Beni della riforma fondiaria: la dismissione prevale sulla concessione e l'affidamento diretto richiede la detenzione in buona fede dello stesso beneficiario

Cons. Stato, Sez. VII 21 ottobre 2026, n. 7692 - Di Carlo, pres. f.f.; Castorina, est. - Società Agricola Semplice Sant'Anna (avv.ti Pinna Spada e Casula) c. Fr. To. (avv. Torre) ed a.

Agricoltura e foreste - Riforma fondiaria - Dismissione - Concessione amministrativa - Affidamento diretto - Trattativa privata - Detenzione in buona fede - Occupazione *sine titulo* - Proprietario confinante - Evidenza pubblica - Effetto conformativo.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

L'originario ricorrente, proprietario di un fondo sito in agro del Comune di Santa Giusta, Loc. Funtana Morta, confinante con altro fondo agricolo di proprietà dell'Agenzia Laore Sardegna, ha manifestato il proprio interesse ad acquisire la proprietà o l'assegnazione in concessione di quest'ultimo fondo.
L'Agenzia Laore Sardegna è stata istituita dall'art. 33 della L.R. Sardegna n. 13/2006 di riforma degli enti agricoli e riordino delle funzioni in agricoltura.
La medesima L.R. n. 13/2006 ha stabilito che il patrimonio dell'Agenzia fosse costituito dai beni mobili e immobili dell'ERSAT Sardegna e da quelli già appartenenti all'Istituto di incremento ippico, riconosciuti strettamente funzionali alle attività attribuite all'Agenzia con atto ricognitivo approvato dal Presidente della Regione.
Tra gli immobili assegnati, assumono rilevanza, nella fattispecie che occupa, quelli a destinazione agricola, terreni e fabbricati, con regime giuridico disciplinato dalle leggi di riforma fondiaria e assoggettati al riservato domino dell'Agenzia, oltre le pertinenze dei suddetti immobili, quando destinate all'esercizio di attività agricola e classificate come tali dagli strumenti urbanistici comunali. La gestione del patrimonio immobiliare come affidato all'Agenzia Laore, è disciplinato dal Regolamento per la dismissione e gestione ad esaurimento dei beni della riforma fondiaria approvato con determinazione del Commissario Straordinario n. 212 del 18 dicembre 2019. In particolare, il Regolamento (art. 2) disciplina: a) i criteri per la dismissione dei suddetti immobili, con l'individuazione dei requisiti soggettivi e oggettivi per la cessione, nonché del termine entro cui i procedimenti dovranno compiersi; b) le modalità per la gestione dei medesimi immobili, limitatamente al tempo strettamente necessario all'espletamento delle procedure di cessione. La dismissione del patrimonio immobiliare proveniente dalla riforma fondiaria costituisce l'obiettivo prioritario dell'ente, mentre l'affidamento in concessione amministrativa di detti immobili costituisce attività limitata al tempo necessario per l'espletamento delle procedure di cessione.
Il compendio immobiliare per cui è causa a partire dall'anno 2012 è stato assegnato in concessione alla Cooperativa C.G.S. la quale, nell'anno 2022, ha cessato l'attività. A seguito di ciò, nel dicembre dell'anno 2022, alcuni soggetti (n. 8 su 10 già soci di detta Cooperativa), hanno manifestato all'Agenzia Laore la volontà di proseguire nella coltivazione dei fondi in località "Funtana Morta", mediante la costituzione di una nuova società agricola semplice.
Con la determinazione n. 44 del 22 gennaio 2025, l'Agenzia Laore ha concesso alla Società Agricola Sant'Anna, l'utilizzo del fondo agricolo della superficie complessiva di ettari 125.16.26, sito in Comune di Santa Giusta, località "Funtana Morta" distinto in catasto come sopra, per la durata di 5 anni e verso il canone annuale di € 14.760,66.
Il provvedimento di concessione è stato impugnato dal sig. To. Fr., il quale nella sua qualità di proprietario confinante, ha contestato la procedura posta in essere dall'Agenzia Laore, rilevando che il compendio non doveva essere oggetto di concessione, ma di dismissione e, con tale procedimento, il bene doveva essere a lui trasferito, in quanto proprietario di fondo confinante, o quanto meno, in via subordinata, a soggetto da individuarsi sulla base di apposita procedura ad evidenza pubblica ai sensi degli artt. 10 e segg. dello stesso Regolamento.
Il Tar adito, con la sentenza appellata accoglieva parzialmente il ricorso affermando che l'Agenzia Laore aveva violato la disciplina dettata dal suo Regolamento, attuativo della disciplina primaria di riferimento, il quale agli artt. 8 e segg. le impone di procedere alla dismissione dei fondi oggetto della riforma agraria mediante trasferimento della proprietà degli stessi, in via prioritaria, al proprietario del fondo confinante (ove si tratti di terreni liberi) e, in alternativa, a soggetto da individuarsi mediante procedura evidenza pubblica, mentre l'affidamento diretto della fruizione solo in via temporanea (come per tutti gli affidamenti concessione, peraltro) e, comunque, soltanto a un soggetto che abbia sino ad allora detenuto il fondo in buona fede.
Inoltre questo requisito non era dato riscontrarsi in capo alla Società Sant'Anna in quanto gli ex soci dell'estinta CGS,

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

dopo lo scioglimento di questa e la scadenza del titolo concessorio di cui era titolare, avevano continuato di fatto a occupare il fondo sprovvisti di qualunque titolo autorizzativo, circostanza, questa, di cui erano ovviamente ben consapevoli, avendo proceduto all'estinzione dell'unico soggetto giuridico all'epoca titolato all'occupazione (CGS, appunto) e prontamente avviato un confronto procedimentale con l'Agenzia Laore al fine di ottenere il rilascio di una nuova concessione, intestata a soggetto giuridico diverso e ancora da costituirsi.
La sentenza precisava che l'Agenzia avrebbe dovuto assegnare il fondo in discussione nel rispetto della disciplina normativa di riferimento, tenendo conto, ai fini del corretto esercizio della relativa discrezionalità, che detta disciplina considera tendenzialmente preferibile il meccanismo della dismissione (definitiva cessione della proprietà a soggetto idoneo) rispetto a quello della semplice concessione (implicante una fruizione temporanea), come testimoniano l'incipit dell'art. 16 del Regolamento LAORE -che inaugura la disciplina dedicata agli affidamenti in concessione- secondo cui questi ultimi sono utilizzabili soltanto "nelle more delle procedure di dismissione", nonché l'art. 1, comma 4, del Regolamento stesso, secondo cui "La dismissione del patrimonio immobiliare proveniente dalla riforma fondiaria...costituisce obiettivo prioritario dell'Agenzia Laore Sardegna; pertanto, l'affidamento in concessione amministrativa di detti immobili, nonché la vendita del legnatico da essi derivante, rappresentano attività meramente residuali e limitate al tempo strettamente necessario all'espletamento delle procedure di cessione".
Appellata ritualmente la sentenza da parte della Società Agricola semplice S. Anna, resisteva Fr. To..
Con ordinanza interlocutoria il Consiglio di Stato ha accolto l'istanza cautelare ai soli fini della prosecuzione delle attività agricole svolte dall'appellante, sotto la vigilanza dell'Agenzia circa la preservazione naturalistica dell'area, fino al suo nuovo affidamento o alla sua definitiva dismissione.
All'udienza del 6 ottobre 2026 la causa passava in decisione.
1.Con il primo motivo di appello l'appellante deduce error in iudicando: violazione ed errata applicazione della L.R. Sardegna n. 13 del giorno 8 agosto 2006 nonché dell'art. 18 del "Regolamento per la dismissione e gestione ad esaurimento dei beni della riforma fondiaria"; - errata valutazione delle circostanze di fatto e dei documenti agli atti del giudizio; - contraddittorietà della motivazione.
Lamenta che il Giudice ha accolto il ricorso, ritenendo che l'Agenzia Laore non abbia fatto corretta regolazione dell'art. 18 del Regolamento, che al comma 2, stabilisce: "l'affidamento a trattativa diretta è ammesso nei seguenti casi: a) qualora il bene risulti detenuto in buona fede e il detentore non sia interessato ad acquisirlo in proprietà".
2.Con il secondo motivo di appello l'appellante deduce error in iudicando: violazione ed errata applicazione dell'art. 34, comma 1, lett. e) del c.p.a. e dell'art. 34 comma 2 del c.p.a.
Rileva l'illegittimità della sentenza nella parte in cui il TAR ha indicato, in applicazione dell'art. 34, comma 1, lett. e) del c.p.a. all'Agenzia Laore le attività che dovrà svolgere per l'assegnazione del compendio. La statuizione sarebbe in contrasto con l'art. 34, coma 2, del c.p.a. che stabilisce che "in nessun caso il giudice può pronunciare con riferimento a poteri amministrativi non ancora esercitati". Nella specie, spetta alla discrezionalità dell'Amministrazione stabilire se i singoli beni già appartenenti agli enti della riforma fondiaria debbano essere dismessi o affidati in concessione e ciò in ragione del fatto che tra i compiti istituzionali dell'Agenzia Laore rientra quello di procedere con la dismissione del patrimonio immobiliare ma anche di agevolare l'attività, il consolidamento e lo sviluppo delle imprese agricole operanti nel territorio, in particolare nelle aree con maggiore necessità economiche ed occupazionali.
Le censure non sono fondate.
L'impugnazione non si confronta con la ratio decidendi.
La sentenza ha affermato che l'Agenzia Laore non ha fatto corretta regolazione dell'art. 18 del Regolamento, che al comma 2, stabilisce: "l'affidamento a trattativa diretta è ammesso nei seguenti casi: a) qualora il bene risulti detenuto in buona fede e il detentore non sia interessato ad acquisirlo in proprietà".
Va in particolare condiviso il ragionamento del TAR nella parte in cui si è motivato che difettava il presupposto della "detenzione in buona fede" del fondo, per du concorrenti ragioni. In primo luogo, perché gli ex soci dell'estinta cooperativa, dopo lo scioglimento di questa e la scadenza del titolo concessorio di cui era titolare, hanno continuato di fatto a occupare il fondo sprovvisti del pertinente titolo autorizzativo, circostanza, questa, di cui erano all'evidenza consapevoli, avendo proceduto all'estinzione dell'unico soggetto giuridico all'epoca titolato all'occupazione e prontamente avviato un confronto procedimentale con LAORE al fine di ottenere il rilascio di una nuova concessione intestata a soggetto giuridico diverso e ancora da costituirsi (si veda, in particolare, la nota del 7.11.2022, citata nella relazione istruttoria prodotta come doc. 8 dalla difesa della ricorrente in primo grado, nonché l'atto di scioglimento del rapporto concessorio con CGS, prodotto come doc. 11 dalla stessa difesa di parte ricorrente sempre in primo grado).
In secondo luogo, va rimarcato che la "detenzione in buona fede" richiesta dall'art. 18 del Regolamento ai fini dell'affidamento diretto deve sussistere in capo allo stesso soggetto giuridico che di tale affidamento diretto dovrebbe beneficiare, mentre nel caso in esame la Società Agricola Sant'Anna, cui è stata assegnata in trattativa privata la concessione, non ha in precedenza detenuto il bene, essendo stata costituita quando l'occupazione sine titulo già era stata intrapresa da parte di alcuni degli ex soci della CGS.
Va inoltre sottolineato che la precisazione resa dal Giudice di prime cure ai sensi dell'art. 34, comma 1, lett. e), c.p.a. non ha fatto altro che richiamare i criteri legali - già scritti nello stesso Regolamento Laore (art. 1, comma 4, e art. 16, che

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

qualificano la dismissione quale “obiettivo prioritario” e la concessione quale attività “meramente residuale”) - cui l’Agenzia dovrà attenersi nella riedizione del potere già esercitato.
Si tratta della funzione conformativa propria di ogni statuizione ex art. 34, comma 1, lett. e), c.p.a., ben diversa dalla sostituzione, vietata dal comma 2, nell’esercizio ex novo di un potere mai attivato: il TAR non ha scelto al posto dell’Agenzia Laore se dismettere o concedere, né a chi eventualmente assegnare il bene, né con quali tempi e modalità, ma ha ricordato all’Agenzia l’ordine di priorità che la stessa Agenzia si è data con proprio regolamento.
Peraltro la statuizione non è stata impugnata da Laore che ha dato parziale esecuzione alla sentenza: con nota prot. n. 6885 dell’11 settembre 2025, infatti, ha comunicato a Sant’Anna l’annullamento della concessione e l’ordine di rilascio, avviando le procedure di dismissione.
Laore ha fatto predisporre, tramite il proprio personale tecnico, una perizia estimativa che ha determinato il più probabile valore di mercato del compendio (ettari 125.16.26) in € 930.000,00, avviando le procedure di alienazione mediante evidenza pubblica.
Il raffronto tra tale valore di mercato e il canone annuo pattuito con Sant’Anna nella concessione annullata - pari ad € 14.760,00 dimostra, per di più, l’interesse pubblico alla alienazione e non alla concessione quinquennale di un compendio agricolo di tale pregio ed estensione a un canone estremamente modesto.
Non sono invece ammissibili le domande formulate dall’appellato ai sensi degli artt. 34 e 114 c.p.a. nelle memorie di replica, dirette ad ottenere: la fissazione di un termine perentorio non superiore a novanta giorni per il completamento della procedura di dismissione del compendio e la condanna dell’Agenzia Laore Sardegna al pagamento di una somma non inferiore ad euro 500,00 per ogni giorno di ritardo nell’adempimento.
Tali richieste sono estranee all’oggetto del presente giudizio di appello, che non è l’ottemperanza della sentenza appellata.
L’appello deve essere, pertanto, respinto.
Le spese processuali seguono la soccombenza con il controinteressato, mentre devono essere compensate con l’Agenzia Laore per contiguità delle tesi difensive.

(Omissis)

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it