Annullamento di una determinazione regionale recante la legittimazione di occupazione abusiva di terreni del demanio collettivo (fondo utilizzabile come bosco o come pascolo permanente e sottratto ad eventuali mutamenti funzionali)

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. I *quater* 18 luglio 2017, n. 8621 - Amministrazione Separata dei Beni di Uso Civico di Corvaro (avv. Pitoni) c. Regione Lazio (avv. Santo) ed a.

Usi civici - Annullamento della determinazione regionale recante la legittimazione di occupazione abusiva di terreni del demanio collettivo mediante imposizione di un canone annuo enfiteutico, con conseguente legittimazione del possesso delle quote di terreno di demanio civico - Destinazione funzionale del fondo a «pascolivo» insuscettibile, in quanto gravato da uso civico, di qualsiasi possibilità di mutamento di destinazione o alienazione - Fondo utilizzabile come bosco o come pascolo permanente e sottratto ad eventuali mutamenti funzionali.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

Con atto (n. 10008/2008) l'Amministrazione Separata dei Beni di Uso Civico di Corvaro Santo Stefano (Rieti) ha adito questo Tribunale per l'annullamento della determinazione del Direttore del Dipartimento economico della direzione regionale agricoltura della Regione Lazio in data 8 agosto 2008, in epigrafe indicata, che ha disposto la legittimazione della porzione di occupazione abusiva del terreno appartenente al demanio civico della ricorrente medesima in favore del sig. Angelo Colabianchi, mediante imposizione di un canone annuo enfiteutico, con conseguente legittimazione del possesso delle quote di terreno di demanio civico di Corvaro Santo Stefano per una superficie complessiva di H 2.54.20.
Parte ricorrente riferisce di aver ricevuto la notificazione in data 14 giugno 2000 dal messo del comune di Borgorose (Rieti) di apposita comunicazione con la quale, ai sensi dell'articolo 15 del regio decreto 332/1928 si dava atto dell'avvenuto deposito presso la sede comunale di atti di verifica delle occupazioni di terreni demaniali ed in particolare della illegittima occupazione da parte dell'odierno contro interessato sig. Angelo Colabianchi, nonché della istanza di legittimazione di quest'ultimo, residente nel Comune di Borgorose, avente ad oggetto il fondo di distinto in catasto
al foglio n. 1, particella, n. 24, finalizzata ad alterarne l'originaria destinazione funzionale del fondo medesimo in una nuova vocazione agricola
Espone di aver proposto ricorso dinanzi al Commissario liquidatore regionale degli usi civici,, avverso la riferita pretesa del sig. Colabianchi, nonché le determinazioni istruttorie adottate dal funzionario regionale incaricato (dott. Paolo Menna), nell'ambito del progetto di legittimazione di simili occupazioni, in ragione della destinazione funzionale del fondo a "pascolivo" insuscettibile, in quanto gravato da uso civico, di qualsiasi possibilità di mutamento di destinazione o alienazione, erroneamente accreditata dalle determinazioni assunte dal succitato funzionario regionale, in quanto bene ascrivibile alla categoria cui alla lettera a) dell'art. 11 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, esclusivamente utilizzabile come bosco o come pascolo permanente e sottratto ad eventuali mutamenti funzionali tra cui quello preteso dal sig. Colabianchi di adibire detto fondo a terreno agricolo.
Riferisce che 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, è stato dichiarato appartenente al demanio collettivo di pertinenza dell'Amministrazione Separata dei Beni di Uso Civico di Corvaro e di Santo Stefano con susseguente ordine di reintegrazione dello stesso nel possesso della ricorrente medesima e che con successiva sentenza della Corte d'Appello di Roma n. 12 del 21 giugno 2007 è stato dichiarato il difetto di giurisdizione del Commissario regionale per gli usi civici in favore del giudice amministrativo.
Espone di aver proposto ricorso dinanzi alla Corte Suprema di Cassazione, allo stato ancora pendente, e che, nelle more di tale giudizio, la regione Lazio-dipartimento economico e occupazionale-direzione regionale agricoltura, con la determinazione, in epigrafe indicata, oggetto della presente impugnativa, ha dichiarato la legittimazione della porzione di occupazione abusiva del demanio civico della ricorrente medesima in favore dell'odierno contro interessato, ritenendo sussistente i requisiti specifici condizionanti la legittimazione (occupazione ultradecennale, l'esistenza di migliorie sostanziali e permanenti, non l'interruzione della continuità dei terreni).
Avverso tale determinazione parte ricorrente ha dedotto le seguenti censure:

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

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, previo 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 ha 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 sostanze le permanenti migliorie, non interruzione della continuità dei terreni di demanio civico; occupazione dal meno di 10 anni), peraltro fondata su una relazione del funzionario regionale sopra menzionato, risalente alla data del 29 maggio 2000, ossia ben otto anni al prima dell'adozione del provvedimento gravato.
Sotto altro profilo, deduce 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 contro interessato sig. Colabianchi.
Si sono costituiti in giudizio la Regione Lazio ed il sig. Colabianchi che chiedono il rigetto del ricorso per infondatezza delle doglianze.
Il ricorso è fondato e, pertanto, deve essere accolto.
Parte ricorrente deduce, in primo luogo, l'illegittimità della determinazione regionale, in epigrafe indicata, con la quale è stata disposta la legittimazione della porzione di occupazione abusiva del terreno appartenente al demanio civico dell'Amministrazione Separata dei Beni di Uso Civico di Corvaro- Santo Stefano in favore della Ditta Colabianchi Angelo, su specifiche istanze da quest'ultimo proposte, nonché sulla base del progetto di legittimazione di occupazione abusiva esistente sui terreni di demanio collettivo appartenenti alla medesima Amministrazione Separata siti nel Comune di Borgorose, ivi identificati al foglio n. 1, particella n. 24 di superficie di H. 2.54.20.
Lamenta l'omessa identificazione della categoria di uso civico gravante sull'area interessata, e, dunque, la mancata adozione di un provvedimento regionale ricognitivo in relazione alla assoggettabilità o meno della stessa al regime giuridico ed alle specifiche tutele di cui all'art. 11 della legge n. 1766/1927, indispensabili ai fini della definizione delle istanze di legittimazione presentate dall'occupante sig. Colabianchi, con conseguente difetto di istruttoria e di motivazione rispetto a decisivi profili procedimentali.
Il Collegio ritiene, al fine del decidere, di dover procedere ad una breve ricognizione del quadro normativo di riferimento, peraltro richiamato a sostegno degli specifici motivi di ricorso, all'uopo evidenziando come la legge n. 1766/1927 offra compiuta disciplina in materia di liquidazione degli usi civici e di qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento delle terre spettanti agli abitanti di un Comune, prevedendo, in particolare, in caso di intervenute occupazioni sulle terre di uso civico appartenenti ai Comuni, che "queste, su domanda degli occupatori, potranno essere legittimate, 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" (art. 9).
La riferita disciplina prevede, altresì, che i terreni assegnati ai Comuni o alle frazioni in esecuzione di leggi precedenti relative alla liquidazione dei diritti sui quali si esercitino gli usi civici, vengano distinti in due categorie: a) terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente; b) terreni convenientemente utilizzabili per la coltura agraria (art. 11), e che
per i terreni di cui alla precedente lettera a) i Comuni e le associazioni non possano, "senza l'autorizzazione del Ministero dell'economia nazionale, alienarli o mutarne la destinazione" (art. 12).
Ciò posto, occorre rammentare come la legittimazione dell'avvenuta occupazione di terre di demanio civico configuri una concessione amministrativa rimessa al potere discrezionale dell'autorità pubblica, la quale deve costantemente porre in considerazione il preminente l'interesse pubblico rispetto alla titolarità di un diritto soggettivo, quand'anche ricorrano le condizioni stabilite dall'art. 9 della riferita legge n. 1766/1927, ossia che l'occupante vi abbia apportato sostanziali e permanenti migliorie; che la zona occupata non interrompa la continuità dei terreni; che l'occupazione duri almeno da dieci anni.
Giova, peraltro, rilevare come, nella riferita dinamica procedimentale, nell'alternativa tra reintegrazione a favore dell'amministrazione e legittimazione a favore dell'abusivo occupante, tale ultima sia da ritenersi opzione da adottare in

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

via del tutto eccezionale, in quanto la legittimazione realizza un effetto ablativo, in favore dell'abusivo occupante di beni pubblici ed in una sottrazione di questi alla soddisfazione di esigenze di rilievo pubblicistico.
Ebbene, nella riferita prospettiva, proprio la sussistenza delle condizioni di cui al citato art. 9 della legge n. 1766/1927, unitamente alla necessaria identificazione del bene (ex art. 11 della legge) ad una delle categorie ivi descritte, assume significativa valenza proprio in relazione alla adeguatezza ed al rigore che deve necessariamente caratterizzare la fase istruttoria e decisionale del procedimento di legittimazione dell'occupazione abusiva, anche attraverso un completo supporto motivazionale del provvedimento finale.
Con riguardo alle criticità procedimentali diffusamente rappresentate dalla parte ricorrente nell'atto introduttivo del giudizio, il Collegio ritiene di doverne affermare la fondatezza con particolare riguardo alla contestata sussistenza dei presupposti delineati nel succitato art. 9 della legge n. 1766/1927, i quali sono stati oggetto di un mero richiamo nella determinazione regionale gravata e che non risultano essere corredati da una analitica ed adeguata motivazione in ordine alla loro effettiva sussistenza.
Sotto tale profilo, la censura con cui si lamenta la carenza di motivazione deve ritenersi fondata, ancor più se posta in relazione alle risultanze della consulenza tecnica d'ufficio eseguita in data 28 febbraio 2003 dal geometra Angelo Benedetti nell'ambito del giudizio commissariale del 28 febbraio 2003, ove nelle relative "Conclusioni e risposta al quesito formulato" - quest'ultimo sulla sussistenza delle condizioni di legittimazione per i terreni occupati dall'odierna controinteressato - è dato ricontrare che "non risultano del tutto concorrenti" i requisiti prescritti dall'articolo 9 della legge 1766 del 1927 e che "si nutrono dubbi circa il requisito di terreno migliorato (pascolo), in quanto le migliorie dovrebbero incidere perennemente e sostanzialmente sulla struttura del fondo; il terreno occupato proposto per la legittimazione interrompe la continuità del demanio collettivo attraverso l'arbitraria occupazione di una parte del terreno dell'Asbuc al Colabianchi, risalente all'anno 1990".
Per quanto premesso, deve ritenersi sussistente il lamentato difetto istruttorio, in considerazione delle risultanze della consulenza tecnica d'ufficio ora richiamate, le quali evidentemente non appaiono coincidenti con quanto assunto nella determinazione regionale gravata riguardo alla sussistenza dei predetti presupposti, ex art. 9, necessari per la legittimazione dell'occupazione abusiva.
Pertanto, per le ragioni che precedono, il ricorso deve essere accolto, con compensazione, fra le parti in causa, delle spese di giudizio.

(Omissis)

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it