

# Rigetto della domanda di alienazione di un terreno (occupato) gravato da uso civico

Cons. Stato, Sez. VII 30 novembre 2023, n. 10346 - Chieppa, pres.; Morgantini, est. - R.I. (avv.ti Quadrino e Di Manno) c. Comune di Fondi (n.c.).

## Usi civici - Terreno gravato da uso civico - Occupazione - Domanda di alienazione - Rigetto

(*Omissis*)

### FATTO e DIRITTO

1. Con la sentenza appellata è stato respinto il ricorso proposto per l'annullamento dell'ordinanza del comune di Fondi n. 98 dell'11 aprile 2012, con la quale: a) sono state rigettate le domande di alienazione presentate dal ricorrente con note prot. n. 1/8454 del 20 aprile 1999 e prot. n. 32071/A del 29 agosto 2006, in relazione al terreno di uso civico sito in località Guado Bastianelli e distinto in catasto al foglio n. 88, particelle nn. 64/a, 64/b, 64/c, 64/d e n. 631 (ex 64); b) è stata respinta la domanda di condono edilizio proposta dal ricorrente con nota prot. n. 1/4806 del 25 marzo 1995, relativamente al manufatto abusivamente realizzato sul suddetto terreno; c) è stata ingiunta la demolizione delle opere ivi descritte.

La motivazione della sentenza appellata fa riferimento alle seguenti circostanze in punto di fatto.

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, il ricorrente ha anche chiesto, con note n. 1/8454 del 20 aprile 1999 e 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 del ricorrente 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 di primo grado, notificato il 2 luglio 2012 e depositato il successivo giorno 19, il ricorrente 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 il ricorrente 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 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.

2. Il Tar ha osservato in punto di diritto quanto segue.

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 il ricorrente 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.

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 Tar 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, il Tar ha osservato 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.

Il ricorso è stato pertanto respinto.

3. L'appellante riferisce che *illo tempore* occupava un appezzamento di terreno sito in località Selva Vetere, nel territorio del comune di Fondi, Latina, gravato da usi civici, posizionato a una distanza di oltre 400 metri dalla linea di battaglia, e individuato catastalmente al foglio 88, particella n. 631.

Nel lontano 1984, il sig. Iannarilli, su tale terreno realizzava un manufatto in assenza di qualsivoglia titolo autorizzativo. Tale terreno, occupato autonomamente dall'odierno appellante, era parte di un appezzamento di maggiore estensione, distinto presso il catasto terreni del Comune di Fondi, Latina, al foglio 88, particella n. 64.

L'appellante, nell'anno 1985 frazionava l'occupato terreno generando l'attuale particella n. 631.

Successivamente, al fine di sanare il commesso abuso edilizio, il sig. Iannarilli Roberto in data 25.03.1995 presentava domanda di condono edilizio al Comune di Fondi (protocollo n. 1/4806), mentre precedentemente in data 20.04.1999 aveva presentato domanda di alienazione; tale domanda di alienazione veniva dal ricorrente reiterata in data 29.08.2006. L'appellante fa riferimento alla circostanza che i vincoli non hanno natura di assoluta inedificabilità in quanto il terreno su cui è stato realizzato il manufatto ricade in zone di mera tutela paesaggistica, cosiddette "P", per le quali vi sarebbe la possibilità di chiedere ed ottenere il permesso di costruire in sanatoria.

Fa presente che con la delibera del Consiglio Comunale n. 99/2011, il Comune di Fondi, visto l'art. 8 della legge regionale del Lazio n. 1 del 1986 così come successivamente modificato, ha introdotto la possibilità di procedere alla concessione temporanea d'uso dei terreni, previa determinazione del relativo canone di utilizzo, nonché la possibilità di chiedere la legittimazione e l'alienazione degli stessi da parte degli occupatori.

Secondo l'appellante nel caso di specie, il provvedimento di diniego non sarebbe legittimamente emesso e sufficientemente motivato, facendo riferimento a una generica "incompatibilità con il recupero della fascia dunale e dell'entroterra" senza tener conto che per terreni adiacenti è stata concessa l'alienazione generando una manifesta disparità di trattamento.

Osserva che la sentenza impugnata ritiene che la declaratoria di incostituzionalità (sentenza n° 113/2018) della legge regionale n° 1 del 1986 precluderebbe al ricorrente l'ottenimento dell'alienazione del bene anche in ipotesi di annullamento del provvedimento impugnato essendo l'amministrazione chiamata a rinnovare le proprie valutazioni sul punto che condurrebbero necessariamente ad un nuovo diniego.

Tale conclusione però, secondo l'appellante, non terrebbe conto della possibilità di fruizione di detti terreni previo pagamento del canone di utilizzo. Tale strumento garantisce infatti la continuazione della fruibilità del patrimonio collettivo attraverso il pagamento del canone di occupazione e/o indennità di illecito arricchimento mantenendo la fruibilità collettiva in via sussidiaria.

Afferma di essere estraneo alla presunta lottizzazione.

Infatti l'appellante avrebbe occupato in maniera del tutto autonoma una parte di terreno, facente parte di un maggiore appezzamento, distinto al foglio 88, part. 64, già prima dell'anno 1984, costruendovi poi nel corso dell'anno 1984 un manufatto e procedendo nel 1985 all'accatastamento, e da cui nasceva così l'odierna particella n. 631.

4. L'appello è infondato.

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".

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.

Correttamente il Tar ha osservato che la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 8, l. reg. n. 1 cit., avendo privato la citata delibera consiliare del 19 dicembre 2011 del proprio presupposto, determina l'inaccogliabilità dell'istanza dell'appellante di alienazione a proprio favore dell'immobile.

Sul punto è inconferente la deduzione dell'appellante secondo cui tale affermazione del Tar non terrebbe conto della possibilità di fruizione di detti terreni a mezzo del pagamento del canone di utilizzo.

Infatti il pagamento del canone di utilizzo non costituisce circostanza che possa surrogare la fruizione pubblica dei terreni e in ogni caso si tratterebbe di una richiesta diversa da quella di alienazione oggetto del presente giudizio.

Il Tar ha poi correttamente motivato che l'appellante non ha comprovato di aver ottenuto l'accertamento di compatibilità paesaggistica prescritto dalla legge, né di averlo mai solo richiesto.

Inoltre il provvedimento di diniego è congruamente motivato con riferimento all'incompatibilità dell'occupazione del terreno

- con il vincolo paesaggistico;
- con la destinazione del terreno a uso civico;
- con le esigenze della collettività e di recupero della duna e dell'entroterra;
- con il mancato inserimento del manufatto nel contesto ambientale di zona;
- con le previsioni urbanistiche a verde pubblico, attrezzature per la balneazione e parcheggi.

Trattasi di motivazioni idonee a sorreggere il diniego, considerando che, anche a prescindere dalla sopra richiamata declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge regionale del 1986, la sopra richiamata delibera consiliare del 19 dicembre 2011 subordinava comunque l'alienazione dell'immobile alla possibilità di sanatoria ai sensi della normativa vigente in materia di sanatoria di abusi edilizi.

Risulta pertanto priva di pregio la censura, contenuta nell'atto d'appello, che la motivazione del diniego sarebbe generica.



Il riferimento contenuto nell'atto d'appello ad altri soggetti che avrebbero ottenuto l'alienazione è inconferente innanzitutto perché generico e perché la possibilità di alienazione richiede una valutazione specificamente indirizzata alle caratteristiche del singolo cespite.  
L'appello deve pertanto essere respinto.  
Nulla per le spese, non essendosi il Comune di Fondi costituito in appello.

*(Omissis)*