

usicivici/demanio/risorse

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

usicivici.it

Giurisprudenza

Consiglio di Stato Sez. IV, Sentenza 12 febbraio 2015, n. 744

sul ricorso in appello nr. 10324 del 2011, proposto da MARA S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv.ti Antonio Lamberti e Isabella Loiodice, con domicilio eletto presso quest'ultima in Roma, via Ombrone, 12/B,

contro

- la REGIONE CALABRIA, in persona del Presidente pro tempore, non costituita;
- il COMUNE DI PRAIA A MARE, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Enrico Romano, con domicilio eletto presso l'avv. Stefania Jasonna in Roma, via A. Kircher, 7;

nei confronti di

signora R.C., non costituita,

per l'annullamento e la riforma

della sentenza nr. 934 del 29 giugno 2011, pronunciata dalla Prima Sezione del T.A.R. della Calabria, che ha respinto il ricorso formulato dall'odierna appellante per l'annullamento: 1) della Delib. n. 380 del 19 dicembre 2008 della Giunta Comunale di Praia a Mare avente a oggetto: "Rigetto istanza di liquidazione usi civici immobili siti su Isola di Dino. Società Mara"; 2) degli atti preordinati, connessi e consequenziali tra i quali: a) la proposta della delibera sub 1) nella stessa contenuta; b) la nota nr. 23595 del 24 dicembre 2008 di comunicazione alla ricorrente della delibera sub 1); c) la nota in data 30 dicembre 2008, prot. 20251, contenente il preavviso alla ricorrente di rigetto della sua istanza, atti tutti a firma del Responsabile dell'Area Urbanistica del Comune di Praia a Mare; d) quatenus opus, la Delib.G.R. della Calabria nr. 201 del 1 marzo 2005.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Praia a Mare;

Viste le memorie prodotte dalla ricorrente (in data 14 giugno 2014) e dal Comune (in data 13 giugno 2014) a sostegno delle rispettive difese;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, all'udienza pubblica del giorno 20 gennaio 2015, il Consigliere Raffaele Greco;

Uditi l'avv. Loiodice per la appellante e l'avv. Clarizia, su delega dell'avv. Romano, per il Comune;

Svolgimento del processo

La società Mara S.r.l. ha proposto appello per la riforma della sentenza con la quale il T.A.R. della Calabria ha respinto il ricorso con cui la medesima istante aveva chiesto l'annullamento della delibera della Giunta Comunale di Praia a Mare avente a oggetto: "Rigetto istanza di liquidazione usi civici immobili siti su Isola di Dino. Ditta: Società Mara" e degli atti preordinati, connessi e consequenziali.

A sostegno dell'appello la ricorrente ha articolato i seguenti motivi :

1) error in iudicando per violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 14, 17, 26 e 27 della L.R. della Calabria 21 agosto 2007, n. 18, e ss.mm.ii. e dell'art. 1 della L.R. della Calabria 27 marzo 2008, n. 7, e ss.mm.ii.; violazione dell'art. 3 della L. 7 agosto 1990, n. 241; eccesso di potere per difetto dei presupposti ed errore in quelli assunti; violazione del principio di leale collaborazione; difetto di istruttoria e di motivazione, illogicità, manifesta ingiustizia (con riguardo alla errata interpretazione della L.R. n. 18 del 2007 da parte del T.A.R., laddove non si è colta la finalità a cui è preordinato l'ordito legislativo, ossia quella di tutelare e valorizzare i diritti di uso civico ove esistenti ed effettivamente esercitati, nonché quella di favorire la liberazione della proprietà privata dalle situazioni di gravami solo formali attraverso un procedimento in forma semplificata a struttura vincolata, e all'illegittimità dell'agire comunale il quale ha manifestamente violato l'obbligo di accertamento tecnico dello stato dei luoghi prima di decidere in ordine alla liquidazione o meno di uso civico, esercitando un potere discrezionale illegittimo culminato in un provvedimento di diniego privo di motivazione);

2) error in procedendo et in iudicando per violazione della L. 16 giugno 1927, n. 1766; violazione e falsa applicazione degli artt. 17, 26 e 27 della L.R. n. 18 del 2008 e dell'art. 1 della L.R. n. 7 del 2008; eccesso di potere, errore per difetto dei presupposti ed errore in quelli assunti, vizio dell'istruttoria, illogicità, travisamento dei fatti, falsa ed errata rappresentazione della realtà in relazione all'accertamento dell'esistenza degli usi civici sull'Isola di Dino (relativamente alla illegittimità della Delib.G.R. Calabria nr. 201 del 1 marzo 2005, impositiva di usi civici sull'Isola di Dino, ex art. 11 della L. n. 1766 del 1927, e della delibera del Comune di Praia a Mare di rigetto dell'istanza della ricorrente, che la fa propria, assumendola a contenuto determinante delle proprie statuizioni).

Si è costituito in giudizio il Comune di Praia a mare, opponendosi all'accoglimento.

Entrambe le parti, mediante memorie difensive, hanno poi insistito nelle rispettive tesi: il Comune ha, in particolare, sollevato istanza di sospensione del giudizio ex art. 295 cod. proc. civ., per la pendenza, innanzi allo stesso T.A.R. della Calabria, di altro giudizio proposto dall'attuale appellante con il quale è stata impugnata la deliberazione nr. 201 del 1 marzo 2005, impositiva del vincolo di uso civico sull'intera Isola di Dino; l'attuale istante ha, invece, prodotto una consulenza tecnica di parte sullo stato dei luoghi dell'Isola di Dino dalla quale risulterebbe inverosimile la possibilità di praticare pascolo sull'Isola stessa a causa delle difficoltà legate all'accesso all'area e all'esiguità del territorio che rendono oggi insostenibile sul piano economico finanziario e dal punto di vista funzionale l'attività di pascolo, a dimostrazione della inutilità del vincolo dell'uso civico sulla stessa isola.

All'udienza pubblica del 20 gennaio 2015 la causa è stata trattenuta in decisione.

Motivi della decisione

1. L'odierna appellante, società Mara S.r.l., assume di essere proprietaria di una pluralità di immobili siti nell'Isola di Dino e di essere nel pieno e pacifico possesso di detti immobili dalla data dei singoli acquisti, proseguendo il possesso già esercitato in precedenza dalla dante causa Isola di Dino S.r.l., a suo tempo divenuta proprietaria dell'intera isola in forza di contratto di compravendita stipulato con il Comune di Praia a Mare in data 11 settembre 1962.

Tale contratto prevedeva molteplici condizioni e servitù in favore della cittadinanza, tra le quali il diritto di approdo e attracco, il diritto di passaggio su strade e piazze e l'impegno della società di realizzare un centro di attrazione internazionale.

2. Con deliberazione comunale nr. 47 del 13 dicembre 1966, il Comune e la società Isola di Dino S.r.l. hanno stabilito la cancellazione di tutti i vincoli previsti nell'atto di compravendita.

3. Successivamente la Regione Calabria, con deliberazione nr. 201 del 1 marzo 2005, approvando un'apposita relazione istruttoria demaniale, ha dichiarato che il territorio dell'intera Isola di Dino "è gravato da usi civici" disponendone l'assegnazione, ai sensi dell'art. 11 della L. 16 giugno 1927, n. 1766, alla categoria "a".

4. Con successiva L.R. 21 agosto 2007, n. 18, è stato disciplinato, tra l'altro, il procedimento di liquidazione del gravame consistente nel diritto di uso civico, al fine di consentire la liberazione del bene del privato.

5. Proprio ai sensi delle disposizioni di tale legge, l'attuale istante ha presentato, in data 2 ottobre 2008, istanza semplificata al fine di ottenere la liquidazione degli usi civicogravanti, in forza della citata deliberazione regionale nr. 201 del 2005, sull'Isola di Dino, e, conseguentemente, sugli immobili di sua proprietà.

6. Il Comune di Praia a Mare, con deliberazione nr. 380 del 19 dicembre 2008, ha respinto la detta istanza.

7. La società richiedente ha, pertanto, impugnato innanzi al T.A.R. della Calabria la delibera testé citata e gli atti ad essa preordinati, connessi e consequenziali,

articolando due motivi di diritto, riproposti anche nel presente grado di appello.

8. Con la sentenza in epigrafe, il giudice adito:

- ha, innanzi tutto, respinto l'eccezione preliminare di inammissibilità sollevata dal Comune in virtù della pretesa omessa notifica del ricorso alla Regione Calabria;

- ha poi escluso la sussistenza di ragioni di pregiudizialità idonee a giustificare la sospensione del giudizio, in attesa della definizione di quello avente ad oggetto la deliberazione della Regione nr. 201 del 2005;

- nel merito ha respinto il ricorso, specificando che la finalità della L.R. n. 18 del 2007 è la tutela e la valorizzazione dei terreni di uso civico, i quali costituiscono anche strumento per la salvaguardia ambientale e culturale, di modo che la rilevata particolarità del territorio dell'intera Isola di Dino, evidenziata nel provvedimento comunale impugnato e censurata dalla ricorrente, non si poneva in contrasto con le finalità perseguite dalla legge stessa ma, anzi, ne forniva corretta attuazione.

Inoltre, il primo giudice ha affermato che l'insieme di funzioni amministrative, spettanti ai Comuni sulla base del disposto normativo di cui alla L.R. n. 18 del 2007, postulava necessariamente una fase di valutazione dell'interesse pubblico in ordine al mantenimento del vincolo di uso civico sui terreni interessati e, pertanto, una valutazione discrezionale delle istanze tese ad ottenere la liquidazione; ha aggiunto, poi, che la deliberazione comunale nr. 380 del 2008, per quanto in maniera sicuramente sintetica, aveva fornito contezza delle ragioni poste alla base del diniego di liquidazione da essa disposto (la prevalenza dell'interesse pubblico al mantenimento del diritto di uso civico, in considerazione della particolarità dell'intera Isola di Dino, e il fatto che non fossero intervenuti atti o eventi successivi alla deliberazione regionale tali da giustificare l'accoglimento della domanda di liquidazione proposta dalla società ricorrente).

Infine, il T.A.R. ha respinto il secondo motivo di ricorso statuendo che la deliberazione regionale nr. 201 del 2005, con la quale l'intera Isola di Dino era stata dichiarata gravata da usi civici, restava irrilevante rispetto al provvedimento impugnato, il quale atteneva alla mancata liquidazione degli usi civici: in altri termini, il provvedimento comunale impugnato non aveva fondato la propria motivazione sulla deliberazione regionale, ma sul mancato successivo intervento di fatti rilevanti che giustificassero la chiesta liquidazione.

Si è aggiunto, altresì, che ove la ricorrente avesse, invece, inteso contestare proprio l'accertamento della sussistenza del vincolo di uso civico come risultante dalla deliberazione regionale, il ricorso sarebbe stato irricevibile per tardività, considerato che già all'epoca della presentazione della istanza al Comune resistente, il 2 ottobre 2008, la ricorrente era a perfetta conoscenza della deliberazione regionale nr. 201 del 2005.

9. La società Mara S.r.l. ha impugnato la predetta sentenza, ritenendola errata ed ingiusta per le ragioni esposte nella narrativa in fatto.

10. Tutto ciò premesso e considerato, va preliminarmente respinta l'istanza di

sospensione del giudizio formulata, anche nel presente grado, dal Comune di Praia a Mare in ragione della pretesa pregiudizialità del ricorso nr. 934 del 2009, con il quale la medesima società odierna appellante ha impugnato dinanzi al T.A.R. della Calabria la deliberazione nr. 201 del 2005, impositiva del vincolo di uso civico sull'intera Isola di Dino, ivi compresi gli immobili di proprietà della istante.

Ed invero, appare evidente l'insussistenza nella specie della pregiudizialità invocata dal Comune, ancorché la decisione di ciascun ricorso sia suscettibile di incidere sull'interesse che assiste l'altro.

Infatti, se fosse annullata la citata Delib. n. 201 del 2005, verrebbe meno l'interesse dell'istante alla procedura di liquidazione degli usi civici di cui si tratta nel presente giudizio; al contrario, se fosse accolto il presente ricorso, e conseguentemente si dovesse procedere alla liquidazione nel senso richiesto dalla società odierna appellante, verrebbe meno ogni suo interesse all'impugnativa dell'originaria Delib. n. 201 del 2005.

Trattasi di vicende comunque destinate a svolgersi a valle del primo dei due giudizi che si definirà, senza però che fra di essi si configuri quel nesso di necessaria pregiudizialità che può imporre la sospensione a norma dell'art. 295 cod. proc. civ.

10. Nel merito, l'appello è infondato e va conseguentemente respinto.

11. Più specificamente, principiando dal primo motivo di appello, questo nella sua sostanza, si articola in due distinte subcensure:

a) primariamente, si assume che il T.A.R. avrebbe errato nel ritenere che, ai sensi della L.R. n. 18 del 2007, sussista in capo al Comune un potere di valutazione discrezionale relativamente alla concessione o meno della liquidazione, sostenendo al contrario che, a fronte dell'accertamento dei presupposti richiesti dalla legge, non sarebbe consentito all'Amministrazione alcun margine di apprezzamento, essendo la medesima vincolata a disporre la liquidazione richiesta;

b) in secondo luogo, si lamenta l'insufficienza e l'inadeguatezza della motivazione adottata nella specie a sostegno del diniego.

1.1. Quanto al primo profilo, la Sezione ritiene corretta la ricostruzione proposta dall'Amministrazione comunale e fatta propria dal giudice di prime cure.

Innanzitutto, la più volte citata L.R. n. 18 del 2007 risulta, fin dalla sua rubrica, chiaramente intesa a un generale riordino della materia degli usi civici, in cui la liquidazione di questi, disciplinata dall'art. 17, è solo un aspetto di tutte le fasi della vita degli usi medesimi, che sono regolate da tutte le altre norme.

In secondo luogo, e contrariamente a quanto assume la appellante, non risponde al vero che con tale legge ai Comuni siano attribuite funzioni meramente esecutive, atteso che l'art. 1, comma 5, espressamente dispone: "...La legge, in attuazione dell'art. 118 della Costituzione e degli articoli 2 lettera e), e 46 dello Statuto regionale, opera il conferimento ai Comuni di tutte le funzioni e compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi delle comunità locali nella materia degli usi civici, ove non sussista

un interesse sovra comunale"; pertanto, è corretto quanto evidenziato dall'Amministrazione appellata circa la necessaria individuazione del Comune quale soggetto preposto in via ordinaria alla gestione e amministrazione degli usi civici.

Ciò premesso, che anche la liquidazione degli usi civici consegua all'esito di una valutazione discrezionale, nella quale l'Amministrazione non è chiamata soltanto a prendere atto della sussistenza dei requisiti di legge, ma anche a verificare la sussistenza di interessi pubblici ulteriori che possano ostare all'accoglimento dell'istanza del privato, si ricava dalla giurisprudenza formatasi in materia di affrancazione e legittimazione degli usi civici, anteriormente alla devoluzione della materia de qua alla competenza regionale, ai sensi della generale disciplina di cui alla L. n. 1766 del 1927, laddove è sempre stato dato per pacifico che l'amministrazione competente a decidere sull'istanza del privato disponesse di un margine di valutazione esattamente nel senso sopra indicato (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 13 maggio 2002, nr. 2557; id., 27 aprile 1999, nr. 524; id., 9 marzo 1996, nr. 404; id., 19 febbraio 1994, nr. 178, in materia di legittimazione di occupazioni abusive ex art. 9 della citata L. n. 1766 del 1927, e quindi con principio a fortiori valido per il diverso, e meno "grave", caso dell'istanza di liquidazione previo scorporo di parte del suolo o pagamento di una somma di denaro).

Né può sostenersi l'esistenza di un "regime" speciale, nel quale l'Amministrazione eserciterebbe invece un potere vincolato, per la procedura semplificata disciplinata dagli artt. 26 e segg. della medesima L.R. n. 18 del 2007: quest'ultima, infatti, è soltanto una disciplina transitoria da applicare nelle more dell'adozione del regolamento regionale previsto dall'art. 4 della medesima legge per la disciplina in via ordinaria della liquidazione degli usi civici, e che tuttavia mantiene ferme per il resto le disposizioni dettate in via generale dagli artt. 17, 19 e 20 (che, infatti, sono espressamente richiamati proprio al principio del citato art. 26 L.R. n. 18 del 2007).

1.2. Venendo poi al secondo aspetto, risultano del pari infondati anche gli argomenti spesi dalla appellante avverso la motivazione in concreto impiegata dal Comune a sostegno del diniego censurato.

Infatti, il carattere "sintetico" della motivazione, consistente sostanzialmente nel richiamo alla pregressa Delib. n. 201 del 2005, rispetto alla quale non vi sarebbero state significative sopravvenienze, risulta legittimo e giustificato anche in considerazione del brevissimo lasso di tempo decorso tra la detta delibera e il provvedimento qui impugnato, tale da rendere estremamente improbabile che un vincolo, accertato appena tre anni e mezzo prima, potesse già essere divenuto meramente "formale" nel senso sostenuto dalla istante.

A fronte di ciò, risultano recessivi i rilievi in fatto svolti da parte appellante, i quali - come meglio appresso si dirà - avrebbero forse dovuto essere mossi nell'interlocuzione con il Comune all'epoca dell'accertamento della sussistenza del contestato vincolo di uso civico.

12. Va poi respinto anche il secondo motivo di appello, col quale si deduce l'illegittimità della Delib. n. 201 del 2005 accertativa della esistenza di usi civici nell'Isola di Dino.

Al riguardo, meritano piena condivisione i rilievi svolti dal primo giudice, dovendo in particolare confermarsi la declaratoria di tardività dell'impugnazione della richiamata delibera, che è il vero atto lesivo della posizione giuridica soggettiva della società istante, e che, in quanto impositiva di un vincolo reale sulla proprietà della società interessata (ossia l'uso civico), avrebbe dovuto essere tempestivamente impugnata dal proprietario del suolo interessato.

13. Alla luce dei rilievi fin qui svolti, si impone una decisione di reiezione dell'appello con l'integrale conferma della sentenza impugnata.

14. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate equitativamente in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e, per l'effetto, conferma la sentenza impugnata.

Condanna la appellante al pagamento, in favore del Comune di Praia a Mare, di spese e onorari del presente grado del giudizio, che liquida in complessivi 3000,00 Euro oltre agli accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 gennaio 2015 con l'intervento dei magistrati:

Giorgio Giaccardi, Presidente

Nicola Russo, Consigliere

Raffaele Greco, Consigliere, Estensore

Raffaele Potenza, Consigliere

Andrea Migliozi, Consigliere