



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 635 del 2012, proposto da
Alessandra Ferretti, Patrizia Ferretti, Maria Rosa Balladore Pallieri in Caffo,
Iolanda Balladore Pallieri in Antonelli D'Oulx, Alessandro Balladore Pallieri,
Lorenzo Balladore Pallieri (deceduto in corso di giudizio) e Cesare Balladore
Pallieri rappresentati e difesi dagli avvocati Maurizio Discepolo e Gianfranco
Tobia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e con domicilio
eletto presso lo studio dell'Avv. Maurizio Discepolo, in Ancona, via Matteotti, 99;

contro

Comune di Civitanova Marche, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,
rappresentato e difeso dagli avvocati Ranieri Felici e Antonella Felici Bedetti, con
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo
studio dell'avv. Fabrizio Panzavuota, in Ancona, corso Mazzini n.73;

per la condanna

del Comune di Civitanova Marche

a) alla restituzione dell'intero immobile denominato "Palazzo Ferretti", sito a

Civitanova Marche (MC), località Civitanova Alta, Via del Piceno n. 15, occupato in via d'urgenza dal Comune di Civitanova Marche per la realizzazione delle opere di recupero e riqualificazione dello stesso immobile da destinare a nuova scuola media in località "Civitanova Alta", con conseguente riduzione in pristino dell'originario stato dei luoghi nonché al risarcimento del danno patrimoniale da lucro cessante per il mancato godimento dell'immobile di cui trattasi a partire dal 7 febbraio 2000 e del danno non patrimoniale da illecito extracontrattuale oltre rivalutazione monetaria ed interessi legali;

b) in subordine, al risarcimento del danno per equivalente monetario nella misura pari al valore di mercato dell'immobile in oggetto, quale illegittimamente occupato e trasformato dal Comune di Civitanova Marche, oltre rivalutazione monetaria ed interessi legali, nonché al risarcimento del danno patrimoniale da lucro cessante per il mancato godimento dell'immobile di cui trattasi a partire dal 7 febbraio 2000 e del danno non patrimoniale da illecito extracontrattuale oltre rivalutazione monetaria ed interessi legali.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Civitanova Marche;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 settembre 2023 il dott. Tommaso Capitanio e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Gli originari ricorrenti, nella spiegata veste di comproprietari di un immobile denominato "Palazzo Ferretti" - ubicato in Civitanova Marche, Via Del Piceno 15 - hanno proposto il presente ricorso al fine di ottenere la condanna del Comune civitanovese alla restituzione, previa rimessione in pristino stato, dell'immobile *de quo* (sottoposto a procedura ablatoria mai conclusa con l'adozione del decreto di

esproprio), o, in subordine, al risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali da essi subiti per effetto della perdita della disponibilità del bene in questione.

Al riguardo, nel ricorso introduttivo si esponeva quanto segue.

1.1. Con deliberazione del Consiglio Comunale n. 15 del 27 febbraio 1991, il Comune di Civitanova Marche deliberava di procedere all'espropriazione per pubblica utilità del "Palazzo Ferretti", di proprietà *pro indiviso* dei ricorrenti (quali eredi Ferretti), in quanto ricadente nell'elenco delle proprietà soggette ad esproprio secondo il Piano Particolareggiato per il Centro Storico di Civitanova Alta (adottato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 328 del 6 maggio 1983 e approvato in via definitiva con successiva deliberazione del Consiglio Comunale n. 795 del 20 novembre 1986).

Successivamente, con deliberazione del Consiglio Comunale n. 118 del 27 ottobre 1997, il Comune approvava il progetto preliminare relativo alla realizzazione della nuova scuola media nel centro storico di Civitanova Alta mediante il recupero e la riqualificazione del "Palazzo Ferretti".

Con deliberazione della Giunta Comunale n. 770 dell'8 ottobre 1998, il Comune approvava il relativo progetto definitivo, unitamente al piano parcellare di esproprio, mentre con la successiva deliberazione di Giunta n. 1003 del 10 dicembre 1999 veniva approvato il progetto esecutivo dell'opera pubblica e si stabiliva di appaltare i relativi lavori con procedura ad evidenza pubblica.

1.2. Pertanto, con decreto dirigenziale prot. n. 35721 del 18 dicembre 1999, veniva disposta a favore del Comune di Civitanova Marche l'occupazione d'urgenza del "Palazzo Ferretti" per una durata di due anni a decorrere *“..dalla data di immissione nel possesso...”*, che aveva luogo il 7 febbraio 2000.

Successivamente, con deliberazione della Giunta Comunale n. 376 del 3 giugno 2000, preso atto delle nuove disposizioni legislative in materia di lavori pubblici, il Comune provvedeva a modificare la predetta deliberazione di G.C. n. 1003/1999, mentre con la deliberazione di G.C. n. 651 del 20 novembre 2000 veniva approvata

la modifica del quadro economico del progetto per l'esecuzione dei lavori in argomento.

In data 27 novembre 2000 l'amministrazione provvedeva alla consegna parziale dei lavori alla ditta che si era aggiudicata l'appalto. In seguito, prendendo atto che la scadenza del termine utile assegnato per la conclusione dei lavori in esame era fissato per il 9 agosto 2002, con deliberazioni della Giunta Comunale n. 290 del 2 maggio 2001 e n. 557 del 9 ottobre 2002, il Comune approvava alcune varianti al progetto originario e disponeva opportune proroghe rispettivamente di 20 e 70 giorni per la conclusione dei lavori. Con successiva determinazione n. 161 del 19 novembre 2002 del direttore dei lavori veniva poi concessa un'ulteriore proroga di 40 giorni.

In data 16 dicembre 2002 veniva quindi sottoscritto il certificato di ultimazione dei lavori.

1.3. Successivamente, in data 9 dicembre 2004, l'avv. Roberto Alessandro Caffo, in nome e per conto degli originari ricorrenti, chiedeva all'amministrazione comunale, ai sensi e per gli effetti degli artt. 22 e ss. della legge 7 agosto 1990, n. 241, di ottenere copia di tutti gli atti relativi alla procedura di esproprio del "Palazzo Ferretti". Tale istanza veniva evasa dal Comune con la nota prot. n. 3759 del 24 gennaio 2005.

Dall'esame della documentazione così acquisita gli originari ricorrenti constatavano che il Comune non aveva mai provveduto a concludere il procedimento espropriativo entro il termine stabilito con il summenzionato decreto dirigenziale prot. n. 35721 del 18 dicembre 1999, né aveva fissato, nella deliberazione di G.C. n. 770/1998, i termini di cui all'art. 13 della L. n. 2359/1865. Conseguentemente il Comune di Civitanova Marche veniva a trovarsi in una posizione di assoluta illegittimità per aver sottratto ai legittimi proprietari, in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio, l'immobile denominato "Palazzo Ferretti" e per averlo illegittimamente trasformato in un

edificio scolastico.

Pertanto, con atto di diffida e messa in mora notificato in data 15 marzo 2005, gli originari ricorrenti chiedevano al Comune il risarcimento dei danni da occupazione appropriativa dell'immobile *de quo*, da commisurarsi al valore venale del bene stesso, nonché il riconoscimento dell'indennità dovuta per il periodo di occupazione di urgenza decorrente dalla data del 7 febbraio 2000.

Per tutta risposta, con nota prot. n. 29298 in data 13 giugno 2005, l'amministrazione, pur riconoscendo il proprio debito, eccepiva in compensazione un presunto credito di complessivi € 115.297,45 (pari a £ 223.247.002), vantato dallo stesso Comune nei confronti dei proprietari del "Palazzo Ferretti" a titolo di rimborso delle somme anticipate per l'esecuzione urgente, a salvaguardia della pubblica incolumità, di alcuni lavori di puntellatura e rimozione di parti pericolanti dell'immobile, interventi disposti con l'ordinanza prot. n. 2030/18 R.O. del 25 gennaio 1996. In particolare, nella suddetta nota il Comune quantificava per ogni singolo proprietario, da una parte la somma ad esso dovuta a titolo di indennità di esproprio e di indennità di occupazione a decorrere dal 7 febbraio 2000 e, dall'altra, la somma da esso dovuta all'amministrazione per l'esecuzione dei lavori di messa in sicurezza del "Palazzo Ferretti", precisando altresì che *"...l'importo dell'indennità provvisoria di esproprio è quello individuato in sede di approvazione del progetto esecutivo in Euro 119.885,95, importo che tiene conto dell'aggiornamento dell'importo definito con atto di G.C. n. 1609 del 30.11.1993, e che l'importo dell'indennità di occupazione è stato calcolato mediante applicazione degli interessi legali sulla somma per indennità di esproprio (Euro 119.885,95) a far data dal 07.02.2000"*.

2. Alla luce delle predette circostanze di fatto la sig.ra Ferretti e i suoi originari consorti di lite hanno proposto il presente ricorso, deducendo, in sintesi, che:

- in considerazione della più recente evoluzione giurisprudenziale, la presente controversia appartiene alla giurisdizione del G.A.;
- non sussiste alcun problema di prescrizione, visto che l'occupazione di fatto di

immobili privati da parte della P.A. costituisce un illecito permanente;

- nel caso di specie è del tutto evidente il comportamento illegittimo e illecito del Comune, che ha occupato il “Palazzo Ferretti” per ragioni di pubblica utilità e lo ha trasformato irreversibilmente, ma che non ha adottato, entro il termine previsto dal decreto di occupazione di urgenza, il decreto di esproprio;

- fra l'altro, trattandosi di procedura avviata prima dell'entrata in vigore del T.U. n. 327/2001, essa è regolata dalla L. n. 2359/1865, il cui art. 13 prevede che *“Nell'atto che si dichiara un'opera di pubblica utilità saranno stabiliti i termini, entro i quali dovranno cominciarsi e compiersi le espropriazioni ed i lavori. [...] Trascorsi i termini, la dichiarazione di pubblica utilità diventa inefficace e non potrà procedersi alle espropriazioni se non in forza di una nuova dichiarazione ottenuta nelle forme prescritte dalla presente legge”*;

- pertanto, la mancata conclusione del procedimento nel termine biennale di validità del decreto di occupazione d'urgenza fa sì che il possesso dell'immobile da parte del Comune sia divenuto *sine titulo*, con conseguente riespansione in capo agli originari ricorrenti del diritto di proprietà, la cui lesione va riparata con il risarcimento dei danni da essi subiti;

- peraltro, nella deliberazione di G.C. n. 770/1998 il Comune, nell'approvare il progetto definitivo per la costruzione dell'opera pubblica, non ha stabilito i termini entro i quali avrebbero dovuto cominciare a compiersi l'espropriazione in oggetto ed i relativi lavori, il che, ai sensi del summenzionato art. 13, comma 1, della L. n. 2359/1865, comporta l'inesistenza giuridica della stessa dichiarazione di pubblica utilità, con conseguente perdita del potere dell'amministrazione di portare a compimento il procedimento espropriativo a suo tempo avviato;

- di fronte a questo scenario si deve verificare quali siano i mezzi di tutela a disposizione del proprietario di un bene immobile occupato dalla P.A. nell'ambito di una procedura ablatoria che non è stata portata regolarmente a termine con l'adozione del decreto di esproprio.

Al riguardo va in primo luogo osservato che l'art. 30 c.p.a., entrato in vigore nelle more della proposizione del ricorso introduttivo, prevede che in sede giurisdizionale amministrativa il risarcimento del danno può essere richiesto non solo per equivalente, ma anche in forma specifica, come conferma il richiamo operato all'art. 2058 c.c.

Quanto alla scelta fra le due forme di risarcimento, la giurisprudenza ha affermato che essa compete alla parte danneggiata e che il danneggiante non può paralizzare la domanda di risarcimento in forma specifica con l'offerta di risarcimento per equivalente e viceversa (*ex multis*, TAR Lazio - Roma, n. 7262/2010). Con particolare riguardo alle procedure ablatorie, la giurisprudenza più recente ha altresì precisato che il diritto di proprietà, in assenza del decreto di esproprio, non si estingue nemmeno in caso di irreversibile trasformazione del bene, per cui l'avvenuta realizzazione dell'opera pubblica non osta al risarcimento in forma specifica (*ex plurimis*, Cons. Stato, n. 4833/2011 e n. 6531/2011), il che, del resto, va affermato anche in ossequio alla giurisprudenza della C.E.D.U.

La compressione della tutela in forma specifica in favore di quella per equivalente non può affermarsi nemmeno in base all'art. 42-bis del T.U. n. 327/2001 (che all'epoca della proposizione del ricorso era da poco entrato in vigore), perché anche questa norma va interpretata in senso conforme al diritto sovranazionale.

E infatti la giurisprudenza (ad esempio Cons. Stato, n. 1438/2012) ha avuto modo di affermare che con l'art. 42-bis il legislatore ha in realtà inteso rafforzare le forme di tutela del proprietario privato, da una parte non contemplando più la c.d. acquisizione in via giudiziaria (prevista dal comma 3 del previgente art. 43, in base al quale l'acquisizione del bene al patrimonio dell'amministrazione poteva realizzarsi per effetto dell'intermediazione di una pronuncia del giudice amministrativo su istanza della stessa P.A. volta a paralizzare l'azione restitutoria promossa dal privato), dall'altra parte, e coerentemente al carattere non retroattivo dell'acquisizione sanante, disponendo che per il periodo di occupazione senza titolo al privato debba riconoscersi il risarcimento del pregiudizio patito da quantificarsi,

in assenza di diversa prova, forfettariamente nella misura del 5% del valore venale del bene occupato *sine titulo*;

- di conseguenza, e fermo restando quanto previsto dal comma 1 dell'art. 42-*bis* del D.P.R. n. 327/2001, nel caso di specie, stante l'illegittima occupazione e conseguente irreversibile trasformazione del "Palazzo Ferretti", in via principale i ricorrenti chiedono la condanna del Comune alla *restitutio in integrum* dell'immobile *de quo*;

- in via subordinata, e per il caso in cui il Tribunale non ritenesse di poter accogliere la domanda restitutoria non essendo più possibile (anche per ragioni di pubblico interesse) il ripristino nello *status quo ante* del "Palazzo Ferretti", i ricorrenti chiedono la condanna dell'amministrazione al risarcimento dei danni per equivalente monetario.

Per ciò che concerne il *quantum* da risarcire, la giurisprudenza più recente ha precisato che "...l'occupazione ed illegittima trasformazione ad uso pubblico di un immobile da parte dell'Amministrazione Pubblica comporta che al proprietario vada risarcito per intero il danno da perdita del diritto di proprietà, il quale deve quantificarsi con il valore venale del bene, nonché il danno da mancato godimento del bene, il quale deve essere commisurato avuto riguardo al tempo trascorso, al graduale mutamento del potere di acquisto della moneta nonché agli interessi legali da calcolare anno per anno su tale valore venale per tutto il periodo dell'occupazione *sine titulo*..." (T.A.R. Lazio - Roma, n. 3260/2011).

Quanto al danno patrimoniale per mancato godimento del bene occupato *sine titulo*, la giurisprudenza amministrativa (T.A.R. Lombardia - Milano, n. 854/2011) invece affermato che "...in caso di occupazione illegittima avvenuta nell'ambito di una procedura espropriativa, la stima della perdita subita per il mancato godimento di beni immobili deve essere ancorata al valore locativo degli stessi...", precisando che "...possono trovare applicazione in materia i principi elaborati dalla giurisprudenza civile per i danni derivanti da mancata utilizzazione dell'immobile,

a causa, tra l'altro, di occupazione senza titolo da parte di terzi o di cattiva esecuzione di lavori di ristrutturazione ovvero, ancora, da altre cause che impediscano il godimento del bene..." e che "...nei segnalati casi di mancato godimento, il danno non necessita di specifica prova, essendo esso "in re ipsa" e consistendo nell'impossibilità di ritrarre le utilità normalmente derivanti dalla fruizione dell'immobile, in relazione alla natura fruttifera di esso. Tale danno può quindi essere quantificato facendo riferimento al cosiddetto danno figurativo e, quindi, al valore locativo del cespite...".

E del resto anche l'art. 42-bis del T.U. n. 327/2001, nel dettare i criteri di commisurazione del risarcimento del danno spettante al proprietario del bene occupato *sine titolo* dalla P.A., prevede la risarcibilità sia del danno patrimoniale che di quello non patrimoniale;

- in ragione di quanto precede, nel caso di specie il Comune dovrà risarcire i ricorrenti per la perdita del diritto di proprietà prendendo a riferimento il valore di mercato del bene occupato *sine titolo*. Tale valore di mercato, in base alle caratteristiche tecnico-costruttive ed alla consistenza dell'immobile denominato "Palazzo Ferretti" prima di essere demolito per la realizzazione dell'opera pubblica, risulta pari all'importo complessivo di € 345.034,38, come si evince dalla relazione estimativa redatta nell'ottobre 2005 dall'ing. Vitale Grisostomi (allegata al ricorso), o al diverso e maggiore importo che sarà accertato nel corso del presente giudizio;
- in ogni caso, poi, ai ricorrenti spetta il risarcimento dei danni per mancato godimento del bene a partire dal 7 febbraio 2000, da commisurarsi nella misura del relativo valore locativo o che sarà accertata in corso di giudizio e comunque nella misura non inferiore al 5% annuo del relativo valore di mercato;
- va inoltre risarcito il danno non patrimoniale patito dai ricorrenti, da quantificarsi nella misura che sarà accertata in corso di giudizio e, in ogni caso, nella misura non inferiore al 10% del valore di mercato dell'immobile in oggetto o nella diversa somma ritenuta di giustizia da liquidarsi anche in via equitativa ai sensi dell'art. 1226 c.c.;

- sulle somme così determinate andranno calcolati la rivalutazione monetaria e gli interessi legali sulle somme rivalutate.

3. Per resistere al ricorso si è costituito in giudizio il Comune di Civitanova Marche, che ha:

- ricostruito in modo parzialmente differente i fatti a base dell'odierna controversia;
- formulato, sia nella memoria di costituzione che nelle successive memorie difensive, una nutrita serie di eccezioni preliminari;
- chiesto in ogni caso il rigetto nel merito di tutte le domande proposte.

Con ordinanza n. 772/2020 il Tribunale ha dichiarato l'interruzione del giudizio per la morte di uno degli originari ricorrenti, il sig. Lorenzo Balladore Pallieri.

In data 11 gennaio 2021 il giudizio è stato riassunto dal Comune di Civitanova Marche.

In data 2 settembre 2022 si è costituito l'erede del predetto sig. Balladore Pallieri, il quale, unitamente agli originari ricorrenti "superstiti", ha insistito per l'accoglimento delle domande spiegate.

Con ordinanza n. 724/2022, integrata dalla successiva ordinanza n. 87/2023, il Tribunale ha disposto istruttoria a carico del Comune, chiedendo in particolare informazioni sullo stato della procedura ablatoria e il deposito di documenti.

L'istruttoria è stata eseguita in data 5 e 10 gennaio 2023 e 10 febbraio 2023.

La causa è passata in decisione all'udienza del 20 settembre 2023.

DIRITTO

4. Prima di passare a trattare del merito delle domande formulate dai ricorrenti sono necessarie alcune premesse.

4.1. Come il Tribunale ha avuto modo di osservare in alcune sentenze relative a vicende analoghe (si vedano ad esempio le decisioni nn. 274/2019 e 772/2021), la gran parte dei ricorsi afferenti la problematica delle "espropriazioni di fatto" proposti nel periodo 2000-2015 risentono della notevole incertezza legislativa, dottrinale e giurisprudenziale che all'epoca caratterizzavano la materia per cui è

l'odierna controversia (a cominciare, ovviamente, dalla questione di giurisdizione). Senza ripercorrere in questa sede l'evoluzione che la tematica delle espropriazioni di fatto ha registrato dopo le note sentenze del 2000 della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, è qui sufficiente osservare che:

- come è noto, il legislatore del T.U. n. 327/2001 aveva tentato di risolvere le vicende ancora pendenti attraverso l'istituto dell'acquisizione sanante di cui all'art. 43. La norma, come è altrettanto risaputo, fu dichiarata incostituzionale per eccesso di delega con sentenza della Corte Costituzionale n. 293 del 2010. Nel 2011, e precisamente con l'art. 34, comma 1, del D.L. n. 98/2011, convertito in L. n. 111/2011, il legislatore reintrodusse l'istituto, modificandone in modo sostanziale la disciplina, e ciò al fine di superare le numerose perplessità che l'art. 43 aveva suscitato soprattutto con riguardo ai principi affermati dalla C.E.D.U.;

- tuttavia, come si sa, l'art. 42-bis del T.U. n. 327/2001 ha avuto bisogno di “conferme” in sede giurisprudenziale, sia con riguardo ai profili costituzionali sia con riguardo ai numerosi problemi applicativi che la norma non poteva di per sé sola risolvere (coinvolgendo la materia dell'espropriazione per pubblica utilità numerose questioni, anche di principio, trasversali al diritto pubblico e al diritto privato). Queste “conferme” sono arrivate nel 2015-2016, biennio in cui sia la Corte Costituzionale (sentenza n. 71/2015 e ordinanza n. 100/2016), sia la Corte di Cassazione (*ex multis*, SS.UU. n. 735/2015), sia l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (sentenza n. 2 del 2016) hanno posto alcuni punti fermi, che successive decisioni dei giudici di merito hanno ulteriormente stabilizzato. Da ultimo, agli inizi del 2020 l'Adunanza Plenaria ha in parte rivisto le posizioni a cui era approdata nel 2016 (sentenze “gemelle” nn. 2, 3, 4 e 5 del 2020).

4.2. Ciò che va poi sottolineato è il fatto che, dopo la pubblicazione delle prime sentenze della C.E.D.U., molti proprietari di immobili occupati provvisoriamente perché sottoposti a vincoli espropriativi e mai formalmente espropriati hanno iniziato ad agire in giudizio al fine di conseguire la restituzione dei beni occupati ormai illegittimamente dalla P.A. (e in molti casi irreversibilmente trasformati) o,

in alternativa, il ristoro dei danni subiti. Tuttavia questi ricorsi molto spesso contenevano domande non del tutto allineate o alla normativa che nel frattempo era sopravvenuta o agli orientamenti giurisprudenziali che via via si affermavano, il che creava problemi all'organo giudiziario adito, specie quando la causa passava in decisione dopo vari anni dal deposito del ricorso. In queste cause, poi, si è assistito molto spesso al deposito di memorie conclusionali non in linea con il contenuto del ricorso introduttivo, il che era dovuto non già all'intento dei ricorrenti di procedere ad una inammissibile *mutatio libelli*, quanto piuttosto alla necessità di tenere conto dell'evoluzione di cui si è detto in precedenza. Le stesse difficoltà hanno incontrato le amministrazioni intime, le quali, in corso di giudizio, hanno dovuto in molti casi modificare le proprie originarie difese, paventando ad esempio *in limine litis* la possibilità (mai espressa in precedenza) di adottare un provvedimento *ex art. 42-bis* (tali scenari, come testimoniano le sentenze di questo T.A.R. richiamate in precedenza, non sono immaginari ma reali).

Due sono in particolare le questioni che si sono poste e che si pongono ancora con riguardo ai ricorsi più "datati":

- da un lato, l'ammissibilità della c.d. rinuncia abdicativa del privato (il quale, chiedendo solo la condanna dell'amministrazione al risarcimento del danno, implicitamente rinuncia alla restituzione dell'immobile di cui non ha in realtà mai perso la proprietà);

- dall'altro lato, la possibilità per l'amministrazione resistente di poter invocare per la prima volta in sede giudiziaria la possibilità di adottare il provvedimento di acquisizione sanante,

tutto ciò tenendo conto del principio di cui all'art. 112 c.p.c. e del fatto che la giurisdizione amministrativa è fondamentalmente di tipo soggettivo e non oggettivo.

4.3. Nelle sentenze sopra richiamate questo Tribunale:

- in un caso (deciso poi con la sentenza n. 772/2021) ha ordinato la notifica della

memoria conclusionale depositata dalla parte ricorrente (che conteneva conclusioni diverse da quelle sino a quel momento articolate) - qualificandola come semplice *emendatio libelli* - ed ha poi deciso la causa alla luce delle precisazioni contenute nella prefata memoria;

- nell'altro caso (deciso con la sentenza n. 274/2019, confermata dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 4892/2021), in assenza *ab origine* della domanda restitutoria e di ulteriori deduzioni dei ricorrenti in corso di causa, ha cercato di conciliare le diverse esigenze adottando una pronuncia articolata come segue:

a) in primo luogo, è stato dichiarato l'obbligo del Comune intimato, alla luce dei principi giurisprudenziali *medio tempore* affermatasi, di far cessare la situazione di illegittimità operando la scelta fra l'acquisizione sanante e la restituzione del bene previa sua rimessione in pristino stato (e risarcimento degli ulteriori danni);

b) in secondo luogo, sono stati fissati i criteri in base ai quali il Comune, quale che fosse l'opzione prescelta, avrebbe dovuto determinare il valore venale del bene occupato *sine titulo* (per i dettagli si rimanda ovviamente alla motivazione della sentenza).

4.4. Ebbene anche nel caso odierno il Collegio ritiene di adottare una sentenza di contenuto simile a quello della prefata decisione del 2019, e ciò in quanto:

- l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, da ultimo con le sentenze del 2020, ha definitivamente ribadito il principio per cui l'amministrazione è tenuta *ex lege* a rimuovere la situazione di illegittimità (o di illiceità) prodotta dall'occupazione di fatto di immobili privati. Quest'obbligo legale, anche in ragione della negata possibilità della c.d. rinuncia abdicativa da parte del privato, prescinde dunque da una specifica domanda di parte (si veda ad esempio la sentenza n. 2/2020, in cui si dice espressamente che "*Qualora, invece, sia invocata solo la tutela (restitutoria e risarcitoria) prevista dal codice civile e non si richiami l'art. 42-bis, il giudice deve pronunciarsi tenuto conto del quadro normativo sopra delineato e del carattere doveroso della funzione attribuita dall'articolo 42bis all'amministrazione*"). La rimozione dello stato di illiceità può avvenire, all'esito di

una scelta ampiamente discrezionale, o attraverso la rimessione in pristino stato e la restituzione del bene (oltre all'eventuale risarcimento dei danni residui) o attraverso la c.d. acquisizione sanante (la quale implica anche la corresponsione al proprietario di un indennizzo che comprende tanto il danno patrimoniale quanto il danno non patrimoniale);

- nel contempo, vanno indicati i criteri a cui l'amministrazione dovrà attenersi quale che sia l'opzione che riterrà di scegliere.

Quindi, in sostanza, l'evoluzione normativa e giurisprudenziale, dovendo conciliare esigenze che in astratto sarebbero inconciliabili (e questo è dovuto all'eccessiva, ma forse inevitabile, semplificazione che le decisioni della C.E.D.U. hanno operato), è approdata ad un sistema per cui spetta *in primis* all'amministrazione decidere le modalità con cui venire fuori dalla situazione di illegalità causata dalle occupazioni d'urgenza non seguite dai decreti di esproprio e questo anche se i proprietari interessati hanno avviato un giudizio restitutorio o risarcitorio (e, del resto, gli stessi ricorrenti, a pag. 19 del mezzo introduttivo, richiamano due decisioni del Consiglio di Stato in cui si precisa che “...*in caso di occupazione senza titolo del bene privato per scopi di pubblica utilità, anche nell'attuale nuovo quadro normativo in materia, la P.A. ha l'obbligo di far venire meno la propria occupazione sine titolo e cioè di adeguare la situazione di fatto a quella di diritto, restituendo il bene al privato, demolendo quanto realizzato e disponendo la riduzione in pristino, oppure attivandosi all'acquisizione del bene ai sensi dell'art. 42 bis del D.P.R. n. 327/2011...*” - sentenze nn. 3331 e 5813 del 2011). Al giudice amministrativo, in questa fase, è affidato il compito di “accompagnare” l'azione della P.A., tenendo ovviamente conto delle allegazioni di parte ricorrente e indicando anche i criteri in base ai quali l'amministrazione dovrà agire (ad esempio, se dagli atti di causa risulta che il bene, occupato da svariati anni, non è stato trasformato oppure che l'opera pubblica, mai utilizzata, è agevolmente rimovibile, nella sentenza il giudice può prescrivere all'amministrazione di tenere conto di tali

circostanze, senza che questo costituisca violazione del divieto di cui all'art. 34, comma 2, c.p.a.). Una volta che l'amministrazione ha operato la sua scelta, la situazione ritorna alla normalità, nel senso che:

- se la P.A. decide di acquisire il bene, l'interessato può impugnare, davanti al G.A., il provvedimento *ex art. 42-bis*, chiedendone l'annullamento (e in questo caso l'accoglimento del ricorso implica l'obbligo dell'amministrazione di restituire il bene dopo averlo rimesso in pristino stato e di risarcire eventuali altri danni residui) o, invece, può contestare, davanti alla Corte d'Appello, la misura dell'indennizzo calcolato dall'amministrazione nel provvedimento di acquisizione sanante;
- se la P.A. opta per la restituzione del bene, il privato può contestare (a seconda dei casi, davanti al Tribunale ordinario o davanti all'organo di giustizia amministrativa che ha pronunciato la sentenza che ha definito il precedente giudizio) le modalità della rimessione in pristino e/o la misura del risarcimento calcolato dall'amministrazione.

5. Alla luce di queste premesse, il ricorso va formalmente accolto, nei sensi e nei limiti di cui si dirà *infra*, il che impone la delibazione delle numerose eccezioni formulate dalla difesa comunale, sia nella memoria di costituzione, sia, soprattutto, nelle memorie difensive depositate dal 13 novembre 2020 al 28 luglio 2023.

5.1. Con la prima eccezione si contesta la scelta del plesso giurisdizionale adito, sul presupposto che sono gli stessi ricorrenti, nel momento in cui richiamano l'art. 13 della L. n. 2359/1865, ad affermare la nullità assoluta del procedimento ablatorio a suo tempo avviato dal Comune.

L'eccezione è infondata alla luce dell'evoluzione giurisprudenziale *medio tempore* avvenuta, la quale ha portato le Sezioni Unite della Corte di Cassazione a ricomprendere nelle controversie di cui conosce il G.A. tutte le vicende in cui l'originaria apprensione materiale si inserisce nell'ambito di una procedura espropriativa validamente avviata (anche se poi divenuta illegittima). Al riguardo si possono richiamare le più recenti sentenze della Corte di Cassazione, fra cui:

SS.UU., n. 9334/2018, n. 31028/2019, n. 23102/2019 e n. 8568/2021 (che hanno superato l'orientamento richiamato dalla difesa comunale nella memoria di costituzione, il che conferma viepiù le considerazioni esposte ai precedenti §§ 4.1. e 4.2. E, del resto, nelle memorie successive la difesa comunale non ha più riproposto l'eccezione).

Nella specie la procedura espropriativa era stata avviata con la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, disposta con la deliberazione n. 15 del 1991, per cui *ab origine* la procedura era legittima.

5.2. La seconda eccezione, sviluppata nella memoria del 13 novembre 2020, riguarda invece l'asserito difetto di legittimazione attiva in capo ai ricorrenti, che sarebbe dovuto al fatto che:

- gli stessi hanno omesso di fornire, in ottemperanza all'onere di cui all'art. 2697 c.c., la prova sia del decesso della parte originaria sia della loro qualità di eredi del soggetto deceduto;

- i signori Maria Rosa Balladore Pallieri, Iolanda Balladore Pallieri in Antonelli d'Oulx, Alessandro Balladore Pallieri e Lorenzo Balladore Pallieri, come risulta dalle visure catastali depositate in data 28 ottobre 2020, non risultano proprietari, nemmeno per quote, né titolari di alcuna porzione dell'immobile per cui è causa, non figurando come eredi ovvero come titolari di un qualsiasi altro diritto reale e/o personale sul bene di cui si tratta che siano o, eventualmente, possano essere funzionali alla proposizione delle domande articolate in ricorso e, dunque, ad individuare in capo ad essi una legittimazione ad agire in tal senso;

- le signore Alessandra e Patrizia Ferretti risultano, rispettivamente, comproprietarie *pro indiviso* per una quota di cinquantaquattro cinquecentosettantaseiesimi del bene che costituisce la comunione ereditaria e, dunque, le medesime, lungi dal poter essere qualificate come proprietarie *pro indiviso*, possono rivestire al più la qualità di comproprietarie del bene indiviso ovvero contitolari della comunione indivisa e, comunque, in una esigua percentuale che, di per sé, non è idonea a configurare in

capo ad esse la legittimazione ad agire per l'intera comunione (e, dunque, né al fine della restituzione dell'intero immobile né in funzione dell'eventuale risarcimento del danno rispetto al bene nella sua interezza in difetto dell'assenso degli altri comunisti ovvero di una procura che possa giustificare la disposizione dei loro rispettivi diritti *pro indiviso* nel presente contesto ed ai fini esposti nelle conclusioni rassegnate).

L'eccezione va disattesa, in quanto:

- in disparte il fatto che le massime richiamate a pag. 5 della memoria difensiva del 13 novembre 2020 si riferiscono al caso di successione all'interno del medesimo processo (fattispecie che non veniva in evidenza al momento della proposizione del ricorso introduttivo), in generale, come è noto, ai fini della proposizione di una domanda giudiziaria è sufficiente che la parte attrice allegghi di essere titolare della posizione giuridica che lo abilita ad agire in quel determinato giudizio (ad esempio, se si tratta di un'azione di manutenzione del possesso, l'attore deve dichiarare di essere il possessore del bene), mentre la relativa prova deve essere fornita solo se la controparte solleva eccezioni al riguardo;
- nella specie, in sede di costituzione la difesa comunale non aveva eccepito il difetto di legittimazione attiva dei ricorrenti, i quali non hanno dunque ritenuto di dover provare l'esistenza di questa condizione dell'azione. Tale esigenza è insorta solo a seguito del deposito della prefata memoria del 13 novembre 2020;
- come si evince dalla relativa dichiarazione sostitutiva di atto notorio in data 24 gennaio 2021 e dall'allegato testamento pubblico in data 5 luglio 2001 a rogito del notaio dott. Ferdinando Merzari di Torino (depositati dai ricorrenti in data 20 luglio 2022), i ricorrenti Alessandro Balladore Pallieri, Maria Rosa Balladore Pallieri in Caffo, Iolanda Balladore Pallieri in Antonelli d'Oulx ed il defunto Lorenzo Balladore Pallieri sono figli ed eredi legittimi della defunta Anna Ferretti di Castelferretto (vedova del sig. Vittorio Balladore Pallieri) e quindi comproprietari in comunione ereditaria indivisa anche dell'immobile denominato Palazzo Ferretti", devoluto in eredità per legge a tutti i figli in parti uguali. Al riguardo vanno

disattese anche le ulteriori eccezioni formulate dalla difesa comunale in replica al predetto deposito documentale, visto che: i) costituisce una mera ipotesi quella per cui la sig.ra Anna Ferretti di Castelferretto non avrebbe menzionato nel proprio testamento l'immobile per cui è giudizio in quanto convinta di averlo ceduto volontariamente al Comune mediante il preliminare sottoscritto in data 24 agosto 1990; ii) il bene in questione, anche se non menzionato espressamente nel testamento, è caduto in successione *ex lege*, visto che esso ha sempre continuato ad essere di proprietà della citata sig.ra Ferretti. Il fatto poi che gli eredi non abbiano eventualmente portato a termine le pratiche di successione non rileva in questa sede, visto che la dichiarazione può essere presentata anche trascorso l'anno dalla morte del dante causa;

- in ogni caso, nessuna questione può porsi per le signore Alessandra e Patrizia Ferretti (la cui legittimazione non viene contestata per i medesimi profili che riguardano gli eredi della sig.ra Anna Ferretti di Castelferretto), la cui domanda, come già anticipato, va interpretata alla luce dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale riepilogata nei §§ 4.1. e 4.2.;

- i ricorrenti, in parte quali comproprietari e in parte quali comproprietari in comunione ereditaria indivisa con altri contitolari dell'immobile *de quo*, hanno la facoltà di agire per l'intera comunione, sia al fine di ottenere la restituzione dell'intero immobile sia in funzione del risarcimento del danno rispetto al bene nella sua interezza. Infatti, secondo il consolidato orientamento delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, “...i crediti del *de cuius*, a differenza dei debiti, non si ripartiscono tra i coeredi in modo automatico in ragione delle rispettive quote, ma entrano a far parte della comunione ereditaria, essendo la regola della ripartizione automatica dell'art. 752 c.c. prevista solo per i debiti, mentre la diversa disciplina per i crediti risulta dal precedente art. 727 c.c., il quale, stabilendo che le porzioni debbano essere formate comprendendo anche i crediti, presuppone che gli stessi facciano parte della comunione, nonché dal successivo art. 757 c.c., il quale,

prevedendo che il coerede al quale siano stati assegnati tutti o l'unico credito succede nel credito al momento dell'apertura della successione, rivela che i crediti ricadono nella comunione, ed è, inoltre, confermata dall'art. 760 c.c., che, escludendo la garanzia per insolvenza del debitore di un credito assegnato a un coerede, necessariamente presuppone che i crediti siano inclusi nella comunione; né, in contrario, può argomentarsi dagli art. 1295 e 1314 dello stesso codice, concernendo il primo la diversa ipotesi del credito solidale tra il de cuius ed altri soggetti e il secondo la divisibilità del credito in generale. Conseguentemente, ciascuno dei partecipanti alla comunione ereditaria può agire singolarmente per far valere l'intero credito comune, o la sola parte proporzionale alla quota ereditaria, senza necessità di integrare il contraddittorio nei confronti di tutti gli altri coeredi” (Cass., SS.UU., n. 24657/2007 e n. 27417/2017). Alle stesse conclusioni è pervenuto anche il giudice amministrativo (si veda, ad esempio, Cons. Stato, n. 1650/2018).

Quanto alla posizione dei comproprietari che non hanno agito in giudizio, gli stessi dovranno essere eventualmente coinvolti dal Comune nella fase di esecuzione della presente sentenza, allorquando l'amministrazione dovrà comunicare a tutti i proprietari catastali l'avvio del procedimento e acquisire le eventuali osservazioni e deduzioni.

5.3. Un'altra eccezione riguarda la dedotta mancata impugnazione della deliberazione di G.C. n. 770/1998, ma essa è infondata in quanto, essendo venuta meno la c.d. pregiudiziale amministrativa, l'omessa impugnazione di un atto non preclude la proposizione della domanda risarcitoria tesa a conseguire il ristoro dei danni cagionati da quel provvedimento (ma, per la verità, nella specie i danni di cui si chiede il ristoro sono stati asseritamente cagionati dalla mancata adozione di un atto, ossia il decreto di esproprio). Si potrà semmai valutare l'incidenza che la mancata impugnazione di un provvedimento lesivo ha avuto nella causazione del danno, ma questa è una questione di merito e non pregiudiziale.

5.4. Un'ulteriore eccezione, che per la verità attiene anche a profili di ordine

sostanziale, afferisce alla dedotta violazione del *ne bis in idem* e/o alla violazione del giudicato, ed essa si fonda sulla circostanza per cui fra il Comune e alcuni degli originari ricorrenti si è già svolto un giudizio davanti a questo T.A.R. (sentenza n. 969/2001) e poi davanti al Consiglio di Stato (decisione n. 1617/2010).

L'eccezione è infondata in quanto:

- il predetto giudizio aveva ad oggetto il provvedimento con cui il Comune, dopo aver eseguito in danno gli interventi di emergenza finalizzati ad evitare la rovina del "Palazzo Ferretti", intimava i proprietari a rifondergli le spese occorse;
- la sentenza che ha definito il giudizio ha affermato, in principalità, che il ricorso era tardivo e comunque inammissibile in quanto le censure proposte avrebbero dovuto essere sollevate tempestivamente contro l'ordinanza contingibile e urgente adottata dal Comune nel 1996, rispetto alla quale l'atto di intimazione al rimborso della spesa sostenuta dall'amministrazione era meramente consequenziale;
- quanto alle vicende relative all'espropriazione, la sentenza di secondo grado non si è pronunciata, mentre in primo grado il T.A.R. aveva ritenuto che tali questioni non avrebbero potuto essere sollevate in quel giudizio, non essendovi una connessione con la vicenda relativa ai lavori di messa in sicurezza del "Palazzo Ferretti";
- con specifico riguardo alla domanda risarcitoria proposta in quel giudizio, il T.A.R. l'aveva dichiarata: inammissibile per difetto di giurisdizione del G.A., laddove i danni venivano fatti derivare dall'ordinanza contingibile e urgente; inammissibile (per assenza di connessione con l'oggetto della domanda impugnatoria) nella parte in cui i danni di cui i ricorrenti chiedevano il ristoro erano fatti discendere dall'atteggiamento dilatorio del Comune; infondata nella parte in cui i danni venivano ricollegati al piano particolareggiato di recupero del Centro Storico di Civitanova Alta e alla protrazione oltre il quinquennio del vincolo preordinato all'espropriazione.

In sostanza, dunque, nel precedente giudizio è mancato un accertamento sul merito

delle pretese odiernamente azionate dai ricorrenti, le quali discendono dalla mancata conclusione della procedura espropriativa (e dunque si fondano su un titolo diverso da quello azionato nel precedente giudizio).

5.5. Ugualmente infondata è l'eccezione di avvenuta usucapione dell'immobile *de quo*, che secondo il Comune sarebbe maturata addirittura prima del 1991. Tale eccezione viene in qualche modo collegata anche alle conseguenze che, secondo la difesa comunale, discenderebbero dall'avvenuta sottoscrizione, da parte di alcuni comproprietari del "Palazzo Ferretti", del preliminare di vendita del 24 agosto 1990.

Al riguardo va osservato che:

- in primo luogo, secondo la giurisprudenza prevalente del Consiglio di Stato, l'usucapione di immobili occupati *de facto* dalla P.A. nell'ambito di procedure espropriative mai portate a termine può essere fatta valere solo a partire dalla data di entrata in vigore del T.U. n. 327/2001 (ossia dal 30 giugno 2003), fatti salvi ovviamente i casi in cui sia già intervenuta una sentenza dell'A.G.O. passata in giudicato che abbia dichiarato l'avvenuta usucapione. Nella specie, peraltro, non si comprende nemmeno da quando si sarebbe realizzata l'interversione del possesso, non avendo il Comune dato conto di avere appreso l'immobile prima del 7 febbraio 2000 e/o di averlo mai considerato come parte del suo patrimonio;
- del resto, non si comprende la ragione per la quale, se davvero il Comune era convinto di avere acquisito il bene a seguito, ad esempio, del preliminare dell'agosto 1990, sia stata poi avviata una procedura espropriativa nei riguardi dei proprietari. Né rilevano le eventuali resistenti di questi ultimi a stipulare il contratto di compravendita, perché in questi casi il promissario acquirente può agire ai sensi dell'art. 2932 c.c. E nemmeno si comprenderebbe il motivo per cui nel 1996 il Comune ingiungeva ai proprietari di eseguire l'intervento di messa in sicurezza dell'immobile;
- da ciò consegue che, in base a quanto emerge dagli atti di causa, mai il Comune di Civitanova Marche ha esercitato sul "Palazzo Ferretti" un possesso idoneo a

determinare l'usucapione. Al riguardo non rileva il fatto che i comproprietari abbiano eventualmente lasciato deperire il bene, perché a tale inerzia avrebbe dovuto fare da contraltare una condotta attiva del soggetto che reclama l'usucapione;

- quanto al preliminare, in disparte il fatto che non è dato sapere se i sottoscrittori privati abbiano agito per conto di tutti gli altri comproprietari (mancando agli atti le procure ed essendo onere del promissario acquirente verificare l'esistenza di tale indispensabile presupposto), sta di fatto che esso recava una condizione risolutiva che ha operato concretamente. Infatti, l'impegno dei promissari venditori era condizionato al fatto che la cessione definitiva dell'immobile intervenisse entro il 30 aprile 1991, data in cui il Comune avrebbe dovuto versare il prezzo convenuto. Poiché tale condizione non si è avverata, il preliminare si è risolto e non ha dunque prodotto effetti.

5.6. In generale, poi, vanno ribadite le considerazioni esposte in premessa, in base a cui la presente iniziativa giudiziaria va valutata tenendo conto anzitutto dello scenario ante 2000 (caratterizzato dall'istituto dell'accessione invertita, il quale nella specie impediva materialmente agli originari ricorrenti di poter agire per ottenere la restituzione di un bene che, secondo il principio di diritto affermato dalle Sezioni Unite con la storica sentenza n. 1464/1983, era passato in proprietà del Comune a seguito della sua apprensione e irreversibile trasformazione) nonché dell'incertezza che ha connotato la materia negli anni successivi, fino ai chiarimenti del 2015/2016. Fra queste incertezze vi era anche quella relativa alla possibilità per il proprietario di sollecitare con un ricorso avverso il silenzio l'amministrazione che occupava il bene ad adottare un provvedimento espresso.

6. Passando dunque alla *pars construens* della presente decisione, il Collegio osserva quanto segue, non senza premettere che la difesa comunale, attraverso il reiterato richiamo alle pregresse vicende amministrative e giudiziarie intercorse fra le parti, sembra non cogliere che il punto centrale della presente controversia sta

nel fatto che il procedimento espropriativo a suo tempo regolarmente avviato dall'amministrazione non è mai pervenuto al suo epilogo ordinario (e, come si è visto esaminando le varie eccezioni formulate dalla parte resistente, nemmeno ad un epilogo alternativo, quale ad esempio la cessione volontaria del bene), il che, alla luce dello scenario via via consolidatosi dopo le sentenze della C.E.D.U. dei primi anni 2000, dà luogo ad un illecito autonomo, che consiste, per l'appunto, nel fatto che un bene ancora formalmente di proprietà privata, è detenuto *sine titulo* da una pubblica amministrazione. E questo stato di illegalità va rimosso attraverso il percorso amministrativo sopra descritto.

6.1. Ciò detto, la ricostruzione dei fatti operata nel ricorso introduttivo è certamente incompleta, ma non al punto tale da determinare l'inammissibilità del ricorso e/o il suo rigetto per omesso assolvimento dell'*onus probandi* nella misura minima richiesta in relazione alle domande proposte.

Questa conclusione discende ovviamente dalle considerazioni esposte al precedente § 5.4. Infatti, nel momento in cui si ritiene che il precedente giudizio non riveste alcun rilievo pregiudiziale in questa sede, l'eccezione del Comune riguarda semmai il merito delle domande proposte dai ricorrenti e non la loro ammissibilità.

6.2. Tornando dunque *in medias res*, dalla pregressa vicenda giudiziaria nonché dalle emergenze documentali del presente giudizio, si possono stabilire i seguenti punti fermi:

- come confermato dal dirigente del Settore VI nella relazione istruttoria depositata il 10 febbraio 2023, il Comune non ha mai adottato il decreto di esproprio dell'immobile per cui è giudizio;
- il predetto immobile, al momento dell'avvio della procedura espropriativa, era già in avanzato stato di fatiscenza, il che è comprovato, oltre che dalle risultanze processuali (si veda il paragrafo dell'esposizione in fatto della sentenza di questo T.A.R. n. 969/2001), dalla documentazione depositata dal Comune nel presente giudizio in data 28 ottobre 2020 (docc. nn. 1 - perizia a firma del geom. De Carolis - e 3 - foto dell'immobile), ma anche dalla stessa perizia tecnica dell'ing.

Grisostomi allegata al ricorso;

- il Comune, in epoca “non sospetta” (ossia nel 1985), aveva determinato il valore dell’immobile ragguagliato al suo stato di conservazione, ossia al suo valore di mercato (£ 80.000.000). Questo valore è stato poi rivisto in aumento negli anni successivi, come emerge dalla nota comunale prot. n. 29238 del 13 giugno 2005 (da cui risulta che l’importo dell’indennità di espropriazione era stato fissato in € 119.885,95, mentre l’indennità di occupazione era stata determinata in € 19.116,98. Questi valori trovano sostanziale conferma anche nelle deliberazioni di G.M. n. 770/1998 e n. 1003/1999, nelle quali la somma relativa agli espropri è stimata in £ 300.000.000). In questo senso, le conclusioni a cui è giunto il tecnico di parte ricorrente sarebbero corrette solo se riferite ad una vicenda in cui l’immobile fosse stato danneggiato da un terzo e i proprietari avessero invocato il risarcimento dei danni commisurati alla somma necessaria per ricostruirlo. Nella specie, al contrario, non è stato in alcun modo provato che il progressivo perimento del “Palazzo Ferretti” sia imputabile al Comune e, in ogni caso, tale assunto avrebbe dovuto essere speso in sede di impugnazione dell’ordinanza contingibile n. 2030/18 del 25 gennaio 1996. Quel provvedimento, infatti, fu assunto dal Comune proprio sul presupposto che la proprietà dell’immobile fosse rimasta in capo agli originari ricorrenti, i quali erano dunque tenuti ad eseguire gli interventi di manutenzione e messa in sicurezza del palazzo sino a che lo stesso non fosse passato di mano (è chiaro che, se l’amministrazione avesse invece ritenuto di aver acquisito la proprietà a seguito di accessione invertita, non avrebbe adottato alcun provvedimento e si sarebbe limitata ad eseguire l’intervento di messa in sicurezza). Se avessero impugnato l’ordinanza, la sig.ra Ferretti e i suoi consorti di lite avrebbero potuto, fra le altre cose, eccepire l’intervenuta accessione invertita del bene in favore del Comune e, in questo modo, sottrarsi all’adempimento dell’ordinanza; in alternativa, avrebbero potuto agire in sede civile per far accertare la perdita della proprietà.

I ricorrenti non possono dunque pretendere di conseguire una indebita locupletazione chiedendo un ristoro calcolato in misura enormemente superiore al valore che il bene aveva al momento dell'occupazione, nemmeno adducendo che il valore da considerare è quello del bene che il Comune presumibilmente acquisirà in esecuzione della presente sentenza. Va osservato infatti che il valore dell'attuale edificio scolastico dipende dall'attività posta in essere dall'amministrazione con risorse pubbliche e dunque i ricorrenti dovrebbero in ogni caso rifondere al Comune la relativa somma, visto che in tema di risarcimento dei danni vanno valutati sia i pregiudizi sia i vantaggi che al danneggiato sono derivati dalla condotta del danneggiante (l'esempio di scuola è quello del soggetto che, senza l'autorizzazione del proprietario, scava una buca nel terreno del suo confinante, il quale, però, in tal modo scopre un tesoro o un giacimento di minerali pregiati). Il valore da considerare è invece quello che il bene aveva al momento della sua occupazione, attualizzato al momento in cui il Comune adotterà i propri provvedimenti.

6.3. Alla luce di quanto precede, va dichiarato l'obbligo del Comune di Civitanova Marche di far cessare la situazione di illegittimità in cui versa ancora oggi per non avere mai concluso il procedimento espropriativo avente ad oggetto il "Palazzo Ferretti" (e al riguardo non sono condivisibili le giustificazioni rese dal dirigente del Settore VI nella relazione istruttoria depositata il 10 febbraio 2023, visto che l'art. 3 del T.U. n. 327/2001, con ciò ribadendo le disposizioni della L. n. 2359/1865, stabilisce in modo chiaro che *"...Tutti gli atti della procedura espropriativa, ivi incluse le comunicazioni ed il decreto di esproprio, sono disposti nei confronti del soggetto che risulti proprietario secondo i registri catastali, salvo che l'autorità espropriante non abbia tempestiva notizia dell'eventuale diverso proprietario effettivo..."*).

Come si è già ampiamente osservato *supra*, tale obbligo legale prescinde da una domanda specifica del privato che ha subito l'occupazione di fatto, essendo un'esigenza "di sistema", discendente dai principi di diritto affermati dalla

C.E.D.U. all'alba del XXI secolo e ormai entrati a far parte dell'ordinamento interno anche a seguito del loro sostanziale recepimento da parte del legislatore del T.U. Espropriazioni.

La scelta dell'amministrazione, come detto, è libera in linea di principio, anche se, con specifico riguardo al caso di specie, andranno adeguatamente considerati lo stato dei luoghi per come esso si è consolidato nell'ultimo ventennio e la destinazione dell'opera realizzata.

6.4. Laddove l'amministrazione riterrà di addivenire all'acquisizione sanante ai sensi dell'art. 42-*bis*, essa dovrà corrispondere ai ricorrenti (ovviamente *pro quota*) l'indennizzo di cui al primo e terzo comma dell'articolo, corrispondente al valore venale del bene occupato (si veda al riguardo il precedente § 6.2.), liquidato con riferimento al momento dell'adozione del provvedimento di acquisizione, oltre il 10% di tale valore per il ristoro del danno non patrimoniale, nonché, infine, il risarcimento per il periodo di occupazione senza titolo e fino all'effettiva acquisizione, quest'ultimo da commisurare, se dagli atti del procedimento non emerga la prova di una diversa entità del danno, all'interesse del 5% annuo sul medesimo valore venale del bene occupato.

6.5. In assenza di acquisizione, ai ricorrenti spetterà, con la restituzione del bene illecitamente occupato e la sua riduzione in pristino stato, anche (ovviamente *pro quota*) il risarcimento dei danni patiti per il mancato godimento, e questo per tutto il periodo di durata dell'occupazione illecita e fino alla effettiva restituzione. Al riguardo, il Collegio non ritiene che nella specie trovi applicazione l'art. 1227, comma 2, c.c., visto che:

- per un verso, è stata già disposta una riduzione del valore del bene occupato tenendo conto del suo stato di conservazione al momento dell'occupazione;
- per altro verso, i ricorrenti non sono certo responsabili per la mancata conclusione della procedura ablatoria.

Come statuito dal T.A.R. nella sentenza n. 274/2019 (e da altri organi di giustizia

amministrativa nelle sentenze ivi richiamate), il risarcimento dei danni può essere calcolato utilizzando i medesimi parametri di cui all'art. 42-*bis*, fatto salvo il danno non patrimoniale, che può essere risarcito solo se provato.

Pertanto, come anticipato al precedente § 6.2., la proposta risarcitoria che il Comune, entro i termini di cui al successivo § 7., dovrà formulare ai sensi dell'art. 34, comma 3, c.p.a. prenderà a riferimento il valore dell'indennità di espropriazione determinata nell'anno 1993, il quale dovrà essere attualizzato (in quanto il Comune aveva considerato il valore dell'area edificabile) e maggiorato del 5% annuo per il danno da perdita di godimento del bene *de quo* (a far tempo dalla data di scadenza del termine di occupazione legittima) e degli interessi legali. Non spetta invece il risarcimento del danno non patrimoniale, in quanto non provato dai ricorrenti.

Per le suesposte ragioni non si ritiene di accogliere la domanda di consulenza tecnica d'ufficio o di verifica formulata dai ricorrenti.

6.6. Quanto al credito opposto in compensazione dal Comune va infine osservato che i ricorrenti, in particolare nella memoria difensiva depositata l'8 settembre 2022, deducono che la compensazione non sarebbe possibile in quanto;

a) il presunto credito eccepito in compensazione si è ormai prescritto, essendo decorso il relativo termine decennale. Infatti, dopo la formale costituzione in mora dell'8 settembre 2000, il Comune non ha più notificato alcun atto interruttivo della prescrizione;

b) la richiesta di compensazione non sarebbe comunque ammissibile ai sensi dell'art. 1242 c.c., non sussistendo il requisito della coesistenza tra il credito risarcitorio del tutto pacifico vantato da essi ricorrenti e quello vantato dalla parte resistente. Quest'ultimo, infatti, è tutt'altro che certo, in quanto le spese sostenute dal Comune per l'esecuzione d'ufficio dell'ordinanza n. 2030/18 del 25 gennaio 1996 sono in realtà per lo più servite per realizzare consistenti “demolizioni” di parti pericolanti del “Palazzo Ferretti”, e dunque esse non erano tanto funzionali a preservare la pubblica incolumità, quanto piuttosto ad “anticipare” i lavori di realizzazione del futuro edificio scolastico.

Il Collegio non condivide tali argomenti, visto che:

- con nota prot. n. 30696 dell'8 settembre 2000, l'amministrazione aveva formalmente costituito in mora i proprietari del "Palazzo Ferretti". Poiché l'atto è stato impugnato davanti a questo Tribunale con il ricorso n. 1270/2000 R.G., il decorso della prescrizione, ai sensi degli artt. 2943, comma 2, e 2945 c.c., è stato interrotto, visto che quel giudizio aveva ad oggetto proprio la pretesa del Comune a vedersi corrispondere la somma in questione. Il giudizio si è poi concluso solo con la decisione del Consiglio di Stato n. 1617/2010;
- con la memoria di costituzione nel presente giudizio, depositata l'8 ottobre 2012, l'amministrazione ha poi eccepito la compensazione del credito e l'eccezione è stata reiterata nelle successive memorie difensive, delle quali quella depositata in data 13 novembre 2020 è stata anche notificata alle controparti, per cui essa *in parte qua* vale come "domanda", ai sensi e per gli effetti dell'art. 2943, comma 2, c.c. Il credito dell'amministrazione non può dunque essere ritenuto prescritto;
- non è possibile rimettere in discussione in questa sede l'ordinanza contingibile e urgente del 1996, ed in particolare l'inerenza di tutte le spese sostenute dal Comune per la messa in sicurezza del "Palazzo Ferretti". Come si è detto, questo avrebbe dovuto essere fatto tempestivamente all'epoca, ma poiché gli odierni ricorrenti (o i loro danti causa) hanno omesso di impugnare tempestivamente il provvedimento, i suoi effetti si sono ormai consolidati, soprattutto con riguardo alla somma pretesa dal Comune.

Pertanto, in sede di esecuzione della presente sentenza il Comune potrà calcolare, a scomputo delle indennità di cui all'art. 42-bis oppure della somma offerta a titolo di risarcimento, il credito vantato.

7. Per tutto quanto precede, il ricorso va accolto nei sensi e nei limiti suindicati, con conseguente obbligo del Comune di Civitanova Marche di avviare, entro 60 giorni dalla notifica o dalla comunicazione della presente sentenza, il procedimento finalizzato alla scelta delle modalità con cui porre fine all'occupazione *de facto*

dell'immobile per cui è causa e di concluderlo entro i successivi 150 giorni, o con l'adozione del provvedimento di acquisizione sanante o con la restituzione dell'immobile e la formulazione della proposta risarcitoria (fatta salva, ovviamente, la possibilità per le parti di definire la vicenda con un accordo negoziale).

Le spese del giudizio si possono compensare, alla luce della complessità della vicenda sottostante.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione e compensa le spese del giudizio.

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

Così deciso in Ancona nella camera di consiglio del giorno 20 settembre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Daniele, Presidente

Gianluca Morri, Consigliere

Tommaso Capitanio, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Tommaso Capitanio

IL PRESIDENTE
Giuseppe Daniele

IL SEGRETARIO