

Publicato il 17/05/2022

N. 03906/2022REG.PROV.COLL.  
N. 06690/2017 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 Settima)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 6690 del 2017, proposto da Angelo Colabianchi, rappresentato e difeso dall'avvocato Pietro Federico, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Giovanni Paisiello 27;

*contro*

Asbuc Corvaro Santo Stefano, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Laura Pitoni, Luca Pizzoli, domiciliato presso la Segreteria Iii Sezione Consiglio Di Stato in Roma, piazza Capo di Ferro 13;

*nei confronti*

Regione Lazio, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Rita Santo, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via M. Colonna n. 27;

*e con l'intervento di*

ad adiuvandum:

Loreto Colabianchi, Vincenzo Colabianchi, Maria Di Mario, rappresentati e

difesi dall'avvocato Enrico Gai, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima) n. 08621/2017, resa tra le parti, concernente il provvedimento di legittimazione ai sensi dell'art.9 legge 1766/1927 in materia di usi civici da parte di una A.S.B.U.C.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Lazio e di Asbuc Corvaro Santo Stefano;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 marzo 2022 il Cons. Sergio Zeuli e uditi per le parti gli avvocati Enrico Gai per la parte appellante e Luca Pizzoli per l'appellata ASBUC Corvaro Santo Stefano; nessuno è comparso per l'amministrazione regionale resistente;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1.A sostegno del gravame l'appellante espone le seguenti circostanze: col ricorso di primo grado l'Amministrazione Separata dei Beni di Uso Civico di Corvaro Santo Stefano, provincia di Rieti (ASBUC) aveva ottenuto dal TAR Lazio l'annullamento della determinazione del Direttore del Dipartimento economico della Direzione regionale agricoltura della Regione Lazio dell'8 agosto 2008, n.1881/08, con cui era stata disposta la legittimazione dell'occupazione abusiva del terreno appartenente al demanio civico in favore dell'appellante, previa imposizione di un canone annuo enfiteutico, per una superficie complessiva di H 2.54.20; l'ASBUC aveva originariamente proposto il ricorso dinanzi al Commissario liquidatore regionale degli usi civici sostenendo che il terreno, destinato ad uso civico, non era suscettibile di mutamento di destinazione d'uso, perché,

essendo ascrivibile alla categoria cui alla lettera a) dell'art. 11 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, era esclusivamente utilizzabile come bosco o come pascolo permanente;

con sentenza del Commissario per la liquidazione degli usi civici per le Regioni Lazio, Toscana ed Umbria n. 17 del 4 novembre 2005 il predetto fondo, sito nel territorio del Comune di Borgorose, era stato dichiarato appartenente al demanio collettivo di pertinenza dell'Amministrazione Separata dei Beni di Uso Civico di Corvaro e di Santo Stefano, con conseguente ordine di reintegrazione nel possesso;

- con successiva sentenza della Corte d'Appello di Roma n. 12 del 21 giugno 2007 era dichiarato il difetto di giurisdizione del Commissario regionale in favore del giudice amministrativo.

L'amministrazione separata aveva proposto regolamento di giurisdizione, ma, nelle more, la Regione Lazio-Dipartimento economico e occupazionale-Direzione Regionale Agricoltura, con la determinazione, n. C.1881 dell'8 agosto 2008, oggetto dell'impugnativa, aveva dichiarato la legittimazione della porzione di occupazione abusiva in favore del Colabianchi, ritenendo sussistenti i requisiti specifici condizionanti la legittimazione ai sensi dell'art 9 L. n.1766/27 (occupazione ultradecennale, esistenza di migliorie sostanziali e permanenti, non interruzione della continuità dei terreni).

Avverso tale determinazione l'ASBUC di Corvaro-Santo Stefano deduceva le seguenti censure:

*a) violazione e falsa applicazione dell'articolo 12 della legge 1766 del 1927; travisamento dei fatti, non avendo il provvedimento gravato identificato la categoria di uso civico gravante sul fondo stesso di cui all'articolo 11 della legge 1766 del 1927, previ i dovuti accertamenti, con conseguente vizio motivazionale e travisamento dei fatti; b) violazione di legge, eccesso di potere, omessa motivazione e difetto di istruttoria, in ragione della omessa preventiva cognizione della categoria del bene assoggettato al provvedimento di legittimazione nell'epigrafe indicato il quale, ai sensi della richiamata normativa, deve essere preceduto dalla formale classificazione e determinazione della categoria giuridica di cui alla predetta*

legge 1766 del 1927; c) violazione degli articoli 66 e 71 del d.p.r. 616 del 1977 e dell'articolo 10 della legge 1766 del 1927; incompetenza dell'autorità amministrativa regionale, tenuto conto che il provvedimento regionale gravato aveva di fatto escluso la necessità di adottare il concorrente provvedimento dell'autorità amministrativa statale;

d) violazione falsa applicazione degli articoli 9:10 della legge 1766 del 1927, degli articoli 25 seguenti del regio decreto 332 del 1928; eccesso di potere per inesistenza dei presupposti e difetto di istruttoria, tenuto conto della assenza di una adeguata istruttoria da parte dell'amministrazione regionale in ordine alla sussistenza delle condizioni di cui all'articolo 9 della legge 1766 del 1927 (apporto al fondo di sostanziali permanenti migliorie, non interruzione della continuità dei terreni di demanio civico; occupazione da almeno di 10 anni), peraltro fondata su una relazione del funzionario regionale sopra menzionato, risalente al 29 maggio 2000, ossia ben otto anni prima dell'adozione del provvedimento gravato. Sotto altro profilo, deduceva il difetto di motivazione in ordine alla sussistenza delle riferite condizioni di legge; e) difetto di istruttoria, e difetto dei presupposti; eccesso di potere per contraddittorietà rispetto all'istruttoria giudiziale svolta nel giudizio commissariale; f) illegittimità del provvedimento impugnato per inadeguatezza del canone, travisamento dei fatti, del tutto inadeguato rispetto alla consistenza temporale dell'illegittima occupazione del fondo da parte del Colabianchi.

La sentenza appellata accoglieva il ricorso dell'ASBUC e per l'effetto annullava l'avversata determinazione regionale.

2. Tanto premesso, il Colabianchi deduceva i seguenti vizi verso il provvedimento gravato:

a) erronea motivazione in ordine alla necessità della previa assegnazione a categoria ex art.11 l.1766/1927 rispetto alla emissione del provvedimento di legittimazione di cui all'art.9 stessa legge. violazione degli artt. 11, 14, 29 2° comma l.1766/27 e 37 r.d. n.332/1928. b) omesso esame e carente motivazione in ordine alla documentazione istruttoria in atti.

3. Si costituivano in giudizio sia l'amministrazione intimata che la Regione Lazio. Entrambi presentavano memorie, la prima per contestare l'avverso dedotto, la seconda in adesione all'appello.

4. All'udienza odierna, la causa era spedita in decisione.

## DIRITTO

5. La determinazione del Direttore del Dipartimento economico della Direzione regionale agricoltura della Regione Lazio dell'8 agosto 2008, n.1881/08 ha legittimato l'occupazione abusiva del terreno di proprietà dell'Amministrazione dei beni separata dei beni di uso civico di Corvaro (ASBUC) accogliendo la richiesta presentata dall'appellante.

La normativa sulla cui base è stata emessa la sanatoria è contenuta negli articoli 9 e 11 della legge n.1766 del 1927. Il primo la consente al ricorrere, congiunto, di tre condizioni, e cioè che l'occupante abbia apportato sostanziali e permanenti migliorie al terreno, che la zona occupata non interrompa la continuità di fruizione rispetto ad altri terreni demaniali e che l'occupazione duri almeno da dieci anni.

L'articolo 11, dal canto suo, divide i terreni suscettibili dell'intervento in sanatoria in due categorie a seconda siano utilizzabili come bosco o pascolo permanente o per coltura agraria. Nel primo caso ne subordina l'alienazione o il mutamento di destinazione all'approvazione del Ministero dell'economia.

Per evidenziare la *ratio* dell'ordito normativo ne va ribadita la finalità sanante. Il provvedimento di legittimazione di cui si discute ha infatti, come presupposto di fatto, una precedente ed abusiva occupazione di terreno demaniale. Questo induce a condividere l'opzione interpretativa del giudice di prime cure, secondo cui l'autorità competente, nell'emettere il relativo provvedimento, deve sì comparare i vantaggi connessi alla possibile fruizione collettiva del bene con la pretesa individuale, partendo ciò nondimeno dal presupposto che la sanatoria, implicando una traslazione dal pubblico al privato, rappresenta comunque un'eccezione. Dunque il reintegro della P.A. nel fondo illegittimamente appreso è, o dovrebbe rappresentare, la regola nelle determinazioni che lo riguardano.

5.1. Nel caso di specie l'aspirazione del Colabianchi all'ottenimento del fondo si presentava, pertanto, almeno in linea di principio, recessiva rispetto alle

esigenze sottese al reintegro e quindi l'amministrazione regionale che intendeva accoglierne la richiesta avrebbe dovuto motivare in modo perspicuo, sia sulla sussistenza dei requisiti, e sia sulle ragioni che, a suo parere, consentivano di sanarne l'originario possesso abusivo.

Niente di tutto questo è presente nel provvedimento di cui in premessa che – limitandosi a richiamare in modo sintetico la presenza dei requisiti di legge per la concessione del fondo – non soddisfa alcuno dei suddetti necessari parametri argomentativo-comparativi, tanto più laddove si tenga conto che l'ASBUC di Corvara sostiene che il fondo interessato rientrava nella lett. b) del primo comma dell'art.11 della legge n.1766 citata, ossia che era utilizzabile quale bosco o pascolo, con la conseguenza che l'amministrazione avrebbe dovuto valutare se fosse o meno necessario, per il perfezionamento della procedura, richiedere la prevista autorizzazione al Ministero dell'Economia. Per contro, di questa qualificazione, così come della necessità di detta approvazione non vi è traccia nel provvedimento impugnato che risulta pertanto viziato per difetto di motivazione.

5.2. Analogamente è a dirsi per il riscontrato difetto di istruttoria, soprattutto laddove si ponga mente a quanto rappresentato nella CTU del geometra Angelo Benedetti del 28 febbraio 2003, esperita nel giudizio dinanzi al Commissario agli Usi civici; con quest'ultima si è messa in dubbio la sussistenza di almeno due dei tre requisiti di cui all'art.9 della Legge n.1766 citata, non avendo il consulente riscontrato, né i miglioramenti apportati dal Colabianchi al terreno, né tanto meno la mancanza di interruzione di continuità del demanio collettivo prodotta dall'occupazione abusiva. Alla luce di tali ultime emergenze era dunque non solo opportuno, ma doveroso che l'amministrazione procedesse a più approfonditi accertamenti e si rivela perciò fondato quanto opinato dal giudice di prime cure in merito.

6. 1. Tanto premesso, con il primo motivo di appello, la parte lamenta che la sentenza – erroneamente interpretando l'articolo 9 l.1766 citata – avrebbe censurato l'atto regionale nella parte in cui, prima di assegnarlo all'occupante,

non ha proceduto ad una previa classificazione del fondo. In disparte la considerazione che la sentenza appellata non accenna in questi termini alla questione, si osserva che il motivo sarebbe comunque inconferente dal momento che il giudice di prime cure si è limitato a rilevare un difetto di istruttoria dell'atto, senza contestare l'articolarsi del procedimento che lo ha preceduto.

6.2. Col secondo motivo di appello, si contestano gli esiti cui è pervenuta la C.T.U. disposta dinanzi il Commissario ad usi civici. Anche detto motivo non è conducente, perché il provvedimento impugnato è illegittimo perché non è stato preceduto da un'adeguata istruttoria, non perché giunga a conclusioni errate e contrastanti con gli esiti di detta consulenza.

Si osserva per contro che le risultanze di fatto che emergono da quella consulenza, così come dalle controdeduzioni tecniche rassegnate dall'appellante - senza che sia necessario propendere per le une o per le altre, pur provenendo le seconde, a differenza delle prime, da una parte processuale - semmai confermano che la fattispecie concreta era notevolmente complessa e dunque corroborano il giudizio di insufficienza dell'istruttoria.

7. Questi motivi inducono al rigetto del ricorso. Le spese seguono la soccombenza e vanno liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna l'appellante al pagamento delle spese processuali per questa fase di giudizio, che si liquidano in complessivi euro 2000,00 (euro duemila,00).

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 22 marzo 2022 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Giovagnoli, Presidente

Sergio Zeuli, Consigliere, Estensore

Pietro De Berardinis, Consigliere

Marco Morgantini, Consigliere

Marco Valentini, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**Sergio Zeuli**

**IL PRESIDENTE**

**Roberto Giovagnoli**

**IL SEGRETARIO**