



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

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 47 del 2013, proposto dalla società R. S.r.l. di E.J. & C., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati L.M., F.S., con domicilio eletto presso l'avv. F.S. in Roma, via .....

***contro***

Anas S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, con domicilio *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

***nei confronti***

C.I.C. s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati M.C., A.G., con domicilio eletto presso l'avv. M.C. in Roma, viale .....

***per la riforma***

della sentenza del T.A.R. FRIULI-VENEZIA-GIULIA - TRIESTE: SEZIONE I n. 144/2012, resa tra le parti, concernente risarcimento danno per occupazione aree

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Anas s.p.a. e di C.I.C. s.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella udienza pubblica del giorno 19 gennaio 2021, tenuta ai sensi dell'art. 25 del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137 conv. dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176, il Cons. Cecilia Altavista e uditi per le parti gli avvocati L.M. e A.G.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

Il 13 febbraio 2002, il Commissario Straordinario dell'A.N.A.S. approvava, anche ai fini della pubblica utilità ed indifferibilità, il progetto n. 8944 del 30 maggio 2001, relativo ai lavori per la realizzazione del raccordo autostradale "Lacotisce-Rabuiese", con termine per l'ultimazione dei lavori fissato in 1080 giorni dalla data dello stesso – e quindi scadente il 28 gennaio 2005 – e termine per l'ultimazione del procedimento espropriativo fissato in 1800 giorni e quindi scadente il 13 febbraio 2007.

Con successivo decreto n. 1098 del 28 giugno 2002 il Prefetto di Trieste autorizzava l'occupazione temporanea e d'urgenza per la durata massima di cinque anni, fino al 28 giugno 2007, delle aree ricadenti all'interno del cantiere lavori, tra cui l'area di proprietà della società R. s.r.l. individuata al catasto alle particelle n. 422, partita tavolare n. 951, foglio di possesso n. 1902 ( su cui insiste il capannone industriale della società) e n. 1/137, partita tavolare n. 1794, foglio di possesso n. 1902, occupate per complessivi 735 metri quadri per la realizzazione dei plinti di fondazione del tratto autostradale.

L'esecuzione dell'opera, unitamente alle incombenze concernenti gli espropri, veniva affidata all'A.T.I.s.c.a.r.l., costituita tra la C.I.C. s.p.a. (poi C.L. s.p.a.) e la società C. s.p.a.

Pertanto, il 3 settembre 2002, si procedeva all'occupazione dei terreni della ditta R. a cui, con la nota del 7 dicembre 2006, si notificava l'offerta d'indennità

d'esproprio pari ad euro 9.898,58, calcolata per 98 metri quadri di aree espropriate e per 512 metri quadri di aree asservite per il sovrappasso della autostrada; l'offerta non è stata accettata ed è stata depositata presso la Tesoreria provinciale dello Stato.

Non essendo terminate le opere entro i termini previsti per l'occupazione temporanea, l'ANAS chiedeva un rinnovo del provvedimento, che veniva respinto dal Prefetto di Trieste con la nota dell'8 gennaio 2008, in relazione al termine massimo di cinque anni per l'occupazione. I lavori sono stati poi ultimati il 20 ottobre 2008. Erano stati, invece, prorogati i termini per il completamento delle espropriazioni con vari atti di proroga fino all'11 luglio 2011.

Con ricorso notificato il 25 marzo 2010 e depositato il 12 aprile 2010 al Tribunale amministrativo regionale del Friuli Venezia Giulia, la società R., premesso in fatto che i lavori erano terminati, che le aree non erano state restituite, che il decreto di esproprio non era stato adottato e che l'indennità di esproprio non era stata accettata, ha chiesto la restituzione delle aree in questione previa loro riduzione in pristino nello stato preesistente; in via subordinata, *“ove non risulti possibile la restituzione di tutte o parte delle aree”*, ha chiesto la condanna al risarcimento dei danni derivanti dalla perdita delle aree da determinarsi all'esito di consulenza tecnica d'ufficio e, comunque, in via equitativa, oltre interessi e rivalutazione; ha poi chiesto il risarcimento dei danni derivanti dall'illegittima occupazione delle stesse *“con decorrenza dalla data in cui avrebbe dovuto essere emesso il decreto di esproprio fino all'effettivo soddisfo”*, oltre interessi e rivalutazione monetaria, senza alcuna quantificazione del danno patito.

Successivamente, in data 30 giugno 2011, entro il termine dell'esproprio previsto dall'ultimo provvedimento di proroga del 23 giugno 2010 è stato emesso il decreto di esproprio con provvedimento del Prefetto della Provincia di Trieste.

Il decreto ha previsto, con riferimento alle due particelle della società R. (n. 422 e n. 1/137) l'esproprio di 98 metri quadri (28 metri quadri della particella 422 e 70 metri quadri della particella 1/137) oltre all'asservimento di 512 metri quadri (172 metri quadri della particella 422 e 340 metri quadri della particella 1/137) per la costituzione della servitù di sovrappasso autostradale.

Nel giudizio di primo grado si è costituita l'ANAS, che ha depositato in giudizio il decreto di esproprio, ha contestato la fondatezza del ricorso, deducendo che eventuali danni, derivanti dall'esecuzione dell'opera sarebbero stati a carico dell'ATI aggiudicataria dell'appalto; si è costituita, altresì, la società C.I.C. s.p.a., che ha eccepito la tardività del deposito del ricorso, avvenuto il 12 aprile 2010, oltre il termine di quindici giorni decorrente dalla ultima notifica avvenuta il 25 marzo 2010, trattandosi di controversia rientrante nella materia espropriativa, soggetta al rito abbreviato con termine dimezzato per il deposito del ricorso; ha poi eccepito il proprio difetto di legittimazione passiva, avendo ceduto, con atto dell'1 dicembre 2008, il ramo d'azienda relativo all'attività di costruzioni pubbliche e private alla C.L. s.p.a., subentrata nel rapporto con l'ANAS in forza dell'atto aggiuntivo del 14 gennaio 2009; ha poi contestato la fondatezza del ricorso, essendo stato emesso il decreto di esproprio ed essendo state comunque restituite le aree non espropriate alla fine dei lavori già nel 2007 e, quindi, entro il termine di cinque anni dell'occupazione d'urgenza.

Con la sentenza n. 144 del 30 aprile 2012, il giudice di primo grado ha respinto le eccezioni preliminari proposte dalla C.C.; ha respinto la domanda di restituzione delle aree e la domanda di risarcimento danni per la perdita delle aree, in quanto legittimamente espropriate; ha accolto la domanda di risarcimento del danno nei confronti dell'ANAS per la illegittima occupazione delle aree oltre il termine dell'occupazione d'urgenza, quindi, dal 28 giugno 2007 al 30 giugno 2011, liquidandoli, ai sensi dell'art. 42 *bis* comma 3 del D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 applicando l'interesse del 5% annuo sul valore determinato ai sensi di tale

comma, rapportato all'effettiva superficie dei terreni occupata, come risultante dallo stato di consistenza redatto all'atto dell'immissione in possesso; ha respinto la domanda di liquidazione del danno sulla base del valore complessivo della particella 422, non essendo questa stata occupata per l'intera superficie, su cui insisteva il fabbricato ad uso industriale della ricorrente, dove la stessa ha regolarmente continuato a svolgere la propria attività; ha respinto anche la eccezione sollevata dalla impresa C. in merito alla già avvenuta restituzione di parte delle aree, in quanto circostanza non provata in giudizio.

Avverso tale sentenza è stato proposto appello dalla società R., nella parte in cui sono state respinte le domande formulate nei confronti dell'ANAS e C.C., impugnando anche il capo della sentenza relativo alla domanda risarcitoria accolta, per la illegittima occupazione dalla scadenza dell'occupazione d'urgenza al decreto di esproprio, in quanto non sarebbero stati liquidati gli ulteriori danni, che sarebbero stati chiesti in primo grado, indicati nell'atto di appello come spese per rilivellamento e ripristino della recinzione nonché quelli relativi alla impossibilità di ampliare il proprio stabilimento con parcheggio e altre strutture e al danno morale.

Con l'appello, in particolare, si è dedotta, nel primo motivo, l'omessa pronuncia della sentenza in ordine alla domanda di restituzione della parte dei terreni interessata dall'illegittima occupazione e successivamente non espropriata con il provvedimento del 30 giugno 2011, lamentando che la sentenza di primo grado non avrebbe considerato che il decreto di esproprio non riguardava tutte le aree oggetto della occupazione d'urgenza, ma che non sarebbero comunque state restituite alla società R. e di cui, dunque, si chiedeva la restituzione; con il secondo motivo di appello si è lamentata la carenza assoluta di motivazione e la violazione e falsa applicazione dell'art. 42 *bis* del d.P.R. 8 giugno 2001 n. 327, contestando i criteri di liquidazione del danno da parte del giudice di primo grado, in quanto non avrebbe tenuto conto che agli atti del giudizio vi sarebbe

stata la prova di danni maggiori subiti, quali le spese da affrontare per il rilivellamento del terreno, per la rimozione della massicciata e per il ripristino della recinzione, nonché per l' impossibilità di ampliare il proprio stabilimento con parcheggio e altro; inoltre, parte del terreno sarebbe stato chiuso con cancello e lucchetto utilizzato da una ditta di raccolta rifiuti; con il terzo motivo si è dedotta la carenza assoluta di motivazione e la violazione e falsa applicazione dell'art. 42 *bis* del d.P.R. 8 giugno 2001 n. 327, non avendo il giudice di primo grado liquidato anche il danno non patrimoniale nella misura del 10% del valore venale del bene occupato.

Nelle conclusioni dell'atto di appello sono state, peraltro, riproposte le conclusioni del ricorso di primo grado, chiedendo l'accertamento che *“all'occupazione d'urgenza ...non ha fatto seguito il decreto di esproprio entro il termine stabilito dalla legge”*, la restituzione dei terreni occupati; ove non fosse possibile la restituzione è stata chiesta la condanna al risarcimento dei danni subiti *“per effetto della perdita”* delle aree, da determinarsi a seguito di consulenza tecnica d'ufficio e comunque secondo giustizia e anche in via equitativa, oltre interessi e rivalutazione; la condanna al risarcimento dei danni *“per effetto della illegittima occupazione delle aree di proprietà con decorrenza dalla data in cui avrebbe dovuto essere emesso il decreto di esproprio fino all'effettivo soddisfo”*, oltre interessi e rivalutazione, danni quantificati in 536,414,03 euro.

Nel frattempo, il decreto di esproprio era stato impugnato al Tribunale amministrativo regionale del Friuli Venezia Giulia con ricorso n. 1/12, successivamente dichiarato improcedibile con sentenza n. 275 del 2015, in quanto la sentenza n. 144 del 2012 aveva presupposto la legittimità del decreto di esproprio e sul punto l'atto di appello (oggetto del presente giudizio) non conteneva contestazioni.

La sentenza n. 275 del 2015 non è stata appellata.

Nel presente giudizio d'appello si è costituita l'ANAS che, nella memoria in vista dell'udienza pubblica, ha eccepito l'inammissibilità nel giudizio di appello di domande nuove rispetto a quelle oggetto del ricorso di primo grado, nel quale, oltre al risarcimento del danno per la illegittima occupazione successiva al 28 giugno 2007, era stata richiesta la restituzione del bene e, in caso di impossibilità, il risarcimento del danno per la perdita del bene; tali domande erano state formulate sul presupposto della mancata emanazione del decreto di esproprio, invece adottato il 30 giugno 2011.

Anche la società C.I.C. s.p.a. si è costituita in giudizio e, nella memoria per l'udienza pubblica, ha, in primo luogo, eccepito di non essere legittimata passiva all'appello, non essendo stata impugnata l'affermazione di responsabilità solo dell'ANAS; ha, inoltre, eccepito la novità delle domande risarcitorie formulate in appello, tra cui in particolare la questione della mancata restituzione della parte delle aree non espropriate; poi, l'asserita occupazione di alcune aree con cancello e lucchetto configurerebbe una occupazione in via di fatto, per cui dovrebbe essere esercitata una azione davanti al giudice ordinario; anche rispetto alle richieste di liquidazione del danno, si è eccepita la novità delle domande, relative a danni ulteriori che in primo grado non sarebbero stati indicati.

Per l'udienza pubblica ha presentato memoria anche la parte appellante, deducendo, a sostegno delle proprie tesi difensive, che solo a seguito del decreto di esproprio sarebbe emerso che non tutte le aree erano state espropriate. Nella memoria di replica ha poi ulteriormente chiarito che il decreto di esproprio aveva ad oggetto 25 (*rectius* 28) metri quadri della particella 422 (di cui originariamente l'occupazione d'urgenza era stata disposta per 235 metri quadri) e 78 (in realtà 70) metri quadri della particella 1/137 (di cui l'originaria occupazione era di 500 metri quadri), in corrispondenza con i plinti di fondazione dell'autostrada, sostenendo quindi che, con i motivi di appello, non avrebbe formulato una nuova domanda ma riproposto le domande di primo

grado con riferimento alla parte originariamente occupata ma poi non espropriata.

Ha presentato memoria di replica anche la C.C., in cui ha insistito per la sua estraneità al giudizio d'appello, non essendo stato impugnato il capo di sentenza relativo alla condanna della sola ANAS; nonché per l'inammissibilità delle domande nuove formulate in appello.

All'udienza pubblica telematica del 19 gennaio 2021, tenuta ai sensi dell'art. 25 del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137 conv. dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176, a seguito della discussione orale da remoto, l'appello è stato trattenuto in decisione.

## DIRITTO

In via preliminare devono essere esaminate le eccezioni sollevate dalle difese degli appellati.

Con riferimento alla eccezione proposta dalla C.I.C. s.p.a., con cui deduce di non avere interesse a contraddire all'appello, non essendo stata condannata in primo grado e non essendo stata contestata l'affermazione di responsabilità dell'ANAS, ritiene il Collegio di prescindere dall'esame di tale eccezione, in relazione alla evidente fondatezza delle eccezioni relative alla novità delle domande formulate in appello e alla infondatezza dell'ulteriore motivo d'appello.

Sulla questione si deve precisare, in punto di fatto, che il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado è stato proposto con atto notificato il 25 marzo 2010 e depositato il 12 aprile 2010, quando non era ancora stato emesso il decreto di esproprio, intervenuto solo l'anno successivo, il 30 giugno 2011.

In effetti, sia la ricostruzione in fatto che la qualificazione delle domande contenute nel ricorso di primo grado (così riproposte nelle conclusioni del



ricorso in appello) presupponevano la mancata emanazione del decreto di esproprio.

Sotto tale profilo, pur in una certa genericità delle domande proposte nel ricorso di primo grado, non può essere messo in dubbio che la domanda principale del ricorso di primo grado fosse quella di restituzione delle aree illecitamente occupate, a seguito della scadenza del termine per l'occupazione d'urgenza, non essendo tempestivamente intervenuto il decreto di esproprio.

Tale domanda di restituzione -così come la ricostruzione dei fatti posta a base della domanda - non poneva alcuna distinzione tra aree occupate, aree espropriate o espropriande, aree da restituire, essendo chiesta la restituzione delle aree oggetto dell'occupazione, non seguita dal decreto di esproprio, pur potendo già al momento della proposizione del ricorso, nel 2010, essere distinta l'area effettivamente interessata dai plinti del tracciato autostradale, con conseguente irreversibile trasformazione, dall'area ulteriore, che avrebbe potuto essere oggetto di restituzione, essendo, inoltre, le aree effettivamente oggetto di espropriazione e di asservimento già individuate nell'offerta della indennità di esproprio del 7 dicembre 2006, notificata il 27 dicembre 2006.

In via subordinata, in caso di impossibilità di restituzione delle aree, era stata proposta una domanda di risarcimento del danno per *“la perdita delle aree”*. Tale domanda, anch'essa formulata in termini generici, non faceva riferimento espresso alla *“occupazione appropriativa”* o alla irreversibile trasformazione del bene, ma si doveva inevitabilmente riferire a tale fenomeno, essendo stata proposta in via subordinata, in caso di impossibile restituzione delle aree.

E' evidente che l'ipotesi della impossibilità di restituzione potesse conseguire solo alla irreversibile trasformazione per la già avvenuta realizzazione del tracciato autostradale.

Anche tale domanda risarcitoria era stata formulata nel ricorso di primo grado senza alcuna distinzione circa le aree utilizzate per l'opera pubblica o le aree da

restituire, non facendo riferimento ad un criterio di liquidazione del danno ma indicando nelle conclusioni del ricorso di primo grado solo la richiesta di eventuale consulenza tecnica d'ufficio o la liquidazione in via equitativa.

Su tali domande, quindi, il giudice di primo grado si è pronunciato correttamente, respingendole integralmente, tenuto conto della intervenuta pronuncia del decreto di esproprio, avvenuta il 30 giugno 2011.

Infatti, l'adozione del decreto di esproprio ha radicalmente mutato la situazione di fatto, non essendo più accoglibile una domanda di restituzione dei beni, ormai legittimamente trasferiti alla proprietà pubblica, né configurabile un risarcimento del danno per la perdita "illecita" del bene, essendo intervenuto il legittimo trasferimento di proprietà dell'area in base al decreto di esproprio.

L'occupazione appropriativa, infatti, presupponeva la realizzazione di un'opera pubblica su un fondo oggetto di legittima occupazione in via di urgenza, non seguita dal perfezionamento della procedura espropriativa.

Come è noto, tale istituto è stato ormai superato dalla giurisprudenza della Cassazione e del Consiglio di Stato, a seguito delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'Uomo, per cui l'irreversibile trasformazione viene considerata allo stato un mero fatto, non in grado di assurgere a titolo dell'acquisto, come tale inidonea da sé sola a determinare il trasferimento della proprietà in favore della P.A., per cui l'illecito spossessamento del privato da parte della P.A. e l'irreversibile trasformazione del suo terreno per la costruzione di un'opera pubblica non danno luogo, anche quando vi sia stata dichiarazione di pubblica utilità, all'acquisto dell'area da parte dell'Amministrazione, sicché il privato ha diritto a chiederne la restituzione, salvo che non decidesse di abdicare al suo diritto e chiedere il risarcimento del danno per equivalente (cfr., Cass. civ., Sez. I, ord. 6 marzo 2019, n. 6526; Consiglio di Stato, sez. IV, 2 settembre 2011, n. 4970; id., 29 agosto 2012, n. 4650; Ad. Plenaria 9 febbraio 2016, n. 2).

La cd. rinuncia abdicativa, a seguito della presentazione della domanda di risarcimento danno, è stata poi superata dall'Ad. Plenaria n. 2 del 20 gennaio 2020, che ha affermato che l'illecito permanente viene meno solo con l'acquisizione del bene ai sensi dell'art. 42 *bis*, con la sua restituzione o con un contratto traslativo tra le parti, di natura transattiva.

Nel caso di specie, tale problematica della occupazione illecita del bene e della irreversibile trasformazione dello stesso, posta dalla società ricorrente nel ricorso di primo grado, comunque, è stata superata, nel corso del giudizio, dall'intervenuta adozione del decreto di esproprio, che ha comportato il legittimo trasferimento della proprietà delle aree espropriate, senza considerare la complessiva legittimità della procedura di esproprio, dato che l'offerta della indennità era già avvenuta con la nota del 7 dicembre 2006, anche prima della conclusione dei lavori.

In ogni caso, è evidente che il mutamento della situazione di fatto, a seguito del decreto di esproprio, avrebbe dovuto comportare la modifica delle forme di tutela da parte dell'odierno appellante, che avrebbe potuto introdurre nuove azioni giurisdizionali, modificando la domanda, con autonomo giudizio di primo grado o con motivi aggiunti nel giudizio di primo grado pendente, o con altre azione davanti al giudice ordinario.

Invece, tale modifica della domanda è stata in parte operata in appello, richiedendo la restituzione delle aree non espropriate e introducendo la richiesta di danni ulteriori per l'illegittima occupazione.

Per giurisprudenza consolidata della Cassazione costituisce domanda nuova, improponibile in appello ai sensi dell'art. 345 c.p.c., la deduzione di una nuova *causa petendi* la quale comporti, attraverso la prospettazione di nuove circostanze o situazioni giuridiche, il mutamento dei fatti costitutivi del diritto fatto valere in giudizio e, introducendo nel processo un nuovo tema di indagine e di decisione, alteri l'oggetto sostanziale dell'azione ed i termini della

controversia, in uno dei suoi elementi costitutivi: termini soggettivi, *causa petendi*, *petitum* (Cass. civ. Sez. III, ord., 15 settembre 2020, n. 19186; Sez. 6 - L, ord. 27 settembre 2018 n. 23415, per cui costituisce domanda nuova, non proponibile per la prima volta in appello, quella che, alterando anche uno soltanto dei presupposti della domanda iniziale, introduca una *causa petendi* fondata su situazioni giuridiche non prospettate in primo grado, inserendo nel processo un nuovo tema di indagine, sul quale non si sia formato in precedenza il contraddittorio).

La disposizione dell'art. 345 c.p.c. è analoga a quella prevista dall'art. 104 c.p.c., per cui anche nell'ambito di un giudizio amministrativo d'appello la parte processuale non può introdurre nuove domande processuali, caratterizzate da un nuovo o mutato *petitum* oppure da una nuova o mutata *causa petendi* che determinino una nuova o mutata richiesta giudiziale ovvero nuovi o mutati fatti costitutivi della pretesa azionata. (Cons. Stato, sez. VI, 29 gennaio 2020, n. 714; Sez. IV, 9 novembre 2020, n. 6894).

In particolare, poi, con riferimento alla domanda di risarcimento danni, si deve considerare che la domanda risarcitoria si fonda su di una *causa petendi* identificabile in uno specifico accadimento lesivo spazialmente e temporalmente delimitato, sicché l'estensione di essa ad ulteriori accadimenti, non indicati nell'atto introduttivo del giudizio, costituisce un mutamento della primitiva domanda, non consentito in appello ai sensi dell'art. 104 c.p.a., risultando altrimenti violati il principio del doppio grado di giudizio e le connesse esigenze di tutela del contraddittorio (Cons. Stato Sez. IV, 14 gennaio 2016, n. 84).

Applicando tali principi giurisprudenziali al caso di specie, si deve rilevare che, rispetto alla domanda presentata in primo grado, basata sul mancato corretto esercizio dei poteri espropriativi nel corso della realizzazione dell'opera pubblica, la domanda formulata in appello, di restituzione delle parti non

espropriate costituisce una domanda nuova non ammissibile in secondo grado, essendo stati modificati i fatti costitutivi della domanda.

Inoltre, poiché le aree non espropriate né interessate dalla irreversibile trasformazione dovuta alla realizzazione dell'opera pubblica non erano più oggetto di alcun potere pubblicistico, a seguito della scadenza del termine dell'occupazione d'urgenza, si tratta anche di una azione di restituzione "materiale" di un bene rimasto sempre di proprietà dello stesso appellante e, a seguito della scadenza degli effetti della occupazione, tornato anche nella sua disponibilità, che avrebbe dovuto essere proposta davanti al giudice ordinario con una azione a tutela della proprietà o del possesso del bene.

Anche le deduzioni relative all'utilizzo del terreno da parte di altro soggetto (una società di raccolta rifiuti), sono del tutto irrilevanti rispetto alla presente vicenda, come delimitata nel ricorso di primo grado, trattandosi di questioni attinenti esclusivamente alla tutela della proprietà privata.

Per le aree non espropriate non asservite né interessate da un processo di irreversibile trasformazione, una volta scaduti i termini dell'occupazione d'urgenza, non sussisteva più alcun collegamento con l'esercizio del potere pubblico; non potendo, dunque, più essere riconducibili ad una funzione neppure in via di fatto di utilità pubblica, se ancora occupate dall'Amministrazione o da terzi, non potevano che essere oggetto di una tutela civilistica da parte del proprietario.

La domanda di restituzione delle aree non espropriate deve dunque essere dichiarata inammissibile in appello.

Rispetto alle domande risarcitorie, con il secondo e il terzo motivo di appello, si è lamentato che il giudice di primo grado non abbia proceduto a liquidare, quali danno per il prolungamento dell'occupazione a seguito della scadenza dei termini, anche i danni ulteriori (per il rilivellamento e la riduzione in pristino

del terreno e per la perdita di ulteriori utilità delle aree nonché per i danni morali).

Tali domande costituiscono domande nuove rispetto alla domanda risarcitoria formulata in primo grado per il prolungamento dell'occupazione a seguito della scadenza dei termini.

Infatti, con il ricorso di primo grado oltre alla domanda di restituzione dei terreni, era stato chiesto, in subordine, il risarcimento per la perdita del bene (domande respinte dal giudice di primo grado essendo intervenuto il decreto di esproprio); era stato poi chiesto il risarcimento dei danni subiti per la mancata disponibilità del bene, a seguito della scadenza del termine dell'occupazione d'urgenza "*dalla data in cui avrebbe dovuto essere emesso il decreto di esproprio fino all'effettivo soddisfo*", oltre interessi e rivalutazione monetaria.

Tale domanda era stata formulata nel ricorso di primo grado senza alcun riferimento né ad una quantificazione del danno né a specifiche voci di danno.

Nelle memorie depositate nel corso del giudizio di primo grado, in cui era stata integrata la domanda risarcitoria per la perdita del bene, per la domanda relativa al superamento del termine della illegittima occupazione, era stato richiamato il criterio di cui all'art. 42 *bis* comma 3, del d.P.R. 327 del 2001.

Il giudice di primo grado ha accolto la domanda di risarcimento del danno nei confronti dell'ANAS per la illegittima occupazione delle aree oltre il termine dell'occupazione d'urgenza, quindi, dal 28 giugno 2007 al 30 giugno 2011, liquidando i danni, ai sensi dell'art. 42 *bis* comma 3 del D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 applicando l'interesse del 5% annuo sul valore determinato sulla base di tale comma, rapportato all'effettiva superficie dei terreni occupata, come risultante dallo stato di consistenza redatto all'atto dell'immissione in possesso.

Ai sensi, dell'art. 42 *bis*, comma 3, "*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”.*

Nel caso di specie, i danni ulteriori, per tale domanda, non erano mai stati specificamente richiesti nel ricorso di primo grado.

Infatti, i danni relativi alle spese occorrenti per il livellamento del terreno e il ripristino della recinzione nonché alla perdita della possibilità di ampliare lo stabilimento con il parcheggio, erano stati chiesti, nelle memorie depositate il 28 novembre 2011 e il 2 marzo 2012 e con il deposito della perizia relativa ai danni, ma con riferimento alla domanda di restituzione delle aree.

La domanda relativa ai danni morali, oggetto del terzo motivo d'appello, neppure era stata formulata con il ricorso di primo grado, mentre, nelle memorie del 28 novembre 2011 e del 2 marzo 2011, nel giudizio di primo grado, era stato fatto riferimento al danno morale, riguardo alla perdita della proprietà del bene e non ai danni per la occupazione proseguita oltre il termine di quella legittima.

Ciò del resto trova conferma nel richiamo al criterio di liquidazione nella misura del dieci per cento del valore venale del bene, indicato solo nel comma 1 dell'art. 42 *bis* per il pregiudizio patrimoniale derivante della perdita della proprietà del bene, mentre il danno non patrimoniale non è indicato nel comma 3 dell'art. 42 *bis*, che indica per il periodo di occupazione senza titolo solo l'interesse del cinque per cento annuo del valore venale, salva la prova di una diversa entità del danno.

Pertanto, le voci di danni ulteriori e di danno morale, riferite alla occupazione oltre il termine dell'occupazione d'urgenza, costituiscono domande nuove non ammissibili in appello.

Peraltro, con riferimento alle domande risarcitorie integrate con le memorie nel corso del giudizio di primo grado, deve, poi, essere richiamato anche l'art. 30 c.p.a. comma 5, per cui *“la domanda risarcitoria può essere proposta anche nel corso del giudizio per l'annullamento dell'atto che ha causato il danno”*, ma, in base al

consolidato orientamento giurisprudenziale di questo Consiglio, con atto notificato alla controparte e non con semplice memoria, atteso che la pur rilevante esigenza di concentrazione dei giudizi e di ragionevole durata dei processi, ribadita dall'art. 30, c.p.a. con l'imposizione di un termine di decadenza, non esime la parte ricorrente dall'obbligo di instaurazione di un regolare contraddittorio tramite la notifica della domanda (Cons. Stato, Sez. V, 5 ottobre 2011, n. 5445; sez. VI, 11 dicembre 2013, n. 5935; id. 18 luglio 2014, n. 3848).

Tali domande relative a nuove voci di danno introdotte nel corso del giudizio, senza atto notificato alla controparte, non potevano essere, dunque, prese in considerazione dal giudice di primo grado, oltre ad essere riferite alla perdita della proprietà del bene - domanda respinta essendo intervenuto il decreto di esproprio- e non ai danni per la illegittima occupazione.

Né può giovare, nel caso di specie, quanto affermato dall'Adunanza Plenaria n. 4 del 20 gennaio 2020, con riferimento proprio all'evoluzione normativa e giurisprudenziale della "occupazione appropriativa" per cui *“l'ordinamento processuale amministrativo offre un adeguato strumentario per evitare, nel corso del giudizio, che le domande proposte in primo grado, congruenti con quello che allora appariva il vigente quadro normativo e l'orientamento giurisprudenziale di riferimento assunto a diritto vivente, siano di ostacolo alla formulazione di istanze di tutela adeguate al diverso contesto normativo e giurisprudenziale vigente al momento della decisione della causa in appello, quali la conversione della domanda ove ne ricorrano le condizioni, la rimessione in termini per errore scusabile ai sensi dell'art. 37 cod. proc. amm. o l'invito alla precisazione della domanda in relazione al definito quadro giurisprudenziale, in tutti i casi previa sottoposizione della relativa questione processuale, in ipotesi rilevata d'ufficio, al contraddittorio delle parti ex art. 73, comma 3, cod. proc. amm., a garanzia del diritto di difesa di tutte le parti processuali”*, in quanto, nel presente giudizio non si pone una problematica



di modifica dell'assetto normativo e giurisprudenziale relativo all'evoluzione dell'istituto della occupazione appropriativa, ma di mutamento della situazione di fatto posta alla base del giudizio, non essendo più individuabile in concreto, a seguito del decreto di esproprio, una attività illecita dell'Amministrazione rispetto all'apprensione di un bene di proprietà privata.

Con riferimento al secondo motivo d'appello, deve essere confermata la sentenza di primo grado, che ha fatto applicazione del criterio indicato dall'art. 42 *bis*, comma 3, "*dell'interesse del cinque per cento annuo sul valore venale*", non essendovi, non solo la prova ma neppure l'allegazione di una diversa entità del danno con riferimento specifico a tale periodo di occupazione successiva alla scadenza del termine; senza peraltro considerare - non essendovi sul punto appello incidentale- che anche il comma 3 dell'art. 42 *bis* si riferisce ad una fattispecie in cui non sia intervenuto il decreto di esproprio, per cui oltre al risarcimento del danno per la perdita della proprietà dell'area spetta anche quello per la illegittima occupazione fino al momento in cui intervenga l'atto di acquisizione ai sensi dell'art. 42 *bis*, mentre, nel caso di specie, la procedura espropriativa è stata svolta secondo le fasi prescritte, essendo anche stata comunque offerta l'indennità di esproprio il 7 dicembre 2006, entro il termine previsto per l'occupazione temporanea.

Il secondo motivo di appello deve essere, dunque, respinto.

In conclusione l'appello deve essere dichiarato in parte inammissibile e in parte respinto, con conferma della sentenza impugnata.

Le spese seguono la soccombenza e devono essere poste a carico della parte appellante per complessive euro 3000,00 (tremila,00), pari a 1500,00 (millecinquecento, 00) per ogni parte costituita oltre accessori di legge.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo dichiara in parte inammissibile, in parte lo respinge come da motivazione e, per l'effetto, conferma la sentenza impugnata.

Condanna la parte appellante al pagamento delle spese processuali in favore delle parti costituite pari a euro 3000,00 (tremila,00), di cui 1500,00 (millecinquecento, 00) per ogni parte costituita, oltre accessori di legge.

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

Così deciso dalla Seconda Sezione del Consiglio di Stato con sede in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 gennaio 2021 convocata con modalità da remoto e con la contemporanea e continuativa presenza dei magistrati:

Carlo Deodato, Presidente

Giancarlo Luttazi, Consigliere

Giovanni Sabato, Consigliere

Francesco Frigida, Consigliere

Cecilia Altavista, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE  
Cecilia Altavista

IL PRESIDENTE  
Carlo Deodato

IL SEGRETARIO