

Pagamento dei canoni, degli indennizzi e delle somme dovute a titolo di occupazione illegittima e per l'utilizzo di un demanio frazionale

T.A.R. Abruzzo - L'Aquila, Sez. I 24 giugno 2021, n. 352 - Realfonzo, pres.; Perpetuini, est. - Amministrazione Frazionale di Assergi (avv. Ludovici) c. Comune di L'Aquila ed a. (n.c.).

Usi civici - Pagamento dei canoni, degli indennizzi e delle somme dovute a titolo di occupazione illegittima e per l'utilizzo di un demanio frazionale.

(Omissis)

FATTO

Con il ricorso n.539/2006 R.G., l'Amministrazione frazionale separata di Assergi ha impugnato l'atto con il quale il Commissario ad acta nominato non ha disposto il pagamento, in favore dell'Amministrazione ricorrente, dei canoni, indennizzi e somme dovute a titolo di occupazione illegittima e di utilizzazione di parte del demanio civico frazionale.

Espone la ricorrente che, nel corso di un'annosa vicenda (già portata all'attenzione di diversi giudici) riguardante beni di pertinenza dell'Amministrazione separata, occupati ed utilizzati dal Comune dell'Aquila (che vi ha, tra l'altro allocato gli impianti sportivi-ricettivi del Gran Sasso d'Italia), ha ottenuto pronuncia favorevole da parte di questo TAR (sentenza n.891/2004) che ha dichiarato illegittimo il silenzio serbato dal Comune in relazione ad istanza e successiva diffida intesa alla reintegra dei terreni ed alla corresponsione degli indennizzi dovuti per l'occupazione dei terreni, anche con versamento dei canoni e somme comunque percepite per le occupazioni del demanio civico, previa rendicontazione delle occupazioni; stante l'ulteriore inadempimento, con ordinanza del 15.2.2005 venne nominato un Commissario ad acta, nella persona del dott. Angelo Polito, Dirigente servizi e contabilità della Prefettura dell'Aquila, che, in sostituzione dell'Amministrazione comunale, ha reso il provvedimento impugnato disponendo la reintegra dei terreni ma non la richiesta restituzione dei canoni e indennizzi ottenuti dal Comune dai vari occupatori, al contrario operando una compensazione con somme asseritamente dovute al Comune e percepite dall'Amministrazione separata a titolo di canoni di concessione. Da qui il ricorso che deduce: 1) Violazione di legge (artt. 7 e 8 l.241/1990). Carenza di potere. Errore nell'interpretazione dei fatti e nel procedimento: l'Amministrazione ricorrente è creditrice del Comune per l'occupazione dei terreni di interesse per gli anni dal 1974 al 2005; l'affermazione contenuta nel provvedimento impugnato è dunque del tutto erronea, non avendo il Comune mai corrisposto alcuna somma, peraltro in carenza di titolo alcuno legittimante la spesa; il compito del commissario era di provvedere al pagamento di quanto disposto dal giudice; il commissario inoltre ha l'obbligo di agire secondo determinate garanzie procedurali e non può contraddire il comando giudiziale azionabile dal ricorrente insoddisfatto pervenendo ad un procedimento basato su criteri diversi da quelli fissati in sede di giudizio; la operata compensazione viola quanto sopra detto e non ha posto l'Amministrazione separata in condizioni di esporre le proprie ragioni; 2) Violazione di legge (art. 3 L. 241/1990). Eccesso di potere per carenza di motivazione: il commissario non ha dato alcuna motivazione in relazione al disposto pagamento delle somme dovute dal Comune né ha giustificato la mancata restituzione dei canoni o indennizzi ottenuti dal Comune per occupazioni del demanio civico di Assergi; l'atto dunque è carente di motivazione al riguardo; in ogni caso il commissario fa riferimento ad asseriti versamenti non giustificati; 3) Nullità del provvedimento ex art. 21 septies L. 241/1990: l'operata compensazione è contraria a quanto accertato con la sentenza n.891/2004 il che rende nullo il provvedimento; 4) Eccesso di potere per errore nel procedimento. Violazione del giudicato: il commissario ad acta, dopo aver considerato che il Comune aveva riversato in favore dell'amministrazione ricorrente una certa somma ottenuta dall'ENEL, nulla ha deciso e disposto in merito ai canoni versati da terzi utilizzatore del demanio funzionale di Assergi e non riversati in favore dell'ente esponenziale; 5) Eccesso di potere per errore nel procedimento. Violazione della L. 241/1990: l'Amministrazione separata, tramite nota del 2.1.2006, ha rappresentato che il Comune dell'Aquila aveva riconosciuto un debito per l'occupazione illegittima dei terreni oggetto di causa pari a L. 4.736.301.887, ma il Commissario non si è espresso in proposito; 6) Eccesso di potere per travisamento dei fatti, errore nel procedimento e carenza di motivazione. Violazione di legge ex art. 3 L. 241/1990: non si comprende quali criteri abbia seguito il Commissario per quantificare la somma dovuta dal Comune in euro 266.063,00, a fronte di un riconoscimento di debito da parte del Comune stesso di oltre L. 4.000.000.000.

Con il ricorso n.640/2006 R.G., il Comune dell'Aquila ha impugnato "in sede di ottemperanza" lo stesso atto di cui al precedente ricorso nella parte in cui ha disposto la reintegra in favore della collettività di Assergi di terre civiche ed ha stabilito che il Comune dell'Aquila deve corrispondere somme all'Amministrazione separata di Assergi dall'anno 1933 pari ad euro 266.063,33.

All'esito della pubblica udienza del 18 aprile 2012, il Collegio riservava la decisione in camera di consiglio per entrambi i ricorsi e li decideva tramite la sentenza 391/12, ritenendoli inammissibili per carenza di giurisdizione, previa riunione.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in



epigrafe proposto, ha accolto l'appello principale e l'appello incidentale e, per l'effetto, ha annullato, con rinvio, la sentenza di primo grado.

Ha compensato tra le parti le spese del doppio grado del giudizio.

L'originario ricorso dell'Amministrazione frazionale viene pertanto riassunto davanti a questo Tribunale.

All'udienza del 23 giugno 2021, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1.§. L'oggetto del presente giudizio è il provvedimento del 12 ottobre 2006 con il quale il commissario ad acta, in esecuzione della sentenza 891/2005, ha stabilito quanto segue:

1) di reintegrare a favore della collettività di Assergi le terre civiche di cui ai verbali di Consiglio Regionale n. 92/14, 92/1, 96/16, tutti del 1994;

2) che il "Comune dell'Aquila deve corrispondere all'A.S.A., per il periodo dal 1933 al mese di agosto 2006, per l'occupazione delle terre specificate in premessa, la somma complessiva di €. 266.063,33".

2.§. In primo luogo si osserva che la sentenza 891/2004 reca accoglimento di un ricorso proposto dall'Amministrazione separata di Assergi inteso alla declaratoria di illegittimità del silenzio serbato dal Comune su specifica istanza dell'Amministrazione separata. La sentenza, dunque, ha ordinato all'Amministrazione di provvedere sull'istanza e dunque, come la stessa Amministrazione separata riconosce, ha ordinato al Comune dell'Aquila di rimuovere l'inerzia, senza indicare in alcun modo (non affatto affermando la spettanza della pretesa ovvero individuando i limiti della stessa) il contenuto dell'atto emanando a tal fine.

2.§. Premesso quanto sopra, il provvedimento del Commissario ad acta deve essere annullato.

La sentenza TAR 891/2004 non ha mai statuito che il commissario dovesse provvedere sulla reintegra dei terreni facenti parte del demanio civico dell'A.S.A., né che dovesse procedere alla quantificazione degli eventuali canoni dovuti, né poteva, considerato che il potere di disporre la reintegra spetta all'Ente regionale e, in quanto pendente, al momento dell'adozione del provvedimento, il giudizio dinanzi al Commissariato Usi Civici (ricorso n.47/1993), promosso dall'A.S.A., teso ad *"accertare la natura demaniale frazionale dei suoli su cui sorgono le opere evidenziate in premessa e, quindi, condannare il Comune dell'Aquila alla reintegrazione degli stessi"*.

Quanto all'incompetenza del commissario, inoltre, si sottolinea che *"Posto che l'atto di reintegra delle terre demaniali ha natura amministrativa, in quanto emanato nell'esercizio del potere di autotutela amministrativa, si deve far rilevare che l'art.66 del D.P.R. 24 luglio 1977, n.616 ha trasferito alle Regioni a statuto ordinario le funzioni amministrative in materia di usi civici, comprendendovi in particolare "le competenze attribuite ... al Commissario per la liquidazione degli usi civici dalla legge 16 giugno 1927, n.1766" e che la tabella A allegata al citato decreto presidenziale include nell'elenco degli uffici statali trasferiti alle regioni, gli "uffici amministrativi dei commissari per la liquidazione degli usi civici" ...*

Ciò significa che la competenza residua in capo al Commissario liquidatore degli usi civici quale organo statale attiene soltanto al procedimento (giurisdizionale) di legittimazione di terre, laddove, invece, le restanti funzioni, tra cui quelle di autotutela relative alla reintegrazione dei fondi, sono da ritenere trasferite: alle Regioni ed esercitate dalle stesse tenendo conto delle prescrizioni del relativo statuto" (C.d.S. sentenza 1499/1998).

Inoltre, il commissario, non ha tenuto conto di quanto disposto dalla sentenza n. 5075/2005, Sez. VI, del Consiglio di Stato che, pur respingendo l'appello e, confermando la validità del provvedimento regionale, ha specificato che *"...ciò premesso rileva il Collegio che il menzionato complesso contenzioso, da ultimo collegato alla pretesa illegittimità dell'impugnata sentenza che non ha accolto le censure di illegittimità proposte avverso il menzionato D.P.R.G. Abruzzo di revoca e reintegra, è ad avviso del Collegio sostanzialmente collegato alla tuttora non risolta natura e consistenza dei terreni oggetto del contenzioso medesimo (...). In tale contesto le censure prospettate dall'appellante Comune devono ritenersi infondate e/o inammissibili in quanto da un lato non tengono conto della pregiudiziale condivisa da questo Collegio sulla legittimità della sospensione del procedimento di reintegra in attesa dell'accertamento inequivoco e conclusivo sulla natura e consistenza dei terreni in questione..."*. È del tutto pacifico, quindi, che non può procedersi a reintegrare i terreni, né a quantificare i canoni dovuti per l'occupazione, finché il Commissario Regionale per gli Usi Civici non si sarà definitivamente pronunciato sulla loro natura ed esatta consistenza.

Quanto poi alla quantificazione delle somme dovute a titolo di canoni (o indennizzo) per l'occupazione dei terreni, si riscontra anche una carenza di motivazione considerato che non risulta chiara la metodologia seguita per determinare l'ammontare dei canoni né l'individuazione del debito dell'Amministrazione frazionale che è stato portato in compensazione.

3.§. L'annullamento del provvedimento commissariale, però, non può comportare la rinnovazione dell'esercizio del potere.

Si osserva, infatti, che fino all'accertamento della reale natura dei terreni, ad opera del Commissario per gli usi civici, nessun provvedimento amministrativo potrà essere adottato in quanto la definizione della natura delle aree occupate rappresenta un antecedente logico giuridico in assenza del quale non possono essere definite le altre situazioni giuridiche



insistenti sui beni in parola.

Inoltre, essendo l'istanza dell'Amministrazione frazionale finalizzata ad ottenere la produzione di atti non autoritativi ma paritetici, la cognizione degli stessi non può che spettare al Giudice ordinario.

La sentenza del Consiglio di Stato n. 3453/2013, infatti, ha affermato che *"...ne discende, ancora, che la questione della giurisdizione in subiecta materia non può essere rimessa in discussione in relazione all'impugnazione degli atti commissariali, i quali costituiscono soltanto esecuzione del decisum di cui alla ricordata sentenza nr. 891 del 2004.*

3.2. Le conclusioni che precedono appaiono confortate dall'attuale quadro processuale, pur entrato in vigore in epoca successiva alla proposizione dei ricorsi per cui qui è causa, laddove agli atti commissariali è espressamente riconosciuta valenza sempre esecutiva del decisum giudiziale, al punto da devolvere al giudice dell'ottemperanza ogni questione involgente gli stessi tra le parti del giudizio originario (art. 114, comma 6, cod. proc. amm., come modificato dall'art. 1 del decreto legislativo 15 novembre 2011, nr. 195).

Dal che discende che, malgrado l'inapplicabilità ratione tempous dell'evocato meccanismo di "attrazione" alla competenza del giudice dell'ottemperanza di tutte le controversie relative agli atti commissariali (essendo stati gli stessi censurati, nella fattispecie, con impugnazione proposta nelle forme ordinarie), la giurisdizione a monte ritenuta dal T.A.R. in sede di impugnativa del silenzio dell'Amministrazione non può che comportare, ineluttabilmente, l'estensione della cognizione del medesimo giudice in ogni caso anche agli atti posti in essere dal Commissario ad acta".

In definitiva, dunque, accertata la giurisdizione del Giudice Amministrativo *"in relazione all'impugnazione degli atti commissariali"*, questo collegio potrà esclusivamente annullare il provvedimento commissariale impugnato con il ricorso in epigrafe ma non potrà pronunciarsi su un eventuale riesercizio dello stesso potere in quanto trattandosi di un ausiliario del giudice, il commissario ad acta non può esercitare poteri nell'ambito di una giurisdizione (meri comportamenti della P.A. e atti paritetici) che la legge sottrae al Giudice che lo nomina e che spetta, invece, al Giudice Ordinario.

La stessa valutazione della giurisdizione implicitamente effettuata da questo TAR che si è pronunciato sul silenzio e che ha successivamente nominato il commissario ad acta, se come osservato dal Consiglio di Stato ha avuto l'effetto di radicare la giurisdizione amministrativa in ordine agli atti commissariali, non appare sufficiente a coprire con il giudicato un difetto di giurisdizione sulla pretesa sostanziale azionata dall'Amministrazione frazionale.

4.§. Per i motivi predetti il provvedimento del commissario ad acta impugnato deve essere annullato.

In considerazione della peculiarità della vicenda esaminata, sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese del giudizio.

(Omissis)

