

Publicato il 03/11/2022

N. 09622/2022REG.PROV.COLL.  
N. 07581/2021 REG.RIC.



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

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 7581 del 2021, proposto dalla Regione Autonoma della Sardegna, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Roberto Murrone e Angela Serra, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Società Cooperativa Agricola “Fra Lavoratori” S.C.A, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Gianni Carrus, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Susanna Cosentino in Roma, via Magna Grecia, n. 84;

*nei confronti*

dell’Agenzia Regionale per il Sostegno dell’Agricoltura - Argea, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituito in giudizio;

del Comune di Arzana, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Donato Marongiu, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Seconda) n. 385/2021, resa tra le parti

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Arzana e della Società Cooperativa Agricola “Fra Lavoratori” S.C.A;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 settembre 2022 il Cons. Giovanni Tulumello e uditi per le parti gli avvocati Roberto Murrone, Gianni Carrus e Donato Marongiu;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1. Con la sentenza n. 385/2021, il T.A.R. della Sardegna ha accolto il ricorso proposto dalla Società Cooperativa Agricola “Fra Lavoratori” S.c.a per l'annullamento della determinazione dell'ARGEA avente ad oggetto: “Usi civici – Rigetto istanza di legittimazione dell'occupazione senza titolo di terre civiche presentata dalla Soc. Coop. Agr. Fra Lavoratori (Jerzu) – Art. 9 L. 16 giugno 1927 n. 1766”.

Con ricorso in appello la Regione Sardegna ha impugnato l'indicata sentenza. Si sono costituiti in giudizio la ricorrente in primo grado e il Comune di Arzana.

Il ricorso è stato trattenuto in decisione alla pubblica udienza del 15 settembre 2022.

2. La Società Cooperativa Agricola “Fra Lavoratori” S.c.a. ha presentato istanza per ottenere la legittimazione dell'occupazione di alcuni terreni siti in Comune di Arzana, loc. S'Accettori.

L'istanza è stata rigettata dapprima con determinazione di ARGEA dell'11 gennaio 2019, n. 93; il ricorso proposto contro l'annullamento di tale provvedimento è stato rigettato dal T.A.R. Sardegna con sentenza n. 751/2019, riformata, nel senso dell'accoglimento del ricorso (“fatte salve le

ulteriori determinazioni dell'Amministrazione”), dalla sentenza di questa Sezione n. 5635/2020.

In sede di riesercizio del potere, ARGEA rigettava nuovamente – dopo aver comunicato all'interessata nuove ragioni ostantive – l'istanza di legittimazione, con determinazione 4 novembre 2020, n. 4351.

Con la sentenza gravata nel presente giudizio, il T.A.R. Sardegna ha accolto il ricorso proposto per l'annullamento di tale provvedimento.

3. la Regione Sardegna ha impugnato l'indicata sentenza deducendo:

3.1. “1. Violazione del combinato disposto degli articoli 1 e 3 della Legge 20 novembre 2017 n. 168 (Norme in materia di domini collettivi) e dell'art. 9, L.n. 1766 del 16 giugno 1927”; ad avviso dell'appellante dalla disciplina normativa del potere esercitato emergerebbe “un generale e preminente interesse alla conservazione degli usi civici”, e la “natura eccezionale dell'istituto della legittimazione, che attribuisce all'occupatore un diritto reale equiparabile alla piena proprietà della terra”.

Secondo l'appellante il primo giudice, “Nel fare leva sull'importanza dell'attività svolta dalla società richiedente”, non avrebbe tenuto adeguato conto “dei risvolti che, sia generale, sia nella fattispecie, l'istituto può avere nel tessuto sociale delle varie comunità interessate”.

Il T.A.R. avrebbe inoltre errato nel ritenere che il provvedimento di diniego della legittimazione sia basato sulla rilevanza paesaggistica dei terreni in questione: tale attributo è infatti una soltanto delle ragioni che ha indotto l'amministrazione a rigettare l'istanza.

3.2. “Erronea valutazione dei presupposti in fatto e in diritto – erronea interpretazione e applicazione del giudicato di cui alla sentenza del Consiglio di Stato n. 5635 del 28 settembre 2000”.

La censura si riferisce alla statuizione della sentenza gravata che ha ritenuto il nuovo provvedimento di rigetto dell'istanza di legittimazione affetto da violazione del giudicato.

La censura attiene alla componente “vincolata” del potere in esame (così definita dalla citata sentenza di questo Consiglio di Stato n. 5635/2000), *id est* quella relativa alla ricognizione del presupposto dell’occupazione dei terreni oggetto dell’istanza (propedeutica all’esercizio del potere discrezionale vero e proprio).

Ad avviso dell’appellante, “Gli effetti conformativi derivanti dalla decisione del Consiglio di Stato, pertanto, attengono ad un profilo specifico, ben preciso della vicenda in discussione: quello della “componente vincolata” del potere contemplato dall’art. 9 della L.n. 1766 del 1927. Non attengono, invece, al profilo ampiamente discrezionale che caratterizza la valutazione dell’istanza di legittimazione, consistente nella comparazione degli interessi dell’istante con quelli della collettività locale; comparazione da svolgersi nel rispetto di tutti i principi generali evidenziate al motivo di impugnazione che precede”.

4. Ritiene la Sezione che l’appello è fondato, sicché non rileva la formulata eccezione di improcedibilità del ricorso di primo grado.

Va anzitutto osservato che la citata sentenza n. 5635/2020 di questa Sezione ha prodotto un effetto conformativo, vincolante il successivo riesercizio del potere, in relazione a due aspetti:

- a) il possesso, in capo al richiedente, dei terreni oggetto dell’istanza di legittimazione;
- b) il ritenuto “carattere discrezionale del potere di assentire la legittimazione” ed il “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”.

Il provvedimento di diniego impugnato in primo grado, dopo aver ripercorso la precedente vicenda giurisdizionale, e dopo aver rilevato che la citata sentenza resa in grado di appello sul precedente diniego faceva “salve le ulteriori determinazioni dell’Amministrazione”, espone un’interpretazione

”costituzionalmente orientata” del potere *de quo*, nel senso della eccezionalità delle forme di riduzione dell’uso civico dei terreni in questione, ed individua nei termini seguenti l’interesse antagonista all’accoglimento della pretesa dell’odierna appellata: *“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”*.

5. Tale motivazione non deroga, anzitutto, al vincolo conformativo discendente dalla citata sentenza n. 5635/2020, la quale ha chiaramente affermato 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”*.

In sede di riesercizio del potere, si è emendato il vizio del precedente provvedimento, non essendosi l’amministrazione limitata – come nella precedente occasione - all’affermazione di un pregiudiziale *favor* per l’uso civico.

Il provvedimento impugnato in primo grado ha, come rilevato, ponderato comparativamente l’interesse alla legittimazione con gli interessi antagonisti, di natura superindividuale, che invece depongono nel senso dell’uso collettivo del bene, facendo riferimento – a differenza del precedente provvedimento di diniego - a precisi e specifici elementi che nel caso di specie depongono nel senso del rigetto dell’istanza.

La motivazione di tale scelta discrezionale risulta priva di profili di illogicità od irrazionalità, e comunque risulta esente dai vizi dedotti con il ricorso di primo grado.

La richiamata sentenza di questo Consiglio di Stato non ha infatti escluso la sussistenza del potere discrezionale dell'amministrazione in sede di valutazione della domanda di legittimazione all'occupazione di beni gravati da uso civico.

Il giudicato si è formato sulla inidoneità di una motivazione che genericamente affermi la pregiudiziale o tendenziale prevalenza dell'interesse della collettività locale al mantenimento dell'uso civico.

Il che, per le ragioni indicate, non è dato riscontrare nel caso di specie, posto che gli interessi individuati come ostativi rispetto a quello alla legittimazione risultano del tutto conformi al parametro normativo regolante l'istituto dell'uso civico.

In particolare, il vincolo paesaggistico, facendo riferimento all'identità culturale della forma del territorio, legittima l'esigenza rappresentata nel provvedimento di diniego, correlata al patrimonio civico della comunità locale di riferimento.

Il contestato esercizio del potere discrezionale risulta pienamente conforme ai relativi parametri normativi, secondo l'interpretazione degli stessi resa dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (dalla sentenza n. 46 del 1995, alla sentenza n. 113 del 2018, alla sentenza n. 71 del 2020): che, come ha rilevato la dottrina, ha superato la dimensione meramente agraristica degli usi civici, ponendo l'accento sulla funzione paesaggistica ed ambientale dell'istituto.

7. Irrilevanti risultano poi le sopravvenienze fattuali allegare in memoria dal Comune di Arzana: si tratta di elementi successivi allo stato di fatto e di diritto esistente all'atto dell'adozione del provvedimento amministrativo impugnato ed inoltre attengono comunque a profili estranei (in quanto nuovi e diversi rispetto ai motivi del diniego di legittimazione) al dedotto.

8- Il ricorso in appello è pertanto fondato e come tale deve essere accolto, con riforma della sentenza gravata nel senso del rigetto del ricorso di primo grado.

Le spese del doppio grado di giudizio possono essere compensate, in ragione della peculiarità della fattispecie.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello n. 7581 del 2021, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto, in riforma della sentenza gravata, rigetta il ricorso di primo grado.

Spese del doppio grado compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 settembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente

Raffaello Sestini, Consigliere

Ezio Fedullo, Consigliere

Giovanni Tulumello, Consigliere, Estensore

Antonio Massimo Marra, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Giovanni Tulumello**

**IL PRESIDENTE**  
**Luigi Maruotti**

IL SEGRETARIO