

**ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA' – OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA: Consiglio di Stato - Sezione Quarta - Sentenza 11 marzo 2026, n. 1989**, in Guida al Diritto, n. 16 del 2026, pag. 86, con commento di G. Pernice: *“A tutela del privato è sempre previsto il diritto al risarcimento del danno”*, pag. 91.

**–Espropriazione per pubblica utilità - Occupazione sine titolo di un fondo privato - Illecito permanente ex art. 2043 c.c. – Sussiste – Conseguenze: condanna dell'amministrazione sia alla restituzione del bene, previa rimessione in pristino, sia al risarcimento del danno per il periodo di occupazione illegittima - Eventuale e futura adozione di un provvedimento di acquisizione sanante ex art. 42-bis del D.P.R. n. 327/2001 -Irrilevanza**

In tema di occupazione sine titolo di un fondo privato da parte della P.A. per finalità di opera pubblica, accertata l'illegittimità della procedura espropriativa, il giudice deve riconoscere la sussistenza di un illecito permanente ex art. 2043 c.c. e, conseguentemente, condannare l'amministrazione sia alla restituzione del bene, previa rimessione in pristino, sia al risarcimento del danno per il periodo di occupazione illegittima, senza poter subordinare l'esame della domanda risarcitoria alla eventuale e futura adozione di un provvedimento di acquisizione sanante ex art. 42-bis del D.P.R. n. 327/2001.

## **Svolgimento del processo**

S.T., proprietaria per la quota di 750/1000 del terreno sito in S. V., alla Via A. M., censito al foglio (...), particella (...), di mq. 1.270, pervenutole in forza di successione ereditaria e successivo atto di permuta e cessione di quote del 3 luglio 2013, ha proposto ricorso dinanzi al T.a.r. Campania - Napoli, chiedendo l'accertamento dell'illegittimità della procedura espropriativa posta in essere dal Comune di Somma Vesuviana sull'area in esame per la realizzazione di un parcheggio a raso e spazio pubblico, con riferimento ai seguenti atti: - Delibera del Consiglio Comunale n. 26 del 13 luglio 2011 (approvazione studio di fattibilità per la realizzazione di parcheggio a raso e spazio pubblico in Via A. M.); - Delibera di Giunta n. 83 del 1 giugno 2012 (approvazione progetto esecutivo); - Decreto n. 20 del 12 settembre 2012 (occupazione d'urgenza del terreno); - Delibera di Giunta n. 90 del 25 ottobre 2021 (rinuncia alla cancellazione dell'opera pubblica); - Delibera di Giunta n. 97 del 3 novembre 2021 (intenzione di reiterare il vincolo preordinato all'esproprio).

Nel giudizio di primo grado, S.T. ha domandato: la dichiarazione d'illegittimità della procedura espropriativa per tutto il periodo di privazione del possesso del bene; la condanna del Comune al risarcimento del danno da occupazione illegittima quantificato in euro 18.279,25 per il fabbricato e in euro 18.415,00 per il terreno, moltiplicati per ogni anno di occupazione illegittima dal 2011 fino alla regolarizzazione della fattispecie (restituzione del bene o adozione del provvedimento ex art. 42-bis, D.P.R. n. 327 del 2001), ovvero nella somma che il Tribunale riterrà equa, anche previa nomina di CTU per la stima del bene; l'annullamento della Delib. n. 97 del 2021 e di ogni atto preordinato, connesso e/o consequenziale; la restituzione del bene illegittimamente occupato.

Il T.a.r. Campania, con la decisione 1 marzo 2025, n. 1993, ha accolto il ricorso in relazione alla domanda restitutoria, ma rigettando - allo stato - la domanda risarcitoria.

Conseguentemente il T.a.r ha ordinato la restituzione del terreno alla ricorrente in primo grado, salva la facoltà del Comune di adottare un provvedimento di acquisizione sanante ex art. 42-bis, previa valutazione degli interessi pubblici e privati in conflitto.

Il Ta.r. ha, in particolare, dichiarato inammissibile la domanda risarcitoria in base al rilievo per cui la questione risarcitoria sarebbe strettamente connessa a quella dell'eventuale esercizio del potere di acquisizione ex art. 42-bis.

In tal senso il Tar ha tratto argomento dall'orientamento interpretativo secondo il quale il giudice può ordinare solo che l'Amministrazione scelga tra restituzione o acquisizione sanante, ma non può anticipare la liquidazione di indennizzi o risarcimenti.

S.T. ha proposto appello per i motivi riportati nella parte in diritto.

Nel giudizio di appello si è costituito il Comune di Somma Vesuviana, chiedendo di dichiarare l'appello infondato.

All'udienza del 13 novembre 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

## **Motivi della decisione**

Con un primo mezzo di gravame la parte appellante ha dedotto: "error in iudicando et in procedendo in relazione alla violazione e erronea applicazione D.P.R. n. 327 del 2001 - violazione degli artt. 2043 e 2058 c.c. - violazione art. 34, comma 4, c.p.a. - omesso esame di punto decisivo della controversia - violazione del principio della domanda - illogicità - manifesta irragionevolezza - contraddittorietà". L'appellante lamenta, in particolare, l'erroneità della decisione impugnata nella parte in cui, pur riconoscendo l'illegittimità della procedura espropriativa e ordinando la restituzione del bene illegittimamente occupato, ha dichiarato inammissibile la domanda di risarcimento del danno da occupazione illegittima, subordinandone l'ammissibilità alla futura ed eventuale adozione del provvedimento ex art. 42-bis, D.P.R. n. 327 del 2001.

In senso contrario, la parte appellante osserva che il T.a.r., una volta accertata la fattispecie di un'occupazione abusiva, avrebbe dovuto automaticamente riconoscere l'esistenza di un illecito permanente ex art. 2043.c.c., e conseguentemente condannare l'Amministrazione al risarcimento del danno subito dall'appellante stessa.

Con un secondo mezzo di gravame la parte appellante deduce: "error in iudicando et in procedendo in relazione alla violazione e erronea applicazione D.P.R. n. 327 del 2001 - violazione degli artt. 2043 e 2058 c.c. - violazione art. 34, comma 4, c.p.a. - omesso esame di punto decisivo della controversia - violazione del principio della domanda - illogicità - manifesta irragionevolezza - contraddittorietà". L'appellante, con il motivo in esame, ripropone la medesima censura articolata con il primo motivo di appello invocando a sostegno della tesi della risarcibilità immediata del danno da occupazione abusiva il precedente di questa Sezione 19 aprile 2023, n. 3965, secondo cui "Per giurisprudenza

pacifica e condivisa dal Collegio, l'occupazione senza titolo di un bene, originariamente occupato per dare corso alla realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità e non acquisito alla proprietà pubblica mediante l'emanazione del decreto di esproprio, configura un illecito permanente i cui effetti lesivi si rinnovano di giorno in giorno finché perdura la situazione di illiceità (Cons. Stato, Sez. IV, 2 novembre 2022, n. 9483)".

I motivi esposti sono connessi e possono essere esaminati concitatamente.

Essi sono fondati.

Sul punto occorre premettere che, secondo un orientamento interpretativo condiviso in passato anche da questa Sezione, e fatto proprio dalla decisione impugnata : "Quello risarcitorio per l'occupazione illegittima del bene, infatti, è un aspetto strettamente connesso all'esercizio del potere di acquisizione ex art. 42 bis T.U., sicché, sino a quando l'amministrazione non si determina ad esercitare o meno questo potere, liquidando, nel primo caso, il risarcimento per l'occupazione illegittima del fondo, nessuna domanda in tal senso può essere proposta dal privato e, conseguentemente, dovendosi considerare anche quest'ultima come relativa ad un potere amministrativo non ancora esercitato, la domanda non potrà che essere rigettata. Infatti, qualora il proprietario del suolo abbia lamentato la sussistenza di una occupazione sine titolo ed abbia chiesto al giudice amministrativo l'emanazione dei rimedi di tutela previsti dall'ordinamento (e, dunque, dall'art. 42 bis del testo unico sugli espropri), la sentenza di accoglimento del ricorso di cognizione si deve limitare a disporre che l'Amministrazione emani il provvedimento di acquisizione o di restituzione del terreno, mentre le pretese di carattere patrimoniale (riguardanti la spettanza di un indennizzo o di un risarcimento) possono essere esaminate (dal giudice avente giurisdizione, a seconda dei casi) solo dopo che si sia chiarito quale sia il regime proprietario del terreno e, di conseguenza, quale sia il titolo in base al quale sono formulate le medesime pretese (Cons. Stato, sez. IV, 24 giugno 2020, n. 4025)" (Cons. Stato, sez. IV, 23 dicembre 2021, n. 8559)".

Tale orientamento, pur meritevole della massima considerazione, non può essere condiviso per le ragioni che seguono.

In senso contrario, occorre, in primo luogo, evidenziare come questa Sezione ha da tempo affermato che, a fronte di illegittime occupazioni del fondo altrui, il privato può legittimamente domandare l'adozione di un provvedimento di acquisizione sanante o, in difetto, la restituzione del fondo con la sua riduzione in pristino.

Più in generale, nell'attuale quadro normativo, l'Amministrazione ha l'obbligo giuridico di far venir meno, in ogni caso, l'occupazione "sine titolo" e, quindi, di adeguare comunque la situazione di fatto a quella di diritto.

In particolare, nei casi di illegittima occupazione di terreni privati, l'Amministrazione ha due sole alternative: restituire i terreni ai titolari, demolendo quanto realizzato e disponendo la completa riduzione in pristino allo "status quo ante", oppure attivarsi perché vi sia un legittimo titolo di acquisizione dell'area occupata; quello che, di contro, le amministrazioni non possono fare è restare inerti in situazioni di illecito permanente determinate da occupazioni abusive (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 26 marzo 2013, n. 1713; in senso conforme, sez. IV, 15 settembre 2014 n. 4696).

Tanto premesso, alla luce di tale consolidato assetto interpretativo, posticipare l'esame della domanda risarcitoria, ritenendo che il profilo risarcitorio derivante dall'occupazione illegittima sia un aspetto strettamente connesso all'esercizio del potere di acquisizione ex art. 42-bis T.U., significa, ad avviso del Collegio, attribuire perdurante rilevanza alla fattispecie di occupazione abusiva, almeno sotto il profilo dei relativi effetti risarcitori, nonostante i plurimi elementi di contrasto che tale figura presenta con il parametro di cui all'art. 117 Cost, in relazione all'art. 1, prot. (...) della CEDU, così come interpretato da un costante orientamento della Corte europea dei diritti dell'uomo.

In tale senso, occorre ricordare che, a partire dalle pronunce dell'Adunanza Plenaria intervenute nel 2020, è stato superato anche il precedente orientamento interpretativo (recepito da Cass. Civ., SS.UU., 19 gennaio 2015, n. 735), secondo il quale l'illecito spossessamento del privato da parte dell'amministrazione pubblica e l'irreversibile trasformazione del bene per la costruzione di un'opera dichiarata di pubblica utilità non determinava l'acquisizione del fondo da parte dell'amministrazione, ma configurava un illecito permanente ex art. 2043 c.c. ed il privato aveva sempre il diritto di richiederne la restituzione, salvo che non avesse preferito ottenere il controvalore del bene rimasto nella sua titolarità. Infatti, alla stregua di tale oramai superata impostazione, in alternativa alla restituzione, al proprietario era sempre concessa l'opzione per la tutela risarcitoria per equivalente, con una implicita "rinuncia abdicativa" al diritto domenicale sul fondo irreversibilmente trasformato, che peraltro non determinava, in maniera automatica, il suo acquisto da parte dell'amministrazione. Viceversa, l'Adunanza Plenaria (Cons. Stato, Ad. Plen., 20 gennaio 2020, n. 2; Cons. Stato, Ad. Plen., 20 gennaio 2020, n. 3 e Cons. Stato, Ad. Plen., 20 gennaio 2020, n.4) ha ricondotto l'area della tutela offerta al proprietario del bene "irreversibilmente trasformato" entro il perimetro disegnato dall'art. 42-bis T.U.E., il quale costituisce, sul piano della tutela in forma specifica, un "sistema chiuso ed autosufficiente" al cui interno devono trovare compiuta regolazione tutti i rapporti tra l'amministrazione occupante sine titolo e il proprietario. Secondo questa oramai ricevuta impostazione, nel campo dell'espropriazione per pubblica utilità non hanno più spazio elaborazioni giurisprudenziali che, come quella che desumeva dalla domanda risarcitoria, proposta in presenza di occupazione illegittima, un'implicita rinuncia alla proprietà, se forse giustificate in assenza di una base legale, non si giustificano più una volta che intervenga un'esplicita disciplina normativa. E ciò

proprio perché alla possibilità di desumere dalla domanda risarcitoria, proposta in presenza di occupazione illegittima, un'implicita rinuncia alla proprietà del bene da parte del privato proprietario, osta l'assenza di qualsiasi base legale.

L'acquisto della proprietà da parte dell'Amministrazione pubblica, in caso di occupazione e trasformazione senza titolo di un bene, può avvenire, dunque, alla stregua del nuovo corso interpretativo inaugurato dalle citate decisioni dell'Adunanza plenaria di questo Consiglio di Stato nel 2020, unicamente nell'ambito della rigorosa applicazione del principio di legalità, posto che "l'art. 42-bis non prevede alcun ipotesi di rinuncia abdicativa, ma attribuisce all'amministrazione una funzione autoritativa in forza della quale, dopo aver valutato gli interessi in conflitto, può scegliere tra restituzione del bene o acquisizione della proprietà nel rispetto dei requisiti sostanziali e secondo le modalità ivi previsti. Nessuna norma attribuisce per contro al soggetto espropriato, pur a fronte dell'illegittimità del titolo espropriativo, un diritto, sostanzialmente potestativo, di determinare l'attribuzione della proprietà all'amministrazione espropriante previa corresponsione del risarcimento del danno".

In coerenza con i principi più volte affermati dalla giurisprudenza della Corte Edu( 30 maggio 2000, n. 24638 Carbonara e Ventura e 30 maggio 2000, n. 31524, Società B.A.), tale condivisa ricostruzione va, nondimeno, coniugata con l'assunto secondo il quale, nelle more della scelta tra la restituzione del bene illegittimamente occupato e l'adozione del provvedimento di cui all'art.42-bis, T.U.E., l'occupazione e la eventuale manipolazione del bene immobile di un privato da parte della P.A., allorché il decreto di esproprio non sia stato emesso o sia stato annullato, integrano un illecito di natura permanente che dà luogo ad una pretesa risarcitoria avente sempre ad oggetto i danni per il periodo, non coperto dall'eventuale occupazione legittima, durante il quale il privato ha subito la perdita delle utilità ricavabili dal bene sino al momento della restituzione.

Ne consegue che, una volta accertata l'illegittimità della procedura espropriativa, il proprietario ha diritto alla restituzione del bene e al risarcimento del danno per il periodo di occupazione illegittima. In alternativa, l'amministrazione potrà adottare il provvedimento di acquisizione ex art. 42-bis, con la conseguenza, in tal caso, di attrarre anche le conseguenze risarcitorie dell'occupazione abusiva nell'ambito di applicazione dell'istituto dell'acquisizione sanante, con conseguente obbligo dell'amministrazione di corrispondere in favore del privato, per un verso, le indennità e le collegate somme dovute per i periodi di legittima occupazione col criterio indicato dalla legge e, per altro verso, le somme dovute per il periodo di occupazione illegittima.

Da quanto osservato discende che il giudice, in caso di occupazione abusiva, a fronte di una fattispecie di illecito già accertata ai sensi dell'art. 2043, c.c., al fine di tutelare la proprietà, deve prioritariamente

condannare alla restituzione, previa rimessione in pristino, e al risarcimento dei danni subiti per il periodo di occupazione illegittima.

Ciò in quanto, come di recente affermato dalla Corte di cassazione, "l'evento di danno riguarda non la cosa, ma proprio il diritto di godere in modo pieno ed esclusivo della cosa stessa. Il danno risarcibile è rappresentato dalla specifica possibilità di esercizio del diritto di godere che è andata persa quale conseguenza immediata e diretta della violazione, cagionata dall'occupazione abusiva, del "diritto di godere e disporre delle cose in modo pieno ed esclusivo". Il nesso di causalità giuridica si stabilisce così fra la violazione del diritto di godere della cosa, integrante l'evento di danno condizionante il requisito dell'ingiustizia, e la concreta possibilità di godimento che è stata persa a causa della violazione del diritto medesimo, quale danno conseguenza da risarcire" (Cass. civ., Sez. Unite, 15 novembre 2022 n. 33645).

Diversamente ragionando, si costringerebbe, in violazione degli artt. 24 e 111, Cost, la parte ricorrente - che, come avvenuto nel caso in esame, già ha chiesto con il ricorso introduttivo anche il risarcimento del danno da illegittima occupazione - a intentare un nuovo giudizio qualora l'amministrazione decida di non adottare l'atto di acquisizione ex art. 42-bis.

Rimane fermo che, in alternativa a quanto sin qui statuito, il Comune di Somma Vesuviana può valutare se acquisire il suolo in questione, ai sensi dell'art. 42-bis del D.P.R. n. 327 del 2001, nell'esercizio della propria discrezionalità (Consiglio di Stato, sez. IV, n. 1514/2012), determinando stavolta le somme da corrispondere, secondo i parametri indicati dalla citata disposizione di legge, sia quanto all'indennità di esproprio sia quanto al ristoro del pregiudizio per il periodo di occupazione illegittima.

Sul punto, occorre evidenziare che il meccanismo indennitario-risarcitorio previsto dall'art. dell'articolo 42 bis è stato ritenuto, da ultimo, conforme all'art. 1 , prot. 1, dalla decisione della Corte Edu sez. I, 5 dicembre 2023, D.S. e altri c. Italia.

In tale decisione, infatti, la Corte Edu, dopo aver richiamato la propria giurisprudenza (G.-G. c. Italia no. 58858/00, 18-48, 22 dicembre 2009) per inquadrare il diritto e la prassi italiana in materia di espropriazione e per delineare i principi espressi in merito alla quantificazione dell'indennizzo che dovrebbe mirare a una totale eliminazione delle conseguenze dell'ingerenza illegittima nel diritto di proprietà P. e altri c. Grecia, 31 ottobre 1995, 38, Serie A n. 330-B, e S. c. Italia 37), ha il legislatore italiano, nell'introdurre l'art. 42 bis citato, ha risposto all'indicazione data dalla Corte stessa, ai sensi dell'articolo 46 della Convenzione, nella causa S. c. Italia adeguatamente scoraggiando le pratiche incompatibili con le regole dell'espropriazione in buona e dovuta forma, adottando misure dissuasive e ritenendo responsabili coloro che ponessero in essere tali pratiche.

In particolare, in merito all'accertamento in ordine alla adeguatezza dell'importo del risarcimento delineato dall'art. 42-bis, ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 della Convenzione, la Corte ha osservato che laddove la restituzione non è possibile l'indennizzo corrispondente al pieno valore del terreno alla data in cui la proprietà era stata persa, costituisce una forma di riparazione appropriata. La Corte ha, inoltre, stabilito che un risarcimento nazionale basato sul valore di mercato della proprietà dell'immobile costituisca un risarcimento adeguato e sufficiente al fine di privare un ricorrente del suo status di vittima rispetto alla sua denuncia di essere stato illegittimamente espropriato del suo terreno mediante un'espropriazione "costruttiva" (cfr. A.I. c. Italia, cit, 35-37).

Con un terzo e ultimo mezzo di gravame la parte appellante deduce: "error in iudicando et in procedendo in relazione alla violazione e erronea applicazione D.P.R. n. 327 del 2001 - violazione degli artt. 2043 e 2058 c.c. - violazione art. 34, comma 4, c.p.a. - omesso esame di punto decisivo della controversia - violazione del principio della domanda - illogicità - manifesta irragionevolezza - contraddittorietà".

Con tale motivo, l'appellante censura l'omessa valutazione da parte del TAR dei criteri di quantificazione del danno allegati in giudizio mediante perizia di parte.

Ad avviso della parte appellante, il danno dovrebbe quantificarsi, con valutazione equitativa ex artt. 2056 e 1226 c.c., nell'interesse del cinque per cento annuo sul valore venale del bene, in linea con il parametro fatto proprio dal legislatore con il cit. art. 42-bis comma 3, D.P.R. n. 327 del 2001, suscettibile di applicazione analogica in quanto espressione di un principio generale.

Quanto alla determinazione del valore venale del bene, da valutarsi unicamente per definire il parametro per la determinazione del danno patrimoniale da illegittima occupazione (pari al 5% annuo), nella prospettiva in esame, il Comune dovrebbe, tenuto conto della destinazione urbanistica dell'area:

I. utilizzare il metodo di stima diretta (o sintetica), che consiste nella determinazione del più probabile valore di mercato di un bene mediante la comparazione di valori di beni della stessa tipologia di quello oggetto di stima (atti di compravendita di terreni finitimi e simili), avuto, altresì, riguardo alle indicazioni dei ricorrenti quanto all'accertamento del valore di mercato del terreno in esame;

II. devalutare e rivalutare annualmente i valori medi a mq. indicati per il terreno interessato (la cui complessiva estensione va calcolata - in assenza di diversa prova contraria - in conformità a quanto indicato nel decreto di occupazione d'urgenza e relativo verbale di immissione in possesso), secondo gli indici dell'andamento dei prezzi del mercato immobiliare pubblicati nei siti internet delle maggiori e più accreditate società di studi e di osservatori del mercato immobiliare, per comprendere il periodo che va dall'inizio dell'illegittima detenzione fino all'attualità;

III. su tali ultimi valori - devalutati al momento dell'illegittimo possesso e aggiornati all'attualità -, andranno, come detto, computati, a titolo di risarcimento del danno dovuto, gli interessi nella misura del 5% per ogni anno di occupazione illegittima, fino alla data dell'udienza fissata per la discussione della causa in oggetto; tale danno, di natura permanente, da corrispondersi, come tale, sino alla giuridica regolarizzazione della fattispecie ovvero fino alla restituzione del terreno in esame.

Al riguardo, l'appellante invoca le conclusioni rassegnate nella consulenza tecnica di parte, ove viene indicato quale valore immobiliare commerciale del fabbricato la cifra di € 365.585,00; mentre quella del terreno è € 368.300,00.

In relazione alla stima fatta nella perizia e ai criteri su indicati, la quantificazione del danno a favore della parte appellante ammonterebbe a euro 18.279,25 per il fabbricato, e 18.415,00 euro per il terreno (calcolando la cifra del 5% sul valore di ogni bene occupato) per ogni anno di occupazione illegittima dal 2011 e fino alla giuridica regolarizzazione della fattispecie (restituzione del bene ovvero adozione del provvedimento di cui al citato art.

42-bis).

Il motivo non è fondato.

In senso contrario occorre rilevare che Questa Sezione, con la recente sentenza 20 marzo 2024, n. 2718, ha chiarito che se il danno da perdita subita di cui il proprietario chieda il risarcimento non può essere, come nel caso in esame, provato nel suo preciso ammontare, esso può essere liquidato dal giudice con valutazione equitativa, se del caso mediante il parametro del canone locativo di mercato. Ed invero, come di recente affermato dalla Corte di cassazione, "l'evento di danno riguarda non la cosa, ma proprio il diritto di godere in modo pieno ed esclusivo della cosa stessa. Il danno risarcibile è rappresentato dalla specifica possibilità di esercizio del diritto di godere che è andata persa quale conseguenza immediata e diretta della violazione, cagionata dall'occupazione abusiva, del "diritto di godere e disporre delle cose in modo pieno ed esclusivo". Il nesso di causalità giuridica si stabilisce così fra la violazione del diritto di godere della cosa, integrante l'evento di danno condizionante il requisito dell'ingiustizia, e la concreta possibilità di godimento che è stata persa a causa della violazione del diritto medesimo, quale danno conseguenza da risarcire" (Cass. civ., Sez. Unite, 15 novembre 2022 n. 33645).

Il criterio enucleato dalla Corte di Cassazione per la quantificazione del risarcimento del danno da occupazione "caratterizzata dall'originario difetto di titolo" da parte del terzo che non rivesta la qualifica di pubblica amministrazione, può, a giudizio del Collegio, essere riferito anche alla specifica tipologia/destinazione dei terreni di cui l'amministrazione dispone la restituzione e per i quali non



sceglie l'acquisizione ai sensi dell'art. 42-bis, D.P.R. n. 327 del 2001( cit. Cons. Stato, Sez. IV, 17/10/2024, n. 8327).

In relazione alla fattispecie dell'occupazione abusiva di beni immobili, se il danno da perdita subita di cui il proprietario chiede il risarcimento non può essere provato nel suo preciso ammontare, esso può essere liquidato dal giudice con valutazione equitativa, se del caso mediante il parametro del canone locativo di mercato. L'evento di danno riguarda non la cosa, ma proprio il diritto di godere in modo pieno ed esclusivo della cosa stessa. Il danno risarcibile è rappresentato dalla specifica possibilità di esercizio del diritto di godere che è andata persa quale conseguenza immediata e diretta della violazione, cagionata dall'occupazione abusiva, del diritto di godere e disporre delle cose in modo pieno ed esclusivo. Il nesso di causalità giuridica si stabilisce così fra la violazione del diritto di godere della cosa, integrante l'evento di danno condizionante il requisito dell'ingiustizia, e la concreta possibilità di godimento che è stata persa a causa della violazione del diritto medesimo, quale danno conseguenza da risarcire.

Occorre dunque che l'amministrazione - accertati per le aree oggetto di occupazione illegittima gli elementi oggettivi (ad esempio, tra l'altro, la destinazione urbanistica) e soggettivi (quali, ad esempio, l'uso effettivo fatto) - stimi il valore locativo di mercato riferibile a ciascuna area. Qualora non sia possibile una precisa ricostruzione alla stregua degli elementi oggettivi e soggettivi prima indicati, considerata la più volte affermata natura equitativa del risarcimento, l'amministrazione procederà con una stima che prenda in considerazione valori locativi medi per aree analoghe e, se esistenti, poste nelle vicinanze. (Cons. Stato, Sez. IV, 17/10/2024, n. 8327).

In conclusione, in applicazione delle coordinate ermeneutiche sopra richiamate, il Comune di Somma Vesuviana, oltre a restituire le aree occupate sine titolo, previa rimessione in pristino, è tenuto a risarcire la società appellante del danno da mancato godimento del fondo illegittimamente occupato. La proposta risarcitoria inerente tali ultimi danni va effettuata, con le modalità previste all'art. 34, comma 4, c.p.a., dall'amministrazione al privato entro il termine di novanta giorni; tale proposta:

a) è riferita esclusivamente al periodo di illegittima ed effettiva occupazione delle aree fino alla giuridica regolarizzazione della fattispecie, ossia sino al momento della restituzione del bene (fatto salvo quanto si dirà appresso);

b) è quantificata con riferimento al valore medio dei canoni locativi dei fondi, come sopra descritto. Rimane fermo che, in alternativa a quanto sin qui statuito, il Comune di Somma Vesuviana potrà valutare se acquisire il suolo in questione, ai sensi dell'art. 42-bis, del D.P.R. n. 327 del 2001, nell'esercizio della propria discrezionalità (Consiglio di Stato, sez. IV, n. 1514/2012), determinando stavolta le somme da corrispondere, secondo i parametri indicati dalla citata disposizione di legge sia

quanto all'indennità di esproprio sia quanto al ristoro del pregiudizio per il periodo di occupazione illegittima.

Resta naturalmente salva anche la possibilità di eventuale acquisto iure privatorum (cfr. Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, n. 2/2016).

In conclusione, l'appello deve essere accolto e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, il ricorso di primo grado deve essere accolto nei termini sopra indicati.

La valutazione complessiva della fattispecie dedotta in giudizio e del comportamento processuale delle parti giustificano l'equa compensazione delle spese del doppio grado di giudizio.

## **P.Q.M.**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso di primo grado nei limiti e nei termini di cui in motivazione.

Compensa le spese del doppio grado di giudizio.

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

## **Conclusione**

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 novembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Neri, Presidente

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Michele Conforti, Consigliere

Luca Monteferrante, Consigliere

Luigi Furno, Consigliere, Estensore