

Illegittimo il rigetto dell'istanza di legittimazione dell'occupazione di terre civiche

T.A.R. Sardegna, Sez. II 28 maggio 2021, n. 385 - Scano, pres.; Plaisant, est. - Società Cooperativa Agricola «Fra Lavoratori» S.c.a. (avv. Carrus) c. Argea Sardegna (avv. Cuccuru e Serra) ed a.

Usi civici - Rigetto istanza di legittimazione dell'occupazione di terre civiche - Illegittimità.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

La presente controversia ha ad oggetto la decisione di Argea Sardegna, espressa con la determinazione in epigrafe descritta, di respingere l'istanza presentata il 23 maggio 2017 dall'odierna ricorrente Società Cooperativa Agricola «Fra lavoratori» S.C.A. (da qui in poi soltanto «Cooperativa»), ai sensi degli artt. 9 e 10 della citata legge 16 giugno 1927, n. 1766, per ottenere la legittimazione dell'occupazione di alcuni terreni siti in Comune di Arzana, loc. S'Accettori, identificati al Foglio 53, Mappale 1 parte, di ha. 91.00.00.

È opportuno dare preliminarmente conto delle vicende che hanno preceduta l'istanza sopra citata, che sono sintetizzabili nei termini seguenti:

- con decreto 22 giugno 1951, n. 13322, il Prefetto della Provincia di Nuoro, in applicazione del d.lgs. luogotenenziale 19 ottobre 1944, n. 279 (c.d. Legge sulle Terre Incolte), aveva affidato in concessione alla Cooperativa, per quattro anni, i terreni in località S'Accettori distinti catastalmente al Foglio 53, Mappale 1, con estensione di ha 205, per la coltivazione di cereali;
- con decreto 16 aprile 1954, n. 13042, lo stesso Prefetto aveva prorogato per vent'anni la concessione ai fini dell'impianto di viti, olivi, mandorli e piante da frutto in genere, limitandone l'estensione a ha 138;
- nel giugno 1988 la Cooperativa aveva perso la disponibilità di una parte dei relativi terreni (esattamente per 47.00.00 ha) a seguito di occupazione da parte di alcuni pastori di Arzana, per cui nel 1989 aveva incardinato una causa di reintegrazione del possesso innanzi al Tribunale di Lanusei, poi conclusa con sentenza 5 marzo 2008 n. 135/08, dichiarativa della giurisdizione del Commissario agli Usi Civici di Sardegna;
- la Cooperativa aveva, poi, conservato il possesso della parte rimanente dei terreni, che con determinazione dirigenziale della Regione Sardegna 24 febbraio 2005, n. 252/2005, erano stati, però, individuati come soggetti a uso civico ed erroneamente inventariati come «liberi»;
- da quel momento il Comune di Arzana ha cercato di rientrare in possesso dei terreni stessi, in ritenuta applicazione dell'art. 22, comma 1, della L.R. 14 marzo 1994, n. 12, a mente del quale *«Entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge i Comuni devono promuovere le azioni necessarie per il recupero dei terreni comunali ad uso civico, il cui accertamento sia già avvenuto con decreto dell'organo competente, che risultino abusivamente occupati o detenuti senza titolo valido. 2. In difetto vi provvede, su proposta dell'Assessore regionale dell'agricoltura e riforma agro - pastorale, la Giunta regionale mediante la nomina di un commissario ad acta»*;
- in quest'ottica lo stesso Comune di Arzana aveva proposto ricorso alla Sezione Specializzata Agraria del Tribunale di Lanusei, chiedendo la condanna della Cooperativa al rilascio dei fondi, sul presupposto dell'ormai intervenuta scadenza del titolo che ne aveva giustificato l'occupazione;
- tale ricorso era stato accolto dal Tribunale di Lanusei con sentenza 20 dicembre 2016, n. 216, poi confermata dalla Corte d'Appello di Cagliari con sentenza 30 novembre 2017, n. 1.

Ciò premesso, e passando ora alle vicende più direttamente collegate alla presente controversia, con deliberazione della Giunta Regionale 23 maggio 2017, n. 25/11 (la cui efficacia è stata successivamente estesa alle domande pregresse, con D.G.R 17 ottobre 2017, n. 48/30), la Regione Sardegna ha disciplinato il procedimento di legittimazione dell'occupazione senza titolo delle terre civiche, alla luce della sentenza di questo Tribunale 22 dicembre 2015, n. 1234, che aveva ritenuto immediatamente applicabile (anche) in Sardegna la disciplina dettata dalla legge nazionale n. 1766/1927, nelle more dell'approvazione di una disciplina regionale primaria.

Sempre in data 23 maggio 2017 la Cooperativa ha presentato ad Argea l'istanza di legittimazione della propria occupazione cui si è fatto riferimento all'inizio della trattazione, affermando di possedere tutti i presupposti a tal fine richiesti dall'art. 9 della legge n. 1766/1927, in particolare: *«A) Realizzazione di migliorie sostanziali e permanenti: la Società Agricola Fra Lavoratori ha nel tempo, incontestabilmente, creato un'azienda agricola che ha dato avvio ad importanti opere di urbanizzazione tra cui fabbricati ed acquedotti, necessari per porsi nella moderna economia come una realtà capace di produrre circa 4600 quintali di uve annue, oltre a frutta e cereali su una superficie reale di ha. 61.92.10 ed una superficie pronta al reimpianto di ha. 6.35.97. I Soci (55) della Cooperativa si occupano personalmente o per mezzo di incaricati di tutte le attività propedeutiche e consequenziali alle coltivazioni praticate: aratura, potatura,*

concimazione, irrigazione, raccolta frutti, reimpianto delle colture. B) La zona occupata non interrompe la continuità tra terreni soggetti ad uso civico: vi è l'assenza di ogni interruzione dei fondi rispetto alla restante proprietà del Comune di Arzana, in quanto l'area occupata si pone in una posizione marginale, al confine con strade pubbliche e di uso pubblico, con la presenza della fascia di rispetto come prescritta nella concessione originaria. C) L'occupazione dei terreni perdura da oltre dieci anni: la Cooperativa Fra lavoratori coltiva i terreni in oggetto dal 1951 sulla base della Concessione del Prefetto della Provincia di Nuoro, scaduta nella annata agraria 1970-1971. Il Comune di Arzana intestatario dell'uso civico sul terreno in questione, nel maggio 2015 -riferendosi al terreno indicato nell'inventario delle terre civiche del Comune di Arzana al n. 666 in località Ibba S'Accettori al foglio 53 mappale 1 - dichiarava nel ricorso presentato alla Sezione Agraria del Tribunale di Lanusei che la Cooperativa Fra lavoratori deteneva "illegittimamente il fondo che interessa" a far data dall'annata agraria 1970/71. Detto terreno veniva ricompreso nell'inventario delle terre civiche con la determinazione n. 252/2005, del 24 febbraio 2005. Risulta perciò indiscutibilmente trascorso il termine di 10 anni di occupazione abusiva richiesto dagli artt. 9 e 10 legge n. 1766/1927. D) Il terreno oggetto della presente istanza è tuttora nel possesso della Cooperativa Fra Lavoratori, la quale non ha mai interrotto la propria attività agricola. Il terreno è, ed è sempre stato, in continuità di coltivazione".

Con nota 4 dicembre 2018, n. 94612, Argea le ha comunicato l'esistenza di un motivo ostativo all'accoglimento dell'istanza di legittimazione dell'occupazione, evidenziando che "...Manca, pertanto, il requisito fondamentale per poter attivare il procedimento di legittimazione ossia che si tratti di una mera occupazione di fatto".

Pertanto, nonostante la pendenza del relativo procedimento di legittimazione, in data 31 dicembre 2018 la Cooperativa ha dovuto rilasciare i terreni in esecuzione del giudicato civile formatosi sulla citata sentenza 30 novembre 2017, n. 1.

Pur a fronte di successive osservazioni endoprocedimentali formulate dalla Cooperativa, con determinazione 11 gennaio 2019, n. 93, Argea ha definitivamente respinto l'istanza di legittimazione.

La Cooperativa ha impugnato detto provvedimento innanzi a questo Tribunale, con ricorso R.G. n. 234/2019, deducendo la violazione degli artt. 9 e 10 della legge n. 1766/1927 e l'eccesso di potere per travisamento dei fatti, che questa Sezione ha, però, respinto con sentenza 18 dicembre 2019, n. 751, essenzialmente su due presupposti: - il fatto che con la sopra citata sentenza 20 dicembre 2016, n. 216, il Tribunale di Lanusei ha condannato la Cooperativa al rilascio dei terreni contestati in favore del Comune di Arzana, il che "impedisce qualsiasi riconoscimento di legittimazione dell'occupazione senza titolo degli stessi terreni"; - il fatto che Argea è chiamata a valutare discrezionalmente l'istanza di legittimazione, considerando quest'ultima come una "soluzione da adottare solo in via del tutto eccezionale; ciò perché la legittimazione si concreta, in buona sostanza, in una sorta di ablazione, a favore e nell'interesse di un singolo, abusivo occupatore, di beni pubblici ed in una sottrazione di questi alla soddisfazione di quelle esigenze, di rilievo pubblicistico, cui l'ente titolare può destinare i beni stessi" (così, testualmente, nella sentenza n. 751/2019 di questa Sezione).

A seguito di appello proposto dalla Cooperativa, tale pronuncia è stata riformata dalla III Sezione del Consiglio di Stato, con sentenza 28 settembre 2020, n. 5635, che ha annullato il provvedimento di diniego dell'istanza "salve le ulteriori determinazioni dell'Amministrazione" (così, testualmente, nel dispositivo della sentenza), evidenziando, in motivazione, quanto segue: "Con il primo punto motivazionale, il giudice di primo grado ha fatto discendere la reiezione del ricorso dal fatto che osterebbe, all'accoglimento dell'istanza di legittimazione, la perdita ope iudicis del possesso dei terreni interessati da parte del richiedente. A prescindere dal fatto che il rilievo esula dal contenuto motivazionale del provvedimento impugnato, che si fonda invece, come si è visto, sulla non configurabilità in capo alla cooperativa dello status di occupante di fatto (ergo, sine titulo) del terreno oggetto dell'istanza di legittimazione, deve osservarsi, in senso contrario, che tra lo spossessamento dell'area subito dalla ricorrente ed il procedimento di legittimazione non è ravvisabile alcun profilo di assoluta incompatibilità, essendo il secondo appunto finalizzato a ripristinare, in capo all'occupante abusivo, un titolo giuridico legittimante il possesso da parte sua dell'immobile, la cui assenza è stata posta dalla A.G. a fondamento del comando restitutorio: ad assumere rilievo decisivo, invece, è la sussistenza, alla data di presentazione dell'istanza (ma sarebbe meglio dire, in relazione al requisito dell'occupazione di fatto almeno decennale, alla data del rilascio), dei presupposti delineati dalla legge per il suo favorevole esame. Deriva, dai rilievi che precedono, che le circostanze sopravvenute alla presentazione dell'istanza di legittimazione – come, nella specie, l'intervenuto rilascio del bene (avvenuto in data 31 dicembre 2018) – non sono idonee ad inficiare la sussistenza dei presupposti per l'accoglimento della stessa, allo stesso modo in cui l'azione recuperatoria dell'Amministrazione non potrebbe vanificare il procedimento di legittimazione, ove portata ad esecuzione in data successiva alla attivazione del secondo. Ugualmente non condivisibile è il passaggio motivazionale della sentenza appellata, incentrato sul carattere discrezionale del potere di assentire la legittimazione e sul rilievo preminente che assumerebbe, nell'ambito della sottostante valutazione comparativa degli interessi concorrenti, quello pubblico alla conservazione dei diritti di uso civico, ai fini del soddisfacimento delle esigenze agli stessi sottese. Premesso che, anche a tale riguardo, non può non osservarsi che la ragione opposta dall'Amministrazione alla cooperativa appellante, ai fini giustificativi del diniego, non attiene alla meritevolezza dell'istanza di legittimazione, alla luce dell'interesse che essa è finalizzata a perseguire in comparazione con gli altri suscettibili di attenta considerazione, ma alla assenza dei presupposti per il rilascio dell'atto di assenso – ergo, alla componente vincolata del potere contemplato dall'art. 9 l. n. 1766/1927 – deve osservarsi, in primo luogo, che la preminenza dell'interesse pubblico alla conservazione dei diritti di uso civico in capo alla comunità di riferimento non

può essere affermata in astratto, ma deve comunque essere verificata in concreto, alla luce dell'atteggiarsi degli interessi compresenti (compreso quello della cooperativa istante), attraverso la mediazione dell'esercizio della discrezionalità amministrativa, la quale può far emergere, alla luce delle circostanze concrete, che il suddetto interesse assume carattere cedevole rispetto a quello realizzato mediante il perfezionamento del procedimento di legittimazione. Quanto invece alle effettive ragioni del diniego, come dianzi richiamate, assumono rilievo decisivo, ai fini della verifica della sussistenza del requisito legittimante della occupazione decennale sine titolo, piuttosto che le allegazioni delle parti formulate nell'ambito del giudizio di rilascio, come ritenuto dall'Amministrazione appellata, le sentenze conclusive (in primo e secondo grado) del giudizio medesimo. Deve infatti osservarsi che, sebbene le stesse non siano idonee a creare, in capo all'Amministrazione preposta all'esame dell'istanza di legittimazione, il vincolo del giudicato (essendo stata la stessa estranea alla relativa controversia), la medesima Amministrazione, nell'esercizio della sua competenza, non avrebbe potuto non considerare attentamente le sentenze citate, piuttosto che gli atti difensivi promananti dalle parti: ciò tanto più in quanto, come si vedrà meglio infra, l'oggetto di quel giudizio presenta un'intima connessione con il nucleo della presente controversia, come innanzi delimitato. Né vale osservare che le deduzioni difensive svolte dalla cooperativa nell'ambito di quel giudizio fossero di tenore diverso (od anche opposto) rispetto al contenuto dell'istanza di legittimazione (così come del ricorso proposto avverso il relativo provvedimento di diniego), avendo essa, in quella sede, sostenuto la titolarità di un rapporto di affitto agrario efficace fino al 2026: l'Amministrazione infatti, nell'esercizio delle sue funzioni, non ha il compito di sanzionare i comportamenti, eventualmente contraddittori o incoerenti, dei cittadini, anche mediante il rigetto delle loro istanze, ma di verificare imparzialmente ed obiettivamente la sussistenza dei relativi presupposti legittimanti, potendo la contraddittorietà delle loro rappresentazioni assumere rilievo - ma pur sempre in un contesto valutativo ed istruttorio complessivo - nella misura in cui inficino l'esito positivo di quella verifica. Ebbene, iniziando dalla sentenza del Tribunale di Lanusei n. 216 del 22 dicembre 2016, già l'inciso introduttivo, di seguito trascritto, pone in luce l'interferenza probatoria tra la stessa e l'esercizio del potere di legittimare l'occupazione dei terreni da parte della Cooperativa appellante: "la presente controversia verte sulla vigenza o meno, all'epoca dell'instaurazione del giudizio, di un contratto di affitto agrario legittimante l'occupazione dei terreni per cui è causa in capo alla resistente". Alla risposta negativa al quesito il giudice civile perviene sulla scorta delle seguenti testuali argomentazioni (cfr. pagg. 3 – 6 della sentenza de qua): "Stante quanto ritenuto dal ricorrente, infatti, la concessione delle terre incolte di cui all'atto introduttivo, avrebbe cessato di avere efficacia fin dal 1971, data dalla quale sarebbe decorso, per la Cooperativa intimata, l'obbligo di rilascio del bene. Secondo la ricostruzione dell'Ente, infatti, la norma di cui all'art. 12 della legge n. 11/1971, non potrebbe trovare applicazione nel caso di specie, non avendo, la Cooperativa, effettuato miglioramenti fondiari successivi all'entrata in vigore della citata legge. Invero, nonostante quanto asserito da parte resistente circa l'inequivocabile esistenza di miglioramenti (...) con l'assunto del ricorrente questo collegio non può che concordare. Per pacifica giurisprudenza della Suprema Corte, infatti, i miglioramenti cui sarebbe applicabile l'art. 12 cit. sono esclusivamente quelli successivi all'approvazione della legge n. 11/1971, se non altro in virtù della previsione normativa che ancora la proroga dodicennale al rispetto della procedura prevista dagli artt. 11 e 14 della medesima legge, non prevista prima della novella in questione. Detta motivazione, collocando il termine di efficacia della concessione prefettizia alla fine dell'annata agraria del 1970-71, risulta già, di per se stessa, assorbente anche con riguardo a tutte le ulteriori questioni sollevate dalla parte resistente. Pare opportuno rilevare che, ad ogni modo, se anche si volesse ritenere applicabile al rapporto agrario de quo la proroga di cui all'art. 12 l. 11/71 e quindi, di conseguenza, ritenere che alla data di entrata in vigore della successiva l. n. 203 del 1982 il contratto risultasse ancora efficace e durevole, ai sensi dell'art. 2 L. 203/1982, per ulteriori quindici anni, la ricorrente avrebbe comunque avuto diritto al rilascio quantomeno a decorrere dal 1996. E' infatti pacifico come, nello specifico caso che oggi ci occupa, debba essere categoricamente esclusa l'operatività della rinnovazione tacita di cui all'art. 4 della citata normativa. Nel caso in esame, invero, una delle parti del contratto risulta essere un ente pubblico, ragion per cui sarebbe stata necessaria la manifestazione espressa della volontà negoziale mediante forma scritta ad substantiam ai sensi dell'art 17 R.D. n. 2440/1923. (...) La domanda principale avanzata dalla ricorrente, volta ad ottenere il rilascio del fondo sito in Arzana, località S'Accettori, censito al N.C.T. al f. 53, mapp. 1, di ha 205 aa 61 ca 65, deve, per le ragioni sopra esposte, trovare accoglimento. È indubbio che, nel caso in esame, il mancato rilascio del fondo rustico – o meglio la continuata occupazione sine titolo – ha reato una situazione di occupazione abusiva che ha generato dei danni risarcibili ex art 2043 c.c.". A non diverse conclusioni, quanto alla ricostruzione giudiziale della situazione di occupazione sine titolo da parte della cooperativa appellante, può giungersi alla stregua della sentenza della Corte di Appello di Cagliari, Sezione Specializzata per le controversie agrarie, n. 1 del 30 novembre 2017. A venire in rilievo, in senso apparentemente contrario alla tesi attorea, è il seguente passaggio motivazionale: "Né, in senso contrario, può ritenersi che la Cooperativa appellante sia una mera occupante di fatto di terreni gravati da uso civico; invero, la stessa Cooperativa, in primo grado, aveva espressamente dedotto di detenere il fondo in forza di un contratto di affitto, tanto che ne aveva sostenuto la proroga in forza delle leggi succedutesi nel tempo in materia, e segnatamente aveva fondato la propria difesa sulle proroghe previste dalla legge 203/1982. Difesa che, se pur volta a sostenere una tesi non accoglibile, attesa la natura di ente pubblico del Comune concedente, era assolutamente coerente con l'oggetto della controversia, ossia la intervenuta scadenza del rapporto di affitto agrario, e quindi sulla natura del rapporto tra le parti e delle ragioni per le

quali era stata proposta dal Comune di Arzana la domanda di rilascio”. Tuttavia, a prescindere dal fatto che la su riportata affermazione è fatta ai soli fini dell’esame dell’eccezione di giurisdizione formulata dalla odierna appellante, deve osservarsi che, coerentemente con l’esito confermativo (della sentenza impugnata) del giudizio di appello e nel quadro del complessivo ordito motivazionale, è lo stesso giudice di secondo grado ad affermare che la tesi della appellante (nel senso della titolarità di un contratto di affitto tuttora efficace) è “non accoglibile, attesa la natura di ente pubblico del Comune concedente”. Come si evince dalle sentenze citate, quindi, non solo il giudice civile è pervenuto ad una conclusione opposta, quanto alla situazione di occupazione sine titolo della cooperativa appellante, a quella posta a fondamento del provvedimento impugnato, ma le stesse smentiscono proprio le circostanze richiamate dall’Amministrazione e desunte prevalentemente dagli scritti difensivi della parte appellante (come quelle intese a giustificare la reiterata proroga del contratto di affitto asserritamente in essere con il Comune di Arzana). L’appello, in conclusione, deve essere accolto e conseguentemente annullato, in riforma della sentenza appellata ed in accoglimento del ricorso introduttivo del giudizio, il provvedimento di diniego con esso impugnato, salve le ulteriori determinazioni dell’Amministrazione. L’originalità dell’oggetto della controversia giustifica nondimeno la compensazione delle spese dei due gradi di giudizio”.

A seguito di tale pronuncia, con nota 16 ottobre 2020 Argea ha riavviato il procedimento, comunicando alla Cooperativa l’esistenza di ulteriori motivi ostativi all’accoglimento della sua istanza di legittimazione, nei termini seguenti: “Si ritiene che l’istituto della legittimazione ex art. 9 della L. 6 giugno 1927, n. 1766, non possa essere applicato alla luce dei principi introdotti dalla L. 20 novembre 2017, n. 168, sui domini collettivi e con le disposizioni di cui al D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), come rilevato anche dalla giurisprudenza costituzionale in materia. Nello specifico, la L. 20 novembre 2017, n. 168, ha sancito che “la Repubblica riconosce i domini collettivi (categoria nella quale sono compresi gli usi civici) come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie” in attuazione degli artt. 2, 9, 42 comma 2 e 43 della Costituzione (art. 1), che i beni di godimento collettivo (tra cui le terre civiche) sono tutelati e valorizzati come elementi fondamentali per la vita e lo sviluppo delle collettività locali, e come strumenti primari per assicurare la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturalistico nazionale (art. 2), che il regime giuridico di tali beni resta quello dell’inalienabilità, dell’indivisibilità, dell’inuscupabilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale (art. 3). Inoltre, come ricordato anche dal comma 6 dell’art. 3 di tale legge, le zone gravate da uso civico sono sottoposte a vincolo paesaggistico ai sensi dell’art. 142, comma 1, lett. h), del D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, e con l’imposizione di tale vincolo “l’ordinamento giuridico garantisce l’interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell’ambiente e del paesaggio”. Da quanto detto sopra, deriva che: a) L’interesse alla conservazione degli usi civici espresso dalla legge sui domini collettivi e garantito dall’imposizione del vincolo paesaggistico sugli stessi è da ritenersi prevalente rispetto all’interesse del privato che chiede la legittimazione di un’occupazione abusiva e ciò vale nonostante il legislatore non abbia mai abrogato espressamente l’art. 9 che prevede tale possibilità. Infatti, mentre nella L. 6 giugno 1927, n. 1766, era palese la volontà del legislatore di addvenire alla “liquidazione generale degli usi civici e di qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento delle terre” (art. 1), la L. 20 novembre 2017, n. 168, persegue l’obiettivo di tutelare tali aree che possono essere sottratte ai vincoli su di esse imposti, solo in circostanze eccezionali. Il richiamo operato dall’art. 1 della L. 168/2017 all’art. 9 della Costituzione rafforza la tutela dell’interesse della collettività alla conservazione degli usi civici al fine di contribuire alla salvaguardia dell’ambiente e del paesaggio. b) La sottoposizione delle zone gravate da usi civici a vincolo paesaggistico ex art. 142, comma 1, lett. h), del D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, comporta che un’eventuale venir meno del vincolo possa avvenire solo a seguito di una co-pianificazione che coinvolga Stato e Regione. Tale impostazione è confermata dalla recente giurisprudenza costituzionale per la quale gli atti ablativi degli usi civici sarebbero in contrasto con le norme costituzionali in materia di tutela del paesaggio. Come evidenziato anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 103 del 11/05/2017, “l’intero patrimonio civico -in quanto collegato funzionalmente alla conservazione ambientale e paesaggistica, spettante alla cura esclusiva dello Stato- è assoggettato al vincolo paesaggistico ed alla pianificazione congiunta paesaggistico-ambientale ai sensi degli artt. 135, 142 e 143 del D.lgs. 42/2004 i quali, costituendo norme di grande riforma economico-sociale, vincolano anche la potestà legislativa in materia di usi civici, attribuita alla Regione Sardegna dall’art. 3, lett. n), dello Statuto speciale”. Da tale premessa, la Corte fa discendere la conseguenza che qualsiasi procedimento che abbia come fine la trasformazione di beni civici in allodio debba svolgersi nel rispetto del principio della co-pianificazione previsto dal citato art. 143 del D.lgs. 42/2004 “poiché la cessazione della titolarità collettiva e della destinazione ambientale avvengono al di fuori del procedimento di codecisione necessario a conciliare i due coesistenti ambiti di competenza legislativa statale e regionale, con il risultato che lo Stato non può far valere, prima della sclassificazione, l’interesse al mantenimento del bene e concorrere a verificare l’esistenza delle specifiche condizioni richieste dalla L. 1766/1927 per l’estinzione della natura pubblica del bene”. I principi esposti nella predetta sentenza e richiamati nella sentenza n. 178 del 26/07/2018 sono applicabili in relazione a qualsiasi provvedimento che disponga la trasformazione del bene da civico ad allodiale. In esse, la Corte costituzionale pone l’accento sul fatto che la Regione Sardegna abbia legiferato in una materia che, per l’esistenza del vincolo paesaggistico sulle terre gravate da uso civico, è competenza esclusiva dello Stato, e sul fatto che non abbia previsto alcun contraddittorio con questo, nonché con le collettività intestatarie dei beni d’uso civico, nella valutazione delle fattispecie

concrete rientranti nell'ambito di applicazione della norma impugnata. Allo stesso modo, gli indirizzi di carattere interpretativo e applicativo allegati alle Delibere di Giunta Regionale n. 25/11 del 23/05/2017 e n. 48/30 del 17/10/2017 hanno disciplinato il procedimento di legittimazione senza tener conto del vincolo paesaggistico esistente sulle terre civiche a far data dall'entrata in vigore del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Tale vincolo rende necessario un intervento legislativo statale o quantomeno la previsione di un procedimento che coinvolga i competenti organi statali, il Comune interessato e l'intera collettività titolare del diritto. Per i motivi sopra esposti, la sentenza citata (ancor prima che la L. 168/2017 rafforzasse la tutela riservata agli usi civici) ha posto in evidenza l'incompatibilità degli istituti dell'alienazione e della legittimazione col regime di indisponibilità dei beni civici e ha rimarcato che il rispetto del Codice dei beni culturali e del paesaggio "comporta, tra l'altro, che la Regione autonoma Sardegna non possa assumere, unilateralmente, decisioni che liberano dal vincolo ambientale porzioni del territorio". La Corte ritiene, in proposito, che "per una efficace tutela del paesaggio e dell'ambiente [...] occorre garantire che lo Stato possa far valere gli interessi al mantenimento del bene concorrendo a verificare se sussistano o meno le condizioni per la loro conservazione". Il venir meno del vincolo paesaggistico, pertanto, non può prescindere da una disciplina puntuale promanante dall'organo legislativo deputato a legiferare in materia e che preveda la necessaria copianificazione tra Stato e Regione. Invece, come rilevato nella sentenza n. 178 del 26/07/2018, "quando sono presenti preminenti interessi di carattere generale, l'utilizzazione dei terreni gravati da uso civico può essere modificata attraverso l'istituto all'uopo previsto dalla predetta L. 1766/1927 e dal relativo regolamento di attuazione, e cioè mediante il mutamento di destinazione". 2. Anche tralasciando i profili di incompatibilità con la legge sui domini collettivi e con il Codice dei beni culturali e del paesaggio, nel caso concreto manca comunque il requisito dell'occupazione sine titolo per la durata prevista dall'art. 9, comma 1, lett. c), della L. 6 giugno 1927, n. 1766. Dagli atti in possesso di questo Servizio, infatti, risulta che la Cooperativa Fra Lavoratori ha coltivato il fondo sulla base di un contratto di affitto agrario di volta in volta prorogato dalle amministrazioni comunali succedutesi nel tempo. In seguito, ha continuato a beneficiare di formali nulla osta rilasciati dal Comune per l'espianto ed il reimpianto dei vigneti, e per la richiesta dei relativi contributi, ed ha continuato a corrispondere il canone di affitto fino all'anno 2006 mediante versamento delle somme sul libretto di risparmio n. 723-000737107 intestato al Comune di Arzana presso il Banco di Sardegna, Agenzia di Jerzu. I pagamenti sono continuati fino al momento in cui il Comune, a seguito dell'adozione della Determinazione dell'Assessorato dell'agricoltura e R.A.P. n. 252 del 24/02/2005, è venuto a conoscenza del vincolo di uso civico gravante sulle aree concesse alla Cooperativa e, nell'adempimento del dovere su di esso imposto dall'art. 22, comma 1, della L.R. 14 marzo 1994, n. 12, ha avviato le procedure per il loro recupero. Il termine decennale previsto dall'art. 9 della L. 1766/1927 deve, pertanto, ritenersi interrotto dalle azioni intraprese dal Comune di Arzana al fine di ottenere il rilascio degli immobili e la loro fruizione da parte della collettività titolare del diritto. Il Comune di Arzana è stato reimmesso nel possesso delle aree a seguito di accoglimento del ricorso presentato dinanzi al Tribunale di Lanusei, Sezione agraria, ex art. 47 della L. 203/1982 (sentenza n. 216 del 22/12/2016) e di conferma di tale sentenza da parte della Corte d'appello di Cagliari, Sezione specializzata per le controversie agrarie, che ha rigettato l'appello presentata dalla Cooperativa (sentenza n. 1 del 30/11/2017). Lo stesso Comune ha deliberato il mutamento di destinazione con correlativa richiesta di sospensione dell'uso civico ex art. 17 della L.R. 14 marzo 1994, n. 12, non coinvolto dalla pronuncia di incostituzionalità, al fine della successiva assegnazione dei terreni ai richiedenti aventi diritto ai sensi dell'art. 2 della legge medesima, "cittadini residenti nel Comune nella cui circoscrizione sono ubicati gli immobili soggetti all'uso". Il mutamento di destinazione ex art. 17 della LR 12/1994, è stato autorizzato dal Servizio Territoriale dell'Ogliastra di ARGEA Sardegna, competente in materia, con Determinazione n. 2776 del 09/06/2020. Per quanto sopra esposto, si ritiene che nel caso in concreto l'interesse pubblico alla tutela dei diritti della collettività titolare dell'uso civico, nonché l'interesse alla conservazione del patrimonio civico del Comune di Arzana, anche alla luce dei principi generali sanciti dalla L. 20 novembre 2017, n. 168, e con il D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, e più volte ribaditi dalla giurisprudenza costituzionale, debba prevalere sull'interesse della Cooperativa alla legittimazione".

Pur a seguito delle conseguenti osservazioni presentate dall'interessata, Argea ha, infine, respinto la sua richiesta con determinazione 4 novembre 2020, n. 4351, recante la seguente motivazione: "Il Consiglio di Stato ha annullato la Determinazione n. 93 del 11/01/2019, avente per oggetto il diniego dell'istanza di legittimazione prot. 23996 del 24/05/2017 "salve le ulteriori determinazioni dell'Amministrazione", determinazioni il cui contenuto, come osservato nella stessa sentenza, deve scaturire da una verifica dell'interesse preminente nel caso concreto "alla luce dell'atteggiarsi degli interessi compresenti (compreso quello della cooperativa istante), attraverso la mediazione dell'esercizio della discrezionalità amministrativa". È noto, infatti, come il giudice amministrativo non possa sostituire in modo diretto la sua valutazione e la sua decisione a quella dell'Amministrazione, tenuta ad applicare l'insieme delle norme vigenti in materia ed a contemperare i vari interessi in gioco. Le sentenze citate nella comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento della domanda hanno fornito un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'insieme delle norme vigenti in materia di usi civici, limitando di fatto (e non escludendo) l'applicazione degli istituti che hanno come effetto la riduzione del patrimonio civico delle comunità titolari del diritto. In particolare, proprio la sentenza 103/2017 richiamata nelle deduzioni presentate dalla Cooperativa sottolinea l'eccezionalità dei casi di legittimazione e di alienazione che non possono essere autorizzati ipso facto senza valutazione e contemperamento degli opposti interessi

che entrano in gioco. Nel caso in esame, oltre all'interesse della Cooperativa alla legittimazione, questo Servizio non può non tener conto di quello della comunità arzanese alla conservazione del suo patrimonio civico e paesaggistico, tanto più che non si parla di un'esigua superficie, ma di un centinaio di ettari recuperati dal Comune di Arzana nell'esercizio del dovere su di esso imposto dall'art. 22, comma 1, della L.R. 14 marzo 1994, n. 12, ettari regolarmente assegnati agli aventi diritto e da questi utilizzati in base alla normativa vigente. Si ritiene che, nel caso concreto, l'interesse di detta comunità debba prevalere rispetto a quello della Cooperativa istante. Per quanto concerne la mancanza del requisito di cui all'art. 9, comma 1, lett. c), della L. 6 giugno 1927, n. 1766, valgono le seguenti considerazioni: a) la Cooperativa ha continuato a beneficiare di formali autorizzazioni scritte rilasciate dal Comune per l'espianto ed il reimpianto dei vigneti, e per la richiesta dei relativi contributi, e ha continuato a corrispondere il canone di affitto fino all'anno 2006 mediante versamento delle somme sul libretto di risparmio n. 723-000737107 intestato al Comune di Arzana presso il Banco di Sardegna, Agenzia di Jerzu; b) a seguito dell'adozione della Determinazione dell'Assessorato dell'agricoltura e R.A.P. n. 252 del 24/02/2005 il Comune di Arzana è venuto a conoscenza del vincolo di uso civico gravante sulle aree concesse alla Cooperativa e nell'adempimento di quanto prescritto dall'art. 22, comma 1, della L.R. 14 marzo 1994, n. 12, ha avviato le procedure per il loro recupero con conseguente interruzione del termine decennale previsto dall'art. 9 della L. 1766/1927".

Con il ricorso ora all'esame del Collegio la Cooperativa ha chiesto l'annullamento di tale determinazione, deducendo le seguenti censure:

- Violazione e/o falsa applicazione degli articoli 9 e 10 della Legge 1766/1927; eccesso di potere per travisamento dei fatti ed erronea interpretazione della norma di legge e difetto di motivazione e violazione del giudicato intervenuto tra le parti.

- Violazione e/o falsa applicazione degli articoli 9 e 10 della Legge 1766/1927; eccesso di potere per travisamento dei fatti ed erronea interpretazione della norma di legge e difetto di motivazione e violazione del giudicato intervenuto tra le parti.

Si sono costituiti in giudizio Argea Sardegna e il Comune di Arzana, entrambi sollecitando la reiezione del ricorso.

Alla pubblica udienza del 12 maggio 2021 la causa è stata trattenuta in decisione.

Il ricorso merita accoglimento per le ragioni che si passa a esporre.

L'art. 9 della legge n. 1726/1927, tuttora vigente, prevede testualmente che *"qualora sulle terre di uso civico...siano avvenute occupazioni, queste, su domanda degli occupatori, potranno essere legittimate, sempre che concorrano unitamente le seguenti condizioni: a) che l'occupatore vi abbia apportato sostanziali e permanenti migliorie; b) che la zona occupata non interrompa la continuità dei terreni; c) che l'occupazione duri almeno da dieci anni"*.

Di questi tre presupposti di legge, Argea non ha contestato quello relativo alle migliorie apportate ai terreni da parte della ricorrente, da quest'ultima descritto nella propria istanza di legittimazione evidenziando i notevoli livelli produttivi raggiunti dalla propria azienda vitivinicola, e neppure quello relativo al rispetto della continuità dei terreni del demanio civico.

L'attenzione di Argea si è, invece, concentrata sul terzo presupposto, sul quale ha ritenuto che l'occupazione della ricorrente non sia stata "di mero fatto", essendo iniziata sulla base di un contratto di affitto più volte prorogato, nonché accompagnata dal pagamento di canoni persino dopo l'intervenuta scadenza del contratto stesso; inoltre Argea ha ritenuto detta occupazione interrotta dalla pronuncia restitutoria del Tribunale di Lanusei, confermata dalla Corte d'Appello di Cagliari (vedi *supra*).

Tale prospettazione non è, però, condivisibile, mentre sono fondate le censure di violazione di legge, travisamento dei fatti e violazione del giudicato dedotte dalla Cooperativa ricorrente.

È opportuno ricordare che, con la (già riportata) sentenza n. 5635/2020, pronunciata sul primo atto di diniego adottato da ARGEA, la III Sezione del Consiglio di Stato ha, in sintesi, ritenuto che l'istanza di legittimazione presentata dalla ricorrente non trovi ostacolo nell'intervenuto accoglimento della domanda di restituzione proposta dal Comune di Arzana in sede giurisdizionale ordinaria, in quanto -come si ricava, peraltro, dalla motivazione delle stesse sentenze del giudice civile- l'istanza di legittimazione e l'azione di rilascio hanno dato avvio a due vicende giuridicamente distinte, sul piano dei presupposti e degli effetti ultimi.

Inoltre, sempre a confutazione della tesi sostenuta dalla difesa di Argea, si osserva che a fondamento della propria domanda di rilascio il Comune di Arzana aveva dedotto proprio quell'occupazione *sine titolo* del terreno da parte della Cooperativa -iniziata, invero, sulla base di un regolare contratto di affitto, ma successivamente privata di tale titolo giuridico all'intervenuta scadenza (e mancata proroga) dello stesso- che in questa sede rappresenta proprio il presupposto (contestato da Argea) dell'invocato provvedimento di legittimazione.

E, ancora, che il Consiglio di Stato ha espressamente escluso che l'intervenuta pronuncia restitutoria del giudice civile abbia negativamente inciso sul presupposto temporale dell'occupazione richiesto, ai fini della legittimazione, dall'art. art. 9 della legge n. 1756/1927 (secondo cui l'occupazione deve essersi protratta ininterrottamente per almeno dieci anni); difatti lo stesso Giudice di Appello ha osservato che tale requisito deve essere correttamente valutato con riferimento alla data di presentazione della domanda di legittimazione, nel caso specifico presentata a maggio 2017, quando la Cooperativa non aveva ancora rilasciato i terreni (il che è avvenuto solo a dicembre 2018: vedi *supra*) e perciò ancora li

occupava ininterrottamente da svariati decenni; peraltro è evidente come la presentazione della domanda giudiziale di rilascio da parte del Comune e il successivo accoglimento della stessa non potrebbero, comunque, comportare il venir meno del citato presupposto temporale richiesto ai fini della legittimazione dall'art. 9 della legge n. 1456/1927, giacché la domanda di legittimazione presuppone proprio l'occupazione senza titolo del fondo, in un'ottica, per certi versi, assimilabile a quella di una "sanatoria" in favore di chi -privo di titolo legittimante all'occupazione- meriti, comunque, di proseguirla in considerazione delle miglirie apportate al fondo occupato.

Né, infine, rilevano in senso opposto i canoni di affitto che la ricorrente avrebbe continuato a versare sino al 2006, sia perché tale circostanza non priva di rilievo la relativa occupazione ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 9, della legge n. 1756/1927, sia perché la ricorrente raggiunge, comunque, il decennio di occupazione anche se si comincia a "contare" dall'1 gennaio 2007, avendo presentato la domanda di legittimazione a maggio del 2017.

In ogni caso, alla luce della sopra citata pronuncia del Consiglio di Stato, la sussistenza del presupposto rappresentato dalla pregressa occupazione dei fondi, secondo quanto richiesto dall'art. 9, lett. c), della legge n. 1726/1927 ai fini della legittimazione, oltre che emergere dagli atti del presente giudizio è, altresì, coperto da giudicato.

Non meno fuori centro risulta, poi, l'*excursus* condotto da Argea riguardo alla giurisprudenza della Corte Costituzionale, che secondo la stessa Amministrazione relegherebbe il meccanismo legittimante di cui si parla in un ruolo sistematicamente marginale e, pertanto, applicabile solo in casi eccezionali.

Difatti tale impostazione trova smentita nell'analisi della medesima giurisprudenza costituzionale, la quale evidenzia come la Consulta abbia, all'opposto, espressamente sancito la "sopravvivenza a pieno titolo" della legittimazione nel sistema, quale istituto finalizzato a valorizzare una pregressa gestione che, ancorché *sine titolo*, si sia dimostrata significativamente "migliorativa" del bene occupato, il che giustifica la sottrazione dello stesso al regime generale del demanio civico.

Tale impostazione si rinviene in diverse pronunce, ma in particolare nella recente sentenza della Corte Costituzionale 29 aprile 2020, n. 71, ove si legge che: *"Le variazioni possono essere raggruppate, con riguardo agli istituti conosciuti dalla legge statale, in tre categorie: le prime comportano la trasformazione del bene da demanio ad allodio, come l'alienazione e la legittimazione...La legittimazione, come stabilito dall'art. 9 della legge n. 1766 del 1927, riguarda terre di uso civico appartenenti ai Comuni, alle frazioni e alle associazioni sulle quali siano intervenute occupazioni. Queste possono essere legittimate a condizione che l'occupante vi abbia apportato sostanziali e permanenti miglirie; che la zona occupata non interrompa la continuità dei terreni del demanio civico; che l'occupazione duri almeno da dieci anni. Si tratta di istituti tipizzati e conformati rigorosamente ai requisiti di legge che permeano i procedimenti amministrativi di cui costituiscono l'epilogo. In ragione dell'intrinseca marginalità economica e paesistico-ambientale, detti procedimenti devono essere condotti con trasparenza e speditezza: speditezza in quanto, in una società caratterizzata dal dinamismo dei traffici giuridici, non sono ragionevoli complicazioni procedurali e indugi nell'attività istruttoria, che consiste prevalentemente in meri accertamenti di fatto; trasparenza come ostensibilità della sequenza procedimentale, affinché la veste marginale di tali variazioni non sia strumentalizzata per nascondere operazioni non consentite"*: è, quindi, evidente come nella lettura sistematica della Corte Costituzionale la legittimazione sia ordinariamente concedibile laddove ne sussistano i presupposti di legge e come, in questo caso, il relativo procedimento debba svolgersi con la massima possibile celerità, oltre che nel rispetto dei principi di trasparenza e speditezza dell'azione amministrativa.

Non esiste, dunque, nessuno degli ostacoli sistematici adombrati da Argea (soprattutto) nella comunicazione di preavviso di rigetto, atteso che, come dianzi evidenziato, la legittimazione, purché, ovviamente, ne sussistano i presupposti normativi, "approdo fisiologico" di una gestione che abbia assicurato al fondo interessato significative miglirie, il che nel caso specifico, come già si è evidenziato, non è neppure contestato ed emerge, comunque, con chiarezza dal tenore dell'istanza di legittimazione presentata dalla Cooperativa.

Su tali premesse si rivela sostanzialmente irrilevante l'ulteriore profilo motivazionale leggibile nell'impugnato atto di diniego, laddove si evidenzia la rilevanza paesaggistica "per legge" delle terre soggette a uso civico e l'interesse della comunità arzanese di poterle utilizzare in considerazione della loro rilevante estensione: trattasi, infatti, di aspetti valutativi che l'art. 9 della legge n. 1426/1927 non menziona, che neppure il Consiglio di Stato ha richiamato e che, comunque, sono stati evidenziati dall'Amministrazione resistente in termini del tutto generici e senza tenere conto in alcun modo delle miglirie scaturite dalla gestione della Cooperativa, nonché dell'intuibile importanza agricola, economica e persino sociale dell'attività svolta dalla stessa oramai da decenni.

Sulla base di quanto premesso, dunque, il ricorso è fondato e merita accoglimento, con il conseguente annullamento dell'impugnato atto di diniego; all'esito della presente pronuncia Argea dovrà nuovamente pronunciarsi sull'istanza di legittimazione proposta dalla ricorrente, nel rispetto del contenuto precettivo della presente pronuncia.

Le spese seguono la soccombenza nei confronti di Argea Sardegna e del Comune di Arzana, mentre possono essere compensate nei confronti della Regione Sardegna, neppure costituitasi in giudizio.

(Omissis)