

Richiesta di legittimazione di un fondo rustico e acquisizione al patrimonio comunale del fondo stesso per insussistenza del requisito oggettivo

T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. III 24 maggio 2021, n. 1598 - (*Omissis*) (avv. Tutino) c. Regione Sicilia - Assessorato dell'Agricoltura Sviluppo Rurale e della Pesca Mediterranea ed a. (Avv. distr. Stato) ed a.

Usi civici - Richiesta di legittimazione di un immobile - Ordinanza di acquisizione al patrimonio del Comune di una unità immobiliare - Condizioni per la richiesta di legittimazione del fondo rustico - Assenza - Acquisizione al patrimonio comunale del fondo occupato, per insussistenza del requisito oggettivo.

(*Omissis*)

FATTO

Con atto di opposizione del 22.12.2005 l'odierna ricorrente, sig.ra -OMISSIS-, impugnava la relazione di verifica resa, in relazione alla richiesta di legittimazione dell'immobile occupato dalla medesima, dall'istruttore demaniale Dott. Antonio Capizzi, il quale riteneva insussistenti le condizioni per la richiesta di legittimazione del fondo rustico sito nel territorio del Comune di Campofelice di Roccella nella contrada XIV Salme in catasto alla part.1263 del fg.2 di mq. 432 (già foglio 2 p.lla 1058) e di conseguenza proponeva l'acquisizione al patrimonio comunale del fondo occupato, per insussistenza del requisito oggettivo previsto dal comma 1 dell'art. 26 L.R. 10/1999.

Instauratosi il giudizio innanzi al Commissario per la liquidazione degli usi civici della Sicilia, il procedimento si concludeva con la sentenza n. 34639 R.C. del 3 giugno 2008, con la quale veniva rigettata l'opposizione proposta dalla ricorrente avverso la relazione di verifica.

Avverso la sentenza del Commissario, la ricorrente proponeva reclamo alla Corte d'appello di Palermo, che con sentenza n. 699/2010 ha dichiarato il proprio difetto di giurisdizione.

Il Commissario, conclusosi come sopra il giudizio di reclamo, definiva il procedimento avviato su istanza della sig.ra -OMISSIS-, adottando - in conformità con la relazione di verifica e la proposta dell'istruttore demaniale - l'ordinanza di acquisizione al Comune di Campofelice di Roccella dell'unità immobiliare censita al catasto fabbricati al fg.2 p.lla 1263 (ex 1058) in forza del comma 8 dell'art. 26 della L.R.S. n. 10/1999.

Quindi, con ricorso depositato in data 6.06.2016 la ricorrente ha impugnato l'ordinanza n. -OMISSIS- del -OMISSIS- di acquisizione al patrimonio del Comune di Campofelice di Roccella, ai sensi dell'art. 26, comma 8, l.r. n. 10/1999, dell'unità immobiliare censita al catasto fabbricati al foglio 2 particella 1263 occupata dalla ditta -OMISSIS-, e il pedissequo decreto di approvazione della Regione.

Avverso gli atti impugnati ha dedotto i seguenti motivi di censura: A) mancata comunicazione di avvio del procedimento e del preavviso di rigetto; violazione del diritto di partecipazione alla fase amministrativa; B) mancanza o insufficienza della motivazione; C)-D) violazione e falsa applicazione della legge 1766/1927; eccesso di potere per illogicità, carenza e erroneità dei presupposti (poiché il provvedimento di acquisizione al patrimonio del Comune non sarebbe stato preceduto da un provvedimento di rigetto della domanda di legittimazione formulata dalla parte ricorrente e di reintegra del Comune nel possesso del terreno); E) estinzione dell'uso civico; F) difetto del contraddittorio in ipotesi di litisconsorzio necessario; G) violazione dell'art. 3 L. 241/1990 (per la mancata indicazione del termine e dell'autorità a cui ricorrere).

Si sono costituiti in giudizio l'Assessorato dell'agricoltura, dello sviluppo rurale e della pesca mediterranea della Regione Siciliana e il Commissario per la Liquidazione degli Usi Civici della Sicilia, i quali, con memoria del 8.04.2021, hanno dedotto l'infondatezza del ricorso, di cui hanno chiesto il rigetto.

Il Comune di Campofelice di Roccella, malgrado la regolarità della notifica nei suoi confronti, non si è costituito in giudizio.

All'udienza pubblica dell'11 maggio 2021, la causa, previo deposito di memorie e di documenti, è stata trattenuta per la decisione ai sensi dell'art. 25, comma 2, d.l. 28 ottobre 2020, n. 137 e dell'art. 6, comma 1, d.l. 1 aprile 2021, n. 44.

DIRITTO

Tanto premesso in fatto, il ricorso non appare meritevole di accoglimento.

Manifestamente infondato è il motivo A), con il quale la ricorrente deduce l'omissione delle garanzie di partecipazione al procedimento amministrativo avviato su sua istanza di legittimazione dell'occupazione presentata il 10 giugno 1999.

A onore del vero, dalla stessa esposizione dei fatti compiuta dalla ricorrente e dal compendio documentale in atti, risulta che, iniziato il procedimento su istanza di parte, il Commissario per la Liquidazione degli Usi Civici della Sicilia ha incaricato l'istruttore demaniale di compiere le verifiche del caso.



Per tale occupazione, l'istruttore demaniale, accertata l'insussistenza delle condizioni previste dalla legge per la legittimazione, ha proposto l'acquisizione del suolo e dei fabbricati ivi insistenti al patrimonio comunale, così come previsto all'articolo 26, comma 8, della legge regionale 27.4.1999, n. 10.

Il Commissario, riconosciuta la regolarità della verifica, con provvedimento n. 32077 R.C. del 14.11.2005 ha ordinato, ai sensi dell'articolo 30 del R.D. n. 332/1928, il deposito degli atti istruttori presso la segreteria del Comune di Campofelice di Roccella, onerando l'E.L. di dare avviso di tale deposito mediante bando da affiggersi nell'albo pretorio e mediante notificazione agli interessati. L'avvenuto deposito degli atti di verifica è stato comunicato in data 28.11.2005 e la ricorrente, dopo aver preso visione della relazione dell'istruttore demaniale, ha proposto opposizione contro le relative conclusioni. Solo al termine del contenzioso che ne è derivato, il Commissario ha adottato, tenendo conto delle osservazioni presentate dalla sig.ra -OMISSIS- in sede di opposizione alla relazione istruttoria, il provvedimento finale, impugnato con il presente ricorso.

Da quanto sopra emerge, pertanto, che la ricorrente, portata a conoscenza degli esiti dell'istruttoria e dei motivi ostativi all'accoglimento della propria domanda di legittimazione, è stata posta concretamente in condizione di interloquire con l'autorità procedente e di attivare i mezzi di tutela ritenuti opportuni, donde nessuna violazione delle garanzie di partecipazione procedimentale può addebitarsi nella fattispecie all'autorità amministrativa.

Gli esiti dell'istruttoria procedimentale e le vicende del contenzioso avviato dalla stessa ricorrente sono stati, inoltre, richiamati puntualmente nel provvedimento impugnato, del quale integrano l'apparato motivazionale, mettendo chiaramente in evidenza i presupposti logico-giuridici della decisione amministrativa. Alla luce di ciò deve essere disatteso il motivo B), essendo il provvedimento gravato sostenuto da idonea e sufficiente motivazione.

I motivi C) e D) evocano la questione della conformità, rispetto al paradigma normativo disegnato dall'art. 26, comma 8, l.r. 10/1999, dell'ordinanza di acquisizione al patrimonio comunale di Campofelice di Roccella adottata dal Commissario per la liquidazione degli usi civici e mettono in dubbio la sussistenza dei presupposti per l'esercizio del potere, avuto particolare riguardo alla mancanza di un provvedimento espresso di rigetto della domanda di legittimazione a suo tempo presentata dalla ricorrente.

La norma regionale citata prevede che *“Per le edificazioni per le quali non sia stata richiesta la legittimazione o la stessa non sia stata concessa, il commissario per la liquidazione degli usi civici emette provvedimento di acquisizione al patrimonio comunale ai sensi dell'articolo 7 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, come recepita dalla Regione siciliana”*. Invece, nel caso in esame, il provvedimento di acquisizione al patrimonio comunale non sarebbe stato preceduto da un provvedimento di diniego espresso dell'istanza di legittimazione dell'occupazione richiesta dalla sig.ra -OMISSIS-.

I divisati profili di censura, a parere del Collegio, sono privi di fondatezza.

Il provvedimento di acquisizione al patrimonio del Comune di Campofelice di Roccella consegue, invero coerentemente, quale atto terminale del procedimento avviato su istanza di legittimazione della stessa ricorrente, al compimento di una istruttoria procedimentale che aveva fatto emergere l'insussistenza dei presupposti richiesti dall'art. 26, comma 1, l.r. 10/1999 per l'accoglimento della domanda di legittimazione.

In particolare, la relazione dell'istruttore ispettivo del 27.02.2004 ha sottolineato che le opere edilizie implicanti la modifica della destinazione agraria dell'area (realizzate abusivamente dalla ricorrente sul terreno da lei occupato e mai sanate) sono state costruite dopo il 31 dicembre 1997, ragione per la quale non risultava soddisfatto il requisito generale per la legittimazione previsto dal citato comma 1 dell'art. 26 della legge regionale, a mente del quale *“Nel territorio della Regione siciliana le legittimazioni delle occupazioni di terre di uso civico di cui all'articolo 9 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, possono effettuarsi con le procedure previste dalla predetta legge e dal regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332, e successive modifiche ed integrazioni, anche qualora esse ricadano in zone che alla data del 31 dicembre 1997 abbiano perduto, per effetto degli strumenti urbanistici o di edificazioni, la destinazione di terreni agrari, boschivi ovvero pascolativi. In questi casi si prescinde dai requisiti di cui alle lettere a) e c) dell'articolo 9 della legge 16 giugno 1927, n. 1766”*.

I medesimi motivi, ostativi all'accoglimento dell'istanza di legittimazione dell'immobile occupato, sono stati recepiti e condivisi dal Commissario nella propria sentenza n. 34639 R.C. del 3 giugno 2008, con la quale veniva rigettata l'opposizione proposta dalla sig.ra -OMISSIS- avverso la relazione di verifica. Tanto la relazione di verifica, contenente la proposta dell'istruttore demaniale di acquisizione ex art. 26, comma 8, l.r. 10/1999, quanto la sentenza n. 39456 R.C. del Commissario sono state poi richiamate – come si ricordava – nell'impugnata ordinanza di acquisizione delle edificazioni al Comune di Campofelice di Roccella e ne integrano l'apparato motivazionale, mostrando che l'ordinanza di acquisizione consegue all'intervenuto accertamento, a opera dell'autorità emanante, dell'insussistenza dei requisiti per l'adozione di un provvedimento di legittimazione.

Ne deriva che, pur in mancanza di un diniego espresso della legittimazione, l'adozione della decisione di acquisizione al patrimonio comunale delle edificazioni abusive, ai sensi dell'art. 26, comma 8, l.r. 10/1999, costituisce adempimento conseguente alla verifica dell'insussistenza del requisito di cui al comma 1 dell'art. 26 e presuppone inevitabilmente l'intervenuto rigetto della richiesta di legittimazione formulata dalla ricorrente. Quest'ultimo provvedimento, pertanto, è incluso tacitamente nell'ordinanza di acquisizione delle edificazioni abusive, quale atto implicito presupposto. Ricorrono, così, nella presente fattispecie, tutti gli elementi per ravvisare l'esistenza di un atto di diniego dell'istanza di legittimazione

implicito alla stessa ordinanza di acquisizione, e tanto alla luce del consolidato insegnamento giurisprudenziale secondo cui *“Il provvedimento implicito è configurabile allorquando l'amministrazione, pur non adottando formalmente un provvedimento, ne determina univocamente i contenuti sostanziali attraverso un comportamento conseguente ovvero determinandosi in una direzione, anche con riferimento a fasi istruttorie coerentemente svolte, a cui non può essere ricondotto altro volere che quello equivalente al contenuto del provvedimento formale corrispondente”* (T.A.R. Umbria-Perugia, sez. I, 28/09/2020, n. 422).

Con il motivo E) la ricorrente prospetta, in termini in verità dubitativi e senza esibire la relativa prova, la possibilità che la sig.ra Manga Mattea (originaria occupante del fondo) avesse ottenuto una autorizzazione di legittimazione, e che quindi la destinazione a uso civico si fosse estinta ancor prima che il bene passasse nella disponibilità della sig.ra Graziano e, infine, della ricorrente.

La questione veicolata con il presente motivo attiene all'esistenza stessa dell'uso civico ed esula, pertanto, dall'ambito della giurisdizione di questo giudice amministrativo. Ed invero, secondo il consolidato indirizzo della giurisprudenza di legittimità, rientrano nella giurisdizione del Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici, prevista dall'art. 29 della legge 16 giugno 1927 n. 1766, le controversie concernenti l'accertamento dell'esistenza, della natura e dell'estensione dei diritti di uso civico, ovvero della qualità demaniale del suolo, nonché le questioni relative alla rivendicazione intesa come attività diretta al recupero dei suddetti terreni per consentire il pieno e pacifico esercizio del godimento degli usi civici da parte della collettività beneficiaria, ogni qual volta attengano a controversie aventi ad oggetto l'accertamento tra i titolari delle rispettive posizioni soggettive, mentre sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo soltanto qualora si verta in tema di rapporto pubblicistico tra le parti avente ad oggetto l'esercizio del potere amministrativo e non l'accertamento della qualità del suolo (Cass., sez. un., n. 10814/08).

Con il motivo F), la ricorrente prospetta, altresì, la lesione del principio del contraddittorio, poiché gli atti impugnati sono stati notificati solo a lei e non anche alla sua dante causa, sig.ra Graziano Anna.

Il motivo è manifestamente infondato, dal momento che la sig.ra Graziano Anna, avendo perduto il possesso del bene in virtù del contratto di cessione concluso con la ricorrente, non avrebbe avuto legittimazione né interesse alcuno a richiedere all'Amministrazione il rilascio di un provvedimento di legittimazione dell'occupazione del fondo e, in ogni caso, il procedimento definito con il provvedimento di acquisizione al patrimonio comunale consegue concretamente a una istanza presentata dalla sig.ra -OMISSIS-. Non si vede, quindi, la ragione per cui l'Amministrazione avrebbe dovuto garantire la partecipazione e notificare il provvedimento finale anche alla sig.ra Graziano, soggetto affatto estraneo e privo di interesse rispetto al procedimento *de quo*.

Infondato è, da ultimo, il motivo G), con il quale si denuncia la mancata indicazione nel provvedimento del termine e dell'autorità cui ricorrere in violazione dell'art. 3, comma 4, L. 241/1990. Infatti, costituisce insegnamento consolidato che, nel provvedimento impugnato, la mancata indicazione del termine e dell'autorità cui è possibile ricorrere costituisce una mera irregolarità e non un vizio invalidante, in special modo nei casi in cui tale omissione non abbia comportato alcun pregiudizio al soggetto privato che ha tempestivamente e ritualmente proposto ricorso dinanzi al G.A. (v., tra tante, T.A.R. Piemonte-Torino, sez. II, 08/01/2020, n. 27).

Il ricorso, in conclusione, deve essere rigettato, stante l'infondatezza dei motivi proposti.

Le spese del giudizio, ai sensi degli artt. 26 c.p.a. e 91 c.p.c., seguono la soccombenza e si liquidano in favore dell'Assessorato resistente e del Commissario per la Liquidazione degli Usi Civici della Sicilia, ai sensi del d.m. n. 55/2014, nella misura quantificata in dispositivo, tenuto conto del valore indeterminabile della controversia, della media complessità delle questioni giuridiche affrontate, avendo riguardo ai minimi tariffari in ragione della concreta attività difensiva svolta limitata alla fase studio, alla fase introduttiva e a quella decisionale; non si procede alla liquidazione della fase istruttoria/trattazione, in quanto nessuna attività difensiva rilevante è stata concretamente spesa.

Nulla deve disporsi sulle spese per il Comune di Campofelice di Roccella, non costituitosi in giudizio.

(Omissis)