

Occupazione illegittima di fondo agricolo e risarcimento del danno per perdita di redditività aziendale

Cons. Stato, Sez. IV 19 maggio 2026, n. 4002 - Rotondo, pres.; Conforti, est. -Fr. Ca., Vi. Ca., Ro. Fi. Ca. (avv. Ventura) c. Comune di Castellaneta (avv. Martellotta).

Espropriazione p.p.u. - Occupazione d'urgenza - Occupazione sine titolo - Azienda agricola - Danno da perdita di redditività - Risarcimento del danno patrimoniale.

FATTO e DIRITTO

1. Giunge alla decisione del Consiglio di Stato l'appello proposto avverso la sentenza del T.a.r. per la Puglia, sezione staccata di Lecce, n. 140 del 30 gennaio 2023, dai signori Fr. Ca., Vi. Ca., Ro. Fi. Ca., nella qualità di eredi del signor Do. Ca., ricorrente nel giudizio di primo grado.

1.1. Il giudizio ha ad oggetto la domanda di risarcimento dei danni subiti dall'azienda agricola di famiglia che il signor Do. Ca., in origine, e, successivamente, i suoi eredi deducono di aver subito a causa dell'illegittima occupazione di una parte del fondo condotto in affitto.

2. Segnatamente, gli appellanti allegano che, con l'accordo stipulato in data 13 maggio 1999 (e con scadenza l'11 novembre 2003), il signor Do. Ca., imprenditore agricolo, ha prorogato il contratto di affitto di un fondo agricolo ubicato nel territorio del Comune di Castellaneta con i signori De., proprietari del bene.

2.1. Con il decreto n. 6 del 9 agosto 1999, il Comune ha disposto l'occupazione d'urgenza preordinata all'espropriazione di una parte dell'intero fondo.

L'efficacia del decreto di occupazione è venuta meno in data 6 settembre 2004, senza che però il decreto di esproprio venisse emanato e senza che la porzione di fondo appresa venisse restituita ai proprietari e al detentore.

3. Con il ricorso notificato in data 1° giugno 2022 e con i motivi aggiunti notificati in data 12 luglio 2022, il signor Do. Ca. ha domandato innanzi al T.a.r. per la Puglia, sezione staccata di Lecce, il risarcimento dei danni subiti a causa dell'illegittima protrazione dell'occupazione senza titolo della porzione del fondo oggetto del decreto di occupazione d'urgenza, nei termini che ci si appresta a chiarire.

Segnatamente, va evidenziato che, relativamente alla parte del fondo oggetto dell'occupazione d'urgenza preordinata all'espropriazione, l'interessato ha allegato di aver adito la Corte d'Appello di Lecce per ottenere l'indennità aggiuntiva prevista dall'art. 17 della legge n. 865/1971 e dall'art. 41 del d.P.R. n. 327/2001 in favore del coltivatore costretto ad abbandonare per effetto di una procedura espropriativa il fondo coltivato da più di un anno prima della dichiarazione di pubblica utilità, nonché di aver adito il T.a.r. per domandare il ristoro del pregiudizio che il ricorrente allega di aver subito per effetto della mancata percezione dei redditi derivanti dalla gestione dell'impresa agricola, che, nella sua prospettazione sarebbero venuti meno a causa del protrarsi dell'occupazione senza titolo che avrebbe compromesso l'utile e proficua gestione imprenditoriale dell'azienda anche rispetto a quella parte della realtà aziendale che, in un primo momento, egli aveva continuato a gestire su quella parte del fondo agricolo che non era stata oggetto di occupazione da parte dell'amministrazione.

L'interessato ha domandato, in via principale, la condanna del Comune al risarcimento del danno quantificato in euro 64.146,00, corrispondente ai mancati redditi che assume gli sarebbero derivati dalla conduzione dell'intero fondo di Ha 87.32.63, e, in subordine, la condanna del medesimo ente al risarcimento della somma quantificata in euro 47.874,00, per l'ipotesi in cui il Giudice amministrativo avesse ritenuto *“il pregiudizio [...] sussistente soltanto con riferimento all'estensione residua all'occupazione parziale misurante di Ha 27.84.77”*.

3.1. Si è costituito in giudizio il Comune, con difese di rito e di merito, eccependo, in particolare, l'inammissibilità del giudizio per litispendenza fra il giudizio proposto in sede civile e quello azionato innanzi al Giudice amministrativo, perché aventi ad oggetto la medesima pretesa e, comunque, costituenti l'uno il presupposto dell'altro.

4. Con la sentenza impugnata, il T.a.r. ha respinto le eccezioni pregiudiziali e preliminari di merito formulate dall'amministrazione, ha respinto la domanda di risarcimento del danno e ha compensato le spese del giudizio.

4.1. Segnatamente, il T.a.r. ha ritenuto insussistente il nesso di causalità fra il fatto illecito allegato dal ricorrente e il pregiudizio patrimoniale lamentato, evidenziando che: *“l'allegato danno patrimoniale per la mancata percezione dei redditi aziendali e l'abbandono dei terreni agricoli di che trattasi è derivato al coltivatore odierno ricorrente (già) dall'occupazione legittima e dalla trasformazione realizzata legittimamente dall'A.C. resistente subito dopo e ultimata nel 2003 e non, invece, dalla occupazione dei fondi in questione nel momento in cui la stessa è divenuta illegittima...”*.

Viene evidenziato, inoltre, che il rapporto agrario risultava scaduto l'11 novembre 2003 e, quindi, *«antecedentemente [...] alla data del 6.9.2004 “giorno in cui l'occupazione temporanea e d'urgenza autorizzata col decreto dirigenziale n. 6 del 9.8.1999 e subito seguita da irreversibile trasformazione, non è stata più supportata da alcun valido titolo”»*.

5. Con un unico argomentato motivo di appello, il signor Ca. ha impugnato la sentenza del T.a.r., riproponendo le domande



di risarcimento del danno.

5.1. Si è costituito in giudizio il Comune, che, con la memoria del 20 marzo 2023, depositata per la camera di consiglio relativa alla domanda cautelare, ha domandato che l'appello venga respinto.

Con questa memoria e con quella successiva del 4 settembre 2023, l'amministrazione ha poi riproposto le eccezioni pregiudiziali di inammissibilità della domanda di riconoscimento dell'indennità ex art. 17 della legge n. 865 del 1971 e l'eccezione preliminare di prescrizione.

5.2. Con le memorie dell'11 e del 21 settembre 2023, parte appellante ha controdedotto in maniera puntuale alle difese comunali.

5.3. In data 9 luglio 2025, successivamente al decesso del signor Do. Ca., si sono costituiti in giudizio i suoi eredi nelle persone dei signori Fr. Ca., Vi. Ca. e Ro. Fi. Ca..

5.4. Con la memoria del 6 agosto 2025, il Comune ha insistito nelle sue difese.

5.5. Con la memoria del 28 agosto 2025, gli appellanti hanno dedotto che è stata pronunciata l'ordinanza n. 33941/2023 della Corte di cassazione e che, come accertato in questa pronuncia, *“l'occupazione eseguita dal Comune di Castellaneta ha perso il connotato di illegittimità alla data del 29.06.2020, facendo nascere il diritto all'indennità aggiuntiva”*.

In ragione di questa circostanza, gli appellanti hanno dichiarato che: *“L'esame dell'appello si deve concentrare dunque solo sulla domanda proposta col ricorso originario, per il periodo di tre annualità non prescritte che va dal quinquennio antecedente la notifica del ricorso di primo grado (01.06.2017) fino al 29.06.2020”*.

Con la medesima memoria, relativamente all'eccezione di inammissibilità formulata dall'amministrazione comunale, si è dedotto che l'originario ricorrente *“non ha proposto, infatti, una domanda diretta ad ottenere l'indennità aggiuntiva prevista dall'art. 17 L. n. 865/1971, di spettanza della Corte d'appello...”*.

Viene evidenziato che *“L'occupazione è divenuta illegittima alla data del 06.09.2004, e la procedura espropriativa si è conclusa con la cessione volontaria del 29.06.2020” e che “Il diritto che è stato validamente azionato nel presente giudizio nei confronti dell'amministrazione espropriante responsabile, invece, è quello di percepire il ristoro del pregiudizio per la mancata percezione dei redditi per i tre anni in cui l'occupazione si è configurata come illegittima, dal 2017 al 2020, per i quali non si è verificata alcuna prescrizione”*.

L'appellante formula un'eccezione di inammissibilità di alcune difese che il Comune avrebbe esposto, esclusivamente, per la prima volta in appello.

5.6. Con le repliche del 9 settembre 2025, il Comune ha affermato che: *“Ancora ad oggi non si è mai perfezionato il trasferimento della proprietà del bene in capo all'Amministrazione”*.

5.7. Con le repliche del 10 settembre 2025, gli appellanti hanno sostanzialmente ribadito le loro difese.

5.8. All'esito dell'udienza del 2 ottobre 2025, con l'ordinanza n. 8055 del 16 ottobre 2025, il Collegio ha disposto alcuni incumbenti istruttori finalizzati a comprendere meglio l'oggetto del giudizio civile rispetto a quello pendente innanzi al Giudice amministrativo.

5.9. In data 4 dicembre 2025, parte appellante ha depositato in giudizio la documentazione e ha notiziato il Collegio circa la pendenza del giudizio civile innanzi alla Corte d'appello di Lecce.

5.10. Con le memorie del 21 gennaio e del 26 gennaio 2026, il Comune e gli appellanti hanno rispettivamente rinviato ai rispettivi precedenti scritti difensivi.

6. All'udienza del 26 febbraio 2026, la causa è stata trattenuta in decisione.

7. L'appello è fondato e va accolto.

8. Preliminarmente, il Collegio rileva che il T.a.r. si è pronunciato sull'eccezione di litispendenza opposta, in primo grado, dal Comune e che quest'ultimo, per poterne sollecitare lo scrutinio innanzi al Consiglio di Stato, avrebbe avuto l'onere di proporre appello incidentale sul corrispondente capo della sentenza.

Ad ogni modo, l'incumbente istruttorio disposto con l'ordinanza collegiale n. 8055/2025 ha dato modo di verificare che i presupposti e le domande che connotano il giudizio civile e quello amministrativo divergono e risulta pertanto fugato ogni dubbio circa la coincidenza fra le due cause. Mentre il giudizio civile ha infatti ad oggetto l'indennizzo dovuto al coltivatore diretto per l'occupazione del fondo agricolo occupato dall'amministrazione ai sensi dell'art. 41 del d.P.R. n. 327/2001, nel presente giudizio si controverte circa gli effetti dannosi che l'occupazione illegittima, protrattasi per anni, potrebbe aver determinato a carico della rimanente parte del fondo rimasta nella piena detenzione dell'affittuario e, in particolare, sulla redditività dell'azienda agricola condotta sull'intero fondo e rimasta privata, a causa dell'occupazione illegittima, di una parte del compendio aziendale ritenuta necessaria per la prosecuzione dell'intrapresa economica.

9. Relativamente all'eccezione preliminare di prescrizione, occorre evidenziare che il T.a.r., *“Venendo al merito della presente controversia”*, ha affermato, pur senza decidere espressamente sull'eccezione di parte, che la fattispecie decisa *“configura un illecito permanente della P.A. ex art. 2043 c.c. (che viene a cessare solo nelle ipotesi individuate nella sentenza sopra citata dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, come integrata dalle successive Adunanze Plenarie nn. 2 e 4/2020), con la conseguente decorrenza del termine di prescrizione quinquennale della domanda risarcitoria basata sul mancato godimento del bene in relazione al periodo di occupazione (divenuta) illegittima dalle singole annualità di occupazione contra ius...”*.

Sulla scorta di tale motivazione, non appellata incidentalmente dal Comune e che, pertanto, costituisce un giudicato implicito sulla questione preliminare, parte appellante ha limitato la sua domanda al risarcimento dei danni che, in ipotesi, sarebbero stati sofferti, a quelli configuratisi nel triennio antecedente alla data di cessazione dell'occupazione illegittima del fondo (dal 2017 al 2020), sicché, in ragione della richiamata statuizione, l'eccezione di prescrizione deve essere respinta.

10. Venendo al merito del giudizio, il Collegio rileva che in primo grado, dopo aver premesso di aver proposto innanzi al Giudice civile la domanda finalizzata ad ottenere la condanna dell'amministrazione al pagamento dell'indennità di cui agli artt. 17 legge n. 865/1971 e 42 d.P.R. n. 327/2001, il ricorrente ha domandato *“il ristoro del pregiudizio che il ricorrente ha subito per effetto della mancata percezione dei redditi dell'intero complesso aziendale, e in subordine della superficie occupata, nella misura quantificata dal prof. agr. Se. Gi. nella relazione del 14.3.2022, che si produce (All. 25).”*

Tale ristoro si ritiene dovuto per tutto il periodo successivo al 6.9.2004, e cioè dal giorno in cui l'occupazione temporanea e d'urgenza autorizzata col decreto dirigenziale n. 6 del 9.8.1999 e subito seguita da irreversibile trasformazione, non è stata più supportata da alcun valido titolo, venendo così a costituire un fatto illecito di cui è responsabile il Comune di Castellaneta ai sensi dell'art. 2043 C.C., fino alla data del 29.6.2020, in cui il fatto illecito come sopra si è detto è venuto a cessare”.

10.1. Il T.a.r. ha affermato che nessun risarcimento del danno è dovuto:

i. da un lato, perché *“il ricorrente propone una domanda risarcitoria per la perdita dei ricavi aziendali e l'abbandono dei terreni agricoli coltivati, basata sul mancato godimento delle aree de quibus in relazione al periodo, “successivo al 6.9.2004”, di occupazione (divenuta) illegittima, quando, però, a ben vedere, il danno (ossia la perdita dei ricavi aziendali) gli è derivato (già) dall'occupazione legittima, dallo spossessamento legittimo e dalla trasformazione realizzata legittimamente e ultimata nel 2003, avendo il ricorrente, per sua stessa ammissione, abbandonato, “sin dal 6.9.1999”, la superficie occupata e subito dopo anche tutta la rimanente superficie aziendale”;*

ii. dall'altro, perché il rapporto agrario era scaduto l'11 novembre 2003, antecedentemente alla data del 6 settembre 2004, data in cui l'occupazione temporanea e d'urgenza, seguita dall'irreversibile trasformazione del fondo, non è stata supportata da alcun valido titolo.

10.2. Con l'appello, gli eredi Ca. assumono che, diversamente da quanto ha affermato il T.a.r., egli *“non ha abbandonato spontaneamente il fondo sin dal 6.9.1999”*, bensì *“è stato costretto a farlo dall'occupazione eseguita a quella data dall'Amministrazione, che ha immediatamente reso incompatibile la concomitante permanenza del ricorrente nella superficie di Ha. 27.84.77, e successivamente ha reso antieconomica anche la coltivazione della restante azienda”.*

10.3. Partendo dalla disamina della seconda statuizione posta a motivazione della decisione, il Collegio ritiene fondata la deduzione di parte appellante secondo cui fintanto che perdura una situazione di occupazione temporanea e d'urgenza disposta dall'amministrazione, il rapporto agrario rimane sospeso, secondo quanto affermato dalla giurisprudenza del Giudice civile, sicché il rilievo del T.a.r. sarebbe errato in diritto.

Segnatamente, secondo la richiamata giurisprudenza civile *“Il decreto di occupazione di urgenza di un fondo oggetto di contratto di affitto determina solo la sospensione dell'esecuzione di tale rapporto durante il protrarsi dell'occupazione, con la nascita in capo al conduttore, (il cui diritto di godimento non si è potuto esercitare sul bene locato per fatto imputabile all'ente occupante), del diritto di conseguire dal locatore, ai sensi dell'art. 1638 c.c., la mancata rendita realizzabile in base al contratto per tutto il periodo che va dall'immissione in possesso dell'occupante all'inizio dell'opera pubblica, che comporta la definitiva estinzione del diritto di godimento del fondo occupato e non più restituibile.”* (da ultimo, Cass. civ., Sez. I, ord., 13 marzo 2023, n. 7215; Cass. civ., Sez. unite, 27 luglio 1999, n. 514).

10.4. Ad ogni modo, il tema non costituisce il punto dirimente della controversia, perché, come rilevato dall'appellante, erra il T.a.r. quando *“collega il danno lamentato nel presente giudizio all'occupazione legittima e allo spossamento legittimo”* mentre *“egli al contrario [ha] ben chiarito che nella presente sede amministrativa vengono proposte esclusivamente domande che derivano dalla situazione denunciata come illegittima a far data dal 6.9.2004”* con riferimento alla parte di fondo che non è stata oggetto di occupazione e che è risultata pregiudicata dalla circostanza che l'occupazione (divenuta) illegittima, protrattasi per anni, avrebbe impedito la proficua conduzione dell'azienda agricola. L'appellante ha dedotto in giudizio che la caduta di redditività dell'azienda agricola che poi ne avrebbe comportato la chiusura costituirebbe la conseguenza di un fatto soltanto in origine lecito, ma successivamente divenuto illecito a causa della scadenza del termine di efficacia del decreto di occupazione d'urgenza, della mancata emanazione del decreto di esproprio o di altro atto finalizzato a far cessare la situazione di occupazione perpetrata dall'amministrazione e, infine, della mancata restituzione di quella parte del fondo che, se restituita, sarebbe tornata a comporre il compendio aziendale necessario alla produzione.

10.5. In punto di diritto, e con riferimento alla causalità materiale, va evidenziato che nella responsabilità civile, la causalità segue la regola probatoria della preponderanza dell'evidenza o del *“più probabile che non”*, sicché, ai fini della sua dimostrazione in giudizio, è sufficiente che il legame causale tra il danno e il comportamento del danneggiante sia sostenuto da una probabilità maggiore rispetto ad eventuali fattori eziologici alternativi (Cons. Stato, Sez. IV, 4 agosto 2025 n. 6892).



Inoltre, il canone di giudizio del “più probabile che non” impone di scegliere tra due ipotesi contrarie, ossia tra l’eventualità della verità e l’eventualità della falsità di un enunciato. Il giudice deve assumere come “vero” l’enunciato che presenta il grado di plausibilità (“conferma logica”) maggiore, sulla base delle prove disponibili (Cons. Stato, sez. IV, 26 settembre 2025, n. 7565).

In punto di causalità giuridica, questo Consiglio ha già evidenziato, in relazione all’onere di temperamento di cui all’art. 30, comma 3, c.p.a. (c.d. “*duty to mitigate*”), come il nesso di causalità (nel caso specificamente deciso “*tra l’arresto procedimentale e l’abbandono dell’investimento programmato*”) viene meno se la condotta illecita dell’amministrazione (nel caso specificamente deciso, la stasi dell’amministrazione, estremamente contenuta nel tempo) poteva essere agevolmente superata con modalità non eccessivamente gravose (Cons. Stato, sez. IV, 19 giugno 2024 n. 5478). Nondimeno, in senso complementare e specularmente inverso a queste statuizioni, si è affermato che la diligenza richiesta alla parte non può configurarsi come svolgimento di attività complesse, impegnative e rischiose (Cons. Stato, sez. IV, 4 agosto 2025 n. 6892; sez. IV, 4 settembre 2023 n. 8149).

10.6. In punto di fatto, va evidenziato che parte appellante ha contestato che l’amministrazione avesse irrimediabilmente trasformato la parte del fondo occupata sin dall’anno 2003 (ancorché nella consulenza di parte del professor Gi. si affermi genericamente il contrario), senza che sul punto vi sia stata adeguata smentita da parte del Comune, e ha altresì evidenziato che, in difetto del protrarsi dell’occupazione del fondo originariamente nella sua detenzione, esso sarebbe tornato nella sua disponibilità, in ragione della sospensione del rapporto di conduzione agraria secondo i richiamati principi della giurisprudenza civile, dal che si desume che la gestione dell’impresa agricola sarebbe, nelle intenzioni di parte, continuata, come, del resto, indiziariamente emerge dalla memoria dell’11 settembre 2023, quando a pag. 10, viene evidenziato che soltanto in data 1° settembre 2005 il signor Ca. ha venduto “*le due trattrici agricole sopra citate e il rimorchio*”.

10.7. Richiamati i suesposti principi in materia di causalità materiale, può, pertanto, affermarsi, in riforma dell’impugnata sentenza, che qualora l’occupazione del fondo appreso fosse cessata il 7 settembre 2004, come avrebbe dovuto in ragione del venire meno degli effetti del decreto di occupazione ex art. 22-bis d.P.R. n. 380/2001, con la conseguente restituzione del fondo al signor Do. Ca. risulta “più probabile che non” che quest’ultimo avrebbe continuato la gestione dell’impresa agricola.

In punto di causalità giuridica, va poi affermato che non poteva pretendersi dall’imprenditore agricolo che ha subito l’occupazione senza titolo di parte del fondo condotto in affitto e parte integrante del compendio produttivo componente la propria azienda, che quest’ultimo persistesse nella conduzione della rimanente parte del fondo e nella gestione della rimanente parte della suddetta azienda, per tutta la durata dell’occupazione *sine titolo*, anche quando tale gestione imprenditoriale non risultava più proficua e in attesa che si definisse in maniera certa la situazione sulla parte del fondo oggetto di occupazione temporanea scaduta.

Pur dovendosi ritenere insito nell’ordinamento un generale dovere di tolleranza che la convivenza impone ai sensi dell’art. 2 Cost. (così Cass. civ., Sez. Unite, 11 novembre 2008, n. 26975, sia pure in materia di risarcimento del danno non patrimoniale), non si può pretendere che tale dovere si estenda oltre il limite di quella che, secondo il parametro costituito dalla coscienza sociale in un determinato momento storico (nuovamente, Cass. civ., Sez. Unite, n. 26975/2008, cit.), costituisce la condotta umanamente ragionevole e cioè quel comportamento umano che non implica - come già sottolineato dalla Sezione - il compimento di attività complesse, impegnative e rischiose, suscettibili di sacrificare o mettere a repentaglio gli interessi personali e patrimoniali di chi le compie (Cons. Stato, sez. IV, n. 6892/2025, cit.).

10.8. Quanto alla liquidazione del danno, può procedersi alla sua quantificazione facendo applicazione dell’art. 2056, comma 2, c.c.

Dovendosi procedere “*con equo apprezzamento delle circostanze del caso*”, il Collegio ritiene, a tal fine, di prendere come punto di riferimento la perizia prodotta dalla parte, non adeguatamente contestata dall’amministrazione resistente, e, segnatamente, la seconda somma ivi indicata, corrispondente a quanto l’imprenditore avrebbe ritratto dalla parte del fondo occupato senza titolo alla scadenza dell’efficacia del decreto di occupazione e che il Collegio ritiene maggiormente al danno effettivamente verificatosi.

Il mancato guadagno ivi indicato, calcolato sulla superficie agraria di cui non si è potuto disporre (indicata come “*superficie interessata all’esproprio*”) e in base ai guadagni da essa generati (che tengono conto anche dell’allevamento ovino ivi condotto) ammonta a complessivi 15.958,00 euro annui, che moltiplicato per tre annualità, dà la complessiva somma di euro 47.874,00, a cui debbono aggiungersi interessi e rivalutazione in relazione agli anni che intercorrono dal 2017 al 2020.

Segnatamente, il danno deve essere rivalutato da ciascuna annualità di competenza e, sulle somme annualmente rivalutate, decorrono, sino alla data odierna, gli interessi legali compensativi dell’intempestivo godimento del risarcimento (cfr. Cass. Civ., Sez. Un., 17 febbraio 1995, n. 1712; Cons. Stato, sez. IV, 4 agosto 2025 n. 6892).

11. In conclusione, per le motivazioni sin qui esposte, l’appello va accolto e, in riforma della sentenza di primo grado, in accoglimento del ricorso di primo grado, il Comune di Castellaneta va condannato al risarcimento del danno come quantificato al § 10.8.

12. Le spese del doppio grado di giudizio, regolamentate secondo l’ordinario criterio della soccombenza, sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza di primo grado, condanna il Comune di Castellaneta al pagamento della somma di euro 47.874,00, oltre interessi e rivalutazione.

Condanna il Comune di Castellaneta alla rifusione, in favore dei signori Fr. Ca., Vi. Ca., Ro. Fi. Ca., delle spese del doppio grado di giudizio che liquida in euro 6.000,00 (seimila/00), oltre agli accessori di legge (I.V.A., C.P.A. e rimborso spese generali al 15%).

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

(Omissis)

