



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**  
**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**  
**PRIMA SEZIONE CIVILE**

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati

Oggetto

|                        |                   |
|------------------------|-------------------|
| Dott. Marco Marulli    | Presidente        |
| Dott. Luciano Varotti  | Consigliere       |
| Dott. Antonio Costanzo | Consigliere       |
| Dott. Laura Scalia     | Consigliere       |
| Dott. Luigi D'Orazio   | Consigliere Rel.- |

Occupazione  
acquisitiva; decreto di  
acquisizione sanante  
ex art. 42-bis d.P.R.  
n. 327/2001;  
giudicato Tar

PU 16/12/2025 CC

Cron. n.  
31025/2020

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

sul ricorso n. 763/2020 r.g. proposto da:

██████████ (eredi di ██████████  
██████████ (erede di ██████████ e ██████████  
██████████ (erede di ██████████ ██████████ (erede di ██████████  
██████████ (erede di ██████████ ██████████  
██████████ rappresentati e difesi, giusta procura in calce al ricorso dall'Avv.  
██████████ il quale dichiara di voler ricevere le notifiche e le  
comunicazioni relative al presente procedimento all'indirizzo di posta  
elettronica certificata indicato, elettivamente domiciliati in Roma, via  
██████████, presso lo studio dell'Avv. ██████████.



**-ricorrenti-**

**CONTRO**

Consorzio [REDACTED] in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avv. [REDACTED] giusta mandato in calce al controricorso, il quale dichiara di voler ricevere le comunicazioni delle notificazioni relative al presente procedimento all'indirizzo di posta elettronica certificata indicato, elettivamente domiciliato in Roma, via [REDACTED], presso l'Avv. [REDACTED]

**-controricorrente-**

**E**

Regione Campania, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avv. [REDACTED] e dall'Avv. [REDACTED] le quali dichiarano di voler ricevere le comunicazioni e le notificazioni relative al presente procedimento agli indirizzi di posta elettronica certificata indicati, elettivamente domiciliate in Roma, Via [REDACTED] presso l'Ufficio di Rappresentanza della Regione Campania

**-controricorrente-**

avverso la sentenza della Corte di appello di Napoli del 21/8/2019

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 16/12/2025 dal Consigliere dott. Luigi D'Orazio

udito il P.M., in persona del Sostituto Procuratore Generale, dott. Andrea Postiglione, che ha chiesto il rigetto del ricorso;

Udito l'Avv. [REDACTED] per i ricorrenti, che ha chiesto l'accoglimento del ricorso.

**FATTI DI CAUSA:**



1. Il Tar Campania con sentenza n. 6888/2002, confermata poi dal Consiglio di Stato, con sentenza n. 1487/2008, annullava il decreto del presidente della giunta regionale della Campania n. 212, del 13/3/2002, relativo all'occupazione di urgenza dei terreni dei ricorrenti.

Il ricorso, infatti, era presentato da [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]  
[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]  
[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]  
[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]  
[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]  
[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]  
[REDACTED]

Il Tar rilevava l'inesistenza di una valida dichiarazione di pubblica utilità.

In particolare, forniva una restrittiva interpretazione del combinato disposto dell'art. 10, comma 9, della legge regionale Campania n. 16 del 1998 e dell'art. 77, comma 2, della legge regionale Campania n. 10 del 2001, recante un'interpretazione autentica della prima disposizione, reputando che la proroga della validità dei piani esistenti riguardava i piani dall'1/1/1991 al 25/8/1998, mentre, nella specie, il piano regolatore approvato il 16/1/1968, integrato il 28/7/1970, era scaduto dopo 10 anni, quindi il 28/7/1980.

Il Consiglio di Stato sollevava questione di legittimità costituzionale dei due articoli delle leggi regionali Campania n. 16 del 1998 e n. 10 del 2001.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 314 del 2007 dichiarava l'illegittimità costituzionale del combinato disposto dei due articoli citati.



Il Consiglio di Stato, con sentenza n. 1487 del 2008, confermava la sentenza del Tar, che aveva annullato il decreto di autorizzazione all'occupazione di urgenza.

2. Venivano emessi i decreti di espropriazione n. 89 e 90 del 12/3/2007, con i quali si disponeva l'acquisizione dei terreni in favore del Consorzio [REDACTED]

Il Tar Campania, con sentenza n. 8904 del 22/5/2008, annullava il decreto di esproprio n. 90 del 12/3/2007.

Il ricorso veniva proposto da [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]  
[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]  
[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] (poi deceduta), [REDACTED] [REDACTED]  
(poi deceduto), [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]  
[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] (eredi di  
[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] e [REDACTED] [REDACTED]

Veniva invece dichiarato improcedibile il ricorso proposto da  
[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]  
[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]  
[REDACTED] in quanto essi avevano sottoscritto l'accordo bonario per la  
cessione dei terreni.

Quanto agli altri ricorrenti si faceva riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 314 del 2007 che aveva reputato illegittime le proroghe del piano regolatore, nonché alla sentenza della Corte costituzionale n. 349 del 24/10/2007 che imponeva il ristoro integrale del danno, in ragione dell'occupazione acquisitiva.

La sentenza chiariva che il terreno doveva essere restituito, ma non era stata presentata domanda di restituzione.

Spettava ai ricorrenti il risarcimento del danno anche per l'utilizzazione illegittima del suolo, da calcolare in misura pari agli interessi legali annualmente calcolati in relazione al valore venale del bene.



Il Tar enunciava «i seguenti principi cui la Regione ed il Consorzio [redacted] [...] si dovra[nno] attenere nel prosieguo: a) entro il termine di 60 giorni [...] La Regione ed il Consorzio [redacted] ed i ricorrenti potranno addivenire ad un accordo, in base al quale la proprietà passa i primi ed ai ricorrenti è corrisposta la somma specificamente individuata dell'accordo stesso, la quale dovrà essere determinata in base alle disposizioni del Testo Unico sugli espropri (in specie, ai sensi dell'art. 43, comma 6 del d.P.R. n. 327/2001) e comunque nel rispetto del principio del ristoro integrale del danno subito [...] la somma da liquidare ai ricorrenti, ai sensi dell'art. 40 legge n. 2359/1865, dovrà ricomprendere, altresì, il danno per il periodo di utilizzazione senza titolo del bene».

Ove detto accordo non fosse stato raggiunto, i resistenti Regione e Consorzio [redacted] avrebbero potuto emettere un formale motivato decreto, con cui disporre l'acquisizione coattiva dell'immobile.

2.2. La sentenza del Tar n. 8904 del 2008 veniva confermata dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 2958 del 16/5/2011 (benché successivamente in altra pronuncia del giudice amministrativo – TAR n. 4730 del 2014 - si farà riferimento, erroneamente, al 16/5/2010).

2.3. Inoltre, la sentenza del Tar Campania n. 8904 del 2008 veniva in parte modificata, in accoglimento del ricorso per revocazione presentato dai ricorrenti che avevano visto dichiararsi improcedibile il proprio ricorso, con la sentenza del Consiglio di Stato n. 3765 del 2013.

3. Taluni dei ricorrenti, poi, propongono giudizio di ottemperanza, per l'esecuzione della sentenza del Tar Campania n. 8904 del 2008.

Ed in particolare si trattava di [redacted]  
[redacted] [redacted] [redacted] [redacted] [redacted] [redacted]  
[redacted] [redacted] [redacted] [redacted] [redacted] [redacted] [redacted] [redacted]





rilevava un danno per la perdita del possesso ed un danno per indisponibilità della proprietà.

Venivano quindi determinate le somme da corrispondere ai singoli ricorrenti «quali risultano dagli importi a ristoro per la perdita della proprietà più gli importi per l'indennità di occupazione legittima; importi quantificati sulla base dell'attuale valore venale dei suoli ed ammontanti come da schema riepilogativo».

Il CTU, poi, con i chiarimenti in data 15/9/2011, si riferiva ai suoli siti in [REDACTED] [REDACTED] per i quali veniva accertata «la trasformazione non irreversibile di natura fisica a seguito dell'occupazione (in seguito dichiarata illegittima) nel 2002».

Per essi veniva accertata la destinazione urbanistica come area di natura edificatoria.

Ciò in quanto il Comune di [REDACTED] non era più aderente al Consorzio [REDACTED]

Il Tar condannava la Regione Campania e il Consorzio [REDACTED] al pagamento, in favore dei ricorrenti, delle somme determinate come da CTU.

4. Con successiva pronuncia n. 2115 del 2013 veniva nominato il commissario ad acta.

Il commissario ad acta emetteva il provvedimento n. 1 del 18/12/2013, ma non adottava il decreto di acquisizione sanante ex art. 43 del d.P.R. n. 327 del 2001, reputando che il passaggio della proprietà dei terreni era avvenuto a seguito della sentenza del Tar Campania n. 5357 del 2011, che aveva definito il giudizio di ottemperanza.

Successivamente veniva emesso il decreto di acquisizione sanante ex art. 42-*bis* del d.P.R. n. 327 del 2001 n. 64 del 12/2/2014, per la realizzazione della filiera del sistema moda e dei servizi collegati, con quantificazione di euro 22,48 al metro quadrato,



per l'indennità di esproprio, oltre che euro 17,92 m<sup>2</sup> per l'occupazione illegittima dal 27/5/2002 al 12/2/2014.

5. Solo alcuni degli originari ricorrenti impugnavano – con il reclamo ex art. 114 c.p.a. - sia il provvedimento del commissario ad acta del 18/12/2013, nella parte in cui non aveva emesso il decreto di acquisizione sanante, sia il successivo provvedimento di acquisizione sanante ex art. 42-*bis* n. 64 del 12/2/2014.

Si trattava di [redacted] [redacted] [redacted] [redacted]  
[redacted] [redacted] [redacted] [redacted] [redacted] [redacted] [redacted] [redacted]  
[redacted] [redacted] [redacted] [redacted] [redacted] [redacted] (eredi di [redacted]  
[redacted] [redacted] [redacted] [redacted] [redacted] [redacted] [redacted] (eredi  
di [redacted] [redacted] [redacted] [redacted] [redacted] [redacted] [redacted]  
[redacted] (eredi di [redacted] [redacted] [redacted] [redacted]  
[redacted] [redacted] [redacted] [redacted] [redacted] [redacted] e [redacted] [redacted]  
(eredi di [redacted] [redacted]

Restavano fuori dal giudizio i [redacted] gli [redacted] e i [redacted]

5.1. Il Tar Campania, con la ordinanza n. 4730 del 5/9/2014 (trattandosi di reclamo proposto dalla Regione contro provvedimenti del commissario *ad acta* ex art. 114 c.p.a.), poi confermata dalla sentenza del Consiglio di Stato n. n. 1497 del 2015 (per tardività dell'appello; con rigetto della richiesta di revocazione, con sentenza del Consiglio di Stato n. 1340 del 2019), riteneva che il commissario ad acta, erroneamente, non aveva emesso il provvedimento di acquisizione sanante ex art. 43 d.P.R. n. 327 del 2001.

Il successivo provvedimento ex art. 42-*bis* del 12/2/2014 (art. 42-*bis* introdotto con l'art. 34 del d.l. 6/7/2011, n. 98, convertito in legge n. 111 del 15/7/2011) emesso dalla Regione Campania era valido in linea generale, ma era nullo con riferimento alla quantificazione degli indennizzi, perché la Corte costituzionale con la



sentenza del 13/10/2010 (n. 293 del 2010, che dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 43 per eccesso di delega) non poteva interferire con il giudicato già formatosi in ordine alla sentenza del Tar Campania n. 8904 del 2008, che si era formato il 16/5/2010, a seguito della pronuncia del Consiglio di Stato n. 2958 del 16/5/2010 (in realtà il giudicato si era formato il 16/5/2011).

Dovevano quindi applicarsi, quanto al ristoro dei danni, i criteri diversi di cui alla sentenza del Tar Campania n. 8904 del 2008.

Per il Tar n. 4730 del 2014, quindi, «i provvedimenti di acquisizione coattiva in funzione sanante [...] devono ritenersi legittimi in quanto la loro emissione non interferisce con il giudicato in parola atteso che l'emissione in quanto tale è stata prevista anche nel giudicato formatosi sulla sentenza n. 8904/2008, in conformità all'art. 43 del d.P.R. n. 327 del 2001 all'epoca vigente».

Per il principio di economia dei mezzi giuridici e della conservazione degli atti e dei valori giuridici, i decreti regionali restavano fermi per quanto riguardava il dispositivo di acquisizione coattiva delle aree in funzione sanante.

Per il Tar, dunque, «in definitiva l'attività di esecuzione posta in essere dal commissario *ad acta* interferisce prevalendo sul procedimento amministrativo attivato e concluso dalla Regione Campania, nella parte in cui quantifica le somme da corrispondere ai proprietari espropriati in maniera diversa e più onerosa per la Regione, mentre non interferisce per quanto riguarda la definizione del procedimento (ai sensi dell'art. 43 o, in alternativa-come nella specie-dell'art. 42-*bis* del d.P.R. n. 327 del 2001)».

6. Il Tar Campania, con la sentenza n. 3814 del 2017, provvedendo anche quanto alle posizioni di [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] che avevano presentato autonomi ricorsi, chiedendo il risarcimento del danno per



occupazione illegittima e la restituzione del bene previa rimessa in pristino dello stato dei luoghi, dichiarava il proprio difetto di giurisdizione.

Ciò in quanto i ricorrenti si dolevano, oltre che di profili di illegittimità del decreto di acquisizione sanante n. 64 del 12/2/2014, anche dell'errata quantificazione degli indennizzi relativi all'occupazione e all'acquisizione del bene, nonché al pregiudizio non patrimoniale subito, «lamentando in particolare, quanto all'irrisorietà della somma liquidata, che l'ammontare della somma indicata sarebbe di gran lunga inferiore al valore determinato dalla CTU espletata nel giudizio di ottemperanza connesso, non essendosi tenuto conto, tra l'altro, nemmeno della voce relativa lucro cessante».

7. Il ricorso per opposizione alla stima veniva, quindi, presentato da tre gruppi di ricorrenti.

Da un lato, coloro che avevano partecipato ai giudizi amministrativi, per i quali si era svolto anche il giudizio di ottemperanza della sentenza del Tar Campania n. 8904 del 2008, definito con la sentenza del Tar Campania n. 5357 del 2011, oltre che il giudizio di cui alla sentenza del Tar Campania n. 4730 del 5/9/2014, con riferimento al decreto di acquisizione sanante ex art. 42-*bis* d.P.R. n. 327 del 2001, n. 64 del 12/2/2014.

Un secondo gruppo di ricorrenti era quello che non aveva partecipato al giudizio di ottemperanza della sentenza n. 8904 del 2008 definitivo con sentenza del TAR n. 4730 del 2014 (

██████████ ██████████ ██████████ ██████████ ██████████ ██████████ ██████████  
██████████ ██████████

Un terzo gruppo che, poi, aveva agito con ricorsi separati avverso il decreto di acquisizione sanante ex art. 42-*bis* del d.P.R. n. 327 del 2001, per il quale il Tar Campania con sentenza n. 3814 del 2017,



aveva dichiarato il proprio difetto di giurisdizione, in relazione alla quantificazione dell'indennizzo.

8. La Corte d'appello di Napoli, con ordinanza del 21/8/2019, distingueva i tre gruppi di ricorrenti.

8.1. Con riferimento ai ricorrenti che erano stati parti del procedimento definito con ordinanza n. 4730 del 2014, in sede di ottemperanza, passata in giudicato, la Corte di merito rilevava proprio che la fattispecie non poteva essere interessata dalla sentenza della Corte costituzionale del 2010 (dell'ottobre), in quanto a quella data era già passata in giudicato la sentenza n. 8904 del 17/7/2008, confermata dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 2958 del 2011.

Si trattava di rapporto ormai esaurito.

Era dunque legittimo il provvedimento di acquisizione sanante solo limitatamente alla definizione del procedimento ablatorio, mentre era stato dichiarato nullo in relazione alla determinazione degli importi risarcitori, essendo stati gli stessi definiti con autorità di giudicato (sentenza Tar n. 5357 del 2011, in sede di ottemperanza).

Era dunque inammissibile l'opposizione dinanzi alla Corte d'appello per la quantificazione degli importi portati dal provvedimento di acquisizione sanante ex art. 42-*bis* del d.P.R. n. 327 del 2001 emesso il 12/2/2014; tale quantificazione era stata dichiarata nulla per contrasto con il precedente giudicato di cui alla sentenza del Tar n. 5357 del 2011 (giudizio in ottemperanza).

8.2. Per la Corte d'appello, poi, in relazione ai ricorrenti che non avevano partecipato al giudizio di ottemperanza, definito con la sentenza del Tar Campania n. 5357 del 2011, ad essi il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 3765 del 2013, che aveva accolto l'istanza di revocazione della sentenza n. 8904 del 22/5/2008, aveva esteso



gli effetti dell'annullamento del decreto di esproprio n. 90 del 12/3/2007.

Era, dunque, «passata in giudicato» la sentenza n. 3765 del 2013 del Consiglio di Stato, «statuente in ordine al diritto ad ottenere il risarcimento dei danni in relazione alla vicenda ablativa, con indicazione dei criteri per determinare», sicché tale gruppo di ricorrenti poteva promuovere un giudizio di ottemperanza per ottenerne la quantificazione.

Era inammissibile l'opposizione alla stima, dovendosi disapplicare il provvedimento dirigenziale, già dichiarato nullo in relazione al primo gruppo di ricorrenti, inerente alla determinazione degli importi risarcitori dovuti per l'acquisizione.

8.3. Quanto alla posizione dei ricorrenti [REDACTED] [REDACTED] e [REDACTED] [REDACTED] il giudizio da loro promosso per ottenere l'annullamento del decreto di acquisizione sanante n. 64 del 2014, definito con sentenza del Tar Campania n. 3814 del 2017, era stato dichiarato il difetto di giurisdizione in relazione alla domanda di determinazione della giusta indennità dovute.

Le domande proposte nei confronti del Consorzio [REDACTED] erano infondate, in quanto il convenuto era carente di legittimazione passiva.

La legittimazione passiva spettava unicamente alla Regione Campania, quale soggetto che aveva emesso il provvedimento ablatorio e al cui patrimonio indisponibile i beni erano stati trasferiti.

Con riferimento alle domande proposte nei confronti della Regione Campania, la Corte d'appello con ordinanza dell'8/1/2019 aveva disposto la sospensione del procedimento in attesa della definizione di quello pendente davanti al Tar.

L'intervenuta impugnazione della sentenza del Tar Campania n. 3814 del 2017, con la possibilità di una sua eventuale riforma, con



l'annullamento del decreto di acquisizione sanante, aveva influenza sul giudizio di determinazione dell'indennità; sicché doveva confermarsi la sospensione del giudizio.

Pertanto, la Corte d'appello rigettava le domande proposte da tutti i ricorrenti nei confronti del Consorzio [REDACTED] condannandoli alle spese del giudizio d'appello.

Dichiarava inammissibili le domande proposte dai ricorrenti nei confronti della Regione Campania, con relativa condanna alle spese.

9. Avverso tale sentenza hanno proposto ricorso per cassazione

[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]  
[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] (eredi di [REDACTED]  
[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] (erede di [REDACTED] [REDACTED] e [REDACTED] [REDACTED]  
[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] (erede di [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]  
(erede di [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] (erede di [REDACTED]  
[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] depositando anche memoria scritta.

10. Hanno resistito con controricorso sia la Regione Campania sia il Consorzio [REDACTED]

### **RAGIONI DELLA DECISIONE:**

1. Con il primo motivo di impugnazione si deduce la «violazione dell'art. 360, primo comma, n. 5, c.p.c., per omesso esame di un fatto storico principale di carattere decisivo: mancato passaggio in giudicato sentenza Tar n. 8904/2008».

La Corte territoriale, dopo aver diviso ricorrenti in due distinti gruppi, ha dichiarato inammissibile il ricorso relativo alla richiesta di determinazione delle indennità di esproprio di cui al decreto di acquisizione sanante n. 64 del 2014, proposto dal primo gruppo:

[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]  
[REDACTED] [REDACTED] e [REDACTED] [REDACTED]



Per la Corte d'appello l'inammissibilità si fondava sul seguente sillogismo.

Da un lato, tali ricorrenti sono stati parti nel procedimento definito con ordinanza del Tar Campania n. 4730 del 5/9/2014, passata in giudicato, con cui si era deciso il reclamo proposto dalla Regione Campania, ex art. 114 cpa, avverso il provvedimento emesso dal commissario *ad acta* n. 1 del 18/12/2013, con cui si era data attuazione alla decisione resa dal Tar Campania n. 5357 del 2011, di ottemperanza alla sentenza del Tar Campania n. 8904 del 2008.

Dall'altro, proprio nell'ordinanza del Tar Campania n. 4730 del 2014, era stata dichiarata la nullità del decreto di acquisizione sanante n. 64 del 2014, ma esclusivamente nella parte in cui determinava la quantificazione delle somme da corrispondere ai ricorrenti, a titolo risarcitorio, in misura diversa da quella prevista dalla sentenza del Tar Campania n. 8904 del 2008 e successivamente determinata dall'ordinanza sempre del Tar Campania n. 5357 del 2011, resa in sede di giudizio di ottemperanza.

Il Tar Campania, dunque, con l'ordinanza n. 4730 del 2014 ha fatto riferimento ad un giudicato, formatosi in data 16 maggio 2010, con riguardo alla sentenza del Consiglio di Stato n. 2958 del 2011, che aveva confermato la sentenza del Tar Campania n. 8904 del 22/5/2008.

Una volta ritenuto che la sentenza del Tar Campania n. 8904 del 2008 era passata in giudicato il 16/5/2010, sulla stessa non poteva certo influire la sentenza della Corte costituzionale che aveva dichiarato l'illegittimità dell'art. 43 del d.P.R. n. 327 del 2001, nell'ottobre del 2010.

Proprio questa è la censura fatta dai ricorrenti, in quanto la Corte d'appello avrebbe ommesso di esaminare il fatto storico principale



decisivo, ossia che «la sentenza del Tar Campania n. 8904/2008, depositata a mezzo pec nel PCT (all. 9), è passata in giudicato in data 16 maggio 2011 (più rettamente il 16 luglio 2011 ai sensi dell'art. 324 c.p.c.), a seguito della sentenza del Cons. Stato n. 2958/2011 di rigetto dell'appello (All. 10) e non il 16 maggio 2010 erroneamente indicato; che, conseguentemente, il passaggio in giudicato della sentenza n. 8904/2008 è successivo alla declaratoria di incostituzionalità dell'art. 43 del T.U. n. 327/2001 (Corte costituzionale n. 293 dell'8/10/2010), che il rapporto attinente l'occupazione in questione non era affatto esaurito al momento della dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 43 del predetto T.U., ma si è concluso a seguito di sentenza del Tar Campania n. 3814 del 17 luglio 2017 con la quale è stata dichiarata la legittimità del provvedimento di acquisizione sanante».

Ciò in quanto la Corte d'appello ha acriticamente recepito l'ordinanza del Tar Campania n. 4730 del 2014 che, erroneamente, ha dichiarato che la sentenza del Tar n. 8904/2008 era passata in giudicato «in data 16 maggio 2010, ancor prima della declaratoria di incostituzionalità dell'art. 43 del d.P.R. n. 327/2001 e che il rapporto relativo all'occupazione *de qua* doveva ritenersi esaurito con conseguente inapplicabilità dell'art. 42-*bis* del predetto T.U., introdotto dall'art. 34 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98».

Se invece la Corte territoriale avesse tenuto conto, come dimostrato dal deposito delle sentenze in atti, che il passaggio in giudicato della sentenza del Tar n. 8904 2008 era posticipato «di circa un anno rispetto alla dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 43» del d.P.R. n. 327 del 2001 e che il decreto acquisitivo n. 64 del 2014 era stato adottato nella vigenza dell'art. 42-*bis* n. 327 del 2001, la controversia avrebbe avuto un differente esito.



La Corte territoriale avrebbe dovuto applicare l'art. 42-*bis* del d.P.R. n. 327 2001, in quanto l'art. 43 era stato dichiarato incostituzionale da oltre un anno rispetto al deposito della sentenza del Consiglio di Stato n. 2958 del 2011, di conferma della sentenza del Tar Campania n. 8904/2008.

L'oggetto del giudizio, infatti, è la contestazione della misura dell'indennizzo per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale dovuto è sensi dell'art. 42-*bis*, che ha natura indennitaria e non risarcitoria.

Il risarcimento del danno quantificato dalla sentenza del Tar Campania n. 53 5/7/2011 era limitato, invece «al solo pregiudizio patrimoniale e non anche a quello non patrimoniale».

2. Con il secondo motivo di impugnazione si deduce la «violazione di legge (art. 360, primo comma, n. 3, c.p.c., in relazione all'art. 97 della Costituzione ed art. 42-*bis* del T.U. n. 327/2001)».

La Corte territoriale ha dichiarato inammissibile l'opposizione avverso l'indennizzo determinato con il decreto di acquisizione sanante n. 64 del 2014, in quanto tale quantificazione degli «importi risarcitori» era stata già dichiarata nulla dall'ordinanza del Tar Campania n. 4730 del 2014, «per contrasto con gli importi risarcitori già definiti con sentenza dello stesso Tar n. 5357/2011, passata in giudicato».

Il provvedimento di acquisizione sanante è il frutto di un procedimento espropriativo semplificato, assorbendo in sé sia la dichiarazione di pubblica utilità, sia il decreto di esproprio, sintetizzando in un unico atto lo svolgimento dell'intero procedimento, con carattere eccezionale, perché volta ripristinare, con efficacia *ex nunc*, la legalità violata.

Per i ricorrenti, dunque, l'ordinanza della Corte d'appello sarebbe illegittima per violazione dell'art. 42-*bis* del d.P.R. n. 327 del 2001,



non sussistendo impedimenti «per far ricorso alla previsione recata dall'art. 42-*bis*».

Tale disposizione trova applicazione anche «ai fatti anteriori alla sua data di entrata in vigore per i quali siano pendenti processi» non operando l'istituto se «vi è un giudicato che abbia già disposto la restituzione del bene».

Tuttavia, nella specie, non è stato mai adottato un provvedimento giudiziale restitutorio.

L'unico giudicato tra le parti è «quello relativo alla quantificazione del risarcimento del danno per abusiva occupazione».

Tuttavia, tale giudicato non ha statuito sull'intero rapporto controverso relativo all'occupazione, «tant'è che non ha impedito alla p.a. di adottare il decreto n. 64 del 12/2/2014 di acquisizione sanante, dichiarato legittimo dal G.A., né impedisce che il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale sia regolato dalle sopravvenute disposizioni previste dall'art. 42-*bis*, previa integrazione del *quantum* risarcitorio con l'indennizzo riconosciuto in sede provvedimentale».

Ad avviso dei ricorrenti, dunque, il punto centrale della vicenda è costituito proprio «dal sopravvenire del provvedimento di acquisizione sanante ex art. 42-*bis* T.U.E., nel quale la Regione Campania ha stabilito come indennizzo una somma inferiore a quella desumibile dalla sentenza del Tar n. 5357/2011 [...] passata in giudicato».

Le due somme, quella riconosciuta in sede giudiziaria con sentenza e quella in sede di provvedimento ex art. 42-*bis*, hanno quale comune *ratio* quella di compensare integralmente i proprietari soggette ad un'occupazione *sine titolo*, dovendosi escludere duplicazioni.

Per i ricorrenti, allora, il *quantum* stabilito dal giudice ed ormai cosa giudicata, dovrebbe intendersi integrato nella somma



riconosciuta, in sede provvedimentale, «come statuito dal Tar Campania con sentenza n. 3814 del 17 luglio 2017».

Inoltre, l'indennizzo per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale previsto dall'art. 42-*bis* del d.P.R. n. 327 del 2001, ha natura non già risarcitoria ma indennitaria; la misura del pregiudizio patrimoniale va poi determinata in base al valore venale del bene sul libero mercato al momento dell'acquisizione sanante, come previsto dalla norma, e non definitivamente fissato nella quantificazione risarcitoria operata con sentenza del Tar n. 5357 del 2011.

La quantificazione degli importi risarcitori prevista nella sentenza del Tar Campania n. 5357 del 2011, erroneamente considerato dalla Corte territoriale come definitiva ai fini del pregiudizio patrimoniale, risulta cristallizzata alla data del 13/7/2010.

La Corte d'appello avrebbe dovuto procedere ad una rivalutazione delle somme alla data della acquisizione sanante.

Gli importi risarcitori definiti con la sentenza del Tar n. 5357 del 2011 non contemplano il danno non patrimoniale.

3. I motivo primo e secondo, che vanno affrontati congiuntamente per stretti motivi di connessione, sono fondati, nei termini di cui in motivazione.

3.1. Deve premettersi che, nella specie, deve tenersi conto del giudicato progressivo formatosi a seguito delle sentenze del TAR Campania n. 8904 del 22/5/2008 (cui hanno partecipato tutti i ricorrenti), del TAR Campania n. 5357/2011 in sede di ottemperanza, del TAR Campania n. 4730 del 5/9/2014, in sede di reclamo della Regione Campania, ex art. 114 c.p.a., avverso il provvedimento del commissario *ad acta* n. 1 del 18/12/2013 (che, pur avendo avuto ad oggetto anche il provvedimento di acquisizione sanante ex art. 42-*bis* del d.P.R. n. 327 del 2001, n. 64 del 12/2/2014, si basa sui criteri di cui all'art. 43, comma 6, del d.P.R. n. 327 del 2001,



dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 293 dell'8/10/2010, pubblicata sulla G.U. del 13/10/2010).

3.2. Deve, però, sottolinearsi che il giudicato amministrativo «progressivo» formatosi nell'ambito della giurisdizione amministrativa «prosegue» - per le ragioni che saranno poi esposte - anche nel frammento di giurisdizione ordinaria, individuato dall'art. 133 c.p.a, che si snoda nel giudizio di opposizione alla stima avverso il provvedimento di acquisizione sanante ex art. 42-*bis* del d.P.R. n. 327 del 2001.

Ed infatti, non si è tenuto conto nel giudizio amministrativo, in sede di ottemperanza, del provvedimento di acquisizione sanante n. 64 del 12/2/2014, emesso dalla Regione Campania, e soprattutto dei suoi peculiari criteri (comprensivi anche del pregiudizio non patrimoniale e del pregiudizio patrimoniale, in determinate percentuali rispetto al valore venale del bene, pur sempre in forma indennitaria e non risarcitoria), che attengono alla determinazione dell'indennizzo, con effetti *ex tunc*, e con una nuova e completa rivalutazione del fatto.

Ciò a prescindere dall'errore commesso in ordine alla data di passaggio in giudicato della sentenza del TAR Campania n. 8904 del 2008, che è avvenuto a partire dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 2958 del 16/5/2011 e non del 16/5/2010.

Infatti, deve considerarsi che l'applicazione dei criteri di cui all'art. 43 del d.P.R. n. 327 del 2001 da parte del TAR Campania n. 4730 del 2014 (in sede di reclamo al provvedimento del commissario *ad acta* ex art. 114 c.p.a.) comporta il ristoro del risarcimento del danno che deriva da fatto illecito - come una sorta di sanatoria su base normativa -, quindi ancora in rotta con la giurisprudenza CEDU, che ha censurato più volte l'istituto della occupazione usurpativa e



dell'occupazione acquisitiva, mentre solo con il provvedimento di acquisizione sanante ex art. 42 bis del d.P.R. n. 327 del 2001 si è proceduto, con effetti *ex nunc*, e con nuova rivalutazione degli interessi in gioco, alla liquidazione dell'indennizzo unitario, ricomprendente anche il pregiudizio non patrimoniale, stavolta in base ad un provvedimento legittimo della PA (Corte cost. n. 71 del 2015; Cass., Sez.U., n. 20691 del 2021; Cass., Sez.U., 29/10/2015, n. 22096; Cass., Sez.U., 25/3/2016, n. 6017; Cons. Stato, Ad. Plen., n. 2 del 2016).

Senza contare che l'indennizzo va valutato all'epoca dell'adozione del provvedimento di acquisizione sanante (Cass., 12/3/2025, n. 6622).

3.3. Deve ora affrontarsi la questione relativa al giudicato amministrativo formatosi in relazione al primo gruppo di ricorrenti (che hanno partecipato sia al giudizio di merito amministrativo sia al «doppio» giudizio di ottemperanza).

Per essi non si è formato il giudicato «definitivo» sulla determinazione dell'indennizzo ex art. 42-*bis* del d.P.R. n. 327 del 2001, nel senso che il giudicato amministrativo sull'ottemperanza deve «completarsi» ed «integrarsi» con il successivo giudicato dinanzi al giudice ordinario, l'unico chiamato a decidere sulla determinazione dell'indennizzo ex art. 133 c.p.c.

4. Occorre osservare, in estrema sintesi, che il Tar Campania con sentenza n. 6888 del 2002, confermata dal Consiglio di Stato con sentenza n. 1487 2008, ha annullato il decreto di autorizzazione all'occupazione di urgenza del 13/3/2002.

4.1. Il Tar Campania, con sentenza n. 8904 del 22/5/2008, ha annullato il decreto di esproprio n. 90 del 12/3/2007.

Tale pronuncia, di fondamentale rilievo nella controversia in esame, ha anche fornito – sia pure in mera prospettiva futura e



senza formazione del giudicato sul punto - i criteri per la liquidazione del danno patito dai ricorrenti, sia nell'ipotesi di un futuro accordo con l'amministrazione, sia nell'ipotesi in cui l'amministrazione avesse provveduto in assenza di accordo, con l'emissione di un provvedimento di acquisizione sanante ex art. 43 del d.P.R. n. 327 del 2001, prima della pronuncia della Corte costituzionale n. 293 dell'8/10/2010.

In particolare, il Tar Campania, con detta sentenza, ha enunciato i principi cui la Regione ed il Consorzio [REDACTED] dovevano conformarsi nell'ipotesi di mancata restituzione dell'area, per il risarcimento del danno da occupazione illegittima.

Si prevede che le parti «potranno addivenire ad un accordo, in base al quale la proprietà passa ai primi [Regione e Consorzio [REDACTED] ed ai ricorrenti è corrisposta la somma specificamente individuata nell'accordo stesso, la quale dovrà essere determinata in base alle disposizioni del testo unico sugli espropri (in specie, ai sensi dell'art. 43, comma 6, del d.P.R. n. 327/2001) e comunque nel rispetto del principio del ristoro integrale del danno subito (Corte costituzionale, n. 949/2007cit.); la somma da liquidare ai ricorrenti, ai sensi dell'art. 40 della legge n. 2359/1865, dovrà [avere] ricomprendere, altresì, il danno per il periodo di utilizzazione senza titolo del bene».

Si chiariva, che ove tale accordo non fosse stato raggiunto nel termine previsto, la Regione e il Consorzio [REDACTED] «ove ritengano che ricorrano le condizioni di cui all'art. 43, primo e terzo comma, T.U. n. 327 del 2001 [...] potranno emettere un formale e motivato decreto, con cui potrà disporre l'acquisizione coattiva dell'immobile al suo patrimonio indisponibile; in tal caso, la Regione ed il Consorzio [REDACTED] suddetti saranno tenuti a risarcire il danno per equivalente, determinando l'importo da erogare con le modalità indicate al precedente punto a)».



In caso, poi, in cui non fosse stato raggiunto l'accordo e neppure la PA avesse emesso il provvedimento di acquisizione, i ricorrenti avrebbero potuto chiedere al Tar l'esecuzione della sentenza.

4.2. Tale sentenza del Tar Lazio n. 8904 del 2008, veniva confermata dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 2958 del 16/5/2011.

Qui si annida l'errore (che però diventa irrilevante in questa sede in virtù dell'adesione da parte di questa Corte alla tesi del giudicato «progressivo» «integrato») che sarà poi commesso dal Tar Campania con la sentenza n. 5357 del 2011, in sede di ottemperanza per la sentenza del Tar Campania n. 8904 del 2008, laddove si reputa passata in giudicato la sentenza da ultimo richiamata in data 16/5/2010, e non in data 16/5/2011, ossia nella data della pronuncia della sentenza del Consiglio di Stato n. 5357 del 2011.

5. Mentre tutti i ricorrenti hanno partecipato al giudizio dinanzi al Tar, conclusosi con la sentenza n. 8904 del 2008, e con la successiva sentenza del Consiglio di Stato, a conferma (con il rigetto di appello principale ed incidentale), n. 2958 del 16/5/2011, la richiesta dell'ottemperanza è stata presentata solo da alcuni dei ricorrenti, restando esclusi i [REDACTED] gli [REDACTED] e i [REDACTED]

6. Con sentenza del Tar Campania n. 5357 del 2011, in ottemperanza alla sentenza del Tar Campania n. 8904 del 2008, si è chiarito che l'irreversibile trasformazione dei beni si era verificata nel 2002.

Si è anche accertato che il Comune di [REDACTED] era dotato di variante generale al piano regolatore approvata nell'ottobre del 1996.

I terreni ricadevano all'epoca dell'occupazione ed ancora all'attualità in zona [REDACTED] area di sviluppo industriale, soggetta alle norme del piano regolatore agglomerato nord vigente dal 1969.



Tuttavia, «per i proprietari dei suoli non era e non è possibile l'intervento diretto: infatti la Normativa di attuazione del Piano [REDACTED] al comma D, "Norme Specifiche per l'Insediamento industriale", prevede la preventiva lottizzazione delle zone di intervento e la successiva assegnazione dei lotti alle Imprese che ne abbiano fatto preventiva richiesta all'Consorzio [REDACTED] Provinciale».

Pertanto, i suoli erano soggetti ad una disciplina speciale che ne sottraeva la loro disponibilità, nell'ambito del libero mercato dei suoli edificatori.

Il Tar procedeva poi alla determinazione esatta degli importi spettanti ai ricorrenti, con alcuni chiarimenti forniti dal CTU.

Si è chiarito, infatti, che i terreni «risultano avere destinazione industriale in quanto ricadenti, a rettifica della relazione di CTU del novembre 2010 per le motivazioni esposte ed essendo il Comune di [REDACTED] non più aderente al Consorzio [REDACTED] in Zona denominata Zona [REDACTED] della vigente variante 1988 al Piano Regolatore, senza possibilità di intervento diretto dei proprietari dei singoli suoli ma non più destinata ad esproprio».

Pertanto per tali suoli era stata accertata «anche una trasformazione non irreversibile di natura legale».

7. Tuttavia, con la successiva ordinanza del Tar Campania n. 4730 del 5/9/2014, non può dirsi formato un giudicato «definitivo» in ordine alla quantificazione degli indennizzi spettanti ai ricorrenti.

Deve, infatti, considerarsi lo stretto rapporto tra il giudicato amministrativo, il giudicato formatosi sull'ottemperanza (ma limitatamente ai criteri dell'art. 43 del d.P.R. n. 327 del 2001, ancora incentrato sul ristoro del danno derivante da fatto illecito, seppure con copertura normativa e non attraverso l'istituto dell'occupazione usurpativa o acquisitiva), sopravvenienze e giudicato «progressivo».



Infatti, il commissario *ad acta* con provvedimento n. 1 del 18/12/2013, a seguito di nomina con provvedimento del Tar Campania n. 2115 del 2013, ha provveduto a liquidare gli importi, ma ha ritenuto, erroneamente, che il passaggio della proprietà in favore della pubblica amministrazione fosse avvenuto a seguito della sentenza del Tar Lazio n. 5357 del 2011, in sede di ottemperanza della sentenza del Tar Lazio n. 8904 del 2008.

È vero, dunque, che il Tar Lazio, con la sentenza n. 4730 del 2014, ha ritenuto, seppure erroneamente (ma in modo ininfluenza come già chiarito), formatosi il giudicato sulla sentenza del Tar Lazio n. 8904 del 2008, in quanto la sentenza del Consiglio di Stato n. 2958 del 2011, aveva consentito il passaggio in giudicato della sentenza di prime cure il 16/5/2010, sicché la sentenza della Corte costituzionale n. 293 dell'8/10/2010, non poteva avere effetti con riferimento a rapporti ormai esauriti.

La Corte d'appello ha, dunque, recepito *in toto*, quale giudicato esterno, quanto affermato dal Tar Campania con l'ordinanza n. 4730 del 2014.

Si legge nella sentenza del Tar Campania n. 4730 del 2014 che «tuttavia, pur con tali premesse, i parametri di quantificazione del danno da risarcire (non possono essere quelli previsti dall'art. 42-*bis* del d.P.R. n. 327 2001, ma) devono essere quelli stabiliti nella sentenza n. 8904 del 17 luglio 2008 del Tar Campania, Sez.V, passata in giudicato, atteso che, nel momento in cui, alla data del 16 maggio 2010 - a seguito della sentenza n. 8904 del 17/7/2008 di questa Sezione, accertativa del diritto al risarcimento in base all'art. 43 del d.P.R. n. 327 del 2001, passata in giudicato - lo stesso articolo non era stato ancora dichiarato incostituzionale, il che è avvenuto con la sentenza della Corte costituzionale pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 13 ottobre 2010. Ne consegue che l'art. 42-*bis* del d.P.R.



n. 327 del 2001, introdotto dall'art. 34 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito in legge 15 luglio 2011, n. 111 non è applicabile alla fattispecie in esame dovendo ritenere rapporto esaurito quello attinente alla occupazione in questione».

Tuttavia, ciò nonostante, l'oggetto della ordinanza del Tar Campania n. 4730 2014 verteva, in via principale, sulla legittimità o meno della deliberazione n. 1 del 18/12/2013 del commissario *ad acta*, nominata con ordinanza del Tar Campania n. 2115 del 2013, per l'esecuzione del giudicato sulla sentenza n. 5357 del 2011, con la quale il Tar Campania aveva accolto il ricorso per l'esecuzione della sentenza del Tar Campania n. 8904 del 2008.

7.1. Tale sentenza inizia a fare i conti con le «sopravvenienze» al giudicato amministrativo di cui alla sentenza TAR n. 8904/2008.

Nelle more, infatti, da un lato la Corte costituzionale, con sentenza n. 293 dell'8/10/2010, ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 43 TUE per eccesso di delega, pur soffermandosi in motivazione sulla persistenza delle frizioni con la giurisprudenza CEDU, trattandosi di trasferimento della proprietà da fatto illecito, sia pure con copertura legale e non più solo pretoria, e dall'altro, era stato adottato il provvedimento di acquisizione sanante ex art. 42-*bis* del d..R. n. 327 del 2001, ossia la delibera n. 64 del 12/2/2014, tanto che la valutazione dei nuovi parametri è stata in qualche modo esaminata dal TAR n. 4730 del 2014, sia pure solo per escluderli per ragioni intertemporali (erroneamente valutate).

7.2. La Regione Campania, infatti, ha impugnato ex art. 114 cpa il provvedimento del commissario *ad acta*.

Il commissario *ad acta* ha deliberato che la Regione Campania dovesse procedere alla liquidazione delle somme per l'importo di euro 1.669.700,00, come da sentenza del Tar Campania n. 5357 del 2011.



Tuttavia, il provvedimento del commissario *ad acta* era corretto laddove aveva ritenuto la natura dei suoli, quale industriale, perché tale qualificata dal PRG, anche se il Comune di [REDACTED] non era più aderente al Consorzio [REDACTED] di [REDACTED]

Il commissario *ad acta* non aveva «adottato il doveroso provvedimento di acquisizione ai sensi e per gli effetti del citato art. 43, a conclusione del procedimento».

L'accertata trasformazione irreversibile del bene era circostanza che non poteva avere alcuna conseguenza sugli aspetti dominicali dei terreni, essendo necessario, in alternativa alla restituzione del bene, «un provvedimento di acquisizione coattiva».

Il provvedimento reso dal commissario *ad acta* era incompleto «perché non è stato adottato il doveroso provvedimento di definitiva acquisizione sensi dell'art. 43 del d.P.R. n. 327 del 2001, con la conseguenza che, per questa parte, la delibera commissariale, a motivo della mancata esecuzione del giudicato, è illegittima e deve essere annullata».

Solo dopo questa prima parte di motivazione, il Tar Campania si sofferma sul fatto che la Regione, nelle more, essendo sopravvenuto l'art. 42-*bis*, in sostituzione dell'art. 43, dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale con sentenza pubblicata il 13/10/2010, con un primo decreto DGD n. 53 del 20/6/2013, ai sensi dell'art. 42-*bis* del d.P.R. n. 327 del 2001, aveva disposto l'acquisizione delle aree.

La Regione con ulteriore decreto dirigenziale n. 64 del 12/2/2014 aveva completato il provvedimento di acquisizione.

Solo al termine della motivazione si faceva riferimento al passaggio in giudicato dei criteri di cui alla sentenza del Tar Campania n. 8904 del 2008.

Di qui si ritenevano nulle le disposizioni del provvedimento n. 64 del 2014, in quanto, ai sensi dell'art. 114 cpa, emesso in violazione



del giudicato che aveva disposto parametri diversi per la quantificazione, in base alla normativa allora vigente ex art. 43 del d.P.R. n. 327 del 2001, recependo le risultanze della CTU.

In dispositivo si dichiarava la nullità dei decreti dirigenziali n. 53 del 2013 e n. 64 del 2014, limitatamente alla parte in cui determinavano una quantificazione delle somme da corrispondere ai ricorrenti a titolo risarcitorio in misura diversa da quella prevista dalla sentenza n. 5357 del 2011.

7.3. I fatti sopraesposti vanno però letti con la lente delle «sopravvenienze» al giudicato di merito.

Ed infatti, nell'ambito del giudizio di ottemperanza, svoltosi anche nella fase di reclamo, ex art. 114 c.p.a., in realtà, si può tenere conto anche delle circostanze sopravvenute (nella specie il decreto di acquisizione sanante di cui all'art. 42-*bis* d.P.R. n. 327 del 2001), all'interno del giudizio definito con ordinanza del TAR n. 4730 del 5/9/2014.

Il Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria n. 11 del 2016, depositata il 9/6/2016, ha tracciato i confini tra giudicato e sopravvenienze.

Si è detto, nella sentenza dell'Adunanza Plenaria n. 11 del 2016, che nella contrapposizione fra naturale dinamicità dell'azione amministrativa nel tempo ed effettività della tutela, un punto di equilibrio è stato tradizionalmente rinvenuto nel principio generale per cui l'esecuzione del giudicato può trovare rimedi solo nelle sopravvenienze di fatto e diritto antecedenti alla notificazione della sentenza divenuta irrevocabile; sicché la sopravvenienza è strutturalmente irrilevante sulle situazioni giuridiche istantanee, mentre incide su quelle durevoli nel solo tratto dell'interesse che si svolge successivamente al giudicato, determinando non un conflitto



ma una successione cronologica di regole che disciplinano la situazione giuridica medesima.

La sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato rafforza il convincimento della formazione del giudicato amministrativo «iniziale» sulla questione dell'indennizzo, in ordine al *quantum* dello stesso, essendo stato valutato anche il decreto di acquisizione sanante, sia pure per respingerne gli effetti sulla determinazione dell'indennizzo, in ragione del giudicato formatosi sull'articolo 43 del d.P.R. n. 327 del 2001.

Tra l'altro il giudizio di ottemperanza rientra a pieno titolo nella giurisdizione di merito del giudice amministrativo, ex art. 134 c.p.a.

7.4. Pertanto, fermo restando che il giudicato di cui alla sentenza del TAR Campania n. 8904 del 208 è un giudicato solo sui «criteri astratti e futuribili» (quindi senza forza e valore di giudicato), nel corso del giudizio di ottemperanza di cui alla sentenza del TAR n. 5357 del 2011 e del TAR n. 4730 del 2014, il giudicato si è arricchito dei criteri, anche se meramente risarcitori di cui all'art. 43 TUE, che era stato già colpito da dichiarazione di illegittimità costituzionale per eccesso di delega.

Per tale ragione, il giudicato esterno definitivo (di valenza negativa) non sussiste con riferimento alla liquidazione delle somme spettanti a titolo indennitario ai ricorrenti.

Tanto più che solo con la sentenza del Tar Campania n. 3814 del 2017, avente ad oggetto la legittimità del decreto di acquisizione sanante n. 64 del 2014, emesso ex art. 42-*bis* del d.P.R. n. 327 del 2001, si afferma la legittimità di tale decreto acquisitivo.

Inoltre, si dichiara il difetto di giurisdizione in favore del giudice ordinario, proprio con riferimento alla quantificazione dell'indennizzo spettante ai ricorrenti ex art. 42-*bis* del d.P.R. n. 327 del 2001.



8. Ed infatti il passaggio logico successivo, che consente di accogliere i motivi di ricorso del primo gruppo dei ricorrenti, è rappresentato dal «giudicato progressivo» a doppia conformazione, prima in sede di giustizia amministrativa (con la crasi tra sentenza sui «criteri» e l'ottemperanza, anche in sede di reclamo) e poi in sede di giurisdizione ordinaria, proprio come richiesto dall'art. 133 c.p.c., in materia di indennizzo espropriativo e di opposizione alla stima portata dal decreto di acquisizione sanante ex art. 42-*bis* TUE.

9. Deve, dunque, trovare applicazione la giurisprudenza amministrativa per cui in applicazione del concetto di giudicato progressivo proprio del diritto amministrativo processuale e del principio di economia dei mezzi giuridici, nel caso in cui alla sentenza di condanna al risarcimento del danno per occupazione usurpativa faccia seguito l'emanazione di un provvedimento di acquisizione sanante ex art. 42-*bis* d.P.R. n. 327 del 2001, ferma l'esigenza di portare ad esecuzione il *quantum* previsto dal giudicato, quest'ultimo andrà ad integrarsi con il provvedimento ex art. 42-*bis* citato, nel senso che l'amministrazione dovrà integrare la somma riconosciuta in sede provvedimentale fino a raggiungere quella portata dal giudicato (Cons. Stato, sez. IV, 18/5/2016, n. 212; Tar Campania, Napoli, sez. VII, 2/10/2015, n. 4684).

In sostanza, quindi, l'opposizione alla stima nei confronti del provvedimento di acquisizione sanante ex art. 42-*bis* del d.P.R. n. 327 del 2001, emesso il 12/2/2014, può convivere con il giudicato già formatosi con l'ordinanza del Tar Campania n. 4730 del 5/9/2014, che ha statuito, da un lato sulla legittimità del provvedimento di acquisizione sanante, ma dall'altro reputandolo parzialmente nullo in relazione alla quantificazione dell'indennizzo, pur confermando i criteri risarcitori disposti con la sentenza del Tar Campania n. 8904 del 2008, ex art. 43 del d.P.R. n. 327 del 2001.



Si tratterebbe allora di far convergere verso l'esaustivo ristoro del danno patito dai privati proprietari, in applicazione del concetto del giudicato progressivo proprio del diritto amministrativo processuale (Consiglio di Stato, 27 gennaio 2015, n. 362; adunanza plenaria n. 2 del 15/1/2013) e del principio dell'economia dei mezzi giuridici, che, ferma l'esigenza di portare ad esecuzione il *quantum* previsto dal giudicato, quest'ultimo dovrà integrarsi con il provvedimento ex art. 42-*bis*, nel senso che l'amministrazione, fatta salva la verifica dei profili sostanziali e formali di quel provvedimento, dovrà integrare la somma riconosciuta in sede provvedimento tale fino a raggiungere quella portata dal giudicato.

Del resto, l'art. 42-*bis* prevede che la pubblica amministrazione si determina al provvedimento acquisitivo, una volta valutati gli interessi in conflitto; sicché tale espressione deve ricomprendere anche la tensione determinata dal sopraggiungere di un giudicato che già abbia provveduto ad una parziale liquidazione del danno risarcitorio.

E non v'è dubbio che l'aver applicato i criteri di cui all'art. 43 TUE significa proprio aver proceduto alla liquidazione del risarcimento del danno.

Dovendosi evitare duplicazioni ingiuste del danno, il provvedimento ex art. 42-*bis* del d.P.R. n. 327 del 2001 deve ritenersi non elusivo del giudicato (e quindi, in tesi, nullo), ma ispirato ad un'ottica di una formale acquisizione di un titolo legittimante, sempre però che quanto dal *dictum* stabilito dal giudice ed oramai cosa giudicata sia completamente riconosciuto.

Il giudicato civile relativo al risarcimento del danno non preclude l'acquisizione sanante, pur dovendosi escludere che ai privati possa essere corrisposta una somma inferiore a quella accertata come dovuta dal titolo giudiziale definitivo.



L'esistenza del giudicato progressivo, nella fattispecie in esame, viene menzionata proprio dalla sentenza del Tar Campania n. 3814 del 2017, avente ad oggetto l'impugnazione della acquisizione sanante ex art. 42-*bis* del d.P.R. n. 327 del 2000 (paragrafo V.6.3.).

9. La continuità e la prosecuzione del giudicato amministrativo nel giudicato civile trova fondamento anche nella giurisprudenza di questa Corte, per cui la domanda avente ad oggetto la determinazione dell'indennità ex art. 42-*bis* del d.lgs. n. 327 del 2001 è devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario anche qualora detta indennità sia stata determinata, in sede di giudizio di ottemperanza ad una sentenza del giudice amministrativo, mediante provvedimento del commissario "*ad acta*", atteso che nel giudizio di ottemperanza il giudice è chiamato non solo a enucleare e precisare il contenuto degli obblighi nascenti dalla sentenza passata in giudicato, ma anche - quando sorgano problemi interpretativi la cui soluzione costituisca l'indispensabile presupposto della verifica dell'esattezza dell'esecuzione - ad adottare una statuizione analoga a quella che potrebbe emettere in un nuovo giudizio di cognizione, restando tuttavia fermo il limite esterno della giurisdizione propria del giudice amministrativo, con la conseguenza che, quando la cognizione della questione controversa, la cui soluzione sia necessaria ai fini della verifica dell'esatto adempimento dell'amministrazione obbligata, risulti devoluta ad altro giudice, soltanto questi può provvedere al riguardo (Cass., Sez.U., 8/11/2018, n. 28573).

10. Con il terzo motivo di impugnazione si deduce la «violazione di legge (art. 360, primo comma, n. 3, c.p.c., in relazione agli articoli 2909 c.c. e 42-*bis* del d.P.R. n. 327 del 2001)».

Con l'ordinanza impugnata la Corte d'appello ha dichiarato inammissibile anche l'opposizione presentata dal secondo gruppo di



ricorrenti, [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]  
[REDACTED] [REDACTED] e [REDACTED] [REDACTED]

In realtà il Consiglio di Stato con la sentenza n. 3765 del 2013 ha esteso la decisione del giudice di prime cure (Tar Campania n. 8904 del 22/5/2008), già confermata in sede d'appello (Consiglio di Stato n. 2958 del 16/5/2011), anche nei confronti degli altri ricorrenti ([REDACTED])

Per la Corte d'appello, però, poiché i ricorrenti non hanno promosso il giudizio di ottemperanza della sentenza n. 8904 del 2008, e non sono stati parti del giudizio deciso con ordinanza del Tar Campania n. 5357 del 2011, con la quale è stato riconosciuto e quantificato il risarcimento del danno al primo gruppo di ricorrenti, ben avrebbero potuto promuovere un giudizio di ottemperanza per ottenerne la quantificazione.

Per i ricorrenti, la sentenza del Tar Campania n. 8904 del 2008, nell'annullare il decreto di espropriazione n. 90 del 12/3/2007, ha pronunciato una condanna generica nei confronti della Regione e del Consorzio [REDACTED]

Trattandosi di condanna «sui criteri», se le parti non raggiungono un accordo, possono essere chiesti la determinazione della somma dovuta ovvero l'adempimento degli obblighi ineseguiti mediante il giudizio di ottemperanza.

L'effetto del giudicato rimane pur sempre limitato alla astratta risarcibilità del danno ingiusto accertato, in assenza della determinazione dei pregiudizi.

La Corte d'appello, invece, ha ritenuto che il giudicato sulla astratta risarcibilità del danno rendesse inammissibile l'oppositore alla stima, potendo i ricorrenti promuovere un giudizio di ottemperanza.



Ad avviso dei ricorrenti, l'affermazione della Corte territoriale è erronea per violazione dell'art. 2909 c.c. e dell'art. 42-*bis* del d.P.R. n. 327 del 2001.

Ed infatti i ricorrenti non sono stati parti del procedimento promosso dalla Regione Campania avverso l'ordinanza n. 1 del 18/12/2013 del commissario *ad acta* deciso con ordinanza del Tar Campania n. 4730 del 2014.

Pertanto, per i ricorrenti l'indennità di esproprio rimane quella determinata con il provvedimento di acquisizione sanante, non potendo essere integrata dal *quantum* risarcitorio come statuito dal Tar con sentenza n. 3814 del 2017 per il primo gruppo di ricorrenti.

La Corte d'appello, invece, in violazione dell'art. 2909 c.c., ha esteso gli effetti dell'ordinanza del Tar Campania n. 4730 del 2014, passata in giudicato, al secondo gruppo di ricorrenti, dichiarando illegittimamente inammissibile l'opposizione alla stima, «nonostante che il provvedimento di acquisizione sanante sia stato dichiarato legittimo dal G.A. con la citata sentenza n. 3814/2017 passata in giudicato».

Ed infatti, l'esercizio da parte del giudice ordinario del potere di disapplicazione di un atto della PA è precluso qualora la legittimità dell'atto sia stata accertata giudice amministrativo con sentenza passata in giudicato, resa nel contraddittorio delle parti.

Proseguono i ricorrenti, affermando che l'adozione da parte della PA del decreto di acquisizione sanante, prima che sia intervenuto il *decisum* sulle richieste dell'espropriato volte al risarcimento del danno o alla restituzione del bene, rende improcedibile la domanda.

Nella specie, la sentenza n. 8904 del 2008 del Tar Campania, per i ricorrenti [REDACTED] e [REDACTED] è passata in giudicato, in data 28/10/2013, a seguito della sentenza in revocazione emessa dal Consiglio di Stato n. 3765 del 2013 del 12/7/2013, oltre tre anni



dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 293 dell'8/10/2010, nonché oltre due anni dopo l'entrata in vigore dell'art. 42-*bis* del d.P.R. n. 327 del 2001.

Inoltre, proseguono i ricorrenti, in data 20/6/2013, prima del passaggio in giudicato della sentenza n. 8904 del 2008, con decreto dirigenziale n. 53 del 20/6/2013 la giunta regionale della Campania ha disposto l'acquisizione sanante, ai sensi e per gli effetti dell'art. 42-*bis* del d.P.R. n. 327 del 2001, con riconoscimento di un indennizzo, per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale, ai proprietari dei terreni già oggetto di occupazione di urgenza e successivamente di esproprio, dichiarati illegittimi rispettivamente con la sentenza del Tar Campania n. 6888 del 2002 n. 8904 2008. L'occupazione sanante, già disposta con decreto n. 53 del 2013, è stata successivamente notificata con decreto dirigenziale n. 64 del 2014.

Se, dunque, i ricorrenti avessero chiesto il giudizio di ottemperanza in base alle modalità stabilite in sentenza n. 8904 del 2008, la loro domanda sarebbe stata dichiarata improcedibile per essere intervenuto, ancor prima del passaggio in giudicato della sentenza n. 8904 del 2008, il provvedimento di acquisizione sanante, successivamente dichiarato legittimo con la sentenza del Tar Campania n. 3814 del 17/7/2017.

Ed infatti, l'emanazione da parte della PA di un provvedimento di acquisizione sanante determina l'improcedibilità delle domande di restituzione di risarcimento del danno proposta in relazione ad esse, salva la formazione del giudicato non solo sul diritto del privato restituzione del bene, ma anche sul conseguente diritto del primo risarcimento del danno.

11. Il motivo è fondato, nei termini di cui in motivazione.



11.1. Non può essere condiviso quanto affermato dalla Procura Generale con elegante argomentazione.

La Procura Generale, sul punto, ha reputato che, in realtà, la sentenza del Tar Campania n. 8904 del 2008 fa comunque stato, anche nei confronti degli altri comproprietari dei beni, pur non partecipanti al procedimento conclusosi con l'ordinanza n. 4730 del 2014, relativo all'impugnazione del provvedimento liquidatorio, non solo in ragione dell'inscindibilità ed indivisibilità delle situazioni giuridiche oggetto di cognizione da parte del giudice amministrativo (Cass. n. 13389 del 2019), ma soprattutto perché i criteri liquidatori in relazione all'abrogato articolo 43 del d.P.R. n. 327 del 2001 trovano la loro origine nella sentenza n. 8904 del 2008, nella quale erano interessati tutti i proprietari, compresi i restanti ricorrenti in cassazione.

Deve, però, osservarsi, da un lato, che la sentenza della Corte di cassazione richiamata, n. 13389 del 2019, attiene alla fattispecie relativa alle tariffe, per le quali è pacifico che il giudicato si estende *erga omnes* (cass., sez. 1, 17/12/1994, n. 10863; Cass., sez. 1, 13/3/1998, n. 2734); in genere, però, il giudicato si estende *erga omnes* esclusivamente nelle fattispecie riguardanti l'annullamento di regolamenti o l'annullamento di atti plurimi inscindibili (decreto di esproprio di un bene in comunione).

Gli effetti *erga omnes* dell'annullamento giurisdizionale si verificano solo nei casi in cui gli atti impugnati siano a contenuto generale inscindibile ovvero a contenuto normativo (Cons. Stato, Ad. Plen., 20/12/2017, n. 11; Cons. Stato, sez. VI, 29/3/2013, n. 1848; Cons. Stato, se. III, 20/4/2012, n. 2350; Cass., sez. L, 6/8/2019, n. 21000).

Inoltre, deve considerarsi che la sentenza del Tar Campania n. 8904 del 2008, si è limitata ad enunciare dei meri criteri di massima,



che non possono costituire giudicato sul *quantum* dell'indennizzo, come affermato del resto da questa Corte con la sentenza n. 28573 del 2018, in motivazione.

11.2. Per la soluzione della controversia relativa al secondo gruppo di ricorrenti deve, quindi, considerarsi che essi non hanno partecipato al «doppio» giudizio di ottemperanza amministrativo.

11.3. Va subito sottolineato che il secondo gruppo di ricorrenti, [REDACTED] e [REDACTED] non hanno partecipato né al giudizio di ottemperanza alla sentenza del Tar Campania n. 8904 del 2008, decisa con sentenza del Tar Campania n. 5397 del 2011, e neppure al successivo giudizio, avente ad oggetto il reclamo della Regione Campania, ex art. 114 cpa, avverso il provvedimento del commissario *ad acta* n. 1 del 18/12/2013, definito con sentenza del Tar Campania n. 4730 del 2014.

Proprio in tale ultima pronuncia si è affermato, erroneamente, che la pronuncia della Corte costituzionale n. 293 dell'8/10/2010, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 13/10/2010, non poteva spiegare i suoi effetti sui rapporti esauriti e, nella specie, il rapporto si sarebbe esaurito in quanto la sentenza del Consiglio di Stato n. 2958 del 2011, sarebbe passata in giudicato il 16/5/2010, e nel 16/5/2011, data effettiva di deposito della sentenza del Consiglio di Stato.

Ciò comporta, da un lato, che, poiché il secondo gruppo di ricorrenti non ha partecipato ai due giudizi sopra indicati, non può ad essi estendersi il giudicato formatosi tra altri soggetti e, dall'altro, che la sentenza della Corte costituzionale n. 293 dell'8/10/2010, può estendere i suoi effetti anche nel rapporto con il secondo gruppo di ricorrenti.



Non si è in presenza, in questo, caso di un «rapporto esaurito», ben potendo spiegare su di esso i suoi effetti la sentenza della Corte costituzionale n. 293 del 2010.

Inoltre, non può non dimenticarsi che il decreto di acquisizione sanante n. 64 del 12/2/2014 ex art. 42-*bis* del d.P.R. n. 327 del 2001 è stato dichiarato legittimo con la sentenza del Tar Campania n. 3814 del 2017.

Trova dunque applicazione la giurisprudenza di questa Corte per cui l'esercizio da parte del giudice ordinario del potere di disapplicare un atto della pubblica amministrazione è precluso, qualora la legittimità dell'atto sia stata accertata dal giudice amministrativo con sentenza passata in giudicato, resa nel contraddittorio delle parti (Cass., sez. 1, 8/1/2003, n. 60; Cass., Sez.U., 2/12/2008, n. 28535; Cass., 15/2/2007, n. 3390; Cass., sez. 2, 4/2/2005, n. 2213).

11.4. Non può, invece, essere accolta l'argomentazione dei ricorrenti per cui il provvedimento di acquisizione sanante ex art. 42-*bis* del d.P.R. n. 327 del 2001 sarebbe quello emesso dalla giunta regionale della Campania n. 53 del 20/6/2013, in luogo del decreto n. 64 del 2014.

In realtà, come si ricava dalla sentenza del Tar Campania n. 4730 del 2014 il provvedimento di acquisizione sanante è quello emesso il 12/2/2014, n. 64.

Si chiarisce, infatti che «con decreto dirigenziale n. 64 del 12/2/2014 della Direzione Generale 2 del Dipartimento 52 della Giunta Regionale della Campania ai sensi e per gli effetti dell'art. 42-*bis* del d.P.R. n. 327/2001, in considerazione della necessità di mantenere l'opera così come realizzata in assenza di un valido titolo [...], era stata disposta l'acquisizione anche delle aree di cui al prospetto allegato al decreto medesimo, con il riconoscimento di un



indennizzo ai proprietari per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale».

Si spiega anche che «con un primo decreto dirigenziale n. 53 del 20/6/2013 dell'AGC della Giunta Regionale della Campania, ai sensi e per gli effetti dell'art. 42-*bis* del d.P.R. n. 327/2001 [...] è stata disposta l'acquisizione delle aree di cui al prospetto allegato al decreto medesimo, di cui alla sentenza Tar Campania n. 6882/02», con la precisazione per cui «[p]ertanto la Regione, per ovviare alla mancata definizione del procedimento ed in alternativa alla restituzione delle aree (ipotesi ritenuta impraticabile), ha emanato il decreto dirigenziale di acquisizione coattiva, ai sensi dell'art. 42-*bis* del d.P.R. n. 327 del 2001, n. 53 del 20/6/2013 dell'AGC 01 della Giunta Regionale della Campania e, successivamente ulteriore decreto dirigenziale n. 64 del 12/2/2014, prodotto in giudizio dalla reclamante».

La competenza ad emettere l'ordinanza di acquisizione sanante non spetta alla Area Genarale di Coordinamento della Regione Campania, tant'è vero che l'impugnazione dinanzi al Tar ha riguardato il decreto dirigenziale n. 64 del 12/2/2014.

11.5. Effettivamente, se invece il provvedimento di acquisizione sanante fosse quello n. 53 del 20/6/2013, poiché la liquidazione dell'indennizzo è avvenuta, a seguito del giudizio di ottemperanza, con sentenza del Tar Campania n. 4730 del 5/9/2014, l'adozione di tale provvedimento avrebbe reso improcedibile la domanda di ottemperanza, avendo avuto i ricorrenti piena soddisfazione.

12. Con il quarto motivo di impugnazione si deduce la «violazione di legge (art. 360, primo comma, n. 3, c.p.c., in relazione all'art. 29 del decreto legislativo n. 150 del 2011, art. 3 d.P.R. n. 327/2001)».

La Corte territoriale ha condannato tutti i ricorrenti in solido anche alle spese del giudizio in favore del Consorzio ■■■ della



provincia di [REDACTED] essendo il consorzio carente di legittimazione passiva; ciò in quanto la Regione Campania era l'esclusiva legittimata passiva, quale soggetto che aveva emesso il provvedimento ablatorio ed al cui patrimonio indisponibile i beni erano stati trasferiti.

Ciò sulla scorta di altra pronuncia del Tar Campania n. 1361 del 23/3/2018, resa in atto procedimento, ma avente ad oggetto l'impugnativa del decreto dirigenziale ex art. 42-*bis* del d.P.R. n. 327 del 2001, avanzata da altri proprietari, limitatamente al profilo della quantificazione dell'indennità di esproprio dovuta.

In realtà, ad avviso dei ricorrenti il procedimento espropriativo risulta disciplinato dall'art. 29, comma 4, del decreto legislativo n. 153 del 2011, che prevede che, nel caso di opposizione proposta dal proprietario espropriato, il ricorso deve essere notificato all'autorità espropriante, al promotore dell'espropriazione e se caso al beneficiario, mentre, nel caso in cui sia proposta dal promotore deve essere notificato all'autorità espropriante ed al proprietario del bene.

Per la Corte d'appello il soggetto passivo nel giudizio di opposizione alla stima è l'espropriante, ossia quello a cui favore pronunciato il decreto di espropriazione, salvo che dal decreto stesso non emerga che il beneficiario sia un altro soggetto o ente che, in virtù di legge o di atti amministrativi e mediante figure sostitutive rilevanza esterna, al quale siano costati conferito il potere il compito di procedere all'acquisizione delle aree, agendo in nome proprio.

Nella specie il soggetto espropriante è la Regione Campania, ma l'utilizzatore dei beni non è la Regione, ma il Consorzio [REDACTED] di [REDACTED]

Le aree, fine della loro occupazione, sono entrate a far parte del piano regolatore [REDACTED] che le utilizza per scopi di pubblico interesse.

Nella specie, il Consorzio [REDACTED] è stato autorizzato ad occupare in via temporanea ed urgenza le aree dei ricorrenti.



Dal 2002 il consorzio è stato sempre nel legittimo possesso dei beni.

Con provvedimenti n. 89 e 90 del 12/3/2007 è stata disposta l'acquisizione dei suoli in favore del Consorzio ■■■ di ■■■■

Con nota del 18/9/2013 il Consorzio ■■■ ha chiesto alla Regione di ultimare il procedimento di acquisizione sanante per tutta l'area.

Inoltre, il Consorzio ■■■ ha trasformato le aree illegittimamente occupate, ha provveduto alla redazione degli stati di consistenza e di presa di possesso, alla notifica del decreto di occupazione di urgenza, del decreto di esproprio e dello stesso decreto di acquisizione sanante.

13. Il motivo è fondato.

13.1. Va richiamata e condivisa la giurisprudenza di questa Corte per cui parte del rapporto espropriativo ed obbligato al pagamento dell'indennità verso il proprietario espropriato, e come tale legittimato passivo nel giudizio di opposizione alla stima che sia stato da quest'ultimo proposto, è il soggetto espropriante, vale a dire quello a favore del quale è pronunciato il decreto di espropriazione, e ciò anche nell'ipotesi in cui più enti abbiano concorso alla realizzazione dell'opera pubblica, a meno che, in tal caso, dal decreto di espropriazione non emerga che il potere di procedere all'acquisizione delle aree occorrenti sia stato conferito ad un altro ente, al quale sia stato attribuito, in virtù di legge o di atti amministrativi e mediante figure sostitutive di rilevanza esterna, il compito di promuovere e curare direttamente, agendo in nome proprio, le necessarie procedure espropriative, con l'imposizione dell'obbligo di sopportare i relativi oneri (Cass., sez. 1, n. 25848 del 2019; Cass., sez. 1, 25 2016, n. 10530; Cass., 18/1/2013, n. 1242; Cass., 19/7/2012, n. 12541; Cass. n. 25862 del 2011; Cass. Sez. U., n. 27211 del 2009; Cass. n. 6959 del 1997; Cass., n. 6039 del 1991).



Si è anche chiarito che quest'ultima fattispecie è stata ritenuta configurabile nei rapporti tra gli enti pubblici nei casi di affidamento in proprio, sostituzione o delegazione intersoggettiva (Cass., sez. 1, 9/4/2003, n. 5566; Cass., n. 28/5/1991, n. 6029) e nei rapporti con soggetti privati nel caso in cui l'esecuzione dell'opera sia stata affidata in concessione c.d. traslativa (Cass., sez. 1, 20/3/2017, n. 7104; Cass., 14/6/2016, n. 12260; Cass., 21/6/2012, n. 10390), essendosi ravvisato il fondamento dell'obbligazione indennitaria proprio nella rilevanza esterna dell'attribuzione del potere espropriativo, derivante dal conferimento dell'incarico di compiere in nome proprio gli atti del procedimento ablatorio, in virtù del quale l'unico soggetto destinato ad entrare in contatto con i proprietari espropriati e con gli altri soggetti interessati alla realizzazione dell'opera pubblica è quello che ha ricevuto il relativo incarico, non assumendo alcun rilievo, nei confronti dei terzi, la disciplina dei rapporti interni con l'ente conferente o l'eventuale sussistenza di rapporti di finanziamento con altri soggetti pubblici (Cass., sez. 1, n. 25848 del 2019).

Tuttavia per questa Corte, a sezioni unite, in tema di espropriazione per pubblica utilità, la titolarità effettiva del rapporto sostanziale - e, in particolare, l'obbligazione di pagamento dell'indennità di esproprio - spetta generalmente all'ente beneficiario dell'espropriazione risultante dal decreto ablativo, salvo che nei procedimenti "pluripartecipati", nei quali l'esercizio del potere espropriativo di acquisizione delle aree e di cura delle procedure è condiviso, in relazione a fasi e momenti diversi, tra più soggetti; conseguentemente, ai fini dell'accertamento della titolarità passiva, il giudice è tenuto ad analizzare il ruolo specifico assunto e i poteri esercitati in concreto da ciascun ente convenuto nel giudizio -nella specie, le S.U. hanno cassato la sentenza del Tribunale superiore



delle acque pubbliche con cui si era ritenuto che nessuno dei soggetti chiamati nel giudizio di determinazione dell'indennità di esproprio fosse titolare passivo dell'obbligazione, erroneamente assumendo tale titolarità esclusivamente in capo all'ente beneficiario della procedura, come risultante dal decreto, e omettendo di considerare che, tra i convenuti, un consorzio di bonifica aveva esercitato poteri espropriativi ed era acollatario degli oneri di pagamento delle indennità e che l'impresa incaricata dei lavori aveva curato vari adempimenti e assunto così il ruolo di promotrice dell'espropriazione – (Cass., Sez.U., 24/8/2022, n. 25294).

Si è dunque ampliata la platea dei legittimati passivi, ossia dei debitori della medesima prestazione indennitaria, nei giudizi di opposizione alla stima e di determinazione delle indennità espropriative, nei casi in cui si verifichi una potenziale dissociazione tra l'autorità espropriante e il beneficiario dell'espropriazione, con l'effetto di includervi i soggetti che concorrono, ciascuno nell'ambito delle rispettive funzioni e competenze, all'espletamento della procedura espropriativa per l'acquisizione delle aree occorrenti per la realizzazione dell'opera, entrando in contatto diretto con i soggetti espropriati e agendo in forma tale da suscitare nel terzo creditore dell'indennizzo la convinzione dell'assunzione diretta del corrispondente obbligo, a prescindere dal soggetto effettivamente beneficiario dell'esproprio (Cass. Sez.U., n. 25294 del 2022; Cass. n. 1504 del 1993).

Si è anche sottolineato che tale conclusione deriva dall'esame dell'art. 54, commi 3 e 4, del d.P.R. n. 327 del 2001, a mente del quale «l'opposizione alla stima è proposta con atto di citazione notificato all'autorità espropriante, al promotore dell'espropriazione e, se del caso, al beneficiario dell'espropriazione, se attore è il proprietario del bene, ovvero all'autorità espropriante e al



proprietario del bene, se attore è il promotore dell'espropriazione. Il ricorso è notificato anche al concessionario dell'opera pubblica, se a questi sia stato affidato il pagamento dell'indennità».

Si è ritenuto che in tal modo «si è inteso agevolare il proprietario espropriato nelle individuazione dei soggetti obbligati da evocare in giudizio, individuati nell'ente espropriante e nel promotore dell'espropriazione e "se del caso" nel beneficiario dell'espropriazione, salva la facoltà dell'ente convenuto e dello stesso proprietario di chiamare in causa altri soggetti obbligati al pagamento, in quanto delegati con atti di rilevanza esterna all'esercizio di funzioni e potestà proprie dell'ente espropriante, come può accadere nei procedimenti pluripartecipati» (Cass. Sez.U., n. 25294 del 2022; anche Cass., sez. 1, 8/3/2023, n. 6948).

Nella specie, tali specifici accertamenti non sono stati effettuati dalla Corte d'appello che, invece, si è limitata ad affermare che i beni erano stati trasferiti al patrimonio indisponibile della Regione Campania.

14. La sentenza impugnata deve, quindi, essere cassata, con rinvio alla Corte d'appello di Napoli, in diversa composizione, che si adegnerà al seguente principio di diritto «In caso di occupazione appropriativa il giudicato amministrativo «progressivo» formatosi nell'ambito della giurisdizione amministrativa, attraverso il giudizio di annullamento del decreto di espropriazione e il successivo giudizio di ottemperanza – confinato alla determinazione del risarcimento del danno con i criteri ormai illegittimi di cui all'art. 43 TUE, dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 293 del 2010 – ha portata limitata e «prosegue» anche nel frammento di giurisdizione ordinaria, individuata dall'art. 133 c.p.a., che si snoda nel giudizio di opposizione alla stima avverso il provvedimento di acquisizione sanante successivamente emesso ex art. 42-*bis* del d.P.R. n. 327 del



2001, dovendosi tenere conto sia delle circostanze sopravvenute, sia della diversità tra risarcimento del danno ed indennizzo» e provvederà anche sulle spese del giudizio di legittimità.

P.Q.M.

Accoglie il ricorso; cassa la sentenza impugnata, in ordine motivi accolti, con rinvio alla Corte d'appello di Napoli, in diversa composizione, cui demanda di provvedere anche sulle spese del giudizio di legittimità.

Deciso in Roma, nella camera di consiglio del 16 dicembre 2025

Il Consigliere Estensore

Luigi D'Orazio

Il Presidente

Marco Marulli

