

Questioni in materia di riforma fondiaria

T.A.R. Puglia - Bari, Sez. III 21 novembre 2025 n. 1340 - Blanda, pres.; Ieva, est. - Farese (avv.ti Tana e Farese) c. Regione Puglia (avv. Valla).

Agricoltura e foreste - Riforma fondiaria - Demanio e patrimonio - Riforma agraria anni '50 del Novecento - Beni acquistati dagli Enti di "Riforma fondiaria" - Regione Puglia - Patrimonio indisponibile - Autotutela esecutiva.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1.- Impugna l'istante il provvedimento dei preposti uffici della Regione Puglia con cui è stata disposta la ripresa in possesso, per mancata accettazione del prezzo di vendita (come quantificata a seguito di procedimento amministrativo), del predio di fatto occupato dallo stesso e in proprietà della Regione, a seguito di successione ex lege disposta, facente parte del compendio dell'ex ERSAP, derivanti dalla riforma fondiaria risalente agli anni '50 del Novecento.

In fatto, parte ricorrente deduce di occupare il fondo, come meglio descritto in epigrafe e negli atti della Regione, costituito da terreni, da vario tempo abbandonati ed inutilizzati, e di contestare la legittimità della determinazione del prezzo.

In diritto, censura: I) l'illegittimità per violazione dell'art. 823, comma 2, c.c. anche in relazione agli artt. 1168 e 1170 c.c., stante la carenza dei presupposti necessari affinché possa essere posta in essere l'autotutela esecutiva della pubblica amministrazione; II) l'illegittimità dell'atto di intimazione della ripresa in possesso del predio, per carenza di potere dell'organo amministrativo che lo ha adottato; III) la violazione dell'art. 21-ter legge n. 241/1990; IV) anche nel caso in cui i terreni in questione fossero di proprietà della Regione Puglia, il provvedimento che prospetta la ripresa in possesso è illegittimo per vizi del procedimento amministrativo di vendita del predio e violazione dell'art. 6 legge 241/1990, degli art. 22, comma 4, e 22-quinquies, comma 1, lett. a), legge Regione Puglia n. 4/2013 e degli artt. 3 e 97 Cost. 2.- Si costituiva la Regione Puglia, la quale depositava gli atti del procedimento e resisteva funditus, contrastando le avverse tesi e, segnatamente, evidenziando come, prima a seguito plurimi tentativi di sottrarsi alla notifica dei provvedimenti della Regione, e poi a seguito di numerose interlocuzioni tra le parti, il ricorrente rifiutasse la proposta di acquisto del predio in discussione, la cui quantificazione del valore era scaturita da apposito procedimento amministrativo come previsto dalla legge.

3.- Respinta la domanda cautelare, per carenza del fumus boni iuris; viepiù approfondita comunque la fattispecie con ordinanza istruttoria volta ad acquisire migliore documentazione e provenienza della proprietà dei terreni de quibus; alla successiva udienza pubblica, la causa veniva infine trattenuta in decisione.

4.- Il ricorso è infondato.

Le ragioni di diritto esposte si prestano a unitaria ordinata trattazione, in via di successione logica.

4.1.- In primis (sul primo motivo di ricorso), non ha pregio la contestazione del potere di autotutela esecutiva, espresso dalla Regione con l'impugnato provvedimento di ripresa del predio. Infatti, bene la Regione ha adoperato i propri poteri di autotutela, ai sensi dell'art. 823, comma 2, c.c., per quanto segue.

Va ricordato che i terreni in discussione rientrano nella "Riforma fondiaria" (legge 12 maggio 1950, n. 230, c.d. legge Sila, riferita alle zone dell'altopiano Silano e la legge 21 ottobre 1950, n. 841, c.d. legge stralcio, per il resto del territorio nazionale), che comportò all'epoca una vasta operazione di redistribuzione terriera, compiuta nel secondo dopoguerra dallo Stato, a favore dei piccoli lavoratori della terra, attraverso l'espropriazione forzata dei c.d. grandi latifondi. Tutti i terreni derivanti dalla "Riforma fondiaria" sono beni pubblici rientranti nel patrimonio indisponibile della Regione Puglia, in quanto ammantati dal pubblico interesse perseguito, volto alla devoluzione degli stessi in favore della c.d. piccola proprietà terriera.

In Puglia, per il perseguimento delle finalità indicate dalla legge n. 230 del 1950, fu istituito l'Ente (statale) per lo Sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania (ex art. 2 legge n. 841 del 1950).

Successivamente, la legge 30 aprile 1976, n. 386 ("Norme di principio, norme particolari e finanziarie concernenti gli enti di sviluppo") ha previsto la devoluzione alle Regioni delle funzioni amministrative esercitate dallo Stato in materia di "Riforma fondiaria". Per attendere a tali finalità, la Regione Puglia istituì, con la legge reg. del 28 ottobre 1977, n. 32 l'ERSAP (Ente regionale di sviluppo agricolo della Puglia).

L'art. 35 legge reg. 19 giugno 1993, n. 9 ha poi previsto la soppressione dell'ERSAP e il trasferimento delle attribuzioni agli uffici regionali competenti; dopo talune proroghe, la legge reg. 4 luglio 1997, n. 18 ha disciplinato le procedure di liquidazione dell'ERSAP, stabilendo, all'art. 1, comma 1, che: "Le funzioni già esercitate dall'ERSAP per la gestione della Riforma fondiaria, nonché ogni altra funzione attribuita allo stesso Ente dalla vigente legislazione regionale, sono esercitate direttamente dalla Regione".

La dismissione dei terreni della "Riforma fondiaria" degli anni 50 del Novecento è stata, da ultimo, disciplinata della



legge della Regione Puglia 5 febbraio 2013, n. 4 (“Testo unico delle disposizioni legislative in materia di demanio armentizio [...]” succ. mod.,

Nel caso di specie, il fondo oggetto del presente ricorso è stato acquisito dall’ERSAP, con decreto di esproprio n. 3399 del 18 dicembre 1952 (pubblicato in G.U. 19 gennaio 1953, n. 14, suppl. ord. n. 2, all. V), indi transitato alla proprietà della Regione Puglia, in virtù delle disposizioni normative sopra richiamate. La titolarità dei suoli in questione, in capo alla Regione Puglia, si ricava dalla semplice visura dei registri immobiliari e catastali. Vieppiù, a seguito di ordinanza istruttoria, sono stati pure prodotti in copia i decreti di esproprio.

La circostanza, che i predetti decreti indichino soltanto la particella n. 40 (e non tutte le altre) dipende semplicemente dal fatto che l’originaria particella n. 40 è stata successivamente frazionata, al fine di poter assegnare il fondo a più soggetti e perseguire dunque il fine della redistribuzione della proprietà fondiaria. In consimili operazioni di frazionamento catastale – com’è financo notorio – l’originaria numerazione resta ristretta ad una delle particelle, risultanti dall’effettuato frazionamento, mentre le restanti particelle, derivate dal frazionamento, assumono una nuova numerazione.

Il patrimonio fondiario, che un tempo era – come detto – gestito dall’ente regionale ERSAP, è infatti giunto a detto ente, per effetto dell’approvazione di tre piani particolareggiati di esproprio con i d.P.R. n. 265 del 1952, d.P.R. n. 266 del 1952 e d.P.R. n. 796 del 1952. Si tratta di provvedimenti che non hanno carattere amministrativo, ma costituiscono essi stessi “fonti normative con valore di legge”, come chiaramente è esplicitato dall’art. 5 legge n. 841 del 1950 (così Cass. civ., sez. II, 2 settembre 2020, n. 18193, la quale sottolinea come: “La riconducibilità dell’acquisto della proprietà da parte della Regione, per effetto di atto avente valore di legge, evidenzia [...] come tale accertamento ben poteva avvenire d’ufficio da parte del giudice, ed in applicazione del principio iura novit curia [...]”).

La riconducibilità dell’acquisto della proprietà da parte della Regione, per effetto di atti aventi valore di legge, evidenzia l’opponibilità erga omnes dell’acquisto, perché derivante dai menzionati d.P.R. e prescinde finanche dall’avvenuta trascrizione nei registri immobiliari (Cass. civ., sez. II, 2 settembre 2020, n. 18193, ove precisa che: “la Corte distrettuale ricordava come secondo la giurisprudenza di legittimità il decreto di espropriazione non rientra tra gli atti soggetti a trascrizione ai sensi ed agli effetti di cui agli artt. 2643 c.c. e segg., atteso che la trascrizione stessa, riguardo a tali atti, ha la funzione di mera pubblicità notizia e non incide sull’efficacia dell’acquisto e sulla sua opponibilità ai terzi”).

Tanto precisato, non ha alcun fondamento la paventata violazione dell’art. 823, comma 2°, c.c. Nel caso di specie, l’art. 823, comma 2°, c.c. va letto in integrazione con la legislazione speciale in materia e, segnatamente, con la legge reg. n. 4 del 2013 recante il “Testo unico delle disposizioni legislative in materia di demanio armentizio [...]”, che disciplina puntualmente l’esercizio delle funzioni di gestione del demanio armentizio; mentre, per converso, non trovano alcuno spazio, davanti al giudice amministrativo, gli argomenti, seppur svolti invero ad *colorandam actionem*, circa l’esperibilità delle azioni di reintegrazione e di manutenzione nel possesso, di cui agli artt. 1168 e 1170 c.c.

Dunque, i terreni, acquisiti con la riforma agraria del 1950, appartenenti ai c.d. enti di sviluppo e/o alla Regione o altro ente territoriale, sono destinati ad un uso pubblico o di pubblico interesse, ai sensi appunto della legge n. 230 del 1950 (e delle diverse altre leggi regionali in materia), e, in quanto patrimonio indisponibile (ex pluris: Cons. St., sez. VI, 28 novembre 1992, n. 958; Cons. St., sez. VI, 17 ottobre 1988, n. 1152; Cass. civ., sez. un., 28 novembre 1981, n. 6328), non possono essere sottratti a tale finalità pubblica, se non nei modi delle leggi che li riguardano, per cui sono anche inusucapibili e incommerciabili, ex art. 828, comma 2°, c.c. (ex multis: Cass. civ., sez. II, 12 marzo 2024, n. 6486; Cass. civ., sez. II, 24 novembre 2020, n. 26714; Cass. civ., sez. II, 26 maggio 1998, n. 5227) e, comunque sia, sono fruibili nei stretti limiti previsti dalle puntuali disposizioni statali e regionali, in materia di assegnazione e di alienazione dei fondi derivanti dalla nota “Riforma fondiaria”. Una tal condizione, di indisponibilità, ai sensi dell’art. 9 r. d. 23 maggio 1924, n. 827, è altresì propria, in via generale, di tutti quei beni che, “per la loro destinazione”, “non possono essere alienati o comunque tolti dal patrimonio dello Stato” o comunque dall’uso pubblico o di pubblico interesse.

Dunque, secondo giurisprudenza, i beni acquistati dagli enti di “Riforma fondiaria” appartengono al c.d. patrimonio indisponibile dell’ente, in quanto destinati alla finalità pubblica della redistribuzione della proprietà terriera latifondista, per ricavarne appezzamenti di terreni di minore dimensione, da concedere in uso e poi in proprietà ai contadini coltivatori diretti (art. 1 legge 12 maggio 1950, n. 230).

Ragion per cui, è sicuramente applicabile l’art. 823, comma 2°, c. c., che prevede la potestà pubblica di autotutela esecutiva, per il ripristino dello stato di fatto preesistente (c.d. status quo ante), in ordine al godimento pubblico del bene (Cons. St., sez. VI, 25 settembre 2007, n. 4926) sui beni pubblici, siano essi demaniali *stricto iure* sia rientranti nel c.d. patrimonio pubblico indisponibile (ex multis, vedi: Cons. St., sez. VII, 22 gennaio 2025, n. 451; Cons. St., sez. VII, 6 novembre 2024, n. 8862; T.A.R. Puglia, sez. II, 15 novembre 2018, n. 1475; Cass., sez. un., 18 ottobre 1986, n. 6129; Cass. civ., sez. un., 10 ottobre 1980, n. 5332).

La condizione di soggetto occupante il fondo, in capo al ricorrente, non è contestata dalla Regione Puglia, anzi essa costituisce il presupposto, previsto appunto dalla legge reg. n. 4 del 2013 (disciplina speciale), per procedere alla alienazione in favore dello stesso, ai sensi dell’art. 22-ter, lett. b), alle condizioni agevolate ivi previste, con abbattimento del prezzo di 1/3, così com’è stato ripetutamente proposto; presupposto che invero il ricorrente ha pure invocato a sostegno della propria posizione giuridica sia nel procedimento sia nell’odierno giudizio.

Opina poi il ricorrente (secondo motivo di ricorso), circa la presunta mancanza di legittimazione ad emanare il provvedimento, in capo al funzionario, che ha sottoscritto il provvedimento. Ma una tal censura non coglie nel segno.

Non può la parte privata ingerirsi nell'organizzazione degli organi ed uffici della pubblica amministrazione; quel che importa, è che il provvedimento sia stato emanato da un funzionario della Regione e che quindi la voluntas della stessa sia stata espressa e sia promanante dall'Ente regionale. Ad ogni modo, va ad abundantiam notato che il funzionario in parola, che ha adottato il provvedimento, è titolare della "posizione organizzativa", che pur comprende, tra le varie responsabilità, quella della "gestione delle procedure dismissive".

Di conseguenza, le prime due censure vanno respinte.

4.2.- Quanto al procedimento di quantificazione del valore del predio (motivi di ricorso terzo e quarto) e circa la mancata accettazione della proposta di acquisizione, con conseguente obbligo di rilascio in favore della Regione (in qualità di proprietaria del predio), va precisato quanto segue.

Il ricorrente, in base alla prospettazione dello stesso, ha occupato sine titulo il terreno oggetto di gravame, di sicura proprietà regionale, ed è "da diversi anni" un conduttore di fatto del predetto fondo. La sua situazione è pertanto riconducibile a quella prevista dall'art. 22-ter, lett. b), legge reg. n. 4 del 2013.

Tale articolo prevede, in favore degli "attuali conduttori", l'alienazione diretta del bene e il beneficio della riduzione del prezzo di stima di 1/3. In particolare, la modalità di alienazione in favore degli attuali conduttori è disciplinata dall'art. 22-quinquies, rubricato "Alienazione agli attuali conduttori", il quale, al comma 1, dispone che i terreni, i fabbricati rurali funzionali alla conduzione dei terreni agricoli e i fabbricati urbani e quelli rurali extraurbani sono alienati ai conduttori, al prezzo ridotto di 1/3; mentre, il comma 2 assimila il mero possessore al conduttore, ossia al soggetto munito di valido titolo legittimante il possesso. Situazione quest'ultima in cui in fatto versa il ricorrente.

Il ricorrente è sempre stato consapevole di essere "conduttore di fatto" e di poter beneficiare, in tale qualità, della normativa relativa alla riforma fondiaria. Già nel 2010, con nota a sua firma (acquisita al prot. n. 4625 del 15 aprile 2010) ha infatti inoltrato istanza per l'assegnazione del fondo occupato.

La Regione Puglia ha indi avviato l'istruttoria di valutazione della domanda e più volte ha invitato il ricorrente a produrre e consegnare la documentazione necessaria per proseguire l'iter amministrativo. Risultano, agli atti del procedimento, plurime missive comunicate con lettera raccomandate a/r (come depositate), dall'anno 2012 al 2019, di interlocuzione tra le parti, volte a definire il procedimento.

Nel mese di maggio 2022 (con nota acquisita al prot. n. 7311 del 16 maggio 2022), il ricorrente ha però presentato una nuova domanda di acquisto del podere. Di seguito, è stata svolta nuova istruttoria, secondo le disposizioni della legge reg. n. 4 del 2013 (art. 22-quinquies), determinando il prezzo, in base al "valore agricolo medio", come fissato dalla Commissione provinciale espropri, applicando la valutazione ultima vigente (anno 2019), aggiornata con gli indici ISTAT all'anno di presentazione dell'istanza. La valutazione dei complessivi poco più di undici ettari è stata determinata in € 130.024,32.

Con nota prot. n. 16934 del 23 dicembre 2022 è stato trasmesso il verbale n. 7 del 15

dicembre 2023 del Collegio di verifica, che approvava il procedimento di stima del predio.

Dopo un primo tentativo infruttuoso di notifica, veniva disposta notifica a mani proprie ad opera della Sezione vigilanza ambientale della Regione Puglia, la quale eseguiva la notifica della comunicazione del prezzo di vendita, così come determinato ed approvato, nelle mani del ricorrente, in data 20 aprile 2023. Seguiva interlocuzione a mezzo di legale di fiducia; indi, la Regione (con nota prot. n. 8518 dell'11 luglio 2023 via PEC) ribadiva la titolarità della Regione Puglia sui terreni oggetto di stima e ricordava che, ai sensi dell'art. 22-quinquies, comma 3, della legge reg. n. 4 del 2013, l'occupante aveva solo due opzioni: i) accettare il prezzo comunicato; ii) rinunciare (anche tacitamente, attraverso la non accettazione), con conseguente obbligo di rilascio del predio. Allo spirare dei tre mesi (20 luglio 2023) non è però pervenuta alcuna accettazione del prezzo (e neanche alcuna richiesta di sospensione del procedimento istruttorio). In base alla rammentata legge, la mancanza di qualsiasi comunicazione nei tre mesi ha comportato la definitiva rinuncia tacita all'assegnazione del fondo.

Orbene, non trapela dal procedimento alcun vizio di legittimità di quelli adombrati nel ricorso. La Regione Puglia ha seguito il procedimento previsto, procedendo alla quantificazione del valore del bene, secondo i criteri previsti.

Inconferente è il richiamo alla mancata applicazione dell'art. 22, comma 4, della legge reg. n. 4 del 2013, che è riferito ai beni ex ONC (Opera nazionale combattenti), per i quali è prevista una diversa disciplina.

Come anche non hanno pregio le lamentele svolte, con riguardo alla violazione dell'art. 21-ter della legge n. 241 del 1990, ove è detto che "[...] Il provvedimento costitutivo di obblighi indica il termine e le modalità dell'esecuzione da parte del soggetto obbligato. Qualora l'interessato non ottemperi, le pubbliche amministrazioni, previa diffida, possono provvedere all'esecuzione coatta [...]", una tal disposizione va infatti integrata con quanto previsto nel procedimento specificamente determinato legge reg. n. 4 del 2013 ("Testo unico delle disposizioni legislative in materia di demanio armentizio [...]), che ha previsto idonei momenti partecipativi e precise conseguenze giuridiche, allorché l'interessato non abbia espresso la volontà di acquisire i terreni alle condizioni agevolate ivi previste.

Ad ogni modo, dalla documentazione del procedimento, riversata nell'odierno processo, è evidente che il ricorrente è stato più volte messo nelle condizioni di interloquire con l'amministrazione e che lo stesso ha in definitiva inteso non aderire all'acquisizione in proprietà; peraltro, le conseguenze circa la mancata accettazione del prezzo di acquisto sono

state parimenti più volte comunicate.

Inconsistente è la censura volta a lamentare l'applicazione del "valore agricolo medio", oggetto della sentenza della Corte cost. 10 giugno 2011, n. 181. Invero, con tale pronuncia, la Corte ha stabilito l'illegittimità costituzionale del criterio del "valore agricolo medio", nella ipotesi di espropriazione, ossia nel caso dell'esercizio del potere ablatorio, mediante il quale il terreno è sottratto al privato ed è acquisito in mano pubblica; nella situazione inversa, di cui si discute, la vicenda si presenta, in maniera diametralmente opposta, ossia il terreno, che è di proprietà pubblica regionale (per interesse pubblico, correlato alla c.d. "Riforma fondiaria"), viene invece ceduto al privato al prezzo agevolato determinato, secondo il "valore agricolo medio", con abbattimento di 1/3.

Pertanto, il Collegio reputa che una siffatta normativa di per se stessa sia coerente con l'interesse pubblico alla redistribuzione della proprietà dei terreni (ex latifondi), che peraltro si materializza a notevole distanza di tempo dall'occupazione dei terreni stessi, come pur ammesso dal ricorrente, che quindi lo ha utilizzato per molti anni, senza sopportare oneri, e ne ha tratto i frutti e i vantaggi derivanti dalla sua condizione di "conduttore di fatto" per moltissimi anni.

Pertanto, anche il terzo e il quarto motivo di gravame sono rigettati.

5.- In conclusione, per le sopra esposte motivazioni, il ricorso va nel complesso respinto.

6.- Le spese del giudizio seguono il principio della soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

(Omissis)