

# usicivici/demanio

beni comuni, proprietà collettive, diritto demaniale e delle risorse naturali

[usicivici.wordpress.com](http://usicivici.wordpress.com)

## Giurisprudenza

**Cons. Stato Sez. VI, Sent., 28-01-2011, n. 653**

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1710 del 2006, proposto dal Comune di Gallipoli, rappresentato e difeso dagli avvocati Raffaele Bifulco e Cesare Pellegrini, con domicilio eletto presso Raffaele Bifulco in Roma, via Ezio 19;

contro

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Capitaneria di Porto di Gallipoli - Ufficio del Genio Civile per le opere marittime, Ministero dell'economia e delle finanze - Agenzia del Demanio di Lecce, in persona dei legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Regione Puglia n.c;

Azienda Agricola V.P.T.;

nei confronti di

C.A., rappresentato e difeso dall'avv. Gianluigi Pellegrino, con domicilio eletto presso Gianluigi Pellegrino in Roma, corso del Rinascimento, 11;

H.A. n.c.;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. PUGLIA - SEZ. STACCATA DI LECCE: SEZIONE I n. 04527/2005, resa tra le parti, concernente CONCESSIONE DEMANIALE PER REALIZZAZIONE PUNTO DI RISTORO TURISTICO

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

[usicivici.wordpress.com](http://usicivici.wordpress.com)

(c) Raffaele Volante. Tutti i diritti riservati.

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 dicembre 2010 il Consigliere Maurizio Meschino e uditi per le parti l'avvocato Buccellato per delega dell'avvocato Bifulco, l'avvocato dello Stato Borgo e l'avvocato Giovanni Pellegrino per delega dell'avvocato Gianluigi Pellegrino;

### **Svolgimento del processo**

1. Il Comune di Gallipoli, con ricorso n. 479 del 2005 proposto al Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, ha chiesto l'annullamento della nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti Capitaneria di Porto di Gallipoli prot. DEM/706 dell' 11 gennaio 2005, acquisita al protocollo del Comune di Gallipoli in data 13 gennaio 2005, avente ad oggetto "Comune di Gallipoli - Terreni intestati al Pubblico Demanio Marittimo rivendicati dall'Amministrazione Comunale"; della concessione demaniale n. 05 del Registro concessioni anno 2005 - e n. 8 del Repertorio, rilasciata dalla Capitaneria di Porto di Gallipoli in data 17 febbraio 2005, in favore del Sig. C. Andrea; della nota dell' Agenzia del Demanio - filiale Puglia - Ufficio di Lecce, in data 25 novembre 2004, prot. 2004/28429/ULE ad oggetto: "Il Comune di Gallipoli -Località Torre San Giovanni alla Pedata - Richiesta concessione demaniale per la realizzazione di un punto di ristoro ricettivo turistico - Ditta C. Andrea - Area di competenza Statale ai sensi del DPCM 21.12.1995"; della nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - ufficio del Genio Civile per le Opere Marittime di Bari, prot. n. 1953, in data 28 giugno 2004, avente ad oggetto: "Comune di Gallipoli Località Terre San Giovanni alla Pedata - Richiesta concessione demaniale per la realizzazione di un punto di ristoro ricettivo turistico Ditta C. Andrea - Area di competenza Statale ai sensi del DPCM 21.12.1995"; nonché, ove occorra: del D.P.C.M. 21 dicembre 1995, dell'eventuale concessione demaniale non conosciuta rilasciata dalla Capitaneria di Porto di Gallipoli alla Ditta Agricola V.T., dell'eventuale concessione demaniale marittima rilasciata alla Ditta H.A.; di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale.

2. Il Tribunale amministrativo regionale, Sezione I di Lecce, con sentenza n. 4257 del 2005, ha respinto il ricorso, compensando tra le parti le spese del giudizio.

3. Con l'appello in epigrafe è chiesto l'annullamento della sentenza di primo grado, con istanza cautelare di sospensione. L'istanza cautelare è stata respinta con ordinanza 21 marzo 2006, n. 1437.

Gli intimati Ministero delle infrastrutture e trasporti - Capitaneria di Porto di Gallipoli e Ministero dell'economia e delle finanze e l'intimato Sign. Andrea C., con il controricorso hanno presentato appello incidentale chiedendo la riforma in parte qua della sentenza di primo grado e, per l'effetto, la dichiarazione del difetto di giurisdizione del giudice amministrativo.

4. All'udienza del 6 luglio 2010 la trattazione della causa è stata rinviata a data da destinarsi.

5. All'udienza del 17 dicembre 2010 la causa è stata trattenuta per la decisione.

## **Motivi della decisione**

### 1. Nella sentenza di primo grado:

in via preliminare si richiama che la controversia verte sulla legittimità degli atti della Capitaneria di Porto di Gallipoli relativi alla concessione a terzi di beni immobili che, secondo l'Amministrazione comunale, sarebbero gravati da usi civici e perciò non in disponibilità della Capitaneria, e si prescinde dalle eccezioni sollevate di inammissibilità e di tardività del ricorso, essendo il ricorso infondato nel merito;

si esamina invece l'eccezione di difetto di giurisdizione, anche sollevata dalle parti resistenti, e si dichiara che la giurisdizione sulla controversia spetta al giudice amministrativo, poiché si verte sulla legittimità della impugnata concessione demaniale e non sull'appartenenza dell'area a una collettività civica, ponendosi quindi la sottesa situazione proprietaria come questione in tema di diritti soggettivi che si innesta sul processo amministrativo in via incidentale, su cui ci si pronuncia perciò senza valore extra processuale al solo fine della soluzione della vertenza principale;

si rileva quindi, in punto di fatto, l'inesistenza di un titolo valido per qualificare i beni in questione come gravati da uso civico, alla luce dei documenti sulla procedura che si è svolta per la delimitazione delle aree demaniali, nel cui ambito non si rinviene un atto formale idoneo a dimostrare sul piano catastale e dei Registri immobiliari la inclusione dei beni tra quelli gravati da uso civico; ma si ricavano, al contrario, elementi atti a sostenere la demanialità delle aree in questione in base alla natura morfologica del terreno, all'idoneità al soddisfacimento ai pubblici usi del mare e in particolare, alle stesse risultanze dei Registri immobiliari e catastali (pur nella consapevolezza del valore ricognitivo e non costitutivo delle mappe catastali), dovendosi concludere che la detta procedura di delimitazione non ha comportato la sdemanializzazione delle aree;

sulla base di quanto considerato il ricorso è respinto.

2. Negli appelli incidentali si censura la sentenza di primo grado anzitutto con riguardo alla pronuncia sulla questione di giurisdizione. Oggetto del giudizio è infatti l'accertamento della qualità giuridica dei suoli poiché le censure del Comune di Gallipoli, in primo grado come nel presente giudizio, si risolvono nella negazione della natura demaniale marittima delle aree di cui si tratta, deducendo la nullità degli atti impugnati poiché riferiti ad aree aventi qualità diversa da quella affermata; la causa petendi dell'impugnazione giurisdizionale consiste perciò nella asserita violazione del diritto di proprietà vantato dal Comune di Gallipoli su beni gravati da usi civici, che è questione pregiudiziale non in senso logico ma tecnico, non spettando la giurisdizione su di essa, di conseguenza, al giudice amministrativo, ma al giudice ordinario, ovvero alla competenza esclusiva del commissario liquidatore degli usi civici, ai sensi dell'art. 29 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, vertendosi nella specie sulla stessa esistenza o meno di un diritto di uso civico sul bene assentito in concessione e sulla sua natura ed estensione.

Quanto al merito, in particolare nell'appello incidentale proposto dall'intimato sign. C., si afferma comunque la correttezza della sentenza di primo grado per aver escluso l'esistenza di un titolo valido a qualificare come gravate da uso civico le aree date in

concessione.

3. Nell'appello principale si censura la sentenza di primo grado per avere affermato la demanialità dell'area in questione trascurando che essa risulta, invece, chiaramente esclusa dal verbale di delimitazione delle aree demaniali nel Comune di Gallipoli del 23 ottobre 1972, redatto e firmato da tutti i convenuti e quindi approvato dalla Direzione marittima di Bari, di concerto con l'Intendenza di Finanza di Lecce, essendo inoltre erronea la conferma della detta demanialità sulla base del richiamo della natura morfologica del terreno e dei pubblici usi del mare, trattandosi di siti distanti dal mare e non serventi ai detti usi.

Si deve poi richiamare che:

- i beni in questione non sono disponibili da parte della Capitaneria di Porto di Gallipoli perché gravati da uso civico, e perciò beni di proprietà della collettività che il Comune rappresenta, soltanto eccezionalmente alienabili ovvero oggetto di cambio di destinazione d'uso, se necessario per soddisfare interessi pubblici di pari grado, non usucapibili, e vincolati nella destinazione;

- in questo quadro si evidenzia l'illegittimità dei provvedimenti impugnati, con riferimento in particolare: alla nota della Capitaneria, prot. Dem/706 dell'11 gennaio 2005, in cui nonostante il Comune di Gallipoli avesse espresso parere negativo sulle richieste concessioni (C. e T.), diffidando la Capitaneria a non disporre dei beni in questione gravati da uso civico, si afferma che il Comune non ha sollevato questioni di compatibilità con lo strumento urbanistico avendo perciò reso parere favorevole, con evidente violazione degli articoli 3 e 10 della legge 7 agosto 1990, n. 241, per difetto di motivazione e vanificazione della partecipazione procedimentale; alla parte in cui, nello stesso provvedimento, si richiama il "contenuto della nota prot. n. 23517, in data 15 dicembre 1999 dell'Ufficio del Territorio di Lecce", anche impugnata, in cui è riconosciuto che i terreni interessati sono di uso civico; alla parte in cui i provvedimenti richiamano il D.P.C.M. 21 dicembre 1995 ("Identificazione delle aree demaniali escluse dalla delega alle Regioni ai sensi dell'art. 59 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616"), poiché con questo sono individuate le aree demaniali marittime di preminente interesse nazionale riguardo agli interessi di sicurezza dello Stato e per l'esercizio delle connesse funzioni amministrative, non avendo fondamento una interpretazione estensiva di tale qualità anche ai territori di uso civico, dovendosi chiedere, altrimenti, l'annullamento del detto D.P.C.M. per il suo contrasto con l'art. 58 del d.P.R. 15 febbraio 1952, n. 328, così come esso risulta in contrasto con la legge regionale della Puglia 28 gennaio 1998, n. 7, che riserva alla Regione le funzioni amministrative in materia di usi civici; alla sussistenza del vizio di sviamento di potere nel rilascio delle concessioni da parte della Capitaneria in quanto a compiuta conoscenza degli usi civici gravanti sui beni, non avendo nulla excepto alla pubblicazione dell'inventario dei beni civici fatta dal Comune di Gallipoli nell'anno 2002; al contrasto dell'azione amministrativa censurata con l'art. 2 dello Statuto della Regione Puglia, che sancisce la protezione dell'identità del territorio regionale.

4. Si esamina preliminarmente l'eccezione di difetto di giurisdizione proposta con gli appelli incidentali.

L'eccezione è fondata.

Infatti i motivi del ricorso di primo grado avverso gli atti impugnati, nonché quelli proposti con l'appello in esame, sono espressamente fondati dal Comune ricorrente sull'affermazione del presupposto della inclusione del terreno oggetto della concessione in questione tra quelli qualificati di uso civico comunale, che di conseguenza, si afferma nei ricorsi, sono del tutto indisponibili da parte della Capitaneria di Porto.

La rivendicazione di tale qualità del terreno come presupposto e motivazione dell'azione del Comune ricorrente risulta altresì avvalorata in modo chiaro dall'insieme di documenti e atti depositati in giudizio dal Comune (risalenti al 1969) a sostegno dell'impugnazione dei provvedimenti della Capitaneria di Porto di Gallipoli e, infine, da quanto esposto nella nota del Comune stesso, n. 42779 del 10 novembre 2004, indirizzata alla detta Capitaneria e, per conoscenza, al sign. C., recante parere negativo al rilascio della concessione a favore di questi, in cui si motiva "ritenendo che Codesta Capitaneria di Porto di Gallipoli, non può in alcun modo disporre l'attivazione di alcuna istruttoria finalizzata a concedere a terzi beni gravati da uso civico, poiché tale demanio, deve essere gestito dall'Amministrazione comunale", con diffida alla Capitaneria, in conseguenza, "a non disporre" dei detti beni.

L'illegittimità della concessione rilasciata dalla Capitaneria, come degli atti connessi, è quindi asserita dal Comune quale diretta conseguenza del non riconoscimento dell'uso civico gravante sul terreno assegnato; la qualità del terreno non costituisce perciò elemento di una più complessa fattispecie controversa definita da componenti proprie ed ulteriori, venendo contestato il provvedimento concessorio in quanto interamente fondato sulla pretesa insussistenza di tale qualità e correlando il Comune a tale contestazione, preliminare e determinante, ogni altro motivo di censura. L'accertamento pregiudiziale al riguardo assume quindi valore in sé, e non efficacia circoscritta al giudizio di cui è causa, cui non si darebbe luogo in caso di accertamento favorevole per il Comune, rientrando di conseguenza nell'ambito della giurisdizione deputata all'accertamento dei diritti di uso civico in sede di cognizione delle relative controversie che, ai sensi dell'art. 29 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, appartiene ai commissari per la liquidazione degli usi civici (Cass., SS.UU., 27 marzo 2009, n. 7429; Cons. Stato, V, 8 febbraio 2005, n. 346).

5. Per quanto considerato vanno accolti gli appelli incidentali quanto all'eccezione di difetto di giurisdizione in essi proposta e, in riforma della sentenza impugnata, va dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo a conoscere del ricorso di primo grado n. 479 del 2005 che è quindi inammissibile e, per l'effetto, va dichiarato inammissibile l'appello principale.

Il giudizio può dunque essere riproposto innanzi al commissario liquidatore degli usi civici entro il termine perentorio di tre mesi dal passaggio in giudicato della presente sentenza.

Sussistono motivi per la compensazione delle spese del giudizio.

**P.Q.M.**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

accoglie gli appelli incidentali nei sensi di cui in motivazione, e, in riforma della sentenza gravata, dichiara il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo sul ricorso di primo grado n. 479 del 2005 che è quindi inammissibile e, per l'effetto, dichiara inammissibile l'appello principale.

Fissa il termine indicato al punto 5 della parte in diritto della motivazione per la riproposizione del giudizio innanzi al commissario liquidatore degli usi civici.

Spese compensate.

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