

Sul silenzio inadempimento della pubblica amministrazione nella definizione del procedimento di legittimazione del terreno gravato da usi civici

T.A.R. Abruzzo - L'Aquila, Sez. I 27 ottobre 2017, n. 452 - Amicuzzi, pres.; Di Cesare, est. - Vittorini (avv.ti Sabatini, Rampini) c. Regione Abruzzo (avv.ti Valeri, Frattale) ed a.

Usi civi - Terreno agricolo gravato da uso civico - Illegittimità del silenzio serbato dalla p.a. con riferimento al ricorso gerarchico interno contro la deliberazione del comitato per l'amministrazione separata beni uso civico di diniego della richiesta di legittimazione ed affrancazione di terreni.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1.- Domenico Vittorini, con ricorso notificato in data 9 febbraio 2016 e depositato in data 23 febbraio 2016, premette in punto di fatto che: in data 28 ottobre 2013 apprendeva dall'ufficio centralizzato espropri che il terreno agricolo situato nel Comune dell'Aquila, identificato in catasto al foglio 31, part. 1867, ritenuto di sua legittima proprietà, era gravato, al contrario, da uso civico; al fine di poter percepire le indennità di esproprio in data 13 novembre 2013 chiedeva alla Regione Abruzzo e al Comune l'affrancazione e legittimazione del terreno; nel frattempo l'indennità di esproprio (euro 2111,38) era depositata presso il Ministero dell'economia e delle finanze, Ragioneria territoriale dello Stato di L'Aquila; in data 4 novembre 2014 la Regione comunicava che l'Amministrazione separata beni uso civico della frazione di Preturo si era opposta alla richiesta di affrancazione e legittimazione del terreno gravato da usi civici; in data 11 dicembre 2014 l'istante presentava alla Regione "ricorso in via gerarchica".

Ciò premesso in punto di fatto, il ricorrente lamenta che il procedimento amministrativo avrebbe dovuto concludersi in data 12 febbraio 2015. Invece, sebbene la Regione con nota 20 novembre 2015 n. RA293363 avesse espresso parere favorevole, seppure parziale, alla richiesta di affrancazione e legittimazione delle terre, il procedimento non era concluso, nonostante l'atto di diffida a concludere il procedimento inviato in data 1 dicembre 2015 alla Regione, all'Amministrazione separata dei beni e usi civici di Preturo e al Comune dell'Aquila.

Secondo la prospettazione di parte ricorrente, dopo che la Regione con nota 20 novembre 2015 trasmetteva all'Amministrazione separata dei beni uso civico della frazione di Preturo le controdeduzioni del sig. Vittorini (ovvero l'atto dallo stesso denominato "ricorso"), l'Amministrazione separata di beni e usi civici avrebbe dovuto manifestare i motivi ostativi secondo quanto prescritto dagli articoli 2 e 3 della L.R. 68/1999 e quindi il procedimento si sarebbe dovuto concludere entro il termine del 12 febbraio 2015. Inoltre, secondo parte ricorrente la violazione del termine di conclusione del procedimento è sufficiente ad integrare la responsabilità risarcitoria della pubblica amministrazione. Inoltre, il motivo posto a fondamento del diniego di affrancazione e legittimazione da parte dell'Amministrazione beni usi civici di Preturo, basato sull'avvenuta sottrazione alla collettività di Preturo di grosse quantità di terreno, sarebbe privo di fondamento, non avendo l'istante sottratto alcunché all'ente locale.

Il ricorrente chiede in conclusione:

- a) l'accertamento del silenzio inadempimento delle Amministrazioni intimare, le quali, in violazione dell'art. 2 della legge 241/1990 non avrebbe concluso il procedimento nel termine di legge;
- b) la condanna delle Amministrazioni intimare all'adozione di un provvedimento espresso, con la nomina di un commissario ad acta in caso di inottemperanza;
- c) la condanna delle Amministrazioni intimare al pagamento della somma di Euro 2111, 38 o di quella maggiore o minore ritenuta equa.

2.-L' amministrazione Separata dei Beni Usi Civici delle Frazioni di Preturo, costituitasi in giudizio per resistere al ricorso deduce: a) l'irricevibilità del ricorso per tardività, essendo trascorso il termine di un anno previsto dall'art. 30 c.p.a, non potendo considerarsi come nuova domanda la diffida ad adempiere; b) il proprio difetto di legittimazione passiva, poiché il procedimento di legittimazione è di esclusiva competenza regionale; c) la deliberazione n.14/2014 è un atto endo-procedimentale privo di efficacia esterna ed il "ricorso gerarchico" è da qualificarsi come richiesta di autotutela, a fronte della quale non sussiste alcun obbligo giuridico di provvedere; d) la tardività della richiesta di risarcimento danni; e) l'infondatezza della pretesa per le ragioni espresse dall'Amministrazione separata con nota del 14 dicembre 2015.

3.- Con atto depositato in data 3 giugno 2016 si è costituita, per resistere al ricorso, la Regione Abruzzo.

4.- Con memorie conclusive il ricorrente ha ampiamente controdedotto alle eccezioni sollevate dall'Amministrazione separata dei beni ed usi civici, precisando, ai fini della tempestività del ricorso, che l'atto denominato "ricorso gerarchico" era, in realtà, un atto di controdeduzioni ed osservazioni al parere negativo di affrancazione manifestato

dall'Amministrazione separata. Il ricorrente ha altresì chiesto lo stralcio, per tardività, della memoria della Regione, depositata in data 3 giugno 2016, oltre il termine dimidiato di trenta giorni.

5.- Alla camera di consiglio del 27 settembre 2017 il ricorso è stato trattenuto per la decisione.

6.- In rito, va dichiarata la tempestività della memoria di costituzione depositata dalla Regione in data 3 giugno 2016, perché depositata nel rispetto dei termini dimidiati di cui al combinato disposto degli articoli 73, comma 1 e 87, comma 3 del c.p.a.

7.- Oggetto del giudizio è l'accertamento del silenzio inadempimento in cui sarebbero incorse le amministrazione intimata nella definizione del procedimento, avviato dal ricorrente con istanza 13 novembre 2013, di legittimazione del terreno gravato da usi civici.

8.- La disamina della controversia impone alcune preliminari considerazioni idonee soprattutto a ricostruire il quadro normativo di riferimento.

La legittimazione delle terre di uso civico appartenenti ai Comuni, alle frazioni ed alle associazioni è disciplinata dall'art. 9 della legge L. 16/06/1927, n. 1766, che, nell'ipotesi in cui dette terre siano state oggetto di occupazioni, come nella specie, ne consente, su domanda degli occupatori, la legittimazione, «<sempre che concorrano unitamente le seguenti condizioni: 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>>. Ai sensi del citato articolo 9, in caso di mancata legittimazione, le terre dovranno essere restituite al Comune o all'ente proprietario.

L'art. 10 della legge L. 16/06/1927, n. 1766 prevede poi che: «<Nel concedere la legittimazione di cui all'articolo precedente, il commissario imporrà sul fondo occupato ed a favore del Comune o dell'associazione un canone di natura enfiteutica...>>».

Ai sensi dell'art. 3, comma 1, della L.R. 14/09/1999, n. 68 le legittimazioni sono rese definitive con decreto del Presidente della Giunta regionale, previa conforme deliberazione della Giunta regionale

La legittimazione delle terre di uso civico costituisce, dunque, un procedimento ordinario di "sanatoria" di competenza regionale che deve essere concluso, al pari di tutti i procedimenti amministrativi, con l'adozione di un provvedimento espresso, che può essere di legittimazione o di diniego di legittimazione. Va, altresì, chiarito che il provvedimento di legittimazione ha natura vincolata e non discrezionale e va concesso allorché ricorrono tutte le citate condizioni previste dall'art. 9 della legge L. 16/06/1927, n. 1766 (sostanziali e permanenti migliorie apportate dall'occupante; non interruzione della continuità dei terreni; occupazione protratta per almeno dieci anni).

L'istituto della legittimazione, come già chiarito da questo TAR (sentenza n.580/2014) non è nuovo nel nostro ordinamento, perché tracce dello stesso sono rinvenibili già nella legislazione napoletana (decr. 10 marzo 1910) e in quella siciliana (decr. 11 dicembre 1841) ed è atipico quanto alle finalità che persegue, "in quanto costituisce una sorta di espropriazione di beni pubblici per interesse privato (a scapito dell'interesse pubblico), per di più compiuta a favore di chi abbia illegittimamente occupato terre del demanio civico, che si giustifica, tuttavia, con l'esigenza di temperare il principio dell'inalienabilità e imprescrittibilità dei terreni demaniali, la cui rigorosa applicazione, in determinati casi, produrrebbe conseguenze inique e con l'esigenza di incentivare comunque l'utilizzo agrario delle terre".

9.- Inquadrata la disciplina di riferimento ed individuata la Regione quale competente in via esclusiva del procedimento di legittimazione delle terre civiche, così come emerge dalle disposizioni sopra citate nonché dall'art. 2, comma 3, L.R. 14/09/1999, n. 68, deve dichiararsi il difetto di legittimazione passiva dell'Amministrazione Separata dei Beni Usi Civici di Preturo, che è intervenuta nel procedimento, su impulso della Regione, quale organo consultivo, rendendo un parere endo-procedimentale (negativo) sulla richiesta presentata dal ricorrente e alla quale, pertanto, non è imputabile alcun inadempimento all'obbligo di concludere il procedimento di legittimazione.

10.- Al fine di accertare la ricevibilità e fondatezza dell'azione per l'accertamento del silenzio inadempimento della Regione è utile evidenziare la sequenza procedimentale che risulta documentata agli atti:

-il procedimento era avviato dal ricorrente con istanza del 20 novembre 2013 e la Regione, con nota del 4 novembre 2014 trasmetteva al ricorrente il parere negativo del Comitato per l'Amministrazione separata beni uso civico di Preturo espresso con deliberazione n.14 del 27 marzo 2014 ed attivava nei suoi confronti le garanzie partecipative di cui agli artt. 7 e ss. della legge n. 241/1990, assegnando il termine di sessanta giorni per presentare eventuali osservazioni e controdeduzioni;

- con atto depositato in data 11 dicembre 2014 (impropriamente denominato "ricorso") il signor Vittorini, per mezzo del suo legale avv. Massimo Rampini, depositava le sue osservazioni;

-con nota 20 novembre 2015, n. 293363 la Regione trasmetteva le osservazioni dell'istante al Comitato per l'Amministrazione separata beni uso civico di Preturo, assegnando al citato Comitato il termine di trenta giorni per formulare controdeduzioni sulle osservazioni del privato;

- con la citata nota del 20 novembre 2015, trasmessa per conoscenza anche all'istante, la Regione preavvisava che, trascorso inutilmente il termine di trenta giorni senza ulteriore comunicazione, il responsabile del procedimento avrebbe proceduto "alla predisposizione della proposta favorevole del decreto di legittimazione da sottoporre alla firma del sig. Presidente della Giunta";

-il Comitato per l'Amministrazione separata beni uso civico di Preturo con nota del 14 dicembre 2015 trasmetteva alla Regione un nuovo parere negativo, formulando le ragioni ostative all'accoglimento dell'istanza.

Dalla descritta successione di atti emerge che, ai sensi dell'art. 10 bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, il termine di conclusione del procedimento, interrotto dalla comunicazione, con nota 4 novembre 2014, delle ragioni ostative all'accoglimento dell'istanza, ricominciava a decorrere dalla data di presentazione delle controdeduzioni e quindi dall'11 dicembre 2014, con conseguente tempestività del presente ricorso notificato in data 9 febbraio 2016 e quindi entro il termine di un anno previsto dall'art. 31 comma 2, c. proc. amm., considerato, altresì, che al termine di un anno vanno aggiunti i 31 giorni di sospensione feriale dei termini processuali maturati tra l'1 agosto e il 31 agosto 2015, di cui all'art. 54 comma 2, dello stesso c. proc. amm.vo.

Nel merito, osserva il Collegio che ai sensi dell'art. 2 della legge 241 del 1990, la Regione, una volta attivato il procedimento su istanza di parte, aveva il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso.

Non risulta, invece, che il procedimento di legittimazione sia stato concluso dalla Regione.

Il ricorso trova, pertanto, parziale accoglimento, così che va dichiarato l'inadempimento della Regione nella definizione della domanda del ricorrente ed al predetto ente va ordinato di concludere il procedimento entro 30 giorni dalla notificazione o comunicazione in via amministrativa della presente sentenza.

In caso di ostinata inerzia provvederà il collegio a nominare, su istanza di parte, apposito commissario ad acta.

11.- Quanto alla domanda risarcitoria, va disposta la trattazione nel rito ordinario ai sensi di quanto previsto dall'art.117, comma 6, c.p.a., secondo il quale <<se l'azione di risarcimento del danno ai sensi dell'articolo 30, comma 4, è proposta congiuntamente a quella di cui al presente articolo, il giudice può definire con il rito camerale l'azione avverso il silenzio e trattare con il rito ordinario la domanda risarcitoria>>.

12.-Le spese di lite sono integralmente compensate tra il ricorrente e l'Amministrazione Separata dei Beni Usi Civici di Preturo, in considerazione della peculiarità della questione. Le spese di lite sono invece regolate secondo l'ordinario criterio della soccombenza tra la Regione e il ricorrente.

(Omissis)