiretta, con la conseguenza che il risarcimento del danno spettante al proprietario non potrebbe consistere nel valore pieno del bene, non avendo egli perduto la proprietà del bene, ma solo nel pregiudizio per la perdita della disponibilità del bene allo scadere dell'occupazione legittima, risultando, dunque, erronea la determinazione del danno per la perdita della proprietà disposta a favore degli eredi Di Ciaula-Falagarìo.

4.1.- Il motivo è infondato, alla luce del principio secondo cui, nei casi di occupazione acquisitiva e usurpativa, alla P.A. non è consentito



negare al privato il risarcimento del danno preteso dal proprietario, invocando il mancato formale trasferimento nel proprio patrimonio del bene illegittimamente occupato, sul presupposto che il menzionato istituto sia stato ritenuto contrario ai principi costituzionali e della Cedu e, tuttavia, mantenendo il predetto bene nella propria disponibilità per destinarlo in modo definitivo e irreversibile ad un fine pubblico. Ed infatti, l'Amministrazione non può imputare al privato danneggiato il mancato esperimento del rimedio restitutorio in forma specifica, che l'ordinamento interno ed internazionale gli accorda a tutela della proprietà, al fine di essere esonerata dall'obbligazione di risarcimento del danno per equivalente per la perdita della proprietà cui il privato – come si è già detto (sub 3.1) – implicitamente rinuncia proponendo la domanda di risarcimento per equivalente, in quanto la scelta dei rimedi a tutela della proprietà è pur sempre riservata al privato danneggiato (Cass. n. 144 del 2020, n. 6301 del 2014).

Alcune recenti decisioni del giudice amministrativo (cfr. Cons. di Stato, Ad. Pl., n. 2 del 2020) affermano invece che il trasferimento della proprietà del bene alla pubblica amministrazione non può essere l'effetto di una rinuncia abdicativa formulata dal soggetto privato, neppure sotto forma di domanda di risarcimento per il danno subito, atteso che il principio di legalità, di cui è espressione in materia l'art. 42 della Costituzione e rimarcato dalla Corte Edu, richiede una base legale certa perché si determini l'acquisto della proprietà in capo all'espropriante, base legale che l'ordinamento prevederebbe esclusivamente nel provvedimento di acquisizione sanante ex art. 42-*bis* t.u. espr., ovvero in un contratto traslativo. La conseguenza è che la scelta di acquisire il bene occupato ed utilizzato *sine titulo* o restituirlo sarebbe rimessa esclusivamente all'Autorità amministrativa (o al commissario *ad acta*), sicché né il giudice amministrativo né il



proprietario potrebbero sostituire le proprie valutazioni a quelle attribuite alla competenza e alle responsabilità dell'Autorità individuata dall'art. 42-*bis* citato (di conseguenza, Cons. di Stato, sez. II, n. 6863 del 2020 ha ritenuto inammissibile la domanda avente contenuto solo risarcitorio proposta dal proprietario di un fondo illegittimamente occupato dalla P.A.).

Su questa ricostruzione è possibile formulare alcune osservazioni.

L'occupazione del bene, pur se illecita o illegittima, da parte dell'autorità espropriante (che, in mancanza della dichiarazione di pubblica utilità o comunque senza emettere il decreto di esproprio né provvedere alla restituzione del bene, lo trasformi irreversibilmente per destinarlo a finalità pubbliche) produce l'effetto immediato di sottrarre al privato il diritto di godimento sul bene per un tempo indeterminato e ogni facoltà connessa allo status proprietario (è arduo ammettere lo *jus tollendi*, ex art. 936 c.c., con riferimento alle opere realizzate per fini pubblici), svuotando anche la facoltà dispositiva sul bene stesso.

La succitata giurisprudenza amministrativa, escludendo la possibilità per il privato di azionare i rimedi civilistici comuni (compreso quello del risarcimento del danno per equivalente commisurato al valore del bene), in sostanza ravvisa una modalità conformativa della proprietà privata rimessa all'autorità amministrativa, alla quale soltanto sarebbe riservata, ai sensi dell'art. 42-*bis* t.u. espr., la decisione di acquisire la proprietà dell'immobile, previo pagamento dell'indennizzo, o di restituirlo previa rimessione allo stato pristino, salva la residua possibilità per il privato di reagire introducendo un giudizio, con esito incerto e dilatato nel tempo, al solo fine di compulsare la stessa autorità ad assumere detta decisione.

Si osserva, tuttavia, che la Costituzione (art. 42, comma 2) rimette alla legge la conformazione della proprietà privata quanto ai «modi di





acquisto, di godimento e [...] limiti [...]» e riconosce all'autorità amministrativa il potere espropriativo (cfr. art. 42, comma 3), ma fintanto che tale potere non venga concretamente esercitato, anche tramite l'acquisizione del bene ex art. 42-*bis* t.u. espr. (eventualmente su impulso del proprietario), è arduo ritenere che al privato siano sottratti i comuni rimedi civilistici a tutela del bene trasformato e reso inservibile alla gamma di usi cui può destinarlo in base alle regole di conformazione della proprietà immobiliare.

In particolare, il proprietario vittima del comportamento illecito dell'Amministrazione ha il diritto di domandare in giudizio il risarcimento del danno, non solo, per la perdita del godimento nel periodo considerato (occupazione illegittima), ma anche per la perdita commisurata all'integrale valore del bene, alla cui titolarità il proprietario ha implicitamente (seppur forzosamente) rinunciato proponendo la domanda risarcitoria per equivalente (cd. *restitutio in integrum* per equivalente). Come rilevato da dottrina autorevole, i trasferimenti coattivi della proprietà sono una categoria generale interna al sistema proprietario e non vi sono ostacoli logici e giuridici a che il proprietario – può aggiungersi: fintanto che l'autorità amministrativa non abbia esercitato il potere acquisitivo ex art. 42-*bis* t.u. espr. – possa chiedere in giudizio e ottenere il risarcimento del danno per la perdita della proprietà del bene coattivamente trasferito in capo all'autore della lesione.

Diversamente ragionando, il proprietario (danneggiato) sarebbe esposto ai rischi insiti nella titolarità del bene in una situazione determinata dal comportamento illecito dell'autorità amministrativa, senza la possibilità di avvalersi del rimedio principale di far cessare immediatamente la prosecuzione dell'illecito mediante la rinuncia



forzosa alla proprietà, in alternativa alla sua scelta di ottenere (quando sia possibile) la restituzione del bene previa rimessione in pristino.

Nell'art. 42-*bis* è la fonte legale del potere acquisitivo attribuito all'autorità amministrativa, ma non anche di una implicita conformazione della proprietà privata che, sterilizzando i rimedi riconosciuti dall'ordinamento a chi è danneggiato dall'illecito (e quindi anche al proprietario), abbia l'effetto di premiare il comportamento dell'autorità amministrativa che persista nell'illecito, non emettendo il provvedimento acquisitivo e non indennizzando il privato.

In presenza di uno svuotamento del titolo proprietario che derivi da un comportamento illecito (assimilabile a una espropriazione di valore), non può configurarsi nella mera inerzia dell'autorità amministrativa (che non emetta il provvedimento acquisitivo né provveda alla restituzione del bene) una implicita conformazione o regolamentazione della proprietà privata, non desumibile dall'art. 42-*bis* t.u. espr. che si limita ad attribuire alla stessa autorità un potere nuovo che, se non esercitato, non produce effetti degradatori generalizzati o tali da paralizzare i rimedi attribuiti dall'ordinamento al proprietario.

In conclusione, è conforme a diritto la determinazione del danno commisurata al valore del bene.

5.- Il quinto motivo denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 834 e 2058 c.c. e altri, e omesso esame di fatto decisivo controverso, a proposito della determinazione del danno risarcibile, per avere la Corte territoriale ritenuto che il Comune non avesse interesse a censurare l'applicazione del criterio di calcolo di cui all'art. 5-*bis*, della legge n. 359 del 1992 e per avere seguito il metodo analitico-ricostruttivo anziché quello sintetico-comparativo per la stima dei beni.

5.1.- Il motivo è infondato.



Sul primo profilo, la sentenza impugnata correttamente ha rilevato il difetto di interesse dell'appellante a censurare il criterio seguito dal Tribunale per il calcolo del danno risarcibile ex art. 5-*bis*, comma 7-*bis*, della legge n. 359 del 1992, costituzionalmente illegittimo (cfr. Corte cost. n. 349 del 2007) ma più favorevole per il Comune di Modugno rispetto a quello del valore pieno, in mancanza di appello incidentale dei proprietari.

Sul secondo profilo si ribadisce che la determinazione del valore del fondo è rimessa al prudente e insindacabile apprezzamento del giudice del merito che sceglie se utilizzare il metodo analitico-ricostruttivo, teso ad accertare il valore di trasferimento del fondo, o il metodo sintetico-comparativo, volto invece a desumere dall'analisi del mercato il valore commerciale attraverso il riferimento alle aree omogenee (cfr. Cass. n. 6243 del 2016).

6.- Con il sesto motivo il Comune di Modugno denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 91 c.p.c., 1 e 4 d.m. n. 55 del 2014, per avere liquidato a proprio carico le spese legali in € 2.000,00 a favore di ciascuno dei nove coeredi Di Ciaula-Falagario, nonostante essi fossero stati tutti congiuntamente difesi da un unico collegio difensionale.

6.1.- Il motivo è infondato. La sentenza impugnata ha implicitamente liquidato le spese, complessivamente, in € 18000,00, sebbene nel dispositivo abbia diviso l'importo in € 2000,00 a favore di ciascuno dei nove appellati, in tal modo non esercitando, con apprezzamento che è incensurabile in sede di legittimità, la facoltà di provvedere all'aumento previsto quando più parti aventi identica posizione processuale siano difese dallo stesso avvocato, come nella specie (l'art. 4, comma 2, d.m. n. 55 del 2014 dispone che il compenso



unico «può» essere aumentato per ogni soggetto oltre il primo con la percentuale ivi indicata).

7.- L'interesse della Cooperativa Furano a coltivare l'adesione ai motivi dal terzo al sesto viene meno a seguito del rigetto integrale del ricorso principale. Il motivo formulato dalla Cooperativa in via incidentale (sulla questione della prescrizione) è infondato per le ragioni già esposte (sub 3.1).

8.- In conclusione, i ricorsi sono rigettati.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano in dispositivo.

P.Q.M.

La Corte rigetta i ricorsi e condanna i ricorrenti in solido alle spese, liquidate complessivamente in € 5200,00, oltre accessori di legge.

Dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte dei ricorrenti, ai sensi dell'art. 13, comma 1 *quater*, del dPR n. 115 del 2002, nel testo introdotto dall'art. 1, comma 17, della legge n. 228 del 2012, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato, in misura pari a quello, ove dovuto, per il ricorso, a norma del comma 1 *bis* dello stesso art. 13.

Roma, 8 aprile 2022

Il Presidente



Civile Ord. Sez. 1 Num. 18143 Anno 2022

Presidente: CAMPANILE PIETRO

Relatore: LAMORGESE ANTONIO PIETRO

Data pubblicazione: 06/06/2022



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**  
**PRIMA SEZIONE CIVILE**

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati

PIETRO CAMPANILE

Presidente

MARINA MELONI

Consigliere

CLOTILDE PARISE

Consigliere

GIULIA IOFRIDA

Consigliere

ANTONIO PIETRO LAMORGESE Consigliere - Rel.

Oggetto

P.A. – occupazione  
acquisitiva –  
risarcimento danni

Ud. 08/04/2022 CC  
Cron.

R.G.N. 29664/2017

**ORDINANZA**

sul ricorso 29664/2017 proposto da:

Comune di Modugno, in persona del sindaco pro tempore,  
elettivamente domiciliato in Roma, Via di Monte Fiore n.22, presso lo  
studio dell'avvocato Cuonzo Renzo, rappresentato e difeso  
dall'avvocato Napoli Giuseppe, giusta procura in calce al ricorso;

-ricorrente -

contro

Di Ciaula Albina Chiara, Di Ciaula Maria Raffaella, Di Ciaula Albina e Di  
Ciaula Francesca: quali eredi di Di Ciaula Francesco Paolo, Di Ciaula  
Chiara, Di Ciaula Guarino, Di Ciaula Lucia, Di Ciaula Saveria, Falagario  
Nicola, elettivamente domiciliati in Roma, Via Cardinal del Luca n.10,  
presso lo studio dell'avvocato Pacifico Alberto, che li rappresenta e



difende unitamente all'avvocato Maggio Emilia, giusta procura in calce al controricorso;

-controricorrenti -

nonché contro

Cooperativa Edilizia a r.l. denominata Mod1, in persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliata in Roma, Via L. Mantegazza n.247, presso lo studio del dott. Gardin Marco, rappresentata e difesa dall'avvocato Allamprese Pasquale, giusta procura a margine del controricorso e ricorso incidentale;

-controricorrente e ricorrente incidentale -

contro

Di Ciaula Albina Chiara, Di Ciaula Maria Raffaella, Di Ciaula Albina e Di Ciaula Francesca: quali eredi di Di Ciaula Francesco Paolo, Di Ciaula Chiara, Di Ciaula Guarino, Di Ciaula Lucia, Di Ciaula Saveria, Falagario Nicola, elettivamente domiciliati in Roma, Via Cardinal del Luca n.10, presso lo studio dell'avvocato Pacifico Alberto, che li rappresenta e difende unitamente all'avvocato Maggio Emilia, giusta procura in calce al controricorso al ricorso incidentale;

-controricorrenti al ricorso incidentale -

avverso la sentenza n. 1524/2017 della CORTE D'APPELLO di BARI, pubblicata il 09/10/2017;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 08/04/2022 dal cons. LAMORGESE ANTONIO PIETRO.

#### FATTI DI CAUSA

1.- Gli eredi Di Ciaula-Falagario - proprietari pro-quota di suoli interessati da un Peep, approvato in data 31 marzo 1980, dei quali era stata autorizzata l'occupazione d'urgenza, eseguita il 19 maggio 1984, per l'esecuzione da parte dell'assegnataria del diritto di superficie, Cooperativa Edilizia Mod1 s.r.l., dei lavori di costruzione di fabbricati -



convennero in giudizio il Comune di Modugno e la Cooperativa Mod1 dinanzi al Tribunale di Bari, per chiedere la loro condanna in solido al pagamento di una somma di denaro pari al valore di mercato dei suoli acquisiti dalla P.A., a titolo di risarcimento dei danni da occupazione appropriativa, oltre a quanto dovuto per l'occupazione legittima.

2.- Il Tribunale di Bari accolse le domande e condannò entrambi i convenuti, in solido, a pagare € 255.800,00 a titolo risarcitorio, oltre a quanto dovuto per l'occupazione legittima, e dichiarò inammissibile la domanda del Comune di essere manlevato dalla Cooperativa.

3.- Avverso tale pronuncia il Comune di Modugno e la Cooperativa proposero appello, in via principale e incidentale, chiedendo il rigetto delle domande accolte in primo grado.

4.- La Corte d'appello di Bari, con sentenza del 9 ottobre 2017, per quanto ancora interessa, ha confermato la declaratoria di inammissibilità della domanda di manleva proposta dal Comune nei confronti della Cooperativa; ha confermato il rigetto dell'eccezione di prescrizione proposta già in primo grado dalla Cooperativa, cui aveva aderito il Comune; ha rigettato il motivo del Comune riguardante i criteri di determinazione del danno risarcibile.

5.- Avverso questa sentenza propone ricorso per cassazione il Comune di Modugno, resistito dagli eredi Di Ciaula-Falagario e dalla Cooperativa Mod1, la quale ha aderito al ricorso principale (dal terzo al sesto motivo) e ha formulato un motivo in via incidentale. Il Comune e la Cooperativa hanno depositato memorie.

#### RAGIONI DELLA DECISIONE

1.- Con il primo motivo, il Comune di Modugno denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 1299, 2055, comma 2, e 2909 c.c., 102, 112, 164 e 167, comma 2, c.p.c. e omesso esame di fatto decisivo controverso, per avere la sentenza impugnata ravvisato un inesistente



giudicato interno nel rigetto da parte del Tribunale della domanda di manleva verso la Cooperativa Mod1, in conseguenza della tardività della costituzione in giudizio del Comune di Modugno, il quale sostiene invece che la tardività della domanda riconvenzionale di manleva non è rilevabile d'ufficio, ma eccepibile dalla sola parte interessata.

1.1. Il motivo in esame non censura specificamente l'affermazione della Corte territoriale secondo cui il Comune di Modugno non aveva specificamente contestato in appello la pretesa erroneità dell'affermazione del Tribunale sulla tardività della sua costituzione nel primo grado di giudizio (nella prima udienza) – che era all'origine del rigetto (per inammissibilità) della domanda riconvenzionale di regresso in primo grado nei confronti della Cooperativa – ma si sofferma criticamente sull'operato del Tribunale per avere, in sostanza, rilevato d'ufficio la inammissibilità della domanda, pur mancando una eccezione in senso stretto della Cooperativa. Tuttavia, non precisando se e in quali termini il Comune avesse reagito in appello alla predetta affermazione del Tribunale, al fine di consentire a questa Corte di valutare la fondatezza del vizio di attività qui denunciato, il motivo in esame è inammissibile poiché non scalfisce la *ratio decidendi* con la quale la Corte territoriale ha rilevato il giudicato interno sulla inammissibilità della domanda.

2.- Il secondo motivo, con cui la ricorrente deduce, in relazione agli artt. 102, 112 c.p.c., 1299, 2055, 2909 c.c., 35 della legge n. 865 del 1971, l'omessa pronuncia sulla domanda riconvenzionale di manleva riproposta con l'atto di appello, con l'effetto di avere negato all'ente comunale il diritto di rivalsa per quanto dovuto agli attori, è infondato, avendo la sentenza impugnata pronunciato sul motivo di appello rigettandolo, in considerazione della inammissibilità della predetta domanda.





3.- Con il terzo motivo il Comune ricorrente denuncia violazione di numerose disposizioni (artt. 5 della legge n. 385 del 1980, 4 della legge n. 166 del 2002, 33, 103 e 112 c.p.c., 1294, 1310, 2939, 2937, 2939, 2943, 2944, 2947 c.c.) per avere la sentenza impugnata rigettato l'eccezione di prescrizione quinquennale sull'erroneo presupposto che le proroghe legali (ex lege n. 42 del 1985 e n. 47 del 1988) dei termini di scadenza dell'occupazione d'urgenza intervenute dopo il 19 maggio 1984 (data di inizio dell'occupazione) avessero comportato la scadenza del termine finale il 19 maggio 1994, con conseguente effetto interruttivo della prescrizione riconducibile alla notifica della citazione al Comune il 13 gennaio 1998 e alla Cooperativa Mod1 il 29 marzo 1999.

3.1.- Il motivo è infondato, anche se la motivazione in diritto dev'essere corretta, ai sensi dell'art. 382, comma 4, c.p.c., avendo la sentenza impugnata motivato in senso difforme dal principio consolidato nella giurisprudenza di legittimità, secondo cui l'occupazione e la manipolazione del bene immobile di un privato da parte della P.A., allorché il decreto di esproprio non sia stato emesso o sia stato annullato, integra un illecito di natura permanente che dà luogo ad una pretesa risarcitoria avente ad oggetto i danni dalla data della domanda, quanto alla reintegrazione per equivalente per la perdita della proprietà (*ex plurimis*, Cass. SU n. 735 del 2015; conf. n. 4476 del 2015, n. 20231 del 2016). Ed infatti, in entrambi i casi di occupazione acquisitiva (quando alla dichiarazione di pubblica utilità – come nella specie – non segua il decreto di esproprio) e di occupazione usurpativa (quando manchi detta dichiarazione) si ravvisa un illecito a carattere permanente, che cessa in caso di rinuncia forzosa del proprietario al suo diritto, implicita nella richiesta di risarcimento dei danni per equivalente, con conseguente



necessità di ristorare il danno con riferimento al valore del bene al momento della domanda che determina la perdita della proprietà (cfr. Cass. n. 12961 del 2018, n. 22929 del 2017).

L'errore in cui è incorsa la sentenza impugnata (per avere dato rilievo alle proroghe legali dell'occupazione) non vizia tuttavia il dispositivo che è conforme a diritto nella valutazione di infondatezza dell'eccezione di prescrizione.

Ne consegue, come correttamente rilevato dalla Corte territoriale, l'assorbimento dell'ulteriore questione, trattata anche nel motivo in esame, concernente l'estensione dell'eccezione di prescrizione sollevata dalla Cooperativa Mod1 a favore del coobbligato solidale.

4.- Il quarto motivo denuncia violazione degli artt. 1 Protocollo Addizionale Cedu, 827, 834 e 2058 c.c. 39 della legge n. 2359 del 1865, 55 del dPR n. 327 del 2001 (t.u. espr.) e 35 della legge n. 865 del 1975, e omessa motivazione su questione decisiva, per avere riconosciuto il risarcimento del danno da occupazione acquisitiva, che è un istituto censurato dalla Corte Edu in quanto realizza una indebita forma di espropriazione indiretta, con la conseguenza che il risarcimento del danno spettante al proprietario non potrebbe consistere nel valore pieno del bene, non avendo egli perduto la proprietà del bene, ma solo nel pregiudizio per la perdita della disponibilità del bene allo scadere dell'occupazione legittima, risultando, dunque, erronea la determinazione del danno per la perdita della proprietà disposta a favore degli eredi Di Ciaula-Falagarìo.

4.1.- Il motivo è infondato, alla luce del principio secondo cui, nei casi di occupazione acquisitiva e usurpativa, alla P.A. non è consentito negare al privato il risarcimento del danno preteso dal proprietario, invocando il mancato formale trasferimento nel proprio patrimonio del bene illegittimamente occupato, sul presupposto che il menzionato



istituto sia stato ritenuto contrario ai principi costituzionali e della Cedue, tuttavia, mantenendo il predetto bene nella propria disponibilità per destinarlo in modo definitivo e irreversibile ad un fine pubblico. Ed infatti, l'Amministrazione non può imputare al privato danneggiato il mancato esperimento del rimedio restitutorio in forma specifica, che l'ordinamento interno ed internazionale gli accorda a tutela della proprietà, al fine di essere esonerata dall'obbligazione di risarcimento del danno per equivalente per la perdita della proprietà cui il privato – come si è già detto (sub 3.1) – implicitamente rinuncia proponendo la domanda di risarcimento per equivalente, in quanto la scelta dei rimedi a tutela della proprietà è pur sempre riservata al privato danneggiato (Cass. n. 144 del 2020, n. 6301 del 2014).

Alcune recenti decisioni del giudice amministrativo (cfr. Cons. di Stato, Ad. Pl., n. 2 del 2020) affermano invece che il trasferimento della proprietà del bene alla pubblica amministrazione non può essere l'effetto di una rinuncia abdicativa formulata dal soggetto privato, neppure sotto forma di domanda di risarcimento per il danno subito, atteso che il principio di legalità, di cui è espressione in materia l'art. 42 della Costituzione e rimarcato dalla Corte Edu, richiede una base legale certa perché si determini l'acquisto della proprietà in capo all'espropriante, base legale che l'ordinamento prevederebbe esclusivamente nel provvedimento di acquisizione sanante ex art. 42-*bis* t.u. espr., ovvero in un contratto traslativo. La conseguenza è che la scelta di acquisire il bene occupato ed utilizzato *sine titulo* o restituirlo sarebbe rimessa esclusivamente all'Autorità amministrativa (o al commissario *ad acta*), sicché né il giudice amministrativo né il proprietario potrebbero sostituire le proprie valutazioni a quelle attribuite alla competenza e alle responsabilità dell'Autorità individuata dall'art. 42-*bis* citato (di conseguenza, Cons. di Stato, sez. II, n. 6863



del 2020, ha ritenuto inammissibile la domanda avente contenuto solo risarcitorio proposta dal proprietario di un fondo illegittimamente occupato dalla P.A.).

Su questa ricostruzione è possibile formulare alcune osservazioni.

L'occupazione del bene, pur se illecita o illegittima, da parte dell'autorità espropriante (che, in mancanza della dichiarazione di pubblica utilità o comunque senza emettere il decreto di esproprio né provvedere alla restituzione del bene, lo trasformi irreversibilmente per destinarlo a finalità pubbliche) produce l'effetto immediato di sottrarre al privato il diritto di godimento sul bene per un tempo indeterminato e ogni facoltà connessa allo status proprietario (è arduo ammettere lo *jus tollendi*, ex art. 936 c.c., con riferimento alle opere realizzate per fini pubblici), svuotando anche la facoltà dispositiva sul bene stesso.

La succitata giurisprudenza amministrativa, escludendo la possibilità per il privato di azionare i rimedi civilistici comuni (compreso quello del risarcimento del danno per equivalente commisurato al valore del bene), in sostanza ravvisa una modalità conformativa della proprietà privata rimessa all'autorità amministrativa, alla quale soltanto sarebbe riservata, ai sensi dell'art. 42-*bis* t.u. espr., la decisione di acquisire la proprietà dell'immobile, previo pagamento dell'indennizzo, o di restituirlo previa rimessione allo stato pristino, salva la residua possibilità per il privato di reagire introducendo un giudizio, con esito incerto e dilatato nel tempo, al solo fine di compulsare la stessa autorità ad assumere detta decisione.

Si osserva, tuttavia, che la Costituzione (art. 42, comma 2) rimette alla legge la conformazione della proprietà privata quanto ai «modi di acquisto, di godimento e [...] limiti [...]» e riconosce all'autorità amministrativa il potere espropriativo (cfr. art. 42, comma 3), ma fintanto che tale potere non venga concretamente esercitato, anche



tramite l'acquisizione del bene ex art. 42-*bis* t.u. espr. (eventualmente su impulso del proprietario), è arduo ritenere che al privato siano sottratti i comuni rimedi civilistici a tutela del bene trasformato e reso inservibile alla gamma di usi cui può destinarlo in base alle regole di conformazione della proprietà immobiliare.

In particolare, il proprietario vittima del comportamento illecito dell'Amministrazione ha il diritto di domandare in giudizio il risarcimento del danno, non solo, per la perdita del godimento nel periodo considerato (occupazione illegittima), ma anche per la perdita commisurata all'integrale valore del bene, alla cui titolarità il proprietario ha implicitamente (seppur forzosamente) rinunciato proponendo la domanda risarcitoria per equivalente (cd. *restitutio in integrum* per equivalente). Come rilevato da dottrina autorevole, i trasferimenti coattivi della proprietà sono una categoria generale interna al sistema proprietario e non vi sono ostacoli logici e giuridici a che il proprietario – può aggiungersi: fintanto che l'autorità amministrativa non abbia esercitato il potere acquisitivo ex art. 42-*bis* t.u. espr. – possa chiedere in giudizio e ottenere il risarcimento del danno per la perdita della proprietà del bene coattivamente trasferito in capo all'autore della lesione.

Diversamente ragionando, il proprietario (danneggiato) sarebbe esposto ai rischi insiti nella titolarità del bene in una situazione determinata dal comportamento illecito dell'autorità amministrativa, senza la possibilità di avvalersi del rimedio principale di far cessare immediatamente la prosecuzione dell'illecito mediante la rinuncia forzata alla proprietà, in alternativa alla sua scelta di ottenere (quando sia possibile) la restituzione del bene previa rimessione in pristino.

Nell'art. 42-*bis* è la fonte legale del potere acquisitivo attribuito all'autorità amministrativa, ma non anche di una implicita



conformazione della proprietà privata che, sterilizzando i rimedi riconosciuti dall'ordinamento a chi è danneggiato dall'illecito (e quindi anche al proprietario), abbia l'effetto di premiare il comportamento dell'autorità amministrativa che persista nell'illecito, non emettendo il provvedimento acquisitivo e non indennizzando il privato.

In presenza di uno svuotamento del titolo proprietario che derivi da un comportamento illecito (assimilabile a una espropriazione di valore), non può configurarsi nella mera inerzia dell'autorità amministrativa (che non emetta il provvedimento acquisitivo né provveda alla restituzione del bene) una implicita conformazione o regolamentazione della proprietà privata, non desumibile dall'art. 42-*bis* t.u. espr. che si limita ad attribuire alla stessa autorità un potere nuovo che, se non esercitato, non produce effetti degradatori generalizzati o tali da paralizzare i rimedi attribuiti dall'ordinamento al proprietario.

In conclusione, è conforme a diritto la determinazione del danno commisurata al valore del bene.

5.- Il quinto motivo denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 834 e 2058 c.c. e altri, e omesso esame di fatto decisivo controverso, a proposito della determinazione del danno risarcibile, per avere la Corte territoriale ritenuto che il Comune non avesse interesse a censurare l'applicazione del criterio di calcolo di cui all'art. 5-*bis*, della legge n. 359 del 1992 e per avere seguito il metodo analitico-ricostruttivo anziché quello sintetico-comparativo per la stima dei beni.

5.1.- Il motivo è infondato.

Sul primo profilo, la sentenza impugnata correttamente ha rilevato il difetto di interesse dell'appellante a censurare il criterio seguito dal Tribunale per il calcolo del danno risarcibile ex art. 5-*bis*, comma 7-*bis*, della legge n. 359 del 1992, costituzionalmente illegittimo (cfr. Corte



cost. n. 349 del 2007) ma più favorevole per il Comune di Modugno rispetto a quello del valore pieno, in mancanza di appello incidentale dei proprietari.

Sul secondo profilo si ribadisce che la determinazione del valore del fondo è rimessa al prudente e insindacabile apprezzamento del giudice del merito che sceglie se utilizzare il metodo analitico-ricostruttivo, teso ad accertare il valore di trasferimento del fondo, o il metodo sintetico-comparativo, volto invece a desumere dall'analisi del mercato il valore commerciale attraverso il riferimento alle aree omogenee (cfr. Cass. n. 6243 del 2016).

6.- Con il sesto motivo il Comune di Modugno denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 91 c.p.c., 1 e 4 d.m. n. 55 del 2014, per avere liquidato a proprio carico le spese legali in € 2.000,00 a favore di ciascuno dei nove coeredi Di Ciaula-Falagario, nonostante essi fossero stati tutti congiuntamente difesi da un unico collegio difensionale.

6.1.- Il motivo è infondato. La sentenza impugnata ha implicitamente liquidato le spese, complessivamente, in € 18000,00, sebbene nel dispositivo abbia diviso l'importo in € 2000,00 a favore di ciascuno dei nove appellati, in tal modo non esercitando, con apprezzamento che è incensurabile in sede di legittimità, la facoltà di provvedere all'aumento previsto quando più parti aventi identica posizione processuale siano difese dallo stesso avvocato, come nella specie (l'art. 4, comma 2, d.m. n. 55 del 2014 dispone che il compenso unico «può» essere aumentato per ogni soggetto oltre il primo con la percentuale ivi indicata).

7.- L'interesse della Cooperativa Mod1 a coltivare l'adesione ai motivi dal terzo al sesto viene meno a seguito del rigetto integrale del ricorso principale. Il motivo formulato dalla Cooperativa in via incidentale



(sulla questione della prescrizione) è infondato per le ragioni già esposte (sub 3.1).

8.- In conclusione, i ricorsi sono rigettati.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano in dispositivo.

P.Q.M.

La Corte rigetta i ricorsi e condanna i ricorrenti in solido alle spese, liquidate complessivamente in € 5200,00, oltre accessori di legge.

Dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte dei ricorrenti, ai sensi dell'art. 13, comma 1 *quater*, del dPR n. 115 del 2002, nel testo introdotto dall'art. 1, comma 17, della legge n. 228 del 2012, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato, in misura pari a quello, ove dovuto, per il ricorso, a norma del comma 1 *bis* dello stesso art. 13.

Roma, 8 aprile 2022

Il Presidente





Civile Ord. Sez. 1 Num. 18167 Anno 2022

Presidente: CAMPANILE PIETRO

Relatore: LAMORGESE ANTONIO PIETRO

Data pubblicazione: 06/06/2022



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**  
**PRIMA SEZIONE CIVILE**

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati

Oggetto

PIETRO CAMPANILE

Presidente

P.A. – occupazione  
acquisitiva –  
risarcimento danni

MARINA MELONI

Consigliere

CLOTILDE PARISE

Consigliere

GIULIA IOFRIDA

Consigliere

ANTONIO PIETRO LAMORGESE Consigliere - Rel.

Ud. 08/04/2022 CC  
Cron.  
R.G.N. 29648/2017

**ORDINANZA**

sul ricorso 29648/2017 proposto da:

Comune di Modugno, in persona del sindaco pro tempore,  
elettivamente domiciliato in Roma, Via di Monte Fiore n.22, presso lo  
studio dell'avvocato Cuonzo Renzo, rappresentato e difeso  
dall'avvocato Napoli Giuseppe, giusta procura in calce al ricorso;

-ricorrente -

contro

Di Ciaula Albina Chiara, Di Ciaula Maria Raffaella, Di Ciaula Albina e  
Di Ciaula Francesca: quali eredi di Di Ciaula Francesco Paolo, Di Ciaula  
Chiara, Di Ciaula Guarino, Di Ciaula Lucia, Di Ciaula Saveria, Falagario  
Nicola, elettivamente domiciliati in Roma, Via Cardinal del Luca n.10,  
presso lo studio dell'avvocato Pacifico Alberto, che li rappresenta e  
difende unitamente all'avvocato Maggio Emilia, giusta procura in calce  
al controricorso;



-controricorrenti -

COOPERATIVA EDILIZIA LAVINIA SRL - intimata -  
avverso la sentenza n. 1529/2017 della CORTE D'APPELLO di BARI,  
pubblicata il 10/10/2017;  
udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del  
08/04/2022 dal cons. LAMORGESE ANTONIO PIETRO.

#### FATTI DI CAUSA

1.- Gli eredi Di Ciaula-Falagario – proprietari pro-quota di suoli interessati da un Peep, approvato in data 31 marzo 1980, dei quali era stata autorizzata l'occupazione d'urgenza, eseguita il 19 maggio 1984, per l'esecuzione da parte dell'assegnataria del diritto di superficie, Cooperativa Edilizia Lavinia s.r.l., dei lavori di costruzione di fabbricati – convennero in giudizio il Comune di Modugno e la Cooperativa Edilizia Lavinia dinanzi al Tribunale di Bari, per chiedere la loro condanna in solido al pagamento di una somma di denaro pari al valore di mercato dei suoli acquisiti dalla P.A., a titolo di risarcimento dei danni da occupazione appropriativa, oltre a quanto dovuto per l'occupazione legittima.

2.- Il Tribunale di Bari accolse le domande e condannò entrambi i convenuti, in solido, a pagare € 269.750,00 a titolo risarcitorio, oltre a quanto dovuto per l'occupazione legittima, e dichiarò inammissibile la domanda del Comune di essere manlevato dalla Cooperativa.

3.- Avverso tale pronuncia il Comune di Modugno e la Cooperativa proposero appello, in via principale e incidentale, chiedendo il rigetto delle domande accolte in primo grado.

4.- La Corte d'appello di Bari, con sentenza del 10 ottobre 2017, per quanto ancora interessa, ha confermato la declaratoria di inammissibilità della domanda di manleva proposta dal Comune nei confronti della Cooperativa; ha confermato il rigetto dell'eccezione di



prescrizione proposta già in primo grado dalla Cooperativa, cui aveva aderito il Comune; ha rigettato il motivo del Comune riguardante i criteri di determinazione del danno risarcibile.

5.- Avverso questa sentenza propone ricorso per cassazione il Comune di Modugno, resistito dagli eredi Di Ciaula-Falagario. La Cooperativa Edilizia non ha svolto attività difensiva. Il ricorrente ha depositato memoria.

#### RAGIONI DELLA DECISIONE

1.- Con il primo motivo, il Comune di Modugno denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 1299, 2055, comma 2, e 2909 c.c., 102, 112, 164 e 167, comma 2, c.p.c. e omesso esame di fatto decisivo controverso, per avere la sentenza impugnata ravvisato un inesistente giudicato interno nel rigetto da parte del Tribunale della domanda riconvenzionale di manleva verso la Cooperativa Edilizia, in conseguenza della tardività della costituzione in giudizio del Comune di Modugno, il quale sostiene invece che la tardività della predetta domanda non è rilevabile d'ufficio, ma eccepibile dalla sola parte interessata.

1.1. Il motivo in esame non censura specificamente l'affermazione della Corte territoriale secondo cui il Comune di Modugno non aveva specificamente contestato in appello la pretesa erroneità dell'affermazione del Tribunale sulla tardività della sua costituzione nel primo grado di giudizio (nella prima udienza) – che era all'origine del rigetto (per inammissibilità) della domanda riconvenzionale di manleva in primo grado nei confronti della Cooperativa – ma si sofferma criticamente sull'operato del Tribunale per avere, in sostanza, rilevato d'ufficio la inammissibilità della domanda, pur mancando una eccezione in senso stretto della Cooperativa. Tuttavia, non precisando se e in quali termini il Comune avesse reagito in appello alla predetta



affermazione del Tribunale, al fine di consentire a questa Corte di valutare la fondatezza del vizio di attività qui denunciato, il motivo in esame è inammissibile poiché non scalfisce la *ratio decidendi* con la quale la Corte territoriale ha rilevato il giudicato interno sulla inammissibilità della domanda.

2.- Il secondo motivo, con cui la ricorrente deduce, in relazione agli artt. 102, 112 c.p.c., 1299, 2055 e 2909 c.c., 35 della legge n. 865 del 1971, l'omessa pronuncia sulla domanda di manleva riproposta con l'atto di appello, con l'effetto di avere negato all'ente comunale il diritto di rivalsa per quanto dovuto agli attori, è infondato, avendo la sentenza impugnata pronunciato sul motivo di appello rigettandolo, in considerazione della inammissibilità della predetta domanda di regresso.

3.- Con il terzo motivo il Comune ricorrente denuncia violazione di numerose disposizioni (artt. 5 della legge n. 385 del 1980, 4 della legge n. 166 del 2002, 33, 103 e 112 c.p.c., 1294, 1310, 2939, 2937, 2943, 2944, 2947 c.c.) per avere la sentenza impugnata rigettato l'eccezione di prescrizione quinquennale sull'erroneo presupposto che le proroghe legali (ex lege n. 42 del 1985 e n. 47 del 1988) dei termini di scadenza dell'occupazione d'urgenza intervenute dopo il 19 maggio 1984 (data di inizio dell'occupazione) avessero comportato la scadenza del termine finale il 19 maggio 1994, con conseguente effetto interruttivo della prescrizione riconducibile alla notifica della citazione al Comune il 13 gennaio 1998 e alla Cooperativa Edilizia il 29 marzo 1999.

3.1.- Il motivo è infondato, anche se la motivazione in diritto dev'essere corretta, ai sensi dell'art. 382, comma 4, c.p.c., avendo la sentenza impugnata motivato in senso difforme dal principio consolidato nella giurisprudenza di legittimità, secondo cui l'occupazione e la manipolazione del bene immobile di un privato da



parte della P.A., allorché il decreto di esproprio non sia stato emesso o sia stato annullato, integra un illecito di natura permanente che dà luogo ad una pretesa risarcitoria avente ad oggetto i danni dalla data della domanda, quanto alla reintegrazione per equivalente per la perdita della proprietà (*ex plurimis*, Cass. SU n. 735 del 2015; conf. n. 4476 del 2015, n. 20231 del 2016). Ed infatti, in entrambi i casi di occupazione acquisitiva (quando alla dichiarazione di pubblica utilità – come nella specie – non segua il decreto di esproprio) e di occupazione usurpativa (quando manchi detta dichiarazione) si ravvisa un illecito a carattere permanente, che cessa tuttavia in caso di rinuncia forzata del proprietario al suo diritto, implicita nella richiesta di risarcimento dei danni per equivalente, con conseguente necessità di ristorare il danno con riferimento al valore del bene al momento della domanda che determina la perdita della proprietà (cfr. Cass. n. 12961 del 2018, n. 22929 del 2017).

L'errore in cui è incorsa la sentenza impugnata (per avere dato rilievo alle proroghe legali dell'occupazione) non vizia tuttavia il dispositivo che è conforme a diritto nella valutazione di infondatezza dell'eccezione di prescrizione.

Ne consegue, come correttamente rilevato dalla Corte territoriale, l'assorbimento dell'ulteriore questione, trattata anche nel motivo in esame, concernente l'estensione dell'eccezione di prescrizione sollevata dalla Cooperativa Edilizia a favore del coobbligato solidale.

4.- Il quarto motivo denuncia violazione degli artt. 1 Protocollo Addizionale Cedu, 827, 834 e 2058 c.c. 39 della legge n. 2359 del 1865, 55 del dPR n. 327 del 2001 (t.u. espr.) e 35 della legge n. 865 del 1975, e omessa motivazione su questione decisiva, per avere riconosciuto il risarcimento del danno da occupazione acquisitiva, che è un istituto censurato dalla Corte Edu in quanto realizza una indebita



forma di espropriazione indiretta, con la conseguenza che il risarcimento del danno spettante al proprietario non potrebbe consistere nel valore pieno del bene, non avendo egli perduto la proprietà del bene, ma solo nel pregiudizio per la perdita della disponibilità del bene allo scadere dell'occupazione legittima, risultando, dunque, erronea la determinazione del danno per la perdita della proprietà disposta a favore degli eredi Di Ciaula-Falagario.

4.1.- Il motivo è infondato, alla luce del principio secondo cui, nei casi di occupazione acquisitiva e usurpativa, alla P.A. non è consentito negare al privato il risarcimento del danno preteso dal proprietario, invocando il mancato formale trasferimento nel proprio patrimonio del bene illegittimamente occupato, sul presupposto che il menzionato istituto sia stato ritenuto contrario ai principi costituzionali e della Cedu e, tuttavia, mantenendo il predetto bene nella propria disponibilità per destinarlo in modo definitivo e irreversibile ad un fine pubblico. Ed infatti, l'Amministrazione non può imputare al privato danneggiato il mancato esperimento del rimedio restitutorio in forma specifica, che l'ordinamento interno ed internazionale gli accorda a tutela della proprietà, al fine di essere esonerata dall'obbligazione di risarcimento del danno per equivalente per la perdita della proprietà cui il privato – come si è già detto (sub 3.1) – implicitamente rinuncia proponendo la domanda di risarcimento per equivalente, in quanto la scelta dei rimedi a tutela della proprietà è pur sempre riservata al privato danneggiato (Cass. n. 144 del 2020, n. 6301 del 2014).

Alcune recenti decisioni del giudice amministrativo (cfr. Cons. di Stato, Ad. Pl., n. 2 del 2020) affermano invece che il trasferimento della proprietà del bene alla pubblica amministrazione non può essere l'effetto di una rinuncia abdicativa formulata dal soggetto privato, neppure sotto forma di domanda di risarcimento per il danno subito,



atteso che il principio di legalità, di cui è espressione in materia l'art. 42 della Costituzione e rimarcato dalla Corte Edu, richiede una base legale certa perché si determini l'acquisto della proprietà in capo all'espropriante, base legale che l'ordinamento prevederebbe esclusivamente nel provvedimento di acquisizione sanante ex art. 42-*bis* t.u. espr., ovvero in un contratto traslativo. La conseguenza è che la scelta di acquisire il bene occupato ed utilizzato *sine titulo* o restituirlo sarebbe rimessa esclusivamente all'Autorità amministrativa (o al commissario *ad acta*), sicché né il giudice amministrativo né il proprietario potrebbero sostituire le proprie valutazioni a quelle attribuite alla competenza e alle responsabilità dell'Autorità individuata dall'art. 42-*bis* citato (di conseguenza, Cons. di Stato, sez. II, n. 6863 del 2020, ha ritenuto inammissibile la domanda avente contenuto solo risarcitorio proposta dal proprietario di un fondo illegittimamente occupato dalla P.A.).

Su questa ricostruzione è possibile formulare alcune osservazioni.

L'occupazione del bene, pur se illecita o illegittima, da parte dell'autorità espropriante (che, in mancanza della dichiarazione di pubblica utilità o comunque senza emettere il decreto di esproprio né provvedere alla restituzione del bene, lo trasformi irreversibilmente per destinarlo a finalità pubbliche) produce l'effetto immediato di sottrarre al privato il diritto di godimento sul bene per un tempo indeterminato e ogni facoltà connessa allo status proprietario (è arduo ammettere lo *jus tollendi*, ex art. 936 c.c., con riferimento alle opere realizzate per fini pubblici), svuotando anche la facoltà dispositiva sul bene stesso.

La succitata giurisprudenza amministrativa, escludendo la possibilità per il privato di azionare i rimedi civilistici comuni (compreso quello del risarcimento del danno per equivalente commisurato al valore del bene), in sostanza ravvisa una modalità conformativa della proprietà



privata rimessa all'autorità amministrativa, alla quale soltanto sarebbe riservata, ai sensi dell'art. 42-*bis* t.u. espr., la decisione di acquisire la proprietà dell'immobile, previo pagamento dell'indennizzo, o di restituirlo previa rimessione allo stato pristino, salva la residua possibilità per il privato di reagire introducendo un giudizio, con esito incerto e dilatato nel tempo, al solo fine di compulsare la stessa autorità ad assumere detta decisione.

Si osserva, tuttavia, che la Costituzione (art. 42, comma 2) rimette alla legge la conformazione della proprietà privata quanto ai «modi di acquisto, di godimento e [...] limiti [...]» e riconosce all'autorità amministrativa il potere espropriativo (cfr. art. 42, comma 3), ma fintanto che tale potere non venga concretamente esercitato, anche tramite l'acquisizione del bene ex art. 42-*bis* t.u. espr. (eventualmente su impulso del proprietario), è arduo ritenere che al privato siano sottratti i comuni rimedi civilistici a tutela del bene trasformato e reso inservibile alla gamma di usi cui può destinarlo in base alle regole di conformazione della proprietà immobiliare.

In particolare, il proprietario vittima del comportamento illecito dell'Amministrazione ha il diritto di domandare in giudizio il risarcimento del danno, non solo, per la perdita del godimento nel periodo considerato (occupazione illegittima), ma anche per la perdita commisurata all'integrale valore del bene, alla cui titolarità il proprietario ha implicitamente (seppur forzosamente) rinunciato proponendo la domanda risarcitoria per equivalente (cd. *restitutio in integrum* per equivalente). Come rilevato da dottrina autorevole, i trasferimenti coattivi della proprietà sono una categoria generale interna al sistema proprietario e non vi sono ostacoli logici e giuridici a che il proprietario – può aggiungersi: fintanto che l'autorità amministrativa non abbia esercitato il potere acquisitivo ex art. 42-*bis*





t.u. espr. – possa chiedere in giudizio e ottenere il risarcimento del danno per la perdita della proprietà del bene coattivamente trasferito in capo all'autore della lesione.

Diversamente ragionando, il proprietario (danneggiato) sarebbe esposto ai rischi insiti nella titolarità del bene in una situazione determinata dal comportamento illecito dell'autorità amministrativa, senza la possibilità di avvalersi del rimedio principale di far cessare immediatamente la prosecuzione dell'illecito mediante la rinuncia forzata alla proprietà, in alternativa alla sua scelta di ottenere (quando sia possibile) la restituzione del bene previa rimessione in pristino.

Nell'art. 42-*bis* è la fonte legale del potere acquisitivo attribuito all'autorità amministrativa, ma non anche di una implicita conformazione della proprietà privata che, sterilizzando i rimedi riconosciuti dall'ordinamento a chi è danneggiato dall'illecito (e quindi anche al proprietario), abbia l'effetto di premiare il comportamento dell'autorità amministrativa che persista nell'illecito, non emettendo il provvedimento acquisitivo e non indennizzando il privato.

In presenza di uno svuotamento del titolo proprietario che derivi da un comportamento illecito (assimilabile a una espropriazione di valore), non può configurarsi nella mera inerzia dell'autorità amministrativa (che non emetta il provvedimento acquisitivo né provveda alla restituzione del bene) una implicita conformazione o regolamentazione della proprietà privata, non desumibile dall'art. 42-*bis* t.u. espr. che si limita ad attribuire alla stessa autorità un potere nuovo che, se non esercitato, non produce effetti degradatori generalizzati o tali da paralizzare i rimedi attribuiti dall'ordinamento al proprietario.

In conclusione, è conforme a diritto la determinazione del danno commisurata al valore del bene.



5.- Il quinto motivo denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 834 e 2058 c.c. e altri, e omesso esame di fatto decisivo controverso, a proposito della determinazione del danno risarcibile, per avere la Corte territoriale ritenuto che il Comune non avesse interesse a censurare l'applicazione del criterio di calcolo di cui all'art. 5-*bis*, della legge n. 359 del 1992 e per avere seguito il metodo analitico-ricostruttivo anziché quello sintetico-comparativo per la stima dei beni.

5.1.- Il motivo è infondato.

Sul primo profilo, la sentenza impugnata correttamente ha rilevato il difetto di interesse dell'appellante a censurare il criterio seguito dal Tribunale per il calcolo del danno risarcibile ex art. 5-*bis*, comma 7-*bis*, della legge n. 359 del 1992, costituzionalmente illegittimo (cfr. Corte cost. n. 349 del 2007) ma più favorevole per il Comune di Modugno rispetto a quello del valore pieno, in mancanza di appello incidentale dei proprietari.

Sul secondo profilo si ribadisce che la determinazione del valore del fondo è rimessa al prudente e insindacabile apprezzamento del giudice del merito che sceglie se utilizzare il metodo analitico-ricostruttivo, teso ad accertare il valore di trasferimento del fondo, o il metodo sintetico-comparativo, volto invece a desumere dall'analisi del mercato il valore commerciale attraverso il riferimento alle aree omogenee (cfr. Cass. n. 6243 del 2016).

6.- Con il sesto motivo il Comune di Modugno denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 91 c.p.c., 1 e 4 d.m. n. 55 del 2014, per avere liquidato a proprio carico le spese legali in € 2.000,00 a favore di ciascuno dei nove coeredi Di Ciaula-Falagario, nonostante essi fossero stati tutti congiuntamente difesi da un unico collegio difensionale.



6.1.- Il motivo è infondato. La sentenza impugnata ha implicitamente liquidato le spese, complessivamente, in € 18000,00, sebbene nel dispositivo abbia diviso l'importo in € 2000,00 a favore di ciascuno dei nove appellati, in tal modo non esercitando, con apprezzamento che è incensurabile in sede di legittimità, la facoltà di provvedere all'aumento previsto quando più parti aventi identica posizione processuale siano difese dallo stesso avvocato, come nella specie (l'art. 4, comma 2, d.m. n. 55 del 2014 dispone che il compenso unico «può» essere aumentato per ogni soggetto oltre il primo con la percentuale ivi indicata).

7.- In conclusione, il ricorso è rigettato.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano in dispositivo.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso e condanna il ricorrente alle spese, liquidate complessivamente in € 5200,00, oltre accessori di legge.

Dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte del ricorrente, ai sensi dell'art. 13, comma 1 *quater*, del dPR n. 115 del 2002, nel testo introdotto dall'art. 1, comma 17, della legge n. 228 del 2012, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato, in misura pari a quello, ove dovuto, per il ricorso, a norma del comma 1 *bis* dello stesso art. 13.

Roma, 8 aprile 2022

Il Presidente



Civile Ord. Sez. 1 Num. 18168 Anno 2022

Presidente: CAMPANILE PIETRO

Relatore: LAMORGESE ANTONIO PIETRO

Data pubblicazione: 06/06/2022



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**  
**PRIMA SEZIONE CIVILE**

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati

PIETRO CAMPANILE

Presidente

MARINA MELONI

Consigliere

CLOTILDE PARISE

Consigliere

GIULIA IOFRIDA

Consigliere

ANTONIO PIETRO LAMORGESE Consigliere - Rel.

Oggetto

P.A.- occupazione  
acquisitiva - danni  
- Comune -  
regresso

Ud. 08/04/2022 CC  
Cron.

R.G.N. 29641/2017

**ORDINANZA**

sul ricorso 29641/2017 proposto da:

Comune di Modugno, in persona del sindaco pro tempore,  
elettivamente domiciliato in Roma, Via di Monte Fiore n.22, presso lo  
studio dell'avvocato Cuonzo Renzo, rappresentato e difeso  
dall'avvocato Napoli Giuseppe, giusta procura in calce al ricorso;

-ricorrente -

contro

Di Ciaula Albina Chiara, Di Ciaula Maria Raffaella, Di Ciaula Albina e  
Di Ciaula Francesca: quali eredi di Di Ciaula Francesco Paolo, Di Ciaula  
Chiara, Di Ciaula Guarino, Di Ciaula Lucia, Di Ciaula Saveria, Falagarino  
Nicola, elettivamente domiciliati in Roma, Via Cardinal del Luca n.10,  
presso lo studio dell'avvocato Pacifico Alberto, che li rappresenta e



difende unitamente all'avvocato Maggio Emilia, giusta procura in calce al controricorso;

-controricorrenti -

contro

Cooperativa Edilizia Guido Rossa a r.l. in Liquidazione, in persona del liquidatore pro tempore, domiciliata in Roma, Piazza Cavour, presso la Cancelleria Civile della Corte di Cassazione, rappresentata e difesa dall'avvocato Cippone Gianfranco, giusta procura in calce al controricorso;

-controricorrente -

avverso la sentenza n. 1521/2017 della CORTE D'APPELLO di BARI, pubblicata il 09/10/2017;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 08/04/2022 dal cons. LAMORGESE ANTONIO PIETRO.

#### FATTI DI CAUSA

1.- Gli eredi Di Ciaula-Falagario – proprietari pro-quota di suoli interessati da un Peep, approvato in data 31 marzo 1980, dei quali era stata autorizzata l'occupazione d'urgenza, eseguita il 8 agosto 1982, per l'esecuzione da parte dell'assegnataria del diritto di superficie, Cooperativa Edilizia Guido Rossa s.r.l., dei lavori di costruzione di fabbricati – convennero in giudizio il Comune di Modugno e la predetta Cooperativa dinanzi al Tribunale di Bari, per chiedere la loro condanna in solido al pagamento di una somma di denaro pari al valore di mercato dei suoli acquisiti dalla P.A., a titolo di risarcimento dei danni da occupazione appropriativa, oltre a quanto dovuto per l'occupazione legittima.

2.- Il Tribunale di Bari accolse l'eccezione di prescrizione sollevata dalla Cooperativa Guido Rossa e condannò il Comune di Modugno a pagare € 408400,00 a titolo risarcitorio, oltre a quanto dovuto per



l'occupazione legittima, e dichiarò inammissibile la domanda del Comune di essere manlevato dalla Cooperativa.

3.- La Corte d'appello di Bari, con sentenza del 9 ottobre 2017, per quanto ancora interessa, ha rigettato il gravame del Comune di Modugno, confermando la declaratoria di inammissibilità della manleva nei confronti della Cooperativa.

4.- Avverso questa sentenza propone ricorso per cassazione il Comune di Modugno, resistito dagli eredi Di Ciaula-Falagario e dalla Cooperativa Guido Rossa. Le parti hanno depositato memorie.

#### RAGIONI DELLA DECISIONE

1.- Con i primi due motivi il Comune di Modugno denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 1294, 1306, 1310, 2055, 2909, 2937 e 2939 c.c., 32, 112, 167 e 103 c.p.c., in relazione agli artt. 35 e 60 della legge n. 865 del 1971, e omesso esame di fatto decisivo per il giudizio, imputando alla Corte territoriale di avere rigettato la domanda di manleva travisandone la *causa petendi*, la quale era fondata sull'obbligo di garanzia assunto dalla Cooperativa Guido Rossa con la convenzione per notar Fiandaca del 4 novembre 1982, annessa alla delibera comunale n. 173 del 1982, manleva che si assume non impedita dal giudicato formatosi sul rigetto della domanda risarcitoria nei confronti del coobbligato (Cooperativa Guido Rossa) per intervenuta prescrizione eccepita dalla stessa Cooperativa.

1.1.- Tali motivi sono inammissibili nella parte in cui fanno cenno genericamente alla "mancata estinzione del risarcimento dovuto dal Comune" e all'effetto estensivo, in favore dell'ente, della prescrizione eccepita dalla sola G.Rossa", senza precisare se con tali doglianze il Comune abbia contestato anche il mancato rilievo a suo favore della prescrizione del credito risarcitorio azionato dai proprietari e senza illustrare le specifiche ragioni dell'eventuale violazione o falsa



applicazione dei parametri normativi acriticamente elencati nella rubrica.

1.2.- Il motivo è infondato nella parte in cui denuncia, con modalità rispettose del principio di specificità e autosufficienza, il rigetto della domanda di manleva proposta dal Comune nei confronti della Cooperativa Guido Rossa. La Corte territoriale ha, in effetti, ignorato la circostanza che la domanda di manleva si fondava anche su uno specifico titolo negoziale, con il quale la Cooperativa si era obbligata a rimborsare al Comune il costo di acquisizione del suolo, in misura pari all'indennità definitiva di esproprio ovvero alla somma comunque riconosciuta ai proprietari espropriati (come da art. 4 della citata convenzione riportato nel motivo). In tale omissione è ravvisabile un omesso esame di fatto decisivo che rende la motivazione inadeguata rispetto alla soglia del minimo costituzionale, denunciabile con il mezzo di cui all'art. 360, n. 5, c.p.c. E' opportuno aggiungere che nella mancata proposizione da parte del Comune della eccezione di prescrizione (o nella mancata adesione all'eccezione sollevata dalla Cooperativa) e nel conseguente giudicato favorevole a quest'ultima non è ravvisabile una rinuncia tacita all'azione di regresso verso il coobbligato "eccipiente".

2.- Il terzo motivo denuncia violazione degli artt. 1 Protocollo Addizionale Cedui, 827, 834 e 2058 c.c., 39 della legge n. 2359 del 1865, 55 del dPR n. 327 del 2001 (t.u. espr.) e 35 della legge n. 865 del 1975, e omessa motivazione su questione decisiva, per avere riconosciuto il risarcimento del danno da occupazione acquisitiva, che è un istituto censurato dalla Corte Edu in quanto realizza una indebita forma di espropriazione indiretta, con la conseguenza che il risarcimento del danno spettante al proprietario non potrebbe consistere nel valore pieno del bene, non avendo egli perduto la



proprietà del bene, ma solo nel pregiudizio per la perdita della disponibilità del bene allo scadere dell'occupazione legittima, risultando erronea la determinazione del danno per la perdita della proprietà disposta a favore degli eredi Di Ciaula-Falagario.

2.1.- Il motivo è infondato, alla luce del principio secondo cui, nei casi di occupazione acquisitiva e usurpativa, alla P.A. non è consentito negare al privato il risarcimento del danno preteso dal proprietario, invocando il mancato formale trasferimento nel proprio patrimonio del bene illegittimamente occupato, sul presupposto che il menzionato istituto sia stato ritenuto contrario ai principi costituzionali e della Cedu e, tuttavia, mantenendo il predetto bene nella propria disponibilità per destinarlo in modo definitivo e irreversibile ad un fine pubblico. Ed infatti, l'Amministrazione non può imputare al privato danneggiato il mancato esperimento del rimedio restitutorio in forma specifica, che l'ordinamento interno ed internazionale gli accorda a tutela della proprietà, al fine di essere esonerata dall'obbligazione di risarcimento del danno per equivalente per la perdita della proprietà cui il privato implicitamente e forzosamente rinuncia proponendo la domanda di risarcimento per equivalente, in quanto la scelta dei rimedi a tutela della proprietà è pur sempre riservata al privato danneggiato (Cass. n. 144 del 2020, n. 6301 del 2014).

Alcune recenti decisioni del giudice amministrativo (cfr. Cons. di Stato, Ad. Pl., n. 2 del 2020) affermano invece che il trasferimento della proprietà del bene alla pubblica amministrazione non può essere l'effetto di una rinuncia abdicativa formulata dal soggetto privato, neppure sotto forma di domanda di risarcimento per il danno subito, atteso che il principio di legalità, di cui è espressione in materia l'art. 42 della Costituzione e rimarcato dalla Corte Edu, richiede una base legale certa perché si determini l'acquisto della proprietà in capo





all'espropriante, base legale che l'ordinamento prevederebbe esclusivamente nel provvedimento di acquisizione sanante ex art. 42-*bis* t.u. espr., ovvero in un contratto traslativo. La conseguenza è che la scelta di acquisire il bene occupato ed utilizzato *sine titulo* o restituirlo sarebbe rimessa esclusivamente all'Autorità amministrativa (o al commissario *ad acta*), sicché né il giudice amministrativo né il proprietario potrebbero sostituire le proprie valutazioni a quelle attribuite alla competenza e alle responsabilità dell'Autorità individuata dall'art. 42-*bis* citato (di conseguenza, Cons. di Stato, sez. II, n. 6863 del 2020, ha ritenuto inammissibile la domanda avente contenuto solo risarcitorio proposta dal proprietario di un fondo illegittimamente occupato dalla P.A.).

Su questa ricostruzione è possibile formulare alcune osservazioni.

L'occupazione del bene, pur se illecita o illegittima, da parte dell'autorità espropriante (che, in mancanza della dichiarazione di pubblica utilità o comunque senza emettere il decreto di esproprio né provvedere alla restituzione del bene, lo trasformi irreversibilmente per destinarlo a finalità pubbliche) produce l'effetto immediato di sottrarre al privato il diritto di godimento sul bene per un tempo indeterminato e ogni facoltà connessa allo status proprietario (è arduo ammettere lo *jus tollendi*, ex art. 936 c.c., con riferimento alle opere realizzate per fini pubblici), svuotando anche la facoltà dispositiva sul bene stesso.

La succitata giurisprudenza amministrativa, escludendo la possibilità per il privato di azionare i rimedi civilistici comuni (compreso quello del risarcimento del danno per equivalente commisurato al valore del bene), in sostanza ravvisa una modalità conformativa della proprietà privata rimessa all'autorità amministrativa, alla quale soltanto sarebbe riservata, ai sensi dell'art. 42-*bis* t.u. espr., la decisione di acquisire la proprietà dell'immobile, previo pagamento dell'indennizzo, o di



restituirlo previa rimessione allo stato pristino, salva la residua possibilità per il privato di reagire introducendo un giudizio, con esito incerto e dilatato nel tempo, al solo fine di compulsare la stessa autorità ad assumere detta decisione.

Si osserva, tuttavia, che la Costituzione (art. 42, comma 2) rimette alla legge la conformazione della proprietà privata quanto ai «modi di acquisto, di godimento e [...] limiti [...]» e riconosce all'autorità amministrativa il potere espropriativo (cfr. art. 42, comma 3), ma fintanto che tale potere non venga concretamente esercitato, anche tramite l'acquisizione del bene ex art. 42-*bis* t.u. espr. (eventualmente su impulso del proprietario), è arduo ritenere che al privato siano sottratti i comuni rimedi civilistici a tutela del bene trasformato e reso inservibile alla gamma di usi cui può destinarlo in base alle regole di conformazione della proprietà immobiliare.

In particolare, il proprietario vittima del comportamento illecito dell'Amministrazione ha il diritto di domandare in giudizio il risarcimento del danno, non solo, per la perdita del godimento nel periodo considerato (occupazione illegittima), ma anche per la perdita commisurata all'integrale valore del bene, alla cui titolarità il proprietario ha implicitamente (seppur forzosamente) rinunciato proponendo la domanda risarcitoria per equivalente (cd. *restitutio in integrum* per equivalente). Come rilevato da dottrina autorevole, i trasferimenti coattivi della proprietà sono una categoria generale interna al sistema proprietario e non vi sono ostacoli logici e giuridici a che il proprietario – può aggiungersi: fintanto che l'autorità amministrativa non abbia esercitato il potere acquisitivo ex art. 42-*bis* t.u. espr. – possa chiedere in giudizio e ottenere il risarcimento del danno per la perdita della proprietà del bene coattivamente trasferito in capo all'autore della lesione.



Diversamente ragionando, il proprietario (danneggiato) sarebbe esposto ai rischi insiti nella titolarità del bene in una situazione determinata dal comportamento illecito dell'autorità amministrativa, senza la possibilità di avvalersi del rimedio principale di far cessare immediatamente la prosecuzione dell'illecito mediante la rinuncia forzata alla proprietà, in alternativa alla sua scelta di ottenere (quando sia possibile) la restituzione del bene previa rimessione in pristino.

Nell'art. 42-*bis* è la fonte legale del potere acquisitivo attribuito all'autorità amministrativa, ma non anche di una implicita conformazione della proprietà privata che, sterilizzando i rimedi riconosciuti dall'ordinamento a chi è danneggiato dall'illecito (e quindi anche al proprietario), abbia l'effetto di premiare il comportamento dell'autorità amministrativa che persista nell'illecito, non emettendo il provvedimento acquisitivo e non indennizzando il privato.

In presenza di uno svuotamento del titolo proprietario che derivi da un comportamento illecito (assimilabile a una espropriazione di valore), non può configurarsi nella mera inerzia dell'autorità amministrativa (che non emetta il provvedimento acquisitivo né provveda alla restituzione del bene) una implicita conformazione o regolamentazione della proprietà privata, non desumibile dall'art. 42-*bis* t.u. espr. che si limita ad attribuire alla stessa autorità un potere nuovo che, se non esercitato, non produce effetti degradatori generalizzati o tali da paralizzare i rimedi attribuiti dall'ordinamento al proprietario.

In conclusione, è conforme a diritto la determinazione del danno commisurata al valore del bene.

3.- Il quarto motivo denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 834 e 2058 c.c. e di altre disposizioni, e omesso esame di fatto decisivo controverso, a proposito della determinazione del danno



risarcibile, per avere la Corte territoriale ritenuto che il Comune non avesse interesse a censurare l'applicazione del criterio di calcolo di cui all'art. 5-*bis* (comma 7-*bis*) della legge n. 359 del 1992 e per avere seguito il metodo analitico-ricostruttivo anziché quello sintetico-comparativo per la stima dei beni.

3.1.- Il motivo è infondato.

Sul primo profilo, la sentenza impugnata correttamente ha rilevato il difetto di interesse dell'appellante a censurare il criterio seguito dal Tribunale per il calcolo del danno risarcibile ex art. 5-*bis*, comma 7-*bis*, della legge n. 359 del 1992, costituzionalmente illegittimo (cfr. Corte cost. n. 349 del 2007) ma più favorevole per il Comune di Modugno rispetto a quello del valore pieno, in mancanza di appello incidentale dei proprietari.

Sul secondo profilo si ribadisce che la determinazione del valore del fondo è rimessa al prudente e insindacabile apprezzamento del giudice del merito che sceglie se utilizzare il metodo analitico-ricostruttivo, teso ad accertare il valore di trasferimento del fondo, o il metodo sintetico-comparativo, volto invece a desumere dall'analisi del mercato il valore commerciale attraverso il riferimento alle aree omogenee (cfr. Cass. n. 6243 del 2016).

4.- Il quinto motivo, riguardante la liquidazione delle spese, è assorbito.

5.- In conclusione, la sentenza impugnata è cassata in relazione ai primi due motivi accolti, con rinvio alla Corte d'appello di Bari per un nuovo esame.

P.Q.M.

La Corte accoglie i primi due motivi del ricorso, rigetta gli altri e cassa la sentenza impugnata, con rinvio alla Corte d'appello di Bari, in diversa composizione, anche per le spese



Numero registro generale 29641/2017

Numero sezionale 1349/2022

Numero di raccolta generale 18168/2022

Data pubblicazione 06/06/2022

Roma, 8 aprile 2022

Il Presidente

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

