

Respinto il progetto di legittimazione per l'occupazione di alcuni terreni ad uso civico perché l'immobile risulta privo, al momento della presentazione del progetto, delle condizioni per la legittimazione e per la prevalenza dell'interesse paesaggistico, ambientale ed agricolo derivante dall'inclusione dello stesso in una Riserva Naturale

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II *bis* 1° aprile 2026, n. 6109 - Francavilla, pres.; Licheri, est. - Cristofori (avv. Pucci) c. Regione Lazio (avv. Santo) ed a.

Usi civici - Progetto di legittimazione per l'occupazione di alcuni terreni ad uso civico - Immobile privo, al momento della presentazione del progetto, delle condizioni per la legittimazione - Prevalenza dell'interesse paesaggistico, ambientale ed agricolo derivante dall'inclusione dei terreni in una Riserva Naturale

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

Con atto di ricorso notificato e depositato nei termini di rito, la ricorrente impugnava la determinazione della Direzione regionale agricoltura e sovranità alimentare, caccia e pesca, foreste n. G00147 dell'11 gennaio 2024, con cui l'amministrazione regionale respingeva il progetto di legittimazione presentato dalla ricorrente per l'occupazione di alcuni terreni ad uso civico ubicati nel Comune di Caprarola.

In via di fatto, ella esponeva che il perito demaniale nominato dall'amministrazione comunale aveva depositato, in data 17 agosto 2016, un progetto di legittimazione ai sensi dell'art. 9 della legge n. 1766/1927 delle occupazioni di terreni di demanio civico, tra cui anche quelli occupati dalla ricorrente ed estesi per 19.514 mq., distinti in catasto al foglio 18, particelle 6, 228, 229, 230, 231, 232.

Con comunicazione del 18 ottobre 2017, la competente direzione regionale riteneva non legittimabile l'occupazione da parte della ricorrente per *“contrasto con l'articolo 17 comma 6, L.R. 12/2016, a causa della presenza di fabbricati su tali terreni classificati in Catasto come C/6”*, contestualmente chiedendo al perito demaniale ed al Comune di *“verificare la sussistenza dei requisiti di legge per procedere ad una diversa sistemazione del comprensorio occupato dalla signora Cristofori Luciana, quale l'alienazione ai sensi dell'articolo 8 della L.R. 1/86”* nel provvedimento impugnato indicato come *“istituto all'epoca vigente e non ancora dichiarato incostituzionale con sentenza della Corte Costituzionale n. 113 del 30 maggio 2018”*.

Ad essa seguiva, con determinazione del 30 novembre 2017, lo stralcio dal progetto di legittimazione della posizione della ricorrente.

A partire dal 2022, il difensore della ricorrente formulava istanze e diffide per la formale conclusione del procedimento, alle quali l'amministrazione regionale replicava rappresentando che *“l'istituto della legittimazione ha un carattere eccezionale e non può essere concesso su terreni aventi destinazione edificatoria”* e richiedendo la trasmissione di copia dei titoli edilizi abilitativi e delle autorizzazioni paesaggistiche, richiesta a cui il Comune di Caprarola avrebbe fatto seguito *“senza fornire alcun ulteriore chiarimento sulla destinazione d'uso degli immobili e, (...), senza trasmettere copia dei titoli abilitativi edilizi e paesaggistici dei fabbricati”*.

Con nota del 5 ottobre 2023, veniva comunicato il preavviso di rigetto dell'istanza di legittimazione, cui la ricorrente replicava con deduzioni difensive e, infine, veniva emanato il provvedimento avverso.

In esso:

- si riteneva l'occupazione posta in essere dalla ricorrente non legittimabile in quanto sulle particelle 229, 230 e 231 sarebbero stati presenti tre fabbricati sprovvisti di titoli abilitativi e paesaggistici che non avrebbero consentito, ai sensi dell'art. 17, comma 6, lett. a), la legittimazione dell'occupazione;
- il Comune di Caprarola, pur sollecitato, non ha mai prodotto i titoli;
- dalla visura catastale prodotta sarebbe risultato che *“la ruralità dei manufatti è stata richiesta dall'occupatore solo nel 2021, e dunque al momento della istanza di legittimazione e della stesura del progetto tecnico estimativo, nel 2016, non era un requisito pre-esistente”*;
- in ogni caso, *“l'istituto della legittimazione di cui all'art. 9 L. 1766/27”* non sarebbe stato *“più compatibile con il mutato quadro normativo e costituzionale delineato dalla Legge 168/2017 e dalla Corte Costituzionale con sentenza Rep. N. 113/2018”*;
- sarebbe prevalso l'interesse pubblico paesaggistico ed ambientale *“in quanto l'area ricade all'interno della Riserva Naturale del Lago di Vico”*.



Contro il provvedimento in questione, parte ricorrente avanzava tre motivi di doglianza.

Con il primo, ella lamentava la *“Violazione dell’art. 9 della legge n. 1766 del 1927; violazione e falsa applicazione dell’art. 17 della legge regionale n. 12 del 2016; violazione e/o falsa applicazione dell’art. 142, 1° comma, lettera h), del d. lgs. n. 42/2004; violazione e/o falsa applicazione degli artt. 2 e 3 della legge n. 168 del 2017”*, sostenendo che, a differenza di quanto ritenuto dall’amministrazione regionale, la sentenza n. 113/20187 della Corte Costituzionale non avrebbe sancito il superamento (abrogazione) dell’istituto della legittimazione né la sua incompatibilità con la legge n. 168/2017.

Al contrario, successive prese di posizione della giurisprudenza costituzionale (Corte Cost. nn. 71/2020 e 236/2022) avrebbero riconosciuto, incidentalmente ma esplicitamente, la perdurante vigenza dell’istituto della legittimazione dell’occupazione abusiva di terre di demanio civico.

Con il secondo motivo, la ricorrente censurava la *“Violazione dell’art. 3, 6° comma, della legge n. 168 del 2017; violazione e falsa applicazione dell’art. 17, 6° comma, della legge regionale n. 12 del 2016; violazione e falsa applicazione dell’art. 142, 1° comma, lettera h), del d. lgs. n. 42/2004; violazione e falsa applicazione degli artt. 7, commi 4°, 8° e 11°, e 8 della legge regionale n. 29 del 1997; violazione e falsa applicazione dell’art. 8, 3° comma, lettera q), nn. 1 e 2, e dell’art. 8, 4° comma, lettera d), della legge regionale n. 29 del 1997; violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 2° comma, e 4, 3° comma, della legge regionale n. 24/2008; violazione e falsa applicazione dell’art. 3 della legge regionale n. 24/2008; violazione e falsa applicazione dell’art. 167, commi 4° e 5°, del d. lgs. n. 42/2004. Eccesso di potere per difetto di motivazione, carenza d’istruttoria, travisamento dei fatti e disparità di trattamento”*.

In sintesi, essa sosteneva che l’asserita prevalenza dell’interesse paesaggistico, ambientale ed agricolo derivante dall’inclusione nella Riserva Naturale del Lago di Vico, manifestata dal provvedimento avverso, sarebbe indimostrata ed affidata ad affermazioni generiche ed apodittiche.

Viceversa, affermava la ricorrente che l’area da essa occupata sarebbe stata estranea al perimetro della Riserva.

Ad ogni modo, la legittimazione dell’occupazione di terreni di demanio civico posta in essere dalla ricorrente non farebbe comunque venir meno i vincoli paesaggistici, la cui sussistenza permarrrebbe.

Del resto, proseguiva ella, la proposta di legittimazione avanzata sarebbe coerente con la *ratio* di valorizzazione della destinazione agricola del terreno da parte dell’occupatore, giacché l’amministrazione regionale non avrebbe rilevato alcun contrasto tra la situazione del fondo oggetto di richiesta di legittimazione e le misure di salvaguardia della Riserva previste dalla legge istitutiva e comunque, nella valutazione della compatibilità paesaggistica dei fabbricati (rurali) insistenti sopra il fondo oggetto dell’istanza di legittimazione non sarebbero stati coinvolti né l’ente gestore della Riserva né la Direzione paesaggistica regionale né, infine, la Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per l’Area metropolitana di Roma, la provincia di Viterbo e l’Etruria Meridionale.

Con il terzo mezzo di censura, la ricorrente deduceva la *“Violazione dell’art. 17, 6° comma, della legge regionale n. 12 del 2016 ed eccesso di potere per carenza d’istruttoria e travisamento dei fatti”*, sostenendo che la proposta di legittimazione avrebbe recato l’indicazione della destinazione edificatoria dei suoli i quali, pur se collocati in zona omogenea “E” avente destinazione agricola mostrerebbero comunque una, pur limitata, capacità edificatoria.

Ancora, pur essendo innegabile che le caratteristiche di ruralità dei terreni da ella occupati sarebbero state recepite in catasto solamente nel 2021, tale qualità sarebbe comunque desumibile da titoli edilizi preesistenti (quali una CILA del 2019 presentata per interventi di m.s. sul tetto del fabbricato ed un’autorizzazione rilasciata nel 1997 *“per la realizzazione di lavori di rifacimento del manto di copertura del tetto in tegole di muro verso il lato Monte Fogliano in quanto pericolante, nonché degli intonaci esterni”*) e, in ogni caso, i fabbricati preesisterebbero al 1967, giacché la conduzione del terreno risalirebbe almeno agli anni ’60.

Pertanto, secondo la ricorrente, la negazione del carattere di ruralità sarebbe dipesa da un’arbitraria interpretazione dell’art. 17, 6° comma, lettera a), della legge regionale n. 12/2016 *“priva di base nel testo legislativo, secondo la quale la ruralità poteva riconoscersi solo a fabbricati accatastati come D10 e che è smentita dalla stessa annotazione catastale della ruralità per i tre fabbricati di cui si tratta, avvenuta senza alcuna attribuzione alla categoria D10”*.

Con un ultimo mezzo di censura, veniva dedotta la *“Violazione dell’art. 2 della legge n. 241/1990 ed eccesso di potere per travisamento dei fatti e contraddittorietà”*.

A parere della ricorrente, ella non avrebbe avuto alcun onere di impugnare né la nota del 18 ottobre 2017 né la determinazione regionale del 30 novembre successivo, trattandosi di atti endoprocedimentali privi di valenza lesiva, essendosi il procedimento protrattosi sino al 2023.

La Regione Lazio si costituiva in giudizio con memoria di stile.

In vista della discussione nel merito del gravame, l’amministrazione regionale depositava memoria conclusionale e documentazione entro i termini di cui all’art. 73 c.p.a., prendendo per la prima volta posizione nel merito dei fatti di causa. All’udienza pubblica del 10 marzo 2026, parte ricorrente richiamava, a sostegno della perdurante vigenza dell’istituto della legittimazione, l’art. 71 della legge regionale n. 20 del 2025, che trasferisce all’ARSIAL competenze in materia di legittimazione; infine, la causa passava in decisione.

Il gravame, nei termini che seguono, si manifesta infondato.

Infatti, l'affermazione (contenuta nel provvedimento impugnato e ribadita anche nella memoria difensiva dell'amministrazione regionale), secondo cui l'istituto della legittimazione di cui all'art. 9 della legge n. 1766/1927 non sarebbe più compatibile con il mutato quadro normativo e costituzionale delineato dalla legge n. 168/2017 e dalla sentenza n. 113/2018 della Corte Costituzionale, nella sua perentorietà, prova troppo.

Infatti, se è pur vero che, nella sentenza citata, il giudice delle leggi, sia pure *incidenter tantum*, ha preso posizione in ordine all'istituto della legittimazione dei beni civici (ritenendolo, a differenza del mutamento di destinazione e al pari dell'alienazione, incompatibile col regime di indisponibilità dei beni civici, dal momento che, attraverso di essi, si perviene alla "trasformazione del demanio in allodio con conseguente trasferimento del bene in proprietà all'acquirente o al legittimario, attraverso la previa sclassificazione dello stesso"), esso non ne ha, comunque, sancito né l'incostituzionalità (e tanto non avrebbe potuto essere, giacché oggetto di quel giudizio di costituzionalità non erano le disposizioni in materia di legittimazione) né la sopravvenuta incompatibilità con la disciplina successivamente entrata in vigore, circostanze queste che avrebbero, a quel punto, dovuto indurre a sostenere l'abrogazione tacita dell'art. 9 della legge n. 1766/1927, giusta applicazione dell'art. 15 delle disp. prel. al c.c.

Come in seguito precisato dalla stessa giurisprudenza costituzionale (sent. n. 71/2020) la legittimazione – istituto ricompreso nel più ampio genere delle "ipotesi di variazione del patrimonio civico" attraverso cui le occupazioni di terre di uso civico "possono essere legittimate a condizione che l'occupante vi abbia apportato sostanziali e permanenti migliorie; che la zona occupata non interrompa la continuità dei terreni del demanio civico; che l'occupazione duri almeno da dieci anni" – comportando "la trasformazione del bene da demanio ad allodio", costituisce un istituto "tipizzat[o] e conformat[o]" rigorosamente ai requisiti di legge che permeano i procedimenti amministrativi di cui costituiscono l'epilogo. Infatti, "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".

Ancora in seguito la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 236/2022 – nel giudicare illegittima una disciplina legislativa regionale che prevedeva un procedimento semplificato per pervenire, tra l'altro, alla legittimazione di terre di uso civico, in tal modo quindi confermando la perdurante vigenza dell'art. 9 della legge n. 1766 del 1927 – pur riconoscendo che la legge n. 168/2017 si caratterizza per un approccio "fortemente conservativo" riguardo agli usi civici, dall'altro rileva come la legge n. 1766/1927 non sia mai stata abrogata dal nuovo intervento normativo, imponendosi quindi un coordinamento ermeneutico tra le diverse disposizioni, il cui "punto di saldatura fra perpetua destinazione dei beni e liquidazione degli usi civici" veniva individuato "nel mantenimento del vincolo paesaggistico anche all'esito del meccanismo liquidatorio" previsto dall'art. 3, comma 6 della legge n. 168/2017, ritenendo infine che "Un così delicato e complesso raccordo normativo (...) [imponesse] il massimo rigore nella verifica dei presupposti sostanziali che consentono di accedere alla liquidazione degli usi, alla affrancazione del fondo e alla legittimazione delle occupazioni sine titolo, [non consentendo] alcuna ingerenza da parte del legislatore regionale".

In definitiva, non può convenirsi con l'amministrazione regionale nel sostenere che il nuovo quadro normativo di riferimento contenuto nella legge n. 168/2017 abbia determinato la "sopravvenuta incompatibilità dell'istituto della legittimazione".

Invero, esso continua ad essere permanentemente vigente nell'ordinamento, per come disciplinato dal combinato disposto degli artt. 9 della legge n. 1766/1927 (a mente del quale, su domanda degli occupatori, è possibile la legittimazione di occupazione di terre di uso civico a condizione: "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"), 17, comma 6, della L.R. n. 12/2016 (in base al quale "Costituiscono elementi ostativi al rilascio del provvedimento di legittimazione delle occupazioni dei terreni di cui al comma 1: a) la presenza di fabbricati non aventi caratteristiche di ruralità o oggetto di abusivismo edilizio; b) la natura edificatoria dei suoli; c) elementi di interesse pubblico") e fatta salva, anche in caso di legittimazione, la perdurante imposizione del vincolo paesaggistico "anche in caso di liquidazione degli usi civici" (art. 3, comma 6, legge n. 168/2017).

Purtuttavia, deve convenirsi con l'amministrazione resistente nel ritenere che il generale principio di indisponibilità degli usi civici incontra nell'istituto (pure tuttora vigente) della legittimazione un'istanza di segno ad esso diametralmente contrario, di carattere eccezionale e del tutto discrezionale, dei cui presupposti applicativi si deve predicare un vaglio estremamente rigoroso e coerente con la *ratio* di generale indisponibilità che permea la normativa vigente in materia.

Conclusione questa che trova conforto, del resto, nella giurisprudenza costituzionale sopra citata, che ha avuto modo di riconoscere come l'istituto della legittimazione afferisca ad un'ipotesi di trasferimento in proprietà del bene oggetto di uso civico "eccezionale e tassativa", interpretato "con rigorosi criteri restrittivi dal giudice della nomofilachia, che ne ha sovente equiparato i caratteri e gli effetti alla sdemianializzazione vera e propria" (Corte cost. n. 113/2018).

In altre parole, la legittimazione ex art. 9 della legge n. 1766/1927, ancorché istituto non abrogato – neppure tacitamente – dalla legge n. 168/2017, è una fattispecie astratta attraverso la quale si perviene, per utilizzare le espressioni impiegate da Corte Cost. n. 71/2020, alla variazione del regime giuridico dei beni gravati da usi civici mediante trasformazione del

bene da demanio ad allodio e che, per essere ricondotto ad unità sistematica con la disciplina sopravvenuta, impone un'interpretazione restrittiva delle norme che ne prevedono i relativi presupposti ed un vaglio rigoroso della sussistenza dei medesimi.

D'altronde, ad analoga considerazione è pervenuto anche il Giudice amministrativo d'appello, secondo il quale “né l'alienazione né la legittimazione rappresentano un obbligo per l'Amministrazione, non potendosi configurare alcun diritto soggettivo in tal senso in capo all'occupante abusivo.

Ed invero, quella del privato alla legittimazione consiste in una semplice aspettativa, come affermato più volte dalla costante giurisprudenza, secondo cui la domanda di legittimazione di un fondo di uso civico introduce una questione di interesse legittimo, poiché il provvedimento amministrativo di legittimazione dell'avvenuta occupazione di terre di demanio civico ha natura concessoria e presenta, quindi, profili di ampia discrezionalità dell'autorità pubblica, la quale deve costantemente porre in considerazione preminente l'interesse pubblico, quand'anche ricorrano le condizioni stabilite dall'art. 9 della L. n. 1766 del 1927” (Cons. St., sez. V, n. 1800/2024).

Nel caso di specie, come correttamente evidenziato dalla difesa dell'amministrazione resistente, l'immobile risultava privo, al momento della presentazione del progetto, delle condizioni per la legittimazione previste dall'art. 17, comma 6, lett. a) e b) della L.R. n. 12/2016, ovvero la ruralità dei manufatti insistenti sulle aree (caratteristica acquisita solo nel 2021) e la regolarità edilizia e paesaggistica dei manufatti.

Né, tantomeno, tale prova avrebbe potuto ricavarsi dalla CILA del 2019 o dall'autorizzazione rilasciata nel 1997 per interventi di manutenzione straordinaria del tetto.

Tali documenti, peraltro neppure allegati agli atti di causa da parte della ricorrente, lungi dal costituire dimostrazione, presuppongono la legittimità delle preesistenze, prova che incombe sul privato interessato a dimostrare la legittimità urbanistico edilizia del proprio *opus* e che, se da un lato può condurre ad un temperamento del rigoroso onere probatorio “secondo ragionevolezza” nei casi in cui il privato porti a sostegno della propria tesi sulla realizzazione dell'intervento prima di una certa data elementi rilevanti (ad esempio, aerofotogrammetrie, dichiarazioni sostitutive di edificazione o altre certificazioni attestanti fatti o circostanze rilevanti) e la pubblica amministrazione, non analizzi debitamente tali elementi o vi siano elementi incerti in ordine alla presumibile data della realizzazione del manufatto privo di titolo edilizio (cfr. Cons. St., sez. VI, n. 2187/2024), dall'altro non può mai giungere a sollevare del tutto il privato da siffatto onere, specie allorché egli affermi l'antiorità dell'opera all'entrata in vigore della legge n. 765/1967, e tanto in applicazione del principio generale di cui all'art. 2697 c.c. (*ex multis*, Cons. St., sez. VI, n. 23/2018).

Inoltre, benché l'acclarata assenza di ruralità e di regolarità urbanistico-edilizia dei manufatti siano ragioni di per sé sufficienti a negare la ricorrenza, nel caso di specie, dei presupposti per la positiva conclusione della richiesta di legittimazione dell'occupazione *sine titulo* di terre ad uso civico, va comunque rilevata anche l'infondatezza delle ragioni di ricorso inerenti all'asserita esclusione del fondo occupato dalla ricorrente dal perimetro della Riserva Naturale del Lago di Vico.

Detta circostanza, infatti, è smentita *per tabulas* proprio dalla relazione del perito demaniale che ha dato avvio al procedimento concluso con il provvedimento avverso, il che, del resto, rende comunque contraddittoria la censura di mancata valutazione della compatibilità della legittimazione con un vincolo paesaggistico che la stessa ricorrente nega essere esistente sul fondo.

Va da sé che l'inclusione dell'area nel perimetro della Riserva Naturale non fa che corroborare, anziché negarle, le ragioni di incompatibilità con l'interesse pubblico della legittimazione dell'occupazione posta in essere dalla ricorrente.

In conclusione, il gravame proposto è infondato e va respinto, l'esame dell'infondatezza nel merito delle pretese di parte ricorrente rendendo così superfluo interrogarsi in ordine alla mancata, tempestiva, impugnazione della nota regionale del 18 ottobre 2017 ed in ordine, quindi, alla definitività delle statuizioni ivi contenute.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano, in favore della Regione Lazio, nella misura indicata in dispositivo.

Nulla per le spese nei confronti del Comune di Caprarola, non costituitosi in giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna parte ricorrente al pagamento delle spese di lite in favore della Regione Lazio, che si liquidano in Euro 3.000,00, oltre accessori di legge.

Nulla per le spese nei confronti del Comune di Caprarola.

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

(*Omissis*)