

# Domande di alienazione in relazione ad un terreno gravato da uso civico

T.A.R. Lazio - Latina, Sez. I 2 maggio 2022, n. 403 - Vinciguerra, pres.; Torano, est. - Iannarilli (avv. Di Manno) c. Comune di Fondi (LT) (n.c.).

## Usi civici - Domande di alienazione in relazione ad un terreno gravato da uso civico.

(*Omissis*)

### FATTO e DIRITTO

1. – Riferisce Roberto Iannarilli di aver occupato un terreno gravato da uso civico individuato catastalmente al foglio n. 88, particella n. 631, posizionato a circa m 400 dalla battigia, sul quale afferma di aver realizzato nel 1984 un manufatto in assenza di titolo abilitativo edilizio, per il quale ha presentato domanda di condono con nota assunta dal Comune di Fondi al prot. n. 1/4806 del 25 marzo 1995. Inoltre, R.I. ha anche chiesto, con note allibrate al prot. n. 1/8454 del 20 aprile 1999 e al prot. n. 32071/A del 29 agosto 2006, l'alienazione del terreno di uso civico da lui occupata, ai sensi dell'art. 8, l. reg. 3 gennaio 1986 n. 1.

Il Comune di Fondi con nota prot. n. 15052/P del 2 marzo 2012 ha comunicato l'avvio del procedimento di rigetto delle suddette istanze di condono e alienazione, rilevando che si tratta di lotto di terreno sul quale è stata effettuata una lottizzazione abusiva, con manufatti non suscettibili di sanatoria perché ricadono nelle ipotesi di cui all'art. 32, comma 27, lett. d), d.l. 30 settembre 2003 n. 269, conv. nella l. 24 novembre 2003 n. 326 e 3, l. reg. 8 novembre 2004 n. 12, atteso che l'area in questione, per l'alto valore paesaggistico, era vincolata già da prima della commissione dell'illecito ai sensi della l. 29 giugno 1939 n. 1497 e delle disposizioni del PTP relativo all'ambito 13 (Terracina, Ceprano e Fondi), sub. 13/3, di cui alla delibera di Giunta regionale n. 2280 del 28 aprile 1987. Inoltre, l'ente locale ha anche affermato che, ricadendo il fabbricato su terreno gravato da uso civico ex l. 16 giugno 1927 n. 1766, l'Amministrazione "*non ha concesso né intende concedere la legittimazione e/o alienazione*", motivando che l'occupazione da parte di R.I. impedisce ai cittadini l'uso del bene, che è destinato a verde pubblico, attrezzature per la balneazione e parcheggi e che l'opera realizzata è anche incompatibile con il recupero della fascia dunale e dell'entroterra, non inserendosi il manufatto abusivo nel contesto ambientale di zona.

Con nota assunta al prot. n. 16457/A del 5 aprile 2012 parte ricorrente ha presentato le proprie osservazioni, evidenziando che con delibera consiliare n. 99 del 19 dicembre 2011 il Comune di Fondi avrebbe espresso orientamento favorevole alla definizione della posizione dei terreni gravati da uso civico e occupati da privati. Nondimeno, l'Amministrazione civica con ordinanza n. 98 dell'11 aprile 2012, notificata il 3 maggio 2012, ha definitivamente rigettato le istanze citate, ingiungendo al ricorrente il ripristino dello stato dei luoghi.

Avuto riguardo a ciò, con il ricorso all'esame, notificato il 2 luglio 2012 e depositato il successivo giorno 19, R.I. ha impugnato il provvedimento indicato in epigrafe, lamentando violazione degli artt. 24 e 97 Cost., del d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, della l. 7 agosto 1990 n. 241, della l. n. 326 del 2003, della l. reg. n. 12 del 2004, oltre ad eccesso di potere sotto vari indici sintomatici. In particolare, a sostegno delle proprie ragioni R.I. ha osservato: *a)* di non aver commesso alcuna lottizzazione abusiva, essendosi limitato ad occupare individualmente un terreno gravato da uso civico nel 1984 per impiantarvi un fabbricato, laddove la più estesa trasformazione del contesto territoriale in cui è inserito risalirebbe al periodo 2002-2012 e sarebbe riconducibile alla mano di terzi, con erroneità degli accertamenti condotti dalla Polizia municipale che si fonderebbero sulla circostanza che la particella n. 631 era parte della più ampia particella n. 64; *b)* che l'ordinanza gravata, ledendo il diritto di difesa del ricorrente, non motiva in modo accurato sui fatti di lottizzazione allo stesso ascrivibili; *c)* che il riferimento all'art. 32, comma 37, lett. d), d.l. n. 269 cit. e 3, l. reg. n. 12 cit., sarebbe erroneo, perché l'art. 32, l. 28 febbraio 1985 n. 47, prevede che il rilascio del titolo in sanatoria è subordinato al parere favorevole dell'Amministrazione preposta alla tutela del vincolo e perché il manufatto non insiste su area attinta da inedificabilità assoluta, trattandosi di zona P per la quale sarebbero stati rilasciati altri permessi di costruire in sanatoria; *d)* la delibera consiliare n. 99 del 19 dicembre 2011 consente la legittimazione e l'alienazione dei terreni posti oltre il limite di m 300 dalla battigia, ma il provvedimento impugnato non tiene conto degli orientamenti ivi espressi ed anzi si pone in contrasto con essi.

Alla camera di consiglio straordinaria di smaltimento del 27 aprile 2022 la causa è stata trattenuta per la decisione.

2. – Il ricorso è infondato.

2.1 Si premette che l'atto amministrativo plurimotivato, fondato cioè su una pluralità di ragioni indipendenti, ciascuna delle quali astrattamente idonea a sorreggerlo, è legittimo anche se solo una sola di esse risulti conforme alla legge (*ius receptum*: Cons. Stato, sez. V, 10 giugno 2019 n. 3890; sez. V, 15 marzo 2019 n. 1705; sez. V, 13 settembre 2018 n. 5362; sez. V, 17 maggio 2018 n. 2960; sez. III, 5 dicembre 2017 n. 5739; TAR Lazio, Latina, sez. I, 27 dicembre 2021 n. 700; sez. I, 18 novembre 2021 n. 628; sez. I, 26 ottobre 2021 n. 573; sez. I, 12 ottobre 2021 n. 560; sez. I, 17 settembre 2021



n. 510; sez. I, 27 luglio 2021 n. 486; sez. I, 1° giugno 2021 n. 362; sez. I, 8 maggio 2021 n. 313; sez. I, 30 marzo 2021 n. 214; sez. I, 12 marzo 2021 n. 151; sez. I, 16 febbraio 2021 n. 63; Roma, sez. II, 1° luglio 2020 n. 7456; sez. II, 26 giugno 2020 n. 7228).

Nella specie, il diniego impugnato è un atto plurimotivato, dal momento che si basa su vari ordini di considerazioni, tra cui la presenza di vincoli paesaggistici ostativi, su cui il collegio ritiene doversi soffermare preliminarmente, atteso che il loro eventuale accertamento avrebbe effetto non solo ai fini della definizione della domanda di condono, ma anche di quella di alienazione.

2.2 Gli artt. 39, l. 23 dicembre 1994 n. 724, e 32, l. n. 47 del 1985, applicabili al caso di specie, trattandosi di domanda di sanatoria presentata il 25 marzo 1995, prevedono che in ipotesi di interventi in zone sottoposte, tra l'altro, a vincolo *ex l.* n. 1497 del 1939, come è nella specie, il rilascio della concessione edilizia in sanatoria sia subordinato al conseguimento dell'autorizzazione da parte dell'Amministrazione preposta alla tutela del vincolo (sulla necessità di tale parere favorevole v.: Cons. Stato, sez. VI, 24 aprile 2019 n. 263; sez. VI, 22 gennaio 2019 n. 540; sez. VI, 28 settembre 2012 n. 5125).

In merito a tale specifico punto R.I. si è limitato a contestare in modo generico, senza neppure supportare le proprie conclusioni con una perizia tecnica di parte, l'applicabilità dei vincoli paesaggistici puntualmente indicati dal Comune di Fondi nel provvedimento impugnato, ma non ha comprovato di aver ottenuto l'accertamento di compatibilità paesaggistica prescritto dalla legge, né di averlo mai solo richiesto. Conseguentemente alla sanatoria edilizia osta la presenza di un vincolo paesaggistico mai dichiarato inesistente o compatibile con la richiesta di condono da parte degli uffici preposti.

2.3 Tale circostanza assume rilievo anche ai fini dell'istituto dell'alienazione dei beni gravati da uso civico.

Infatti, l'art. 8, l. reg. n. 1 del 1986, nel testo introdotto dagli artt. 8, l. reg. 27 gennaio 2005 n. 6 e 1, l. reg. 18 febbraio 2005 n. 11, prevede che i Comuni *“possono alienare i terreni di proprietà collettiva di uso civico posseduti dagli stessi: a) agli occupatori, se già edificati; [...] 2. L'alienazione di cui al comma 1, lettera a), può essere effettuata a condizione che le costruzioni siano state legittimamente realizzate o che siano condonate ai sensi della normativa vigente in materia di sanatoria di abusi edilizi”*. Ciò comporta che, ove l'abuso non sia, come nella specie, suscettibile di sanatoria, neppure può essere concessa l'alienazione del bene gravato da uso civico.

Peraltro, il Comune di Fondi, al fine di dare attuazione al suddetto istituto, ha adottato la delibera consiliare n. 99 del 19 dicembre 2011, recante le linee di indirizzo in materia di definizione e gestione dei terreni gravati da uso civico, in cui è palesato l'intendimento dell'Amministrazione di procedere alla *“definizione dei rapporti inerenti agli usi civici, nei confronti di quei soggetti in possesso dei requisiti necessari per avvalersi delle norme”* sulla legittimazione (artt. 9 e 10, l. n. 1766 del 1927) e dell'alienazione (art. 8, l. reg. n. 1 cit.). A tal fine, la delibera citata dà mandato agli uffici *“di procedere alla definizione degli usi civici con l'applicazione degli istituti riconosciuti dalla normativa vigente”*.

Contrariamente a quanto assunto dal ricorrente, la suddetta delibera del 19 dicembre 2011 non prefigura un diritto incondizionato all'alienazione in capo a chi abbia presentato la relativa domanda, poiché essa si limita a formulare agli uffici comunali l'indirizzo *“di procedere alla definizione degli usi civici con l'applicazione degli istituti riconosciuti dalla normativa vigente”*. Tuttavia, il rinvio all'applicazione degli istituti vigenti non elimina, ed anzi fa salvo, l'ambito di valutazione discrezionale demandato agli uffici in ordine all'accoglimento della singola domanda, trattandosi di apprezzamenti tipici di ogni attività gestoria demandata ai dirigenti. Pertanto, su tale specifico punto, il provvedimento assunto appare legittimamente motivato con le articolate considerazioni in esso spese dal Comune resistente sulla incompatibilità dell'occupazione del terreno gravato da uso civico da parte del ricorrente rispetto alle esigenze della collettività ed a quelle di recupero della duna e dell'entroterra.

Sempre in tema di alienazione, osserva il collegio che, nelle more della celebrazione del presente giudizio, l'art. 8, l. reg. n. 1 cit. è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo con sentenza della Corte Costituzionale 31 maggio 2018 n. 113, pubblicata nella GU n. 23 del 6 giugno 2018 e sul BURL n. 47 del 7 giugno 2018. In particolare, la sentenza citata ha, tra le altre cose, rilevato che la relazione tra il peculiare regime civilistico dei beni civici e l'effetto sanante della norma regionale denunciata determina *“l'irragionevolezza e l'incoerenza di un meccanismo normativo che fa discendere da un illecito, quale l'intervenuta edificazione su un suolo demaniale, il diritto ad acquistarlo e per di più a un prezzo di favore, se non addirittura simbolico”*. La medesima sentenza, poi, ha affermato che la rilevanza dei beni civici, quanto in particolare al profilo ambientale, delinea un forte collegamento funzionale con la tutela dell'ambiente e con la pianificazione paesistica e territoriale, cosicché le peculiari tipologie d'utilizzo di tali beni e il relativo regime giuridico sono meritevoli di tutela per la realizzazione di interessi generali, precludendo soluzioni che sottraggano tale patrimonio alla sua naturale vocazione.

Stante quanto sopra, si osserva che la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 8, l. reg. n. 1 cit., avendo privato la citata delibera consiliare del 19 dicembre 2011 di una delle sue basi giuridiche, precluderebbe comunque al ricorrente l'ottenimento dell'alienazione del bene anche nel caso in cui il provvedimento di diniego impugnato fosse in questa sede annullato. L'Amministrazione, infatti, sarebbe chiamata a rinnovare le proprie valutazioni sul punto, ma sarebbe costretta ad adottare un diniego, essendo stato nel frattempo l'istituto in questione espunto dall'ordinamento giuridico.

3. – Non v'è luogo a provvedere sulle spese di lite, non essendosi costituito il Comune di Fondi risultato vittorioso.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione staccata di Latina, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Nulla per le spese.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

*(Omissis)*