

Civile Ord. Sez. 1 Num. 24748 Anno 2022

Presidente: CAMPANILE PIETRO

Relatore: MERCOLINO GUIDO

Data pubblicazione: 12/08/2022



ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 2749/2017 R.G. proposto da
MELE NUNZIA, in qualità di erede di Pierno Ersilia, rappresentata e difesa
dall'Avv. Roberto Buonanno, con domicilio in Roma, piazza Cavour, presso la
Cancelleria civile della Corte di cassazione;

- ricorrente -

contro

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI – DIPARTIMENTO DELLA PRO-
TEZIONE CIVILE, in persona del Presidente del Consiglio p.t., rappresentata
e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio legale in Roma,
via dei Portoghesi, n. 12;

- controricorrente e ricorrente incidentale -

e

COMUNE DI POZZUOLI, in persona del Dirigente dell'Avvocatura p.t., rappre-
sentato e difeso dall'Avv. Domenico Romano, con domicilio eletto in Roma,
viale G. Mazzini, n. 142, presso lo studio dell'Avv. Claudia De Curtis;

– controricorrente –

avverso la sentenza della Corte d'appello di Napoli n. 347/16, depositata il 28 gennaio 2016.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 3 maggio 2022 dal Consigliere Guido Mercolino.

FATTI DI CAUSA

1. Ersilia Pierno, già proprietaria di un immobile sito in Pozzuoli (NA), alla via San Vitagliano, n. 1, danneggiato dal bradisismo del 1983 e demolito in esecuzione di un'ordinanza sindacale del 9 novembre 1983, nonché espropriato con decreto del 5 marzo 1988, convenne in giudizio la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della protezione civile, il Ministero per il coordinamento della protezione civile ed il Comune di Pozzuoli, per sentirli condannare al risarcimento dei danni ed al pagamento dell'indennizzo dovuto per il detrimento subito, ai sensi dell'art. 15-*sexies* del d.l. 29 dicembre 1995, n. 560, convertito con modificazioni dalla legge 26 febbraio 1996, n. 74, come modificato dall'art. 6-*bis* del d.l. 11 giugno 1998, n. 180, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 1998, n. 267.

Si costituì la PCM, ed eccepì il difetto di giurisdizione dell'Autorità giudiziaria ordinaria e la prescrizione del diritto azionato, nonché l'infondatezza della domanda, sostenendo che il decreto di espropriazione ed il piano di recupero del patrimonio edilizio in virtù del quale era stato emanato erano stati annullati dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania, ed aggiungendo che la demolizione era stata legittimamente disposta con ordinanza urgente del Sindaco.

Si costituì inoltre il Comune, ed eccepì a sua volta il difetto di giurisdizione e la prescrizione del diritto azionato, nonché l'infondatezza della domanda, sostenendo che la demolizione era stata legittimamente disposta dal Sindaco in qualità di ufficiale di governo.

1.1. Con sentenza del 15 dicembre 2003, il Tribunale di Napoli dichiarò il difetto di giurisdizione del Giudice ordinario.

2. La predetta sentenza, impugnata dalla Pierno, fu riformata dalla Corte

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

d'appello di Napoli, che con sentenza del 2 marzo 2006 rimise le parti dinanzi al Tribunale di Napoli.

3. Quest'ultimo, con sentenza del 23 febbraio 2012, rigettò la domanda proposta nei confronti dell'Amministrazione statale ed accolse quella proposta nei confronti del Comune, condannandolo al pagamento della somma di Euro 30.000,00, oltre interessi dall'8 agosto 1998.

4. La nuova impugnazione proposta dalla Pierno è stata parzialmente accolta dalla Corte d'appello di Napoli, che con sentenza del 28 gennaio 2016 ha accolto anche il gravame incidentale proposto dal Comune, rigettando la domanda proposta nei confronti dello stesso e condannando la PCM ed il Ministero al pagamento della somma di Euro 32.017,63, oltre interessi legali dall'8 agosto 1998.

A fondamento della decisione, la Corte ha ritenuto che il soggetto passivo del rapporto obbligatorio inerente alla domanda d'indennizzo dovesse essere individuato nello Stato, rilevando che la demolizione era stata disposta dal Sindaco mediante un provvedimento contingibile e urgente emesso a tutela della pubblica e privata incolumità in qualità di ufficiale di governo, e quindi come organo dell'apparato statale e nell'esercizio di un potere tipicamente statale. Ha richiamato al riguardo anche l'art. 15-*sexies* del d.l. n. 560 del 1995, che prevedeva il trasferimento al Comune degli stanziamenti necessari per la corresponsione delle indennità dovute per le espropriazioni e le demolizioni disposte in conseguenza del bradisismo e la concessione di un mutuo ventennale con oneri di ammortamento a carico dello Stato, escludendo che tale attribuzione di fondi comportasse anche il trasferimento della legittimazione all'Amministrazione statale.

La Corte ha rigettato inoltre l'eccezione di prescrizione, ritenendo applicabile l'ordinario termine decennale, in quanto la perdita del bene era stata cagionata da un'attività lecita della Pubblica Amministrazione, ed aggiungendo che, sebbene la demolizione dell'immobile risalisse al 1983, il diritto all'indennità era stato riconosciuto soltanto dall'art. 6-*bis* del d.l. n. 180 del 1998, che aveva consentito l'esercizio delle azioni a tutela dello stesso.

Precisato inoltre che, in quanto ricollegabile all'esercizio del potere eser-

citato dall'Amministrazione a tutela della pubblica e privata incolumità, l'indennità dovuta per il detrimento subito a causa della demolizione non era parificabile a quella di espropriazione, la Corte ha ritenuto che l'assunzione del valore venale del bene come criterio per la determinazione di quest'ultima comportasse un ridimensionamento della distinzione tra le due fattispecie. Ciò posto, e rilevato che il c.t.u. nominato in primo grado aveva stimato il valore dell'immobile in Lire 72.935.000, ha ritenuto che la necessità di commisurare l'indennizzo alla perdita subita dalla proprietaria escludesse l'ammissibilità di una decurtazione equitativa del predetto importo e giustificasse invece la detrazione del valore dell'area di sedime, rimasta in proprietà della attrice, in misura pari al 15% del valore dell'immobile demolito, in considerazione delle limitate, ipotetiche e non immediate possibilità di utilizzazione del suolo.

Rilevato infine che la previsione dell'indennizzo non era ricollegabile ad una responsabilità della Pubblica Amministrazione, ma ad un danno ascrivibile a fenomeni *lato sensu* naturali, e rispondeva a finalità solidaristiche, fondate sulla scelta politico-elettiva di tenere i danneggiati indenni dai gravi danni subiti, la Corte ha escluso la configurabilità della relativa obbligazione come debito di valore, ritenendo pertanto non dovuta la rivalutazione monetaria con decorrenza dalla data della demolizione ed ancorando quella degli interessi alla data di entrata in vigore dell'art. 6-*bis* del d.l. n. 180 del 1998.

3. Avverso la predetta sentenza ha proposto ricorso per cassazione Nunzia Mele, in qualità di erede di Ersilia Pierno, deceduta nel corso del giudizio, per quattro motivi. Hanno resistito con controricorsi il Comune, che ha depositato memoria, e la PCM, la quale ha proposto a sua volta ricorso incidentale, per un solo motivo, al quale il Comune ha resistito con controricorso.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Prioritario, rispetto all'esame del ricorso principale, è quello dell'unico motivo del ricorso incidentale, con cui la PCM deduce la violazione dell'art. 15-*sexies* del d.l. n. 560 del 1995, come modificato dall'art. 6-*bis* del d.l. n. 180 del 1998, e dell'art. 101 cod. proc. civ., sostenendo che, nel rigettare la domanda proposta nei confronti del Comune, la sentenza impugnata non ha

tenuto conto della designazione dello stesso quale unico ente pagatore e del trasferimento in suo favore dei fondi stanziati per il pagamento degli indennizzi. Premesso che con delibera del 23 agosto 2000 il Consiglio comunale aveva approvato l'impegno a corrispondere le indennità in favore dei proprietari degli immobili demoliti per la salvaguardia della pubblica incolumità, determinando anche il valore unitario da porre a base degli accordi da stipulare con gli stessi, la PCM afferma l'irrilevanza dell'avvenuta adozione dell'ordinanza di demolizione da parte del Sindaco in qualità di ufficiale di governo, non essendo in discussione la liceità del provvedimento, ma solo l'obbligo di corrispondere l'indennizzo dovuto per un'attività lecita, non avente la sua causa diretta nella demolizione, ma nel procedimento espropriativo finalizzato all'attuazione del piano di recupero.

1.1. Il motivo è infondato.

In tema di liquidazione dell'indennizzo riconosciuto dall'art. 15-*sexies*, comma terzo, del d.l. n. 560 del 1995 in favore dei proprietari degli immobili danneggiati dal fenomeno del bradisismo nell'area flegrea, questa Corte ha già avuto modo di affermare ripetutamente che la relativa obbligazione non è a carico del Comune di Pozzuoli, che ha concretamente proceduto alla demolizione dei fabbricati, ma dello Stato, al quale sono riconducibili le ordinanze contingibili ed urgenti emesse dal Sindaco, avendo quest'ultimo agito, nell'adozione delle stesse, in qualità di ufficiale di governo, e quindi come organo periferico dell'Amministrazione statale, alla quale devono quindi essere imputati, anche sotto il profilo economico, gli effetti dei provvedimenti adottati (cfr. Cass., Sez. I, 20/12/2016, n. 26337; 31/10/2014, n. 23271). Com'è noto, infatti, il potere di ordinanza spettante al Sindaco per l'emanazione dei provvedimenti contingibili ed urgenti a tutela del pubblico interesse appartiene allo Stato, ancorché nel provvedimento siano implicati interessi locali, sicché, anche quando dall'esercizio di tale potere siano derivati danni, e comunque in ogni caso in cui ne conseguano effetti economici, degli stessi è tenuto a rispondere lo Stato (cfr. in riferimento alla requisizione di alloggi disposta in favore di nuclei familiari rimasti privi di abitazione per ragioni di grave necessità pubblica, Cass., Sez. I, 6/08/2014, n. 17715; 16/03/2007,

n. 6293; Cass., Sez. III, 19/07/2004, n. 13361). Nessun rilievo può assumere, in contrario, la circostanza che l'art. 15-*sexies* cit. abbia previsto il trasferimento in favore del Comune di Pozzuoli delle risorse economiche stanziare dallo Stato per il pagamento degli indennizzi, trattandosi di una semplice attribuzione di fondi, e non già di competenze, con la conseguenza che gli importi che il Comune è tenuto a corrispondere, avvalendosi dei fondi statali, per indennizzi e risarcimenti, vanno di volta in volta imputati allo stesso, se riferibili ad atti rientranti nella sua competenza, ovvero allo Stato, se dovuti in relazione ad atti da ascrivibili a quest'ultimo, restando una questione interna tra le due Amministrazioni pubbliche quella riguardante le modalità con cui devono effettuarsi i pagamenti (cfr. Cass., Sez. I, 20/08/2014, n. 18064; 1/06/2009, n. 14218).

2. Con il primo motivo del ricorso principale, la Mele denuncia la violazione dell'art. 15-*sexies* del d.l. n. 560 del 1995, dell'art. 6-bis del d.l. n. 180 del 1998, dell'art. 12 disp. prel. cod. civ. e degli artt. 1223 e 1224 cod. civ., censurando la sentenza impugnata per aver qualificato l'obbligazione relativa al pagamento dell'indennizzo come debito di valuta, anziché come debito di valore. Premesso che la perdita dell'immobile non fu determinata dal bradisismo, ma dalla demolizione disposta dal Sindaco a tutela della pubblica incolumità, sostiene che l'indennizzo in questione è assimilabile a quello previsto dalla legge 25 febbraio 1992, n. 210 in favore dei soggetti danneggiati da vaccinazioni e trasfusioni, trovando giustificazione in un detrimento cagionato da un'attività statale commissiva. Aggiunge che, proprio perché volto a compensare i proprietari per i valori immobiliari perduti in conseguenza della demolizione disposta nell'interesse della collettività e rispondente a principi solidaristici, l'indennizzo deve assicurare una congrua riparazione del pregiudizio subito dal singolo, equivalente non già al valore dell'immobile demolito, ma a quello che esso aveva prima della demolizione, nonché suscettibile di rivalutazione, in modo da evitare gli effetti negativi dell'inflazione.

2.1. Il motivo è infondato.

Ai fini della qualificazione dell'obbligazione posta a carico dell'Amministrazione come debito di valuta, anziché come debito di valore, la sentenza impugnata ha infatti richiamato il principio enunciato da una pronuncia di

legittimità e ribadito anche successivamente, secondo cui l'indennizzo riconosciuto, ai sensi dell'art. 15-*sexies*, comma terzo, del d.l. n. 560 del 1995, al proprietario di un fabbricato danneggiato dal bradisismo nell'area flegrea ha natura indennitaria, sorgendo il relativo diritto da un'attività lecita (se non addirittura doverosa) della Pubblica Amministrazione, consistente nella demolizione del bene a tutela della pubblica e privata incolumità, e riferendosi lo stesso ad un pregiudizio riconducibile ad un fenomeno *lato sensu* naturale, rispetto al quale l'intervento pubblicistico assolve una funzione solidaristica, individuabile nel tenere indenni i danneggiati e non già nel risarcirli integralmente (cfr. Cass., Sez. I, 19/12/2017, n. 30498; 20/12/2016, n. 26337; 31/10/2014, n. 23271).

Nel contestare tale orientamento, la difesa della ricorrente fa ricorso a quattro diversi ordini di argomentazioni, riflettenti rispettivamente *a)* la causa del pregiudizio subito dai proprietari degli immobili, costituita non già dal fenomeno sismico, ma dalle demolizioni disposte con ordinanza del Sindaco, e quindi da un'attività statale commissiva, *b)* la finalità dell'indennizzo, consistente nel garantire ai soggetti danneggiati un ristoro idoneo a compensare i valori immobiliari perduti, e quindi necessariamente equivalente al valore che gli stessi avevano prima dell'evento sismico e della demolizione, *c)* il tempo trascorso tra l'evento sismico e l'introduzione dell'indennizzo, che impone di porre rimedio agli effetti dell'inflazione, al fine di garantire un indennizzo non irrisorio, *d)* le ragioni solidaristiche dell'intervento, volto a compensare soggetti colpiti da una calamità naturale e costretti a subire una demolizione disposta nell'interesse della collettività.

Sorvolando sull'evidente contraddizione insita nella contemporanea individuazione della demolizione quale causa del pregiudizio e dell'evento sismico quale fondamento dell'indennizzo, è appena il caso di rilevare che la natura solidaristica dell'intervento trova spiegazione proprio nell'origine naturale del pregiudizio subito dai proprietari, riconducibile soltanto in via immediata alle ordinanze contingibili ed urgenti adottate dal Sindaco, ma in ultima analisi determinato proprio dal bradisismo, che, danneggiando irrimediabilmente gli immobili, ne ha reso necessaria la demolizione, a salvaguardia della pubblica e privata incolumità, dispensando anzi i proprietari dall'obbligo di provvedervi

a propria cura e spese, come sarebbe accaduto qualora la predetta situazione non fosse stata causata da un fenomeno geologico che ha interessato una vasta area del territorio comunale e l'intera comunità locale. E' opportuno anzi ricordare che, non essendo la perdita degli immobili ascrivibile ad un'attività illecita della Pubblica Amministrazione, ma ad un provvedimento legittimo, oltretutto giustificato da cause naturali, non era originariamente prevista neppure la corresponsione di un apposito indennizzo, dovuto soltanto in caso di espropriazione dell'immobile: tale indennizzo fu introdotto, com'è noto, soltanto a seguito dell'annullamento da parte del Giudice amministrativo del piano di recupero del centro storico cittadino adottato dall'Amministrazione comunale e dei decreti di espropriazione emanati in attuazione dello stesso, ad opera della legge n. 267 del 1998, che nel disporre la conversione del d.l. n. 180 del 1998 vi inserì l'art. 6-*bis*, il quale, modificando l'art. 15-*sexies* del d.l. n. 560 del 1995, ammise la liquidazione di un ristoro, «per il subito detrimento», anche in favore dei proprietari che erano rimasti titolari delle aree di sedime.

In quest'ottica, non è possibile dubitare della riconducibilità di tale indennizzo al novero di quelli che il richiamato precedente di legittimità ha qualificato come debiti di valuta, non suscettibili di automatica rivalutazione in correlazione al deprezzamento della moneta, in quanto non aventi la funzione di reintegrare il patrimonio dell'avente diritto per la perdita subita a causa di un'attività lecita della Pubblica Amministrazione, ma riconducibili ad una scelta politico-elettiva del legislatore che abbia inteso accordare, a particolari categorie di soggetti, un beneficio economico senza che esso risulti irrazionale o privilegiato. Nessun accostamento sembra possibile tra l'indennizzo previsto dalla norma in esame, avente la finalità di aiutare le popolazioni danneggiate dall'evento sismico a trovare una soluzione ai gravi problemi incontrati, e quello previsto dalla legge n. 210 del 1992 in favore dei soggetti danneggiati da complicanze irreversibili causate da vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati: quest'ultimo, pur rispondendo anch'esso ad esigenze solidaristiche, è volto a porre riparo alle conseguenze negative cagionate all'integrità psico-fisica del singolo da un trattamento sanitario (obbligatorio o raccomandato) effettuato non solo nel suo interesse, ma anche

in quello generale (cfr. tra le più recenti, Corte cost., sent. n. 118 del 2020; n. 268 del 2017; n. 107 del 2012), e trova pertanto giustificazione in un'attività lecita della Pubblica Amministrazione che, in quanto rivelatasi pregiudizievole per il singolo che vi è stato sottoposto, legittima l'imposizione del relativo onere a carico della collettività; il primo costituisce invece il frutto della volontaria assunzione di un impegno per ragioni politico-elettive, giustificata dall'ascrivibilità del danno esclusivamente a cause naturali, e volta a garantire una forma di compensazione che non deve necessariamente tradursi in un ristoro integrale del pregiudizio subito dal singolo.

3. Con il secondo motivo, la ricorrente ribadisce la violazione dell'art. 15-*sexies* del d.l. n. 560 del 1995, dell'art. 6-*bis* del d.l. n. 180 del 1998 e degli artt. 1223 e 1224 cod. civ., osservando che, nella parte in cui ha confermato la decorrenza degli'interessi dall'8 agosto 1998, anziché dalla data della demolizione, la sentenza impugnata non ha tenuto conto del tempo trascorso e degli effetti dell'inflazione, nonché della funzione compensativa degli'interessi, volti a ristabilire l'equilibrio economico alterato.

4. Con il terzo motivo, la ricorrente insiste sulla violazione dell'art. 15-*sexies* del d.l. n. 560 del 1995, dell'art. 6-*bis* del d.l. n. 180 del 1998 e degli artt. 1223 e 1224 cod. civ., censurando la sentenza impugnata per aver fatto decorrere gli'interessi dalla modificazione dell'art. 15-*sexies* del d.l. n. 560 cit., anziché dalla sua entrata in vigore.

5. I due motivi, da esaminarsi congiuntamente in quanto aventi ad oggetto questioni strettamente connesse, sono infondati.

Come si è detto, infatti, l'indennizzo per il danno subito dai proprietari degli'immobili danneggiati dal bradisismo non era contemplato dalla legge n. 74 del 1996, che inserì l'art. 15-*sexies* nel d.l. n. 560 del 1995, prevedendo quest'ultimo, al comma terzo, esclusivamente la «corresponsione dell'indennità di espropriazione dei fabbricati demoliti a tutela della pubblica e privata incolumità», dei quali era stata inizialmente programmata (ed anche disposta) l'acquisizione da parte del Comune, in funzione dell'attuazione del piano di recupero successivamente annullato dal Giudice amministrativo. Esso è stato introdotto soltanto dalla legge n. 267 del 1998, che nel convertire il d.l. n. 180 del 1998 vi inserì l'art. 6-*bis*, il quale modificò il comma terzo dell'art.

15-*sexies* cit., introducendovi, dopo la locuzione «per la corresponsione delle indennità di espropriazione» quella «o per il subito detrimento», e quindi legittimando il riconoscimento dell'indennizzo anche in favore dei proprietari degli immobili demoliti, che avevano riacquistato la titolarità dei propri diritti in conseguenza dell'annullamento dei decreti di espropriazione. Non essendo espressamente prevista la retroattività di tale disposizione, la stessa doveva considerarsi peraltro operativa, in conformità del principio generale sancito dall'art. 11 disp. prel. cod. civ., con decorrenza dalla data della sua entrata in vigore, fissata per l'8 agosto 1998, alla quale deve farsi pertanto risalire, come correttamente ritenuto dalla sentenza impugnata, l'insorgenza del diritto all'indennizzo, non ricollegabile né al danneggiamento provocato dal bradisismo né alla demolizione degli immobili, i quali hanno costituito esclusivamente la giustificazione dell'intervento del legislatore.

Nessun rilievo può assumere, in contrario, la natura compensativa degli interessi, il cui riconoscimento, a differenza di quanto accade per l'indennità di espropriazione e per il risarcimento del danno, non è riconducibile alla privazione del godimento di un bene destinato alla soddisfazione di un interesse pubblico (cfr. Cass., Sez. I, 3/07/2019, n. 17797; 11/11/2003, n. 16908), né all'indisponibilità del relativo controvalore durante il periodo necessario per pervenire alla liquidazione dell'equivalente pecuniario del pregiudizio subito (cfr. Cass., Sez. II, 10/12/2021, n. 39376; Cass., Sez. III, 14/06/2016, n. 12140), ma al riconoscimento di tale ristoro per ragioni solidaristiche, in relazione alla demolizione dell'immobile disposta a tutela dell'incolumità pubblica e privata, al fine di porre rimedio agli effetti di un evento naturale.

6. Con il quarto motivo, la ricorrente denuncia la violazione dell'art. 92 cod. proc. civ., censurando la sentenza impugnata nella parte in cui ha condannato l'appellante al pagamento delle spese processuali in favore del Comune, invece di disporre la compensazione, in considerazione della lacunosità del dato normativo e dei contrasti insorti nella giurisprudenza, testimoniati anche dalla diversità delle decisioni adottate rispettivamente in primo grado ed in appello.

6.1. Il motivo è inammissibile.

In tema di regolamento delle spese processuali, il sindacato di legittimità

spettante a questa Corte è infatti circoscritto alla verifica dell'eventuale violazione del principio secondo cui le stesse non possono essere poste neppure parzialmente a carico della parte totalmente vittoriosa, restando invece rimessa alla discrezionalità del giudice di merito la valutazione dell'opportunità di disporre in tutto o in parte la compensazione, sia in caso di soccombenza reciproca che in presenza di altri giusti motivi (cfr. Cass., Sez. VI, 26/11/2020, n. 26912; 17/10/2017, n. 24502; Cass., Sez. V, 31/03/2017, n. 8421).

7. Entrambi i ricorsi vanno pertanto rigettati.

La soccombenza reciproca giustifica la compensazione integrale delle spese processuali nei rapporti tra la ricorrente e la PCM; nei confronti del Comune, sussistono invece giustificati motivi per la compensazione, avuto riguardo alle incertezze determinate dalla vicenda normativa presa in esame.

P.Q.M.

rigetta il ricorso principale e il ricorso incidentale. Compensa integralmente le spese processuali.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, inserito dall'art. 1, comma 17, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte della ricorrente principale, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso principale dal comma 1-*bis* dello stesso art. 13, se dovuto.

Così deciso in Roma il 3/05/2022