

ESPROPRIAZIONE: Cass. civ., Sez. III, Ordinanza, 28 luglio 2025, n. 21607, in Guida al Diritto, n. 31 del 2025, p. 36.

Espropriazione –Occupazione abusiva -Liquidazione equitativa del danno -Prova del pregiudizio -Necessità.

Perché il giudice possa procedere alla liquidazione equitativa del danno ex art. 1226 c.c., è necessario che sia previamente accertata l'esistenza certa, ovvero altamente verosimile, di un effettivo pregiudizio. L'impossibilità di quantificare un danno certamente esistente legittima il ricorso alla stima equitativa, mentre l'incertezza sull'esistenza stessa del danno non consente tale ricorso.

Svolgimento del processo

1. Nel 1996 le società Riomaggiore di A.A. E C. Sas (d'ora innanzi, per brevità, "la Riomaggiore") e Laurella di A.A. E C. Sas (d'ora innanzi, per brevità, "la Laurella") convennero dinanzi al Tribunale di Roma il Ministero della Giustizia e quello dell'Interno, esponendo che:

-) erano proprietarie, rispettivamente, di 32 e 18 appartamenti ricompresi i primi in un fabbricato sito a Omissis, via Omissis, ed i secondi in un fabbricato sito a Omissis, via Omissis;
-) tra il dicembre del 1993 ed il maggio del 1994 tutti i suddetti appartamenti vennero occupati abusivamente da terzi, aderenti ad un "Movimento per la casa";
-) le due società proprietarie denunciarono il fatto alla competente Procura della Repubblica, la quale in data 18.1.1994 e 27.1.1994 ordinò lo sgombero degli immobili abusivamente occupati;
-) i suddetti provvedimenti non vennero mai eseguiti dalle forze dell'ordine;
-) sia l'assessore alla casa del Comune di Firenze, sia il prefetto ed il questore della medesima città, si astennero deliberatamente dal ripristinare la legalità violata e fare eseguire i suddetti provvedimenti, "galvanizzando" così gli occupanti abusivi, i quali si risolsero, indisturbati, ad occupare ulteriori appartamenti;
-) solo sei anni dopo questi fatti le due società riuscirono a tornare in possesso dei loro appartamenti. Chiesero, pertanto, la condanna delle amministrazioni convenute al risarcimento dei danni patiti in conseguenza dei fatti sopra descritti, e segnatamente della colpevole e prolungata inerzia delle amministrazioni convenute nel dare esecuzione all'ordine di sgombero impartito dalla Procura della Repubblica.

2. Con sentenza 30.5.2003 n. 18112 il Tribunale di Roma accolse la domanda nei confronti della sola amministrazione dell'interno.

Con sentenza 16.3.2009 n. 1165 la Corte d'Appello di Roma, in accoglimento dell'eccezione sollevata dalla difesa erariale, dichiarò l'incompetenza per territorio del giudice adito.

3. La causa venne riassunta dinanzi al Tribunale di Firenze, il quale con sentenza 20.8.2013 n. 2637 tornò ad accogliere la domanda nei confronti del Ministero dell'Interno. Liquidò il risarcimento

dovuto alla Riomaggiore nell'importo di Euro 783.562 oltre accessori; quello dovuto alla Laureila in Euro 427.817.

La sentenza fu appellata in via principale dal Ministero dell'Interno (il quale censurò sia la statuizione sull'an debeatur, sia in subordine la quantificazione del danno); in via incidentale dalle società Riomaggiore e Laureila (le quali chiesero una più cospicua liquidazione).

4. Con sentenza 24.10.2016 la Corte d'Appello di Firenze, accogliendo il gravame dell'amministrazione, riformò la decisione di primo grado e rigettò la domanda, ritenendo insussistente il fatto illecito ascritto all'Amministrazione dell'Interno.

5. La sentenza d'appello venne cassata con rinvio da questa Corte con la sentenza 4.10.2018 n. 24198. Il giudizio fu riassunto dalla Riomaggiore e dalla Laurella.

La Corte d'Appello di Firenze con sentenza 24.11.2021 n. 2282 in sede di rinvio accolse il gravame dell'amministrazione in punto di quantum debeatur; rigettò (per implicito) quello incidentale; rideterminò il risarcimento dovuto alla Riomaggiore nella misura di Euro 400.000, e quello dovuto alla Laurella nella misura di Euro 225.000.

6. La sentenza pronunciata in sede di rinvio è stata impugnata per cassazione dal Ministero dell'Interno con ricorso fondato su due motivi ed illustrato da memoria.

Hanno resistito la Riomaggiore e la Laurella con controricorso illustrato da memoria.

Il Collegio ha disposto il deposito della motivazione nel termine di cui all'art. 380 bis, secondo comma, c.p.c.

Motivi della decisione

1. Questione preliminare.

Con la propria memoria il Ministero dell'Interno ha segnalato - senza proporre formale istanza di riconsunzione - che il consigliere relatore del presente ricorso conobbe già della causa in occasione del precedente ricorso per cassazione proposto dalla Riomaggiore e dalla Laureila, e segnala che ciò comporterebbe l'obbligo di astensione ex art. 51, n. 4, c.p.c.

1.1. Reputa il Collegio insussistente l'ipotesi di cui all'art. 51, n. 4, c.p.c., sia con riferimento al consigliere istruttore, sia con riferimento al Presidente dell'odierno collegio giudicante (che nel ricorso deciso con la sentenza 24198/18 ebbe la veste di membro di quel collegio).

Le Sezioni Unite di questa Corte, infatti, hanno stabilito che quando sia impugnata per cassazione una sentenza pronunciata in sede di rinvio, il collegio giudicante può essere composto anche da magistrati che abbiano partecipato al precedente giudizio conclusosi con la sentenza di annullamento, in quanto tale partecipazione non determina alcuna compromissione dei requisiti di imparzialità e terzietà del giudice (Cass. Sez. U., 25/10/2013, n. 24148, le quali hanno in tal modo abbandonato il precedente orientamento - di cui fu espressione Cass. Sez. U., 19/12/1991, n. 13714 - il quale

escludeva l'obbligo di astensione nelle sole ipotesi di cassazione per error in procedendo, ammettendole invece nell'ipotesi di cassazione per error in iudicando; nello stesso senso, ex permultis, Sez. L, Ordinanza n. 17672 del 30/6/2025; Sez. 3, Ordinanza n. 16645 del 21/6/2025; Sez. L, Ordinanza n. 15525 del 2025; Cass. Sez. 3, 25/01/2021, n. 1542; Cass. Sez. 3, 18/07/2016, n. 14655, ed altre ventinove conformi).

2. Il primo motivo di ricorso.

Col primo motivo è denunciata la violazione degli artt. 1226, 2056, 2697, 2727 e 2729 c.c.

L'illustrazione del motivo può così riassumersi:

-) la liquidazione equitativa del danno ha due presupposti: a) che il danno sia certo nella sua esistenza; b) che il danno sia impossibile a dimostrarsi con gli ordinari mezzi di prova;
-) nel caso di specie non ricorreva alcuno dei suddetti requisiti; -) le due società attrici, infatti, non avevano documentato l'andamento della propria attività d'impresa negli anni precedenti e successivi all'occupazione che si assume fonte del danno; non avevano mai documentato la propria situazione contabile, patrimoniale e finanziaria; non avevano mai dimostrato se gli immobili occupati fossero destinati alla vendita od alla locazione; non avevano mai dimostrato se ed a quali condizioni gli immobili suddetti fossero stati locati prima dell'occupazione, ovvero dopo lo sgombero;
-) la Corte d'Appello, pertanto, aveva liquidato il "danno conseguenza" (la perdita dell'utile) senza accertarne l'esistenza, e basandosi solo sulla accertata sussistenza d'un "danno evento" (la lesione del diritto di proprietà).

2.1. Il motivo è fondato.

La liquidazione equitativa del danno causato da un fatto illecito è regolata dall'art. 2056 c.c., il quale rinvia alla regola stabilita dall'art. 1226 c.c. per i danni da inadempimento dei contratti.

L'art. 1226 c.c. (rubricato "Valutazione equitativa del danno") stabilisce che "se il danno non può essere provato nel suo preciso ammontare, è liquidato dal giudice con valutazione equitativa".

È opinione costante e risalente della giurisprudenza e della dottrina che questa previsione abbia natura "sussidiaria" e "non sostitutiva". La liquidazione equitativa del danno ha natura sussidiaria, perché presuppone l'esistenza d'un danno oggettivamente accertato. Essa attribuisce al giudice di merito non già un potere arbitrario, ma una facoltà di integrazione in via equitativa della prova semipiena circa l'ammontare del danno.

La liquidazione equitativa ha, poi, natura non sostitutiva, perché ad essa non può farsi ricorso per sopperire alle carenze o decadenze istruttorie in cui le parti fossero incorse (tanto colpevoli quanto incolpevoli, sopperendo in quest'ultimo caso il rimedio della rimessione in termini, e non della liquidazione equitativa).

2.2. Che l'art. 1226 c.c. abbia natura integrativa è conclusione che risulta dalla genesi storica della norma.

Il codice civile del 1865 non conteneva alcuna norma analoga al vigente art. 1226 c.c.

Nondimeno anche nella vigenza del primo codice postunitario la dottrina e la giurisprudenza dovettero affrontare il problema dei danni di impossibile o difficile stima.

Questo problema era stato risolto dalla prassi attraverso con la distinzione tra "danni comuni" e "danni propri".

Si definiva "danno comune" quello ordinariamente derivante da tutti i fatti illeciti (o da tutti gli inadempimenti) di un certo tipo, secondo l'id quod plerumque accidit: ad esempio, l'indisponibilità dell'immobile nel caso di ritardata restituzione da parte del conduttore.

"Danno proprio" era invece definito il pregiudizio non generalizzabile, patito da quel singolo danneggiato in conseguenza di quel singolo fatto illecito (od inadempimento).

Da tale distinzione si faceva discendere il corollario che il danno proprio dovesse essere sempre dimostrato in modo rigoroso sulla base di una prova piena; il danno comune invece potesse essere liquidato sulla base anche solo di un principio di prova della sua esistenza, in deroga al tradizionale principio della certezza del danno (secondo cui "a posse ad esse non valet consequentia").

La distinzione con l'andar del tempo si trasformò tuttavia in massima tralatizia e di applicazione automatica, finendo per produrre vari inconvenienti. Il più grave di questi era che il giudice di merito, qualificando come "danno comune" un determinato pregiudizio, liquidava in assenza di prova danni la cui esistenza stessa, e non solo il cui ammontare, era eventuale, ipotetica, supposta, o addirittura immaginaria. La dottrina dell'epoca cita sovente, al riguardo, il caso del notaio condannato a risarcire il danno (asseritamente) patito dal creditore in conseguenza della mancata iscrizione d'un atto costitutivo dell'ipoteca sull'immobile del debitore, nonostante quel bene fosse già gravato da iscrizioni ipotecarie tali da assorbirne l'intero valore.

2.3. Per rimediare a questo stato di cose il codice del 1942 introdusse l'attuale art. 1226 c.c. (corrispondente all'art. 56 del progetto del "Libro delle obbligazioni", approvato con r.d. 30.1.1941-XIX), con il quale si volle:

- (a) da un lato, accordare espressamente al giudice il potere di liquidazione equitativa del danno nel caso di impossibilità di una esatta stima di esso;
- (b) dall'altro, consentire tale potere solo nei casi in cui l'esistenza del danno fosse indiscutibile, ma discutibile ne fosse l'ammontare.

Questi principi sono espressi nella relazione ministeriale al libro delle obbligazioni, ove si afferma che la liquidazione equitativa è consentita dall'art. 1226 c.c. solo per il danno "di cui è sicura l'esistenza" (Relazione ministeriale alla Maestà del Re Imperatore, Cap. XV, par. 38, in fine). La

genesì dell'art. 1226 c.c. svela dunque che primo ed indefettibile presupposto per il ricorso alla liquidazione equitativa è la dimostrata esistenza d'un danno certo, e non soltanto eventuale od ipotetico.

2.3. La conclusione appena esposta è confermata dalla sintassi dell'art. 1226 c.c. La norma è infatti costruita come un periodo ipotetico dell'eventualità, nel quale la protasi è l'impossibilità di provare il danno, e l'apodosi il ricorso al potere equitativo del giudice.

È dunque evidente che in tanto è consentito al giudice il ricorso alla liquidazione equitativa, in quanto sia stata previamente dimostrata l'esistenza certa, ovvero altamente verosimile, d'un effettivo pregiudizio. È l'impossibilità di quantificare un danno certamente esistente che rende possibile il ricorso alla stima equitativa. Se, invece, è l'esistenza stessa d'un pregiudizio economico ad essere incerta, eventuale, possibile ma non probabile, spazio non v'è alcuno per l'invocabilità dell'art. 1226 c.c.

Questo principio costituisce da oltre cinquant'anni *jus receptum* nella giurisprudenza di legittimità (a partire da, Sez. 3, Sentenza n. 1536 del 19/06/1962, secondo cui "la valutazione equitativa del danno presuppone che questo, pur non potendo essere provato nel suo preciso ammontare, sia certo nella sua esistenza ontologica"; nello stesso senso, *ex plurimis*, Sez. 2, Sentenza n. 838 del 03/04/1963; Sez. 3, Sentenza n. 1327 del 22/05/1963; Sez. 2, Sentenza n. 2125 del 16/10/1965; Sez. 3, Sentenza n. 1964 del 25/07/1967; Sez. 2, Sentenza n. 181 del 22/01/1974; Sez. 1, Sentenza n. 3418 del 23/10/1968; Sez. 3, Sentenza n. 3977 del 03/07/1982; Sez. 1, Sentenza n. 7896 del 30/05/2002; Cass. Sez. 6, 17/11/2020, n. 26051).

Ne consegue che in tanto il giudice di merito può avvalersi del potere equitativo di liquidazione del danno, in quanto abbia previamente accertato che un danno esista, indicando le ragioni del proprio convincimento. Ciò vuol dire che, nel caso di danno patrimoniale consistito nella distruzione di un bene, il ricorso alla liquidazione equitativa in tanto è ammissibile, in quanto sia certo (per essere stato debitamente provato da chi si afferma danneggiato) che la cosa distrutta avesse un concreto valore oggettivo, e non meramente ipotetico o d'affezione.

2.4. Il secondo presupposto per l'applicazione dell'art. 1226 c.c. è che l'impossibilità (o la rilevante difficoltà) nella stima esatta del danno sia:

(a) oggettiva, cioè positivamente riscontrata e non meramente supposta;

(b) incolpevole, cioè non dipendente dall'inerzia della parte gravata dall'onere della prova.

La liquidazione equitativa del danno costituisce infatti un rimedio fondato sull'equità c.d. "integrativa" o "suppletiva": l'equità, cioè, intesa non quale principio che si sostituisce alla norma di diritto nel caso concreto, ma quale principio che completa la norma giuridica.

L'equità integrativa costituisce, per l'opinione unanime della dottrina, uno strumento di equo contemperamento degli interessi delle parti, nei casi dubbi.

Se dunque l'equità integrativa ha lo scopo di contemperare i contrapposti interessi, è evidente che essa fallirebbe del tutto il suo scopo, se vi si potesse ricorrere anche quando la stima del danno sia non impossibile, ma soltanto difficile; ovvero quando la stima del danno non si sia potuta compiere per la pigrizia od il mal talento delle parti o dei loro procuratori. In simili casi, infatti, non vi sono contrapposti interessi da contemperare, tutti egualmente meritevoli di tutela: al contemperamento degli interessi si sostituisce qui l'applicazione rigorosa del principio di autoresponsabilità, in virtù del quale ciascuno deve subire le conseguenze giuridiche delle proprie azioni od omissioni.

Qualsiasi diversa interpretazione dell'art. 1226 c.c. si porrebbe, a tacer d'altro, in contrasto col precetto costituzionale che garantisce la parità delle parti e la terzietà del giudice (art. 111 cost.; sulla impossibilità che la liquidazione equitativa possa essere utilizzata per colmare lacune istruttorie imputabili alle parti si vedano, ex permultis, Sez. 1, Sentenza n. 10850 del 10/07/2003; Sez. 3, Sentenza n. 6056 del 16/06/1990; Sez. 3, Sentenza n. 3176 del 16/12/1963).

2.5. Tutti i suddetti principi sono stati ribaditi dalle Sezioni Unite di questa Corte, con specifico riferimento al danno da abusiva occupazione d'un immobile (Cass. Sez. U., 15/11/2022, n. 33645).

La sentenza appena ricordata ha stabilito che:

-) il "danno" in senso giuridico non consiste solo nella lesione d'un diritto (come vollero i fautori della c.d. "teoria normativa del danno"), ma esige che da quella lesione sia derivato un concreto pregiudizio (secondo la c.d. "teoria causale del danno");
-) la lesione del diritto di proprietà, quando sia consistita non in una lesione diretta del bene, ma nella perdita possibilità di goderne, può costituire un danno risarcibile soltanto ove il proprietario allegghi e dimostri che la perdita del frutto del godimento sia stata "specificata" e "concreta" (Cass. sez. un. 33645/22, par. 4.7 dei "Motivi della decisione");
-) se così non fosse, "il risarcimento spetterebbe sempre a fronte della denuncia della compressione del diritto di godere della cosa quale astratta posizione riconosciuta dall'ordinamento, senza che si dia possibilità della prova contraria" (secondo la c.d. "teoria del danno irrefutabile").

2.6. La sentenza impugnata non ha rispettato questi principi.

Nella sentenza impugnata la Corte territoriale ha premesso:

- a) di non potere stabilire se, qualora fosse mancato il fatto illecito della P.A., le due società attrici avrebbero destinato gli immobili abusivamente occupati alla vendita od alla locazione (p. 7);
- b) di non potere stabilire se quegli immobili furono mai locati, prima o dopo l'occupazione (ibidem, penultimo capoverso);

c) di non avere a disposizione le scritture contabili delle due società danneggiate, mai prodotte in giudizio.

Non sarà superfluo aggiungere che:

-) nell'atto introduttivo del giudizio la descrizione del danno sofferto dalle attrici fu formulata in modo ultragenerico, ed affidata alle seguenti parole: "danni (quantificabili), allo stato..., in Lire 1.200.000.000 (di cui Lire 800.000.000 di competenza della soc. Riomaggiore e Lire 400.000.000 di competenza della soc. Laurella) e fatta salva la diversa misura ritenuta di giustizia, anche in considerazione del perdurare delle occupazioni, e determinabili avuto riguardo al canone di locazione di mercato ritraibile da ciascun quartiere";

-) le società Riomaggiore e Laurella a dimostrazione del danno subito produssero nei termini di legge null'altro che otto querele, cinque lettere raccomandate di costituzione in mora e nove provvedimenti di sequestro/dissequestro.

2.7. La Corte d'Appello dunque ha in primo luogo violato l'art. 1226 c.c., perché ha fatto ricorso alla liquidazione equitativa dopo avere rilevato essere "incerta" l'esistenza del danno, per non aver la parte neppure indicato se gli immobili fossero destinati alla vendita od alla locazione.

2.8. Ha poi violato ulteriormente l'art. 1226 c.c. sotto altro profilo, per avere fatto ricorso alla liquidazione equitativa nonostante l'impossibilità di liquidare il danno nel suo esatto ammontare fosse soggettiva e non oggettiva.

Ed infatti non è "impossibile", né "particolarmente difficile", per una società commerciale, dimostrare se abbia subito perdite o cali di fatturato; qual frutto abbia ritratto dai propri beni; quale destinazione abbia loro impresso. Aggiungasi che nel caso di specie gli immobili furono occupati a partire dal dicembre del 1993, e sgomberati nel 1999.

Dopo tredici anni di giudizio dinanzi al Tribunale ed alla Corte d'Appello di Roma, il giudizio ricominciò ex novo nel 2009 dinanzi al Tribunale di Firenze, e dunque a distanza di dieci anni dallo sgombero.

In questo lasso di tempo è impensabile che le società proprietarie degli immobili non siano state in grado di procurarsi la prova della destinazione impressa a quegli immobili e dei frutti civili da essi eventualmente ricavati: elementi che avrebbero fornito al Giudice di merito indizi per la liquidazione del danno.

L'art. 1226 c.c. è stato dunque falsamente applicato dalla Corte territoriale, per non avere rilevato in facto che l'impossibilità d'una esatta stima del danno fu dovuta alle carenze assertive e probatorie delle due danneggiate, e ritenuto in iure possibile il ricorso alla liquidazione equitativa.

3. Il secondo motivo di ricorso.

Col secondo motivo di ricorso è denunciata la violazione dell'articolo 132, secondo comma, n. 4, c.p.c.

L'amministrazione ricorrente deduce che la sentenza impugnata sarebbe "priva di motivazione" nella parte dedicata alla liquidazione del danno. La Corte d'Appello infatti ha ritenuto di poter desumere il fatto ignorato dell'esistenza del danno, muovendo dal fatto noto rappresentato dalla qualità di imprenditore commerciale delle due società attrici. Questo iter motivazionale, sostiene il Ministero dell'Interno, presenterebbe "lacune vistosissime": sia perché la Corte territoriale non ha indicato le ragioni per le quali la qualità di imprenditore commerciale sia di per sé sufficiente a far presumere l'esistenza del danno da lucro cessante; sia perché non ha indicato gli atti di causa dai quali ha tratto la suddetta conclusione.

3.1. Il motivo resta assorbito dall'accoglimento del primo motivo di ricorso.

Nondimeno, anche allo scopo di prevenire ulteriore contenzioso tra le parti, questa Corte reputa doveroso ricordare che la liquidazione equitativa non è una liquidazione "a senso" o "a sensazione". La motivazione della liquidazione equitativa deve essere "chiara ed esauriente" (così già Cass. civ., sez. II, 18.1.1969 n. 108, in seguito sempre conforme); per essere tale deve contenere tre passaggi:

- a) spiegare perché il danno non può essere provato nel suo esatto ammontare;
- b) indicare gli elementi di fatto presi in considerazione;
- c) indicare il criterio seguito per la monetizzazione (ex multis, Cass. civ., sez. I, 30-05-2002, n. 7896; Cass. civ., sez. III, 25-09-1998, n. 9588; Cass. civ., sez. I, 30-05-1995, n. 6071).

Il "criterio seguito per la monetizzazione" del danno richiede a sua volta due passaggi:

- c') indicare il valore monetario di base da cui il ragionamento ha preso le mosse;
- c") indicare il criterio con cui quel valore è stato elaborato per pervenire alla stima equitativa del danno.

Se mancassero tali indicazioni non sarebbe possibile alcun controllo a posteriori del ragionamento seguito dal giudice di merito per pervenire alla stima del danno, e quell'*aequitas laqueis innodata* prescritta dall'art. 1226 c.c. si ridurrebbe ad una *aequitas bursalis*, cioè all'*arbitrio* (Cass. civ., sez. III, 11.10.2023 n. 28429).

3.2. La motivazione della sentenza impugnata non ha rispettato questi principi.

La Corte d'Appello infatti dopo avere elencato alle pp. 7-9 tutti gli elementi di cui non disponeva (la destinazione degli immobili, i bilanci delle società, la sorte degli immobili dopo lo sgombero), ha concluso dichiarando di "ritenere equo liquidare all'attualità la somma di Euro 400.000 a titolo di risarcimento del danno alla società Riomaggiore e la somma di Euro 225.000 a titolo di risarcimento del danno alla società Laurella", somme dichiarate comprensive di "rivalutazione ed interessi".

3.3. Il brano appena trascritto tuttavia è solo un simulacro di motivazione. Esso non consente di stabilire quale sia stato l'importo pecuniario di base da cui è stato sviluppato il calcolo; non consente di stabilire quale sia stato (e se vi sia stato) un calcolo; non consente di ripercorrere il ragionamento del giudicante.

Aggiungasi che la Corte d'Appello, liquidando il danno ventisei anni dopo il fatto illecito, ha conglobato capitale, rivalutazione ed interessi compensativi, senza indicare alcun criterio per risalire dal risultato finale al capitale puro: non il saggio degli interessi, non il criterio di rivalutazione, non la decorrenza.

4. Il terzo motivo concerne le spese e resta assorbito.

5. La sentenza impugnata va dunque cassata con rinvio alla Corte d'Appello di Firenze, in applicazione dei seguenti principi di diritto:

"la liquidazione equitativa del danno, ex art. 2056 c.c., presuppone che l'impossibilità di determinarne l'esatto ammontare non dipenda dalla renitenza del danneggiato a descrivere l'entità del danno e fornirne almeno i relativi indizi".

"La liquidazione equitativa del danno non è una liquidazione "a senso", ma esige che il giudice esponga nella motivazione il valore monetario di base da cui il ragionamento ha preso le mosse ed il criterio con cui quel valore è stato elaborato per pervenire alla stima equitativa del danno".

6. Le spese del presente giudizio di legittimità saranno liquidate dal giudice del rinvio.

P.Q.M.

(-) accoglie il primo motivo di ricorso, dichiara assorbiti il secondo ed il terzo; cassa la sentenza impugnata in relazione al motivo accolto e rinvia la causa alla Corte d'Appello di Firenze, in diversa composizione, cui demanda di provvedere anche sulle spese del giudizio di legittimità.

Conclusione

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Terza Sezione civile della Corte di cassazione, addì 9 luglio 2025.

Depositata in Cancelleria il 28 luglio 2025.

Svolgimento del processo

1. Con atto di citazione del 21/1/2010, B.B. convenne in giudizio A.A., lamentando che il predetto aveva realizzato una nuova costruzione, in ampliamento di quella preesistente di mq. 46, parzialmente danneggiata dal sisma del 1962 e da quello del 1980, in violazione delle distanze legali tra fabbricati e dal confine, delle norme antisismiche e di quelle relative agli indici di fabbricabilità e di copertura

prescritti dagli strumenti urbanistici vigenti e chiedendone la condanna all'arretramento e al risarcimento dei danni.

Costituitosi in giudizio, A.A. propose domanda riconvenzionale di risarcimento dei danni per lite temeraria.

Con sentenza n. 251/14, depositata il 8/7/2014, il Tribunale di Benevento rigettò la domanda principale e quella riconvenzionale.

Il giudizio di gravame, instaurato da B.B., si concluse, nella resistenza di A.A., con la sentenza n. 4631/2020, pubblicata il 31/12/2020, con la quale la Corte d'Appello di Napoli riformò la sentenza gravata, accogliendo, per quanto di ragione, la domanda attorea e condannando l'appellato all'arretramento del proprio fabbricato alla distanza di mt. 5 dal confine con la part. 842, foglio 3, di proprietà dell'appellante e alle spese del doppio grado del giudizio, ritenendo che l'edificio dell'appellato non consistesse in una mera ricostruzione del preesistente, ma in una nuova costruzione soggetta alla distanza dal confine di mt. 5,00, non essendovi pareti finestrate frontistanti.

2. Avverso la suddetta sentenza, A.A. propone ricorso per cassazione sulla base di tre motivi. B.B. si difende con controricorso.

Entrambe le parti hanno depositato memorie.

Motivi della decisione

1.1 Con il primo motivo di ricorso, si lamenta la violazione e falsa applicazione dell'art. 31 della legge n. 457 del 1978, dell'art. 3 D.P.R. n. 380 del 2001, 2909 e delle norme regolamentari del P.R.G. del Comune di Fontanarosa, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3, cod. proc. civ., per avere i giudici di merito ritenuto che il fabbricato del ricorrente costituisse una nuova costruzione soggetta ai limiti delle distanze. Ad avviso del ricorrente, invece, i giudici avrebbero dovuto considerare che le norme sulle distanze stabilite per le nuove opere, in assenza di una loro espressa estensione, nello strumento urbanistico locale come quello di Avellino, alle ricostruzioni, avrebbero potuto essere applicate alle sole porzioni di fabbricato ricostruito eccedenti quelle preesistenti, da individuarsi, nella specie, nella porzione posta al primo piano e realizzata in corrispondenza di proprietà diversa da quella dell'attrice, con conseguente carenza di interesse della stessa ad ottenerne l'arretramento.

1.2 Il primo motivo è fondato.

Per costante giurisprudenza, occorre distinguere, ai fini delle distanze, tra ristrutturazione, ricostruzione e nuova costruzione.

Alla luce dei criteri di cui all'art. 31, comma 1, lettera d), della legge n. 457 del 5 agosto 1978 (poi trasposto nell'art. 3 del D.P.R. n. 380 del 6 giugno 2001, Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), si ha, infatti, ristrutturazione allorché gli interventi, comportando modificazioni esclusivamente interne, interessino un edificio del quale sussistano e rimangano

inalterate le componenti essenziali, quali i muri perimetrali, le strutture orizzontali e la copertura; si ha ricostruzione, invece, qualora dette componenti dell'edificio preesistente siano venute meno, per evento naturale o per volontaria demolizione, e l'intervento si traduca nell'esatto ripristino delle stesse operato senza alcuna variazione rispetto alle originarie dimensioni dell'edificio, né, in particolare, aumenti della volumetria o cambiamenti della sagoma in altezza o larghezza con riferimento al confine (Cass., Sez. 2, 08/05/2024, n. 12535; Cass., Sez. 2, 11/06/2018, n. 15041; Cass., Sez. 2, 11/2/2009, n. 3391; Cass., Sez. 2, 16/12/2004, n. 23458); si ha, infine, nuova costruzione, sottoposta, in quanto tale, alla disciplina in tema di distanze vigente al momento della relativa edificazione, quando si sia in presenza di detti aumenti (Sez. U, 19/10/2011, n. 21578).

La nozione di ricostruzione ha subito importanti cambiamenti in seguito alla modifica della lett. d) dell'art. 3, T.U. dell'Edilizia intervenuta con l'art. 10, comma 1, lett. b), del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, conv., con modif., dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, dettato "al fine di semplificare e accelerare le procedure edilizie e ridurre gli oneri a carico dei cittadini e delle imprese, nonché di assicurare il recupero e la qualificazione del patrimonio edilizio esistente e lo sviluppo di processi di rigenerazione urbana, decarbonizzazione, efficientamento energetico, messa in sicurezza sismica e contenimento del consumo di suolo", con il d.l. 1 marzo 2022, n. 17, conv., con modif., dalla legge 27 aprile 2022, n. 34, che ha posto come eccezione gli edifici situati in aree tutelate ai sensi dell'art. 142 del medesimo codice, e con il d.l. 17 maggio 2022, n. 50, conv., con modif., dalla legge 15 luglio 2022, n. 91, che ha sostituito il richiamo all'art. 142 con l'indicazione degli artt. 136, comma 1, lettere c) e d), e 142, in quanto, in virtù di essa, la ricostruzione non riguarda più i soli interventi di "demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica", ma contempla anche i casi in cui l'intervento sia avvenuto con modifica di sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, con le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sull'accessibilità, per l'istallazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico e altresì, nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, con incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana.

Come osservato dalla Sez. 3, penale, di questa Corte, con la sentenza n. 1669 del 18/1/2023, il riportato ampliamento dell'ambito di operatività della nozione attuale di ristrutturazione, quand'anche riguardante manufatti crollati o demoliti e soggetti poi a "ripristino", non ha fatto venir meno la ratio qualificante del suddetto intervento edilizio, ossia quella del recupero del fabbricato preesistente, con la conseguenza che lo stesso non può fare a meno di una certa continuità con l'edificato pregresso, come affermato dalla dottrina e dalla giurisprudenza (T.A.R. Veneto Sez. II n. 660 del 2 maggio 2022; T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna Sez. II, 16 febbraio 2022, n. 183; Consiglio di Stato, Sez. II,

6 marzo 2020 n. 1641), nonché, analogamente, da questa Suprema Corte (Cass., Sez. 3, n. 23010 del 10/01/2020, Rv. 280338-01), laddove ha precisato, ancorché rispetto a un quadro normativo non inclusivo ancora del citato d.l. del luglio 2020 n. 76, che l'art. 3, comma 1, lett. d), D.P.R. n. 380 del 2001, che gli "interventi di ristrutturazione edilizia" non prescindono, né potrebbero, dalla necessità che venga conservato l'immobile preesistente, del quale deve essere comunque garantito il recupero, e che l'interpretazione della definizione di intervento di ristrutturazione edilizia deve essere aderente (e non tradire) la finalità di conservazione del patrimonio edilizio esistente, che lo contraddistingue rispetto all'intervento di "nuova costruzione" di cui alla successiva lettera e), senza prestarsi all'elusione degli standard urbanistici vigenti al momento della riedificazione e applicabili in caso di nuova costruzione, come confermato dallo stesso art. 10, integrativo dell'art. 3, comma 1, lett. d), del D.P.R. n. 380 del 2001, laddove premette che le novelle introdotte rispondono "al fine di semplificare e accelerare le procedure edilizie e ridurre gli oneri a carico dei cittadini e delle imprese, nonché di assicurare il recupero e la qualificazione del patrimonio edilizio esistente e lo sviluppo di processi di rigenerazione urbana, decarbonizzazione, efficientamento energetico, messa in sicurezza sismica e contenimento del consumo di suolo".

Proprio con specifico riguardo agli interventi di demolizione e ricostruzione, la suddetta disposizione va correlata, per quanto qui interessa, al comma 1 - ter dell'art. 2 - bis, del medesimo D.P.R. n. 380 del 2001, aggiunto dall'art. 5, comma 1, legge n. 55 del 2019 poi così sostituito dall'art. 10, comma 1, lett. a), legge n. 120 del 2020, il quale stabilisce che "In ogni caso di intervento che preveda la demolizione e ricostruzione di edifici, anche qualora le dimensioni del lotto di pertinenza non consentano la modifica dell'area di sedime ai fini del rispetto delle distanze minime tra gli edifici e dai confini, la ricostruzione è comunque consentita nell'osservanza delle distanze legittimamente preesistenti. Gli incentivi volumetrici eventualmente riconosciuti per l'intervento possono essere realizzati anche con ampliamenti fuori sagoma e con il superamento dell'altezza massima dell'edificio demolito, sempre nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti".

Con circolare, a firma congiunta del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti e della Funzione Pubblica, del 2 dicembre 2020, sono stati dati alcuni chiarimenti interpretativi sulle modifiche al T.U. edilizia in materia di distanze in caso di interventi di demolizione e ricostruzione di edifici già esistenti e sulla definizione degli interventi di ristrutturazione edilizia, precisandosi, innanzitutto, che "Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi altresì gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversi sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, con le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sull'accessibilità, per l'istallazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico", che "L'intervento può prevedere altresì, nei soli casi

espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana" e che "costituiscono inoltre ristrutturazione edilizia gli interventi volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza".

Si è poi chiarito che "la modifica di cui sub a) amplia l'area degli interventi ricadenti nella nozione di ristrutturazione edilizia, individuando i parametri la cui modifica - a differenza di quanto previsto dalla previgente disciplina - non risulta rilevante ai fini della qualificazione di un intervento di demolizione e ricostruzione come ristrutturazione edilizia, piuttosto che come nuova costruzione", che sono possibili ora "incrementi di volumetria non solo per l'adeguamento alla normativa antisismica, ma anche per l'applicazione della normativa sull'accessibilità, per l'istallazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico", salvo che si tratti di edifici vincolati ovvero ricadenti in zona A o assimilate, o per previsioni legislative e degli strumenti urbanistici che contemplino siffatti incrementi per finalità di "rigenerazione urbana".

Si è, infine, chiarito che "le previsioni contenute nel comma 1 - ter dell'articolo 2 - bis del testo unico vanno lette nel contesto della disposizione in questione, che è specificamente intesa a disciplinare i casi in cui siano oggetto di demolizione e ricostruzione edifici preesistenti che risultino "legittimamente" ubicati rispetto ad altri immobili in posizione tale da non rispettare specifiche norme in materia di distanze (ivi comprese quelle contenute nel d.m. n. 1444/1968), di guisa che non ne sarebbe consentita l'edificazione ex novo", sicché la ricostruzione è possibile col mantenimento delle distanze preesistenti "se non è possibile la modifica dell'originaria area di sedime e purché l'edificio originario fosse stato "legittimamente" realizzato" (intendendosi con ciò sussistente un titolo edilizio), che "la previsione è testualmente riferita ad "ogni caso di intervento che preveda la demolizione e ricostruzione di edifici", e quindi indipendentemente dalla ascrivibilità degli interventi alla categoria della ristrutturazione edilizia o a quella della nuova costruzione" e che "in questi casi sono consentiti gli incentivi volumetrici eventualmente riconosciuti per l'intervento, anche fuori sagoma e con il superamento dell'altezza massima dell'edificio demolito, purché sia sempre rispettata la distanza preesistente", intendendosi con tale previsione "non ogni incremento volumetrico, ma solo quelli aventi carattere di "incentivo", ad esempio perché attribuiti in forza di norme di "piano casa" ovvero aventi natura premiale per interventi di riqualificazione".

In sostanza, in virtù della ratio della lett. d) dell'art. 3, T.U. dell'Edilizia, così come modificata dall'art. 10, comma 1, lett. b), del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, conv., con modif., dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, data dall'esigenza di recuperare il patrimonio edilizio preesistente, il ripristino di edifici eventualmente crollati o demoliti e la loro ricostruzione, quando ne sia accertabile la preesistente

consistenza e non sia possibile modificare l'originaria area di sedime, può avvenire nel rispetto delle distanze legittimamente preesistenti anche quando siano stati realizzati ampliamenti fuori sagoma e con il superamento dell'altezza massima dell'edificio demolito, purché questi avvengano nell'ambito degli incentivi volumetrici riconosciuti per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sull'accessibilità, per l'istallazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico oppure per promuovere interventi di rigenerazione urbana, salvo che si tratti di edifici vincolati ovvero ricadenti in zona A o assimilate.

Nella specie, i giudici di merito hanno ritenuto violate le norme sulle distanze, sostenendo che il manufatto in esame costituisse una ricostruzione dell'edificio preesistente, con riguardo al quale non si applicavano le distanze prescritte dal vigente strumento urbanistico, che la distinzione tra ricostruzione e nuova costruzione andasse rinvenuta nell'aumento volumetrico rispetto all'immobile preesistente, che vi fosse stato, in questo caso, un lieve incremento di volumetria (5,53%) al primo piano e che pertanto l'intera opera dovesse considerarsi nuova costruzione ai fini delle distanze, con la conseguenza che, in assenza di pareti finestrate, andasse applicata la distanza di mt. 5 dal confine. In tal modo, i giudici hanno del tutto pretermesso l'analisi e la portata delle modifiche intervenute nel 2020, con la conseguenza che la censura deve trovare accoglimento, dovendo essere valutato se, nella specie, trovino applicazione le disposizioni di cui al nuovo testo degli artt. 2 - bis 3 e 3 del D.P.R. n. 380 del 6 giugno 2001.

2. Con il secondo motivo, si lamenta la violazione e falsa applicazione dell'art. 115 cod. proc. civ., in relazione all'art. 360, primo comma, n. 4, cod. proc. civ., per avere i giudici di merito accolto la domanda subordinata di arretramento del fabbricato fino alla distanza di mt. 5 dal confine sul presupposto che il costruendo fabbricato distasse dal confine con la proprietà B.B. solo cm. 9, senza invece considerare che l'intervento edilizio era consistito nella ricostruzione in sito dell'immobile preesistente realizzato nel rispetto della normativa antisismica e che il minimo distacco individuato costituiva un mero "giunto tecnico", come rilevato nelle osservazioni al c.t.u., nella fase cautelare e nella comparsa di costituzione in appello, con la conseguenza che vi era stato un travisamento della prova.

3. Con il terzo motivo, si lamenta, infine, la violazione e falsa applicazione degli artt. 873 e ss. cod. civ. e 51.8 Norme del Regolamento urbano del Comune di Fontanarosa, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3, cod. proc. civ., perché i giudici di merito, quand'anche avessero considerato la costruzione nuova, avrebbero dovuto dichiarare che la stessa era stata realizzata in aderenza nel rispetto della locale disciplina urbanistica.

4. La seconda e terza censura restano assorbite dall'accoglimento della prima.

5. In conclusione, dichiarata la fondatezza del primo motivo e l'assorbimento del secondo e del terzo, il ricorso deve essere accolto e la sentenza cassata, con rinvio alla Corte d'Appello di Napoli, in diversa composizione, anche per le spese del giudizio di legittimità.

P.Q.M.

Accoglie il primo motivo di ricorso, assorbiti gli altri, cassa la sentenza impugnata e rinvia alla Corte d'Appello di Napoli, in diversa composizione, anche per le spese del giudizio di legittimità.

Conclusione

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 28 maggio 2025.

Depositata in Cancelleria l'1 luglio 2025.