

ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ: T.A.R. Umbria - Perugia, Sezione Prima, Sentenza, 24 settembre 2025, n. 693

Espropriazione per pubblico interesse – Occupazione temporanea senza titolo – Risarcimento del danno – Previo esercizio del potere di acquisizione sanate ex art. 42-bis D.P.R. 327/2001 - Necessità.

Non sussistono gli estremi del risarcimento del danno da occupazione temporanea senza titolo, allorché l'amministrazione non si sia determinata in ordine alla restituzione del bene oppure alla sua acquisizione, ai sensi dell'articolo 42-bis del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327. (1).

Sottolinea il T.a.r. come il profilo risarcitorio per l'occupazione illegittima del bene è, infatti, un aspetto strettamente connesso all'esercizio del potere di acquisizione ex art. 42-bis t.u. espropriazioni sicché, sino a quando l'amministrazione non si determini 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.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 5 maggio 2025, n. 3789; T.a.r. per la Campania, sez. VII, 10 marzo 2025, n. 1993; T.a.r. per la Calabria, sez. II, 25 marzo 2025, n. 588; Cons. Stato, sez. IV 17 febbraio 2022, n. 1181; idem, 23 dicembre 2021, n. 8559; idem, 24 giugno 2020, n. 4025.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice nell'udienza pubblica del giorno 10 giugno 2025 la dott.ssa Floriana Venera Di Mauro e uditi per le parti i difensori, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. I ricorrenti Luigi Severini, Gabriele Testi e Paola Severini affermano di essere comproprietari, unitamente al sig. Benedetto Severini, ciascuno per la quota del 25 per cento, degli immobili siti nel Comune di Spoleto, Via Camillo Bezzi, distinti al catasto terreni al foglio 149, particella 1278, e al catasto fabbricati al foglio 149, particella 1278, subalterno 1, e particella 1278, subalterno 2. I predetti immobili sono pervenuti: ai signori Luigi Severini e Paola Severini (oltre che al sig. Benedetto Severini, che non figura tra i ricorrenti) per successione al proprio padre, Felice Severini, e alla propria sorella, Anna Maria Severini; al sig. Gabriele Testi per testamento della sig.ra Tecla Paola Maria Severini.

2. Secondo quanto affermato dai ricorrenti, gli immobili sono stati interessati da una vicenda ablatoria, nell'ambito della quale il Comune di Spoleto, senza svolgere il dovuto procedimento espropriativo e quello correlato di occupazione d'urgenza, ha realizzato sui terreni di loro proprietà

l'edificio della Scuola primaria "Villa Redenta" e parte di quello della Scuola dell'infanzia "Villa Redenta", con le relative pertinenze e accessori.

Con atto del 16 febbraio 2023, i ricorrenti hanno quindi intimato al Comune di provvedere: in via principale, alla restituzione del bene illegittimamente occupato, previo ripristino dello stato dei luoghi, e al risarcimento del danno da occupazione temporanea illegittima; in subordine, alla regolarizzazione postuma della vicenda ablatoria, ai sensi dell'articolo 42-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327.

La diffida è stata riscontrata dall'Ufficio legale del Comune mediante la nota prot. n. 21533/2023 del 6 aprile 2023, ove si è affermato che in relazione alla predetta vicenda risultava la proposizione di precedenti contenziosi da parte del sig. Felice Severini e che, contrariamente a quanto sostenuto dai richiedenti, le procedure espropriative sarebbero state in realtà avviate e i relativi decreti adottati. Su questa base, l'Amministrazione ha dichiarato inammissibile e infondata l'istanza di attivazione della procedura di cui all'articolo 42-*bis* del d.P.R. n. 327 del 2001, evidenziando, inoltre, la tardività della richiesta stessa, stante il decorso sia del termine di prescrizione quinquennale di qualsivoglia pretesa anche risarcitoria, sia di quello necessario ai fini dell'usucapione.

I ricorrenti hanno replicato mediante PEC a firma dei loro legali in data 5 maggio 2023.

3. Con il ricorso introduttivo del presente giudizio, i predetti signori Luigi Severini, Gabriele Testi e Paola Severini hanno quindi domandato a questo Tribunale, previa declaratoria dell'illegittimità della perdurante occupazione *sine titulo* degli immobili sopra indicati:

- in via principale, di condannare il Comune di Spoleto a restituire i terreni occupati, liberi da persone e cose, nella piena disponibilità dei legittimi proprietari ricorrenti, previo ripristino dei luoghi nello stato di fatto esistente prima dell'intervento costruttivo, nonché di condannare l'Amministrazione al risarcimento del danno da occupazione senza titolo, con interessi e rivalutazione, anche fissando i criteri per la sua determinazione, ai sensi dell'articolo 34, comma 4, cod. proc. amm.;
- in via subordinata o alternativa, di disporre che l'Amministrazione possa optare per l'acquisizione degli immobili, ai sensi dell'articolo 42-*bis* del d.P.R. n. 327 del 2001, corrispondendo l'indennizzo dovuto a titolo di pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale, nonché di tutto quanto previsto nella predetta disposizione;
- ove occorrente, di annullare la predetta nota del Comune di Spoleto del 6 aprile 2023;
- di disporre la nomina di un commissario *ad acta*, ai sensi dell'articolo 34, comma 1, lett. e), cod. proc. amm., con effetto dalla scadenza del termine assegnato all'Amministrazione per la restituzione del bene o l'adozione del provvedimento di cui all'articolo 42-*bis* del d.P.R. n. 327 del 2001.

4. A sostegno delle predette domande, i ricorrenti hanno formulato un unico articolato motivo, con il quale hanno dedotto che:

- la condotta dell'Amministrazione, consistente nell'occupazione e nella trasformazione dei terreni di loro proprietà costituirebbe un illecito permanente, che si perpetuerebbe *de die in diem*, a fronte del quale, a seguito delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo, non sarebbe più ipotizzabile alcuna forma di occupazione acquisitiva o indiretta o in qualsivoglia modo larvata;
- le uniche opzioni aperte all'Amministrazione sarebbero la restituzione del bene o l'adozione del provvedimento di acquisizione di cui all'articolo 42-*bis* del d.P.R. n. 327 del 2001;
- la nota dell'Ufficio legale del Comune di Spoleto, impugnata per tuziorismo difensivo, meriterebbe, ove occorrente, di essere annullata, in quanto, oltre al fatto di provenire da un organo incompetente, perché estraneo alla procedura di esproprio, avrebbe negato illegittimamente l'illecito permanente dell'Amministrazione ed erroneamente affermato la tardività della richiesta dei ricorrenti e l'avvenuta usucapione.

5. Il Comune di Spoleto, costituitosi in giudizio, ha depositato documenti in vista della trattazione di merito della causa.

6. Il 7 maggio 2025 i ricorrenti hanno, a loro volta, prodotto documenti.

I medesimi hanno poi illustrato nella memoria dell'8 maggio 2025 la finalità della predetta produzione documentale, volta a dimostrare che il decreto di esproprio depositato dal Comune si riferisce a una particella diversa rispetto a quella oggetto di controversia. Hanno, inoltre, domandato al Collegio di disporre una verifica, ove ritenuto opportuno.

7. Il Comune ha parimenti depositato una memoria, nella quale ha ricostruito anzitutto l'*iter* del procedimento ablatorio avviato negli anni '70 del Secolo scorso, finalizzato alla realizzazione degli edifici della scuola elementare e della scuola dell'infanzia di Villa Redenta.

L'Amministrazione ha poi contestato la circostanza che i proprietari che hanno agito in questa sede non fossero a conoscenza degli atti relativi all'occupazione d'urgenza delle aree e al procedimento di espropriazione, evidenziando come svariati di tali atti fossero stati impugnati dall'allora proprietario Felice Severini attraverso il suo procuratore Gabriele Testi, il quale figura tra gli odierni ricorrenti.

Ciò posto, il Comune di Spoleto ha sostenuto che:

- (i) il ricorso sarebbe inammissibile per omessa notifica alla Regione Umbria e alla Prefettura di Perugia, ossia alle Amministrazioni che sarebbero state competenti a concludere la procedura espropriativa;
- (ii) il contraddittorio sarebbe incompleto, dovendo essere integrato nei confronti dell'ulteriore comproprietario Benedetto Severini;
- (iii) emergerebbe l'inammissibilità del gravame anche per carenza di interesse dei ricorrenti e per violazione della regola del *ne bis in idem*, stante la riproposizione di domande già oggetto di precedenti contenziosi;

(iv) a seguito della trasformazione irreversibile dell'area, si sarebbe determinata l'occupazione acquisitiva in favore dell'Amministrazione, per cui il ricorso sarebbe inammissibile per carenza di interesse o comunque infondato, e anche la domanda risarcitoria sarebbe ampiamente prescritta per decorso del termine quinquennale;

(v) il difetto di interesse dei ricorrenti emergerebbe anche in considerazione del fatto che l'area sarebbe stata ceduta dal sig. Felice Severini al Comune nell'ambito di un accordo bonario; ciò sarebbe dimostrato: (a) dalle proposte di cessione gratuita formulate nei confronti dell'Amministrazione dall'ing. Gabriele Testi, in veste di procuratore del predetto proprietario, nelle quali si domandava, in cambio, la possibilità di sfruttamento edificatorio di ulteriori aree del sig. Severini, poi effettivamente assentita in occasione delle successive modifiche alla pianificazione urbanistica comunale; (b) dalla liquidazione, da parte del Comune, dell'erede del mezzadro che coltivava i terreni oggetto della procedura espropriativa;

(vi) in ogni caso, le aree sarebbero state acquisite dal Comune per usucapione, stante il possesso non violento, né clandestino protrattosi ininterrottamente dagli anni '70 fino al 2023, quando i ricorrenti, con la diffida del 16 febbraio 2023, avrebbero tentato tardivamente di interrompere il termine in relazione a un'usucapione ormai compiuta;

(vii) la nota comunale del 6 aprile 2023 non sarebbe affetta da alcun vizio, in quanto l'Ufficio legale avrebbe manifestato la volontà dell'Amministrazione e le considerazioni espresse in tale comunicazione evidenzerebbero correttamente le ragioni per le quali l'istanza dei ricorrenti non potesse essere accolta.

Nella propria memoria, il Comune ha, inoltre, eccepito la tardività del deposito documentale effettuato dai ricorrenti in vista dell'udienza, domandandone l'espunzione dal fascicolo di causa.

8. Entrambe le parti hanno successivamente replicato alle difese avversarie.

9. All'udienza pubblica fissata la causa è stata trattenuta in decisione.

10. Occorre esaminare anzitutto l'eccezione di tardività della produzione documentale dei ricorrenti del 7 maggio 2025, articolata dalla difesa comunale nella propria memoria e sulla quale l'Amministrazione ha insistito anche in sede di replica.

10.1. I documenti depositati consistono in una mappa catastale e in una visura storica catastale, e il loro deposito è finalizzato a dimostrare che la particella n. 461, alla quale si riferisce il decreto di esproprio del 30 gennaio 1979, depositato dal Comune il 30 aprile 2025 (quale doc. 14), corrisponde attualmente alla particella n. 1279, ossia a una porzione immobiliare diversa da quella oggetto di controversia.

Il ricorso è stato infatti proposto con esclusivo riferimento alla particella n. 1278.

10.2. Al riguardo, il Collegio non può esimersi dal rilevare che l'interesse del Comune a espungere dal giudizio i predetti documenti è obiettivamente impalpabile.

L'Amministrazione non ha infatti dichiarato che il decreto di esproprio del 1979 si riferisca ai terreni oggetto di controversia, né ha specificamente contestato l'affermazione, contenuta nella memoria dei ricorrenti dell'8 maggio 2025, che la particella n. 461 non corrisponda all'attuale 1278.

Di conseguenza, anche ove l'eccezione fosse meritevole di accoglimento, quanto risultante dai documenti versati in atti dai ricorrenti dovrebbe comunque essere ritenuto provato, almeno ai sensi dell'articolo 64, comma 2, cod. proc. amm.

10.3. In ogni caso, l'eccezione deve essere rigettata, atteso che:

- la produzione dei ricorrenti è avvenuta non già allo scopo di dimostrare i fatti costitutivi del diritto dedotto in giudizio – come tali da comprovare mediante documenti depositati entro i termini prescritti dall'articolo 73, comma 1, cod. proc. amm. – bensì per contestare un elemento nuovo introdotto dall'Amministrazione, per cui la tardività del deposito è da ritenere giustificata;
- si tratta di documenti necessari ai fini del decidere, dei quali il Collegio avrebbe potuto disporre anche l'acquisizione d'ufficio, in quanto finalizzati a chiarire l'eventuale attinenza all'oggetto del contendere del provvedimento di esproprio sopra indicato.

Trova applicazione, pertanto, il principio giurisprudenziale secondo il quale *“Nel caso di produzione fuori termine di documenti che, attenendo all'oggetto principale causa ed essendo norma regolante la fattispecie e fatti primari del thema decidendum, possono essere acquisiti d'ufficio dal giudice, essi possono essere trattenuti, fatta salva la facoltà dell'interessato di chiedere termine per controdedurre o per proporre motivi aggiunti, nel rispetto del diritto di difesa e del principio del contraddittorio. La sanzione dell'inutilizzabilità dei documenti prodotti tardivamente, infatti, è preposta unicamente a garanzia dell'effettività dei termini a difesa per l'udienza rispetto alla quale la produzione si riscontra essere tardiva, ma non inficia la legittimità della produzione di per sé stessa e, dunque, la sua utilizzabilità ai fini della decisione nel merito”* (Cons. Stato, Sez. II, 21 dicembre 2022, n. 11155).

10.4. Posto che, come detto, i documenti sono necessari ai fini del decidere e sarebbero stati acquisibili anche d'ufficio, e che, inoltre, il Comune non ha domandato alcun termine a difesa, quanto prodotto dai ricorrenti deve essere acquisito al giudizio.

11. Il Comune sostiene poi che il contraddittorio non sarebbe integro, stante il mancato coinvolgimento nel giudizio di uno dei comproprietari dell'area.

11.1. Va richiamato, sul punto, l'indirizzo della Corte di Cassazione, la quale ha costantemente ribadito che *“(...) nella consolidata interpretazione di questa Corte, (...) la domanda di ristoro del pregiudizio causato dalla illegittima occupazione, anche se volta ad ottenere non solo il risarcimento*

dei danni per equivalente, ma anche la restituzione del bene occupato illegittimamente dall'amministrazione, a seguito di occupazione usurpativa, viene ricondotta sub specie della domanda di reintegrazione in forma specifica, e come tale, essendo una domanda latu senso risarcitoria, si ammette che essa possa essere proposta autonomamente da ciascuno dei danneggiati, non esistendo litisconsorzio necessario dalla parte attiva del rapporto creditorio (v. oltre a Cass. n. 254 del 2010, Cass. n. 3313 del 2017) (...)” (Cass. civ., SS. UU., sentenza 20 marzo 2019, n. 7927). Nel solco di questo orientamento, la giurisprudenza amministrativa ha parimenti escluso l'esistenza di un litisconsorzio necessario tra i comproprietari che agiscano per far valere la responsabilità dell'Amministrazione per occupazione illegittima di un fondo e ha affermato che anche la sentenza dichiarativa dell'obbligo della medesima Amministrazione di determinarsi in ordine alla restituzione dei beni, fatta salva la facoltà di adottare un provvedimento ai sensi dell'articolo 42-*bis* del d.P.R. n. 327 del 2001, produce effetto nei confronti dei soli comproprietari che abbiano agito in giudizio (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 6 luglio 2022, n. 5621; TAR Calabria, Reggio Calabria, 13 febbraio 2023, n. 160).

11.2. Deve perciò ritenersi che l'ulteriore comproprietario del bene non sia qualificabile come litisconsorte necessario, con conseguente rigetto dell'eccezione.

12. Ciò posto, non è neppure riscontrabile l'inammissibilità del ricorso per omessa notifica alla Regione Umbria e alla Prefettura di Perugia, quali soggetti che avrebbero a suo tempo omesso l'adozione del decreto di esproprio.

12.1. Al riguardo, deve osservarsi che i ricorrenti hanno dedotto l'illecita occupazione dei terreni di loro proprietà da parte del Comune di Spoleto, che ha realizzato e gestisce da sempre il complesso scolastico ivi insistente.

Di conseguenza, la domanda di restituzione e di risarcimento del danno è stata ritualmente proposta nei confronti del predetto Comune, individuato quale responsabile del protrarsi della situazione di indisponibilità del bene da parte dei proprietari.

12.2. D'altro canto, il Comune è anche l'unico soggetto che potrebbe operare la scelta tra la restituzione dei terreni e l'emanazione di un provvedimento di acquisizione, ai sensi dell'articolo 42-*bis* del d.P.R. n. 327 del 2001.

La giurisprudenza ha infatti avuto modo di affermare che la disposizione del comma 1 del predetto articolo 42-*bis* “(...) *per il suo chiaro tenore letterale, consente di individuare quale sia l'autorità competente ad emanare il provvedimento di acquisizione del bene realizzato in assenza di un valido decreto di esproprio e tenuta correlativamente al pagamento dell'indennità al proprietario del suolo. (...) Tale autorità è univocamente individuata in quella che “utilizza il bene immobile”, intendendosi, con questa formula ampia e di carattere generale, l'ente che acquisisce nella sua disponibilità il bene*

ed è tenuto ad amministrarlo e gestirlo” (Cons. Stato, Sez. IV, 17 febbraio 2022, n. 1181, che richiama Id., 1° settembre 2020 n. 5332).

12.3. Deve, perciò, ritenersi che correttamente i ricorrenti abbiano evocato in giudizio soltanto il Comune di Spoleto.

13. Non può trovare accoglimento neanche l’ulteriore contestazione dell’Amministrazione, secondo la quale il gravame sarebbe inammissibile per carenza di interesse e per la violazione della regola del *ne bis in idem*, stante la riproposizione di domande già oggetto di precedenti contenziosi.

Al fine di dare consistenza alla propria eccezione, il Comune ha, infatti, depositato in giudizio atti che non dimostrano quanto dedotto.

13.1. Un primo contenzioso risulta aver interessato il decreto di occupazione d’urgenza dell’8 febbraio 1974 (doc. 10 dell’Amministrazione), impugnato dal sig. Gabriele Testi, quale procuratore del sig. Felice Severini, innanzi a questo Tribunale amministrativo (doc. 24 dell’Amministrazione, pp. 1-7), che ha accolto il ricorso (doc. 24 dell’Amministrazione, pp. 8-16).

Al riguardo, deve peraltro anticiparsi sin d’ora che, come si dirà più oltre, risulta in atti che il predetto decreto sia divenuto inefficace per mancata esecuzione dell’occupazione entro il termine previsto, e perciò seguito da un nuovo decreto di occupazione d’urgenza in data 14 maggio 1975.

L’accoglimento dell’impugnazione del decreto dell’8 febbraio 1974 risulta, pertanto, privo di rilievo, in quanto l’occupazione dell’area risulta essere avvenuta soltanto a seguito del richiamato provvedimento del 1975.

13.2. Viene prodotto, poi, un atto di citazione innanzi al Tribunale di Spoleto (doc. 22 dell’Amministrazione) proposto dal sig. Gabriele Testi, quale procuratore del sig. Felice Severini, nei confronti del Comune di Spoleto, al fine di ottenere la restituzione del bene appreso dal predetto Comune in forza del decreto di occupazione temporanea d’urgenza del 14 maggio 1975 (doc. 11 dell’Amministrazione), del quale si domandava la disapplicazione.

La medesima pretesa risulta essere stata avanzata con atto di citazione innanzi al Tribunale di Perugia (doc. 23 dell’Amministrazione, pp. 1-8).

Il Tribunale di Spoleto, ritenendosi incompetente, ha ordinato la cancellazione della causa dal ruolo (doc. 23 dell’Amministrazione, pp. 10 s.).

Il Tribunale di Perugia ha definito la causa con sentenza del 31 agosto 1984, ove ha dichiarato il difetto di giurisdizione (doc. 23 dell’Amministrazione, pp. 17-24).

13.3. Il medesimo decreto del 14 maggio 1975 risulta essere stato impugnato dalla stessa parte anche innanzi a questo Tribunale amministrativo, con ricorso notificato il 25 giugno 1975 (doc. 24 dell’Amministrazione, pp. 17-23).

Non è noto, tuttavia, l’esito della controversia.

13.4. Vengono depositati, infine, atti concernenti un contenzioso avente ad oggetto la procedura espropriativa finalizzata alla realizzazione della scuola dell'infanzia, e precisamente:

- la sentenza di questo Tribunale n. 258 del 27 maggio 1977, pronunciata in relazione al ricorso proposto dal sig. Gabriele Testi, quale procuratore del sig. Felice Severini, avverso i provvedimenti di vincolo dell'area per la realizzazione dell'opera, di occupazione d'urgenza e di determinazione dell'indennità provvisoria di esproprio (doc. 32 dell'Amministrazione, pp. 1-27): la decisione prodotta manca del dispositivo, ma da quanto riportato nella successiva pronuncia n. 558 del 1989 si evince che il giudizio sia stato definito solo parzialmente, con il rigetto dei primi tre motivi (v. ancora doc. 32 dell'Amministrazione, p. 32);
- la sentenza di questo Tribunale n. 558 del 30 agosto 1989, relativa al medesimo contenzioso, recante unicamente la prescrizione di incumbenti istruttori (doc. 32 dell'Amministrazione, pp. 28-35);
- la sentenza di questo Tribunale n. 375 del 1990 (doc. 32 dell'Amministrazione, pp. 36-46), con la quale il giudizio è stato definito in primo grado con una pronuncia di estinzione per mancata riassunzione nei termini prescritti;
- la sentenza della Quarta Sezione del Consiglio di Stato n. 1619 del 16 novembre 1998, con la quale è stata dichiarata la perenzione dell'appello proposto dagli eredi Severini avverso la predetta pronuncia n. 375 del 27 ottobre 1990 (doc. 24 dell'Amministrazione, pp. 24-26, e doc. 32 dell'Amministrazione, pp. 47-49).

13.5. In definitiva, la documentazione depositata dal Comune dimostra soltanto che l'allora proprietario Felice Severini abbia tentato di ottenere l'annullamento dei decreti di occupazione d'urgenza e la restituzione delle aree occupate in forza dei provvedimenti dell'autorità, senza tuttavia riuscirvi, per quanto noto in questa sede.

Non risulta, invece, che sia stata dedotta in giudizio la diversa pretesa volta a prospettare l'illiceità dell'occupazione della particella n. 1278 (già n. 460) protrattasi dopo la scadenza del decreto che l'aveva disposta e a ottenere la conseguente tutela del proprio diritto di proprietà.

13.6. L'eccezione deve essere, perciò, rigettata.

14. Vanno quindi prese in considerazione le contestazioni che i ricorrenti rivolgono avverso la nota comunale prot. n. 21533/2023 del 6 aprile 2023.

14.1. La predetta comunicazione, pur provenendo dall'Ufficio legale dell'Ente, non ha un contenuto attinente soltanto alla difesa dell'Amministrazione, ma reca anche un espresso riscontro negativo alla richiesta dei ricorrenti di dare corso al procedimento di cui all'articolo 42-*bis* del d.P.R. n. 327 del 2001.

Si tratta, perciò, di un atto avente contenuto provvedimentale, come del resto implicitamente confermato in memoria dallo stesso Comune, il quale ha dichiarato che “(...) *l'ufficio legale civico*

nelle proprie espressioni manifesta e rappresenta quella che è la volontà dell'amministrazione" (v. p. 21 della memoria del 9 maggio 2025).

14.2. Va accolta, di conseguenza, la censura di incompetenza prospettata dai ricorrenti, dovendo convenirsi che l'Ufficio legale del Comune non possa sostituirsi agli organi di amministrazione attiva nell'emanazione di un provvedimento dotato di effetti lesivi nei confronti dei terzi.

14.3. La nota del 6 aprile 2023 deve essere, perciò, annullata.

15. Ciò posto, deve osservarsi che dalla documentazione versata in atti si evince che, con decreto del Provveditorato regionale alle opere pubbliche in data 11 dicembre 1968, una porzione della particella n. 8 (poi frazionata nelle particelle n. 460 e n. 461), di proprietà del sig. Felice Severini, è stata vincolata a uso scolastico (doc. 5 e doc. 6 dell'Amministrazione).

Come evidenziato dalla difesa comunale, la procedura, inizialmente unitaria, è stata poi svolta separatamente per la scuola elementare e per la scuola dell'infanzia.

Con decreto del 18 ottobre 1972, il Provveditore alle opere pubbliche ha affidato al Comune l'esecuzione del progetto dei lavori relativi alla scuola elementare (doc. 7 dell'Amministrazione). Quest'ultimo Ente ha successivamente richiesto il rinnovo del vincolo a uso scolastico (doc. 8 dell'Amministrazione), che è stato disposto dal Provveditorato con decreto del 10 agosto 1973 (doc. 9 dell'Amministrazione).

Sempre ai fini della realizzazione della scuola elementare, la Prefettura di Perugia ha emanato il decreto di occupazione temporanea d'urgenza dell'8 febbraio 1974 (doc. 10 dell'Amministrazione), divenuto, tuttavia, inefficace, in quanto l'occupazione non è stata effettuata entro i successivi tre mesi, e seguito perciò dal nuovo decreto del 14 maggio 1975 (doc. 11 dell'Amministrazione).

È quindi avvenuta l'occupazione dell'area da parte del Comune, preannunciata al sig. Felice Severini con nota del 28 maggio 1975 (doc. 13 dell'Amministrazione). La consegna dei lavori è seguita il 10 luglio 1975 (come si evince dalla nota depositata dal Comune quale doc. 18).

Il Sindaco ha successivamente rappresentato alla Prefettura la necessità di definire la procedura con l'emanazione del decreto di esproprio (nota del 10 luglio 1975 – doc. 18 dell'Amministrazione) e domandato al Presidente della Giunta regionale l'emissione di un nuovo decreto di vincolo a uso scolastico dell'area necessaria alla realizzazione dell'edificio della scuola elementare (note del 20 maggio e del 5 giugno 1976 – doc. 16 e doc. 17 dell'Amministrazione).

Il 24 febbraio 1986 il Direttore dei lavori ha certificato il completamento della scuola elementare di Villa Redenta (doc. 20 dell'Amministrazione).

16. Risulta, pertanto, che la procedura, pur legittimamente avviata, non sia stata mai conclusa con l'emanazione del provvedimento conclusivo, nonostante l'avvenuta realizzazione dell'opera pubblica. E ciò in quanto il decreto di esproprio del Presidente della Giunta regionale del 30 gennaio

1979, depositato in atti dal Comune (doc. 14 dell'Amministrazione), si riferisce soltanto alla ex particella n. 461 (ora particella n. 1279), interessata dall'edificio della scuola dell'infanzia, e non anche alla ex particella n. 460 (ora particella n. 1278), oggetto di controversia, su cui insiste la scuola elementare.

Sono fondate, di conseguenza, le allegazioni dei ricorrenti, i quali evidenziano l'esistenza di un illecito permanente dell'Amministrazione, che ad oggi non ha provveduto né alla restituzione dell'area, utilizzata senza titolo sin dalla scadenza dei termini dell'occupazione d'urgenza, né all'acquisizione della stessa, ai sensi dell'articolo 42-*bis* del d.P.R. n. 327 del 2001.

17. Non inducono a diverse conclusioni le difese articolate dal Comune.

17.1. Sotto un primo profilo, non può sostenersi che, a seguito della trasformazione irreversibile dell'area, si sia determinata l'acquisizione della proprietà in favore dell'Amministrazione, e che anche la domanda risarcitoria debba ritenersi prescritta per decorso del termine quinquennale.

Al riguardo, è sufficiente osservare che, secondo l'insegnamento dell'Adunanza plenaria, “(...) *quale che sia la sua forma di manifestazione (vie di fatto, occupazione usurpativa, occupazione acquisitiva), la condotta illecita dell'amministrazione incidente sul diritto di proprietà non può comportare l'acquisizione del fondo e configura un illecito permanente ex art. 2043 c.c. – con la conseguente decorrenza del termine di prescrizione quinquennale dalla proposizione della domanda basata sull'occupazione contra ius, ovvero, dalle singole annualità per quella basata sul mancato godimento del bene (...)*” (Ad. plen. n. 2 del 2016).

In termini analoghi, la giurisprudenza successiva ha confermato che “(...) *la condotta illecita di una Pubblica amministrazione che incida sul diritto di proprietà del privato, sia pure concretizzantesi in un'opera pubblica, costituisce un illecito permanente che, come tale, impedisce il decorso del termine quinquennale di prescrizione del diritto al risarcimento del danno*” (Cons. Stato, Sez. IV, 21 maggio 2025, n. 4360, che richiama Id. 19 aprile 2023, n. 3965).

Da ciò il rigetto della prospettazione e dell'eccezione del Comune.

17.2. Non risulta nemmeno che l'area sia stata ceduta al Comune dal sig. Felice Severini sulla base di un accordo bonario.

17.2.1. Dalla documentazione depositata dall'Amministrazione risulta che il sig. Gabriele Testi, nella veste di procuratore generale del sig. Felice Severini, avesse proposto a più riprese al Comune di addivenire alla cessione dell'area necessaria alla realizzazione del complesso scolastico, in cambio della possibilità di utilizzazione edificatoria della rimanente porzione dei propri terreni, segnalando anche di aver impugnato in sede giurisdizionale gli atti della procedura espropriativa, ritenuti illegittimi (v. doc. 25 dell'Amministrazione).

Lo sviluppo delle interlocuzioni così avviate è stato illustrato in un'apposita relazione del Dipartimento 7 – Valorizzazione della rigenerazione identitaria urbana, rurale, produttiva e delle infrastrutture sostenibili del Comune (doc. 26 dell'Amministrazione), ove si è evidenziato come, all'esito di successive modifiche della pianificazione urbanistica, sia stato consentito lo sfruttamento di una potenzialità edificatoria riferita complessivamente a un'area di 7.860 mq, come tale sostanzialmente coincidente con quanto era stato proposto dal sig. Testi il 27 aprile 1974, ossia l'edificazione intensiva su 7.800 mq.

Secondo l'Amministrazione, l'avvenuta cessione bonaria dell'area sarebbe comprovata anche dal fatto che il Comune avesse provveduto, a suo tempo, a liquidare l'erede del mezzadro del terreno interessato dall'edificazione della scuola elementare (doc. 31 dell'Amministrazione), atteso che la corresponsione di tale indennizzo sarebbe spiegabile soltanto sulla base di un accordo di cessione intercorso con il proprietario del fondo.

17.2.2. Rileva il Collegio che, nonostante quanto illustrato dall'Amministrazione resistente, la documentazione depositata in atti non include alcun accordo stipulato tra le parti.

Non risulta, pertanto, l'allegato trasferimento della proprietà, essendo a questo scopo richiesta necessariamente la forma scritta, ai sensi dell'articolo 1350, n. 1), cod. civ.

17.3. Non emerge, inoltre, l'acquisto della proprietà per usucapione da parte del Comune.

17.3.1. Come affermato dalla pronuncia dell'Adunanza plenaria già richiamata, infatti, il compimento dell'usucapione è riscontrabile “(...) *solo nei ristretti limiti perspicuamente individuati dal Consiglio di Stato allo scopo di evitare che sotto mentite spoglie (i.e. alleviare gli oneri finanziari altrimenti gravanti sull'Amministrazione responsabile), si reintroduca una forma surrettizia di espropriazione indiretta in violazione dell'art. 1 del Protocollo addizionale della Cedu (Sez. IV, n. 3988 del 2015 e n. 3346 del 2014); dunque a condizione che:*

I) sia effettivamente configurabile il carattere non violento della condotta;

II) si possa individuare il momento esatto della interversio possessionis;

III) si faccia decorrere la prescrizione acquisitiva dalla data di entrata in vigore del t.u. espr. (30 giugno 2003) perché solo l'art. 43 del medesimo t.u. aveva sancito il superamento dell'istituto dell'occupazione acquisitiva e dunque solo da questo momento potrebbe ritenersi individuato, ex art. 2935 c.c., il <<....giorno in cui il diritto può essere fatto valere>>” (Ad. plen. n. 2 del 2016).

17.3.2. Nel caso in esame, i ricorrenti hanno domandato la restituzione del bene con il ricorso introduttivo del presente giudizio, notificato il 29 maggio 2023 e depositato il successivo 6 giugno.

Di conseguenza, a prescindere da ogni ulteriore approfondimento sul punto, l'usucapione non è maturata, per la ragione dirimente che, anche ove alla data del 30 giugno 2003 fossero stati presenti

tutti i presupposti richiesti perché il termine ventennale iniziasse a decorrere, tale termine risulterebbe comunque interrotto pochi giorni prima del relativo compimento.

18. Alla luce di quanto esposto, deve essere accolta la domanda di restituzione del bene, previo ripristino dei luoghi nello stato di fatto precedente all'intervento costruttivo.

Laddove il Comune intendesse evitare la restituzione della particella n. 1278 con contestuale ripristino dei luoghi, la medesima Amministrazione potrà optare, nell'ambito del suo potere discrezionale, per la regolarizzazione postuma della vicenda ablatoria mediante il ricorso all'istituto di cui all'articolo 42-*bis* del d.P.R. n. 327 del 2001, applicabile, ai sensi del comma 8 dello stesso articolo, a ogni occupazione illecita, anche se anteriore all'entrata in vigore delle predette disposizioni.

19. Va invece rigettata, allo stato, la domanda di risarcimento del danno derivante dall'occupazione temporanea senza titolo, in quanto l'Amministrazione non si è ancora determinata in ordine alla restituzione del bene oppure alla sua acquisizione, ai sensi del predetto articolo 42-*bis* (Cons. Stato, Sez. IV, 5 maggio 2025, n. 3789; Id., 17 febbraio 2022, n. 1181; Id., 23 dicembre 2021, n. 8559; Id., 24 giugno 2020, n. 4025; TAR Campania, Napoli, Sez. VII, 10 marzo 2025, n. 1993; TAR Calabria, Catanzaro, Sez. II, 25 marzo 2025, n. 588).

Come è stato rilevato, infatti, l'articolo 42-*bis* prevede, all'ultimo periodo del comma 3, che *“Per il periodo di occupazione senza titolo è computato a titolo risarcitorio, se dagli atti del procedimento non risulta la prova di una diversa entità del danno, l'interesse del cinque per cento annuo sul valore determinato ai sensi del presente comma”*.

Ne deriva che *“(…) se l'amministrazione dispone del potere di acquisizione del bene attraverso la procedura espropriativa semplificata e in sanatoria, di cui alla norma richiamata, così come espressamente riconosciuto in sentenza, è naturale che, fino alla decisione circa l'esercizio o meno del potere in questione da parte dell'amministrazione, nessuna statuizione giudiziale può essere emanata sui profili risarcitori derivanti dall'asserita occupazione illegittima del fondo. 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” (così Cons. Stato n. 4025 del 2020, cit.).

Non emerge, pertanto, neppure l'esigenza di disporre la verifica richiesta dai ricorrenti.

20. La particolarità della vicenda amministrativa e l'andamento del giudizio sorreggono la compensazione tra le parti delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie in parte e lo respinge per la restante parte, come specificato in motivazione, e per l'effetto:

- dispone l'annullamento della nota comunale prot. n. 21533/2023 del 6 aprile 2023;
- condanna il Comune di Spoleto alla restituzione del bene di proprietà dei ricorrenti, previo ripristino dei luoghi nello stato di fatto esistente prima dell'intervento costruttivo, fatta salva la possibilità di avvalersi della facoltà di cui all'articolo 42-*bis* del d.P.R. n. 327 del 2001.

Spese compensate.

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

Così deciso in Perugia nella camera di consiglio del giorno 10 giugno 2025 con l'intervento dei magistrati:

Pierfrancesco Ungari, Presidente

Floriana Venera Di Mauro, Consigliere, Estensore

Elena Daniele, Referendario