

Illegittima ordinanza per il rilascio di terreni gravati da uso civico in quanto... manca la certezza che i beni siano di fatto gravati da uso civico

T.A.R. Sardegna, Sez. II 27 gennaio 2020, n. 62 - Scano, pres.; Flaim, est. - Lai (avv. Mele) c. Comune di Siniscola (avv. Lai).

Usi civici - Ordinanza per il rilascio di terreni gravati da uso civico occupati abusivamente e ripristino dello stato dei luoghi - Illegittimità.

(*Omissis*)

FATTO

Con Ordinanza n. 84 del 17 agosto 2018, notificata il 3 settembre 2018, a firma del Responsabile del Servizio Edilizia comunale, è stato disposto, a carico del sig. Lai, il *rilascio immediato dei terreni* identificati al Fg. 15 mappale 954 (ex mappale 39).

Il Comune riteneva le aree:

- gravate da uso civico ;
- occupate abusivamente (asseritamente senza titolo);
- con realizzazione di interventi non autorizzati (recinzione).

Per questo veniva imposto, in applicazione dell'art. 22 della legge regionale n. 12/1994, sia il rilascio che il ripristino dello stato dei luoghi (avendo riscontrato l'esistenza di opere prive di autorizzazione, ex art. 9 della LR. n. 23/1985).

Con ricorso depositato il 1.12.2018 l'ordinanza comunale è stata impugnata, con la formulazione delle seguenti censure:

- 1)Incompetenza del Dirigente Edilizia-Urbanistica del Comune ad emettere l'Ordinanza n.84/2018 (ipotizzata competenza, in memoria, di altro Dirigente comunale , del Settore Patrimonio);
- 2) Eccesso di potere del Responsabile del Servizio Urbanistica per mancanza dei presupposti, per travisamento dei fatti ed illogicità manifesta;
- 3)Violazione e/o falsa applicazione della normativa caratterizzata dal vincolo idrogeologico Hi4 secondo il Piano di assetto idrogeologico regionale (PAI), della normativa caratterizzata dal vincolo idrogeologico ai sensi del R.d.L. 3267/1923 della normativa relativa al vincolo paesaggistico di cui al D.M. 26.03.1970.

Si è costituito il Comune chiedendo il rigetto del ricorso.

Con ordinanza n. 367 del 21/12/2018 la domanda cautelare è stata accolta, con la seguente motivazione:

“Considerata la situazione di fatto attuale (possesso continuativo ed indisturbato) di un'area di estensione di circa 6.000 mq. (Foglio 15 Mapp. 954, ex 39), che appare protratta e molto risalente nel tempo ed è sorretta da atti sia di diritto privato (compravendita del 1989), che di diritto pubblico (pregressa autorizzazione posa recinzione per delimitare), nonché oggetto di progressi pronunciamenti giurisdizionali favorevoli (del 1964, del 1969 e del 1975, contenzioso vinto in Cassazione, con assegnazione del possesso alle sorelle Corrias, danti causa del ricorrente); considerato che è stato esibito in giudizio un provvedimento del 20.9.1942 del Commissario competente che ha imposto (a pag. 8) l'uso civico per un'area di enorme estensione (di 19.53.58), riferita a tutto il Foglio 15 Mappale 39 (allora esistente) ;

considerato che la parte privata ha attivato , in contemporanea con questa impugnazione, anche ricorso per l'accertamento dell'assenza dell'uso civico sul proprio terreno, nella competente sede (Commissario usi civici); rilevato che , in questa peculiare situazione, sussiste il pregiudizio grave immediato in danno al ricorrente, in riferimento all'impugnato ordine di rimozione della recinzione con ripristino dell'uso civico , in quanto, allo stato, risultano assenti gli elementi giuridici per poter definire “abusivo” il comportamento del proprietario (in riferimento agli attuati interventi, recenti ,di manutenzione della recinzione).

Con segnalazione, fin d'ora, della necessità che le parti approfondiscano , in sede di merito, il profilo degli intervenuti “frazionamenti” delle aree intervenuti nel corso del tempo, con individuazione delle relative porzioni ed estensioni dei Mappali derivati dal F. 15 Mapp. 39 , gravato, nel 1942, da uso pubblico, per la collettività locale.

Con Accoglimento della domanda cautelare e sospensione dell'impugnata Ordinanza; e fissazione per la trattazione di merito del ricorso l'udienza pubblica del 19.12.2019.”

Successivamente è stata depositata in giudizio, da entrambe le parti, ampia documentazione nonché memorie, anche in replica.

All'udienza del 19 dicembre 2019 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO



A) Con il primo motivo viene posta la questione di “*incompetenza fra dirigenti*” nell’emanazione dell’ordinanza (il motivo è stato, per la verità sviluppato con successiva memoria, limitandosi in ricorso a sostenere unicamente che “*La legislazione vigente non attribuisce al Responsabile del Servizio l’emissione di Ordinanze dirette ad ottenere il rilascio immediato dei terreni gravati da uso civico, pertanto, l’Ordinanza de quo è illegittima*”).

Parte ricorrente sostiene, in particolare, che l’ordinanza di “rilascio dei terreni e ripristino” sarebbe stata, illegittimamente, assunta dal Dirigente del Servizio “Edilizia-Urbanistica”. Mentre la competenza sarebbe spettata, semmai, al Dirigente Lavori Pubblici-Patrimonio.

Tale profilo non può essere condiviso in quanto la competenza dirigenziale è stata pienamente rispettata.

L’ordine di rilascio dei terreni nonché la rimozione delle opere ivi apportate dal privato, rappresenta l’esplicazione di poteri pubblicistici (autotutela possessoria relativa ad un bene ritenuto demaniale) afferenti la gestione del territorio.

Ciò è sufficiente per sostenere la legittimità, sotto il profilo della “competenza”, del provvedimento emesso dal Dirigente Edilizia.

*

B)La problematica posta, nel merito, in ricorso, implica, necessariamente la previa valutazione se sui terreni in questione, gravi o meno il diritto di “*uso civico*”.

Tale elemento, se riscontrato, rappresenta la condizione legittimante dell’emanazione dell’ordinanza di rilascio immediato dei terreni.

La questione nasce in riferimento alla circostanza che l’operazione di “*ricognizione*” operata nel 1942, delle terre civiche ricomprendeva anche il Mappale 39 del foglio 15 (ora il Mappale in questione è il 954 del Foglio 15).

In giudizio è stato prodotto un provvedimento del 20.9.1942 del Commissario competente che ha imposto (a pag. 8) l’uso civico per un’area di enorme estensione (di 19.53.58), riferita a tutto il Foglio 15 Mappale 39 (allora esistente).

Ma a distanza di molti anni (in considerazione di una molteplicità di fattori, che verranno esaminati) la questione qui controversa è ancora sottoposta a verifica da parte dell’organo giurisdizionale competente (in quanto pende ricorso innanzi al Commissario Usi Civici, promosso nel 2018).

Il Collegio ritiene che il presupposto sostanziale, decisivo, non sia, in concreto, ravvisabile, in considerazione di una pluralità di elementi:

*la situazione di fatto (non solo attuale, ma molto risalente e protratta) è caratterizzata, effettivamente, da un possesso continuativo ed indisturbato dell’area di estensione di circa 6.000 mq. (Foglio 15 Mapp. 954, ex 39) da parte dei privati (che si sono succeduti nei vari passaggi di proprietà);

* il ricorrente ha dimostrato in giudizio di poter contare su di una situazione consolidata (sua e dei danti causa) di disponibilità e possesso, con, anche, titolarità della proprietà, tramite atti d’acquisto risalenti al lontano contratto del 1874;

*le aeree sono state oggetto, anche, di pregressi pronunciamenti giurisdizionali favorevoli (del 1964, del 1969 e del 1975), contenzioso (con il Comune), vinto in Cassazione, con assegnazione del possesso del terreno alle sorelle Corrias (danti causa del ricorrente);

*la situazione giuridica attuale è sostenuta da atti sia di diritto privato (in particolare vedasi la compravendita del 1989), che di diritto pubblico (pregressa autorizzazione comunale del 14.4.1997 doc. 17; rilasciata dal Comune, per la posa della recinzione per la delimitazione del terreno, e successiva comunicazione di inizio attività del 8.5.2007);

*poi, con atto a rogito notaio Antonino Sau di Nuoro del 09.05.1989, rep./racc. 132375/14876 (registrato a Nuoro il 24.05.1989 e trascritto a Nuoro in data 01.06.1989 ai nn. 3669/2862; doc. 11), il ricorrente acquistò (in comunione legale con la moglie Dalu Lucia) dalla sig.ra Corrias Alma (comproprietaria unitamente alle sorelle Ada e Lidia, in forza di successione legittima), tra gli altri, gli appezzamenti di terreno censito al Catasto terreni del Comune di Siniscola, al F. 15 Mapp.li 39 di ha 06.01.60 e 437 di ha 00.90.12;

*dunque, fin dal contratto di vendita del 1874 (doc. 30 del ricorrente; anteriormente le aree erano del Demanio), vi è stata, nella realtà, (da parte dei danti causa) una “*continuativa utilizzazione*” del bene da parte del privato, sia “*in fatto*” che “*in diritto*”, con la formazione di una pluralità di atti giuridici incisivi, anche in termini di “*titolarità*” del bene;

* gli interventi attuati dal ricorrente, in tempi recenti, sono finalizzati ad effettuare una “*manutenzione*” della pregressa recinzione (che era stata esplicitamente autorizzata dal Comune nel 1997 (cfr. doc. n. 17, e costituita da semplici paletti e rete, senza opere fisse in muratura), con la sola sostituzione di alcune sue parti, danneggiate o abbattute; senza l’attuazione di un intervento edilizio “*nuovo*”;

*inoltre, come già si è evidenziato, risulta che la parte privata ha attivato, in contemporanea con questa impugnazione, anche ricorso, presso la competente Autorità (Commissario usi civici), per l’accertamento dell’insussistenza dell’ “*uso civico*” sul terreno, ritenuto proprio.

In quella sede parte ricorrente, essenzialmente, sostiene che, nell’atto di “*mera ricognizione*” del 1942 (che non avrebbe avuto effetti “*costitutivi*”) sarebbe stato commesso, da parte dell’allora Commissario usi civici, un errore (con l’erronea inclusione dell’area).

Per questo è stata richiesta la pronuncia di accertamento formale della “*non appartenenza*” del terreno ai beni demaniali gravati ad uso civico.

Il Collegio è ben consapevole che i diritti di uso civico non sono prescrittibili, né usucapibili in quanto le terre gravate da uso civico sono pubbliche ed incommerciabili e gli eventuali atti di compravendita sono affetti da nullità.

Ma, nel caso di specie occorre compiere una valutazione più complessiva, in considerazione del fatto che i rapporti si sono svolti in un contesto assolutamente particolare, con elementi del tutto caratterizzanti.

La posizione del ricorrente merita tutela, quanto meno al fine di consentire ad esso di addivenire alla pronunzia del Commissario usi civici in una posizione di contesto fattuale e giuridico invariato.

Né è rinvenibile un profilo di pregiudizialità con il contenzioso radicato innanzi al Commissario degli usi civici, attualmente pendente, in quanto permane sussistente l'ambito di valutazione della lesività e della legittimità dell'ordine di rilascio qui impugnato. Che deve rapportarsi al "complesso" della situazione giuridica, connotata da molteplici elementi oggettivamente favorevoli per il ricorrente.

Non è preclusa la possibilità in futuro (in caso di esito negativo, per il privato, del ricorso "speciale") di riacquisire il bene in mano pubblica (e della cittadinanza).

Semmai saranno i nuovi provvedimenti comunali, dopo la (eventuale) pronunzia dell'Autorità per gli usi civici, favorevole all'Amministrazione, a disporre la sottrazione dell'area.

In definitiva, in questo contesto di <oggettiva incertezza> la posizione, sia giuridica che di fatto sussistente, non legittimava l'ordine di immediato rilascio (e di rimozione della recinzione), con ripristino di un uso civico che si presentava in contrasto con molteplici evidenze, anche documentali. Con il conforto, anche, di pronunce giurisdizionali del giudice civile; contenzioso definito, in Cassazione, in favore del privato.

Molti elementi (anche di attribuzione della titolarità in sede giurisdizionale ordinaria) che "spezzano" l'automaticità dell'applicazione dei principi speciali propri della disciplina giuridica peculiare degli usi civici (quali l'incommerciabilità e la nullità degli atti di vendita).

In definitiva, non sono riscontrabili sufficienti elementi giuridici per poter definire "abusivo" il comportamento assunto che si è sviluppato (nel corso degli anni) dal proprietario, e dai precedenti danti causa, in modo omogeneo e coerente.

In conclusione il ricorso va accolto, con annullamento dell'ordinanza di rilascio e ripristino.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e vengono liquidate in dispositivo.

(*Omissis*)