

Su una richiesta di legittimazione del possesso di terreni soggetti ad usi civici

T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. III 31 marzo 2021, n. 1020 - Burzichelli, pres.; Leggio, est. - Bonfiglio (avv. Calì) c. Comune di Bronte (avv. Cordaro).

Usi civici - Richiesta di legittimazione del possesso - Possesso continuativo da oltre 10 anni e di avervi con sostanziali e permanenti migliorie - Occupazione abusiva del terreno - Ordine di sgombero per realizzarvi opere di urbanizzazione primaria e lavori di ampliamento della zona artigianale.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

Con il ricorso in esame, ritualmente notificato e depositato, espone il ricorrente di essere in possesso da molti anni di un terreno facente parte della continenza del Demanio lavico soggetto ad Usi Civici del Comune di Bronte, censito in Catasto al Foglio 95, particella I/M.

Riferisce che di tale terreno era possessore il di lui padre, che nel 1975 aveva chiesto al Commissario per la liquidazione degli usi civici la legittimazione del possesso di tale terreno demaniale, dichiarando di averlo posseduto continuativamente da oltre 10 anni e di avervi apportato sostanziali e permanenti migliorie.

Anche il ricorrente, rimasto in possesso del terreno, vi avrebbe a sua volta apportato ulteriori migliorie attraverso lavori di sbancamento e successiva copertura con terra fertile per impiantarvi numerosi alberi.

Ciò nonostante, con l'ordinanza n. 53 del 29 dicembre 2011 il Comune di Bronte, qualificando come abusiva l'occupazione del predetto terreno da parte del ricorrente, ne ha ordinato lo sgombero per realizzarvi opere di urbanizzazione primaria e lavori di ampliamento della zona artigianale.

Il ricorrente ha impugnato la predetta ordinanza n. 53 del 29 dicembre 2011, nonché le delibere di Giunta n. 143 del 28 gennaio 2008 e n. 144 del 3 dicembre 2009 con cui è stato approvato il progetto per la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e per l'ampliamento della zona artigianale, deducendo le seguenti censure di diritto:

a) Nullità assoluta dell'ordinanza per incertezza dell'oggetto del provvedimento medesimo, eccesso di potere per erronea valutazione dei presupposti, insufficiente istruttoria, carenza di legittimazione passiva:

il provvedimento impugnato sarebbe nullo per indeterminatezza dell'oggetto, in quanto l'ordine di sgombero riguarda la particella 65, oggi inesistente e che non è nella disponibilità del ricorrente, il quale occupa invece la particella I/M;

b) Nullità assoluta del provvedimento impugnato sotto altro profilo, eccesso di potere per erronea valutazione dei presupposti, violazione dell'art. 21-septies della legge n. 241 del 1990 e degli artt. 50 e 54 del D.lvo 267 /2000, adozione del provvedimento in assenza di alcuno schema normativo che giustifichi l'ordine di sgombero, mancanza assoluta di motivazione:

il provvedimento impugnato sarebbe stato adottato in difetto di un presupposto normativo che giustifichi l'esercizio del potere esercitato, e qualora si ritenesse che l'ordinanza di sgombero trovi la propria giustificazione legale nell'art. 823, secondo comma, c.c., deve osservarsi che l'autotutela amministrativa non può essere esperita in relazione a beni del patrimonio disponibile, nel cui ambito deve farsi rientrare il terreno in argomento che, per effetto degli strumenti urbanistici, ha acquisito dal dicembre del 1997 la destinazione ad area artigianale e, pertanto, non fa parte dei beni del demanio e di beni patrimoniali indisponibili, bensì del patrimonio disponibile del Comune (art. 5 della legge regionale n. 28/2000).

Inoltre, l'autotutela possessoria non può esperirsi quando sia decorso un anno dalla turbativa, di tal che l'atto sarebbe nullo poiché adottato in carenza di potere (non potendo certo qualificarsi come ordinanza contingibile e urgente);

c) e d) Violazione degli artt. 7 e 8 della Legge 07.08.1990 n. 241, dell'art. 3 della medesima legge e dell'art. 97 Cost., eccesso di potere per violazione dei principi di buon andamento, efficienza ed imparzialità della P.A.:

è stata omessa la comunicazione di avvio del procedimento e il provvedimento sarebbe privo di adeguata motivazione;

e) Violazione e falsa applicazione del procedimento espropriativo disciplinato dal DPR 8 Giugno 2001 n. 327, eccesso di potere per erronea valutazione dei presupposti, motivazione insufficiente ed insufficiente istruttoria, straripamento ed abuso di potere:

qualora l'Amministrazione intendesse far derivare il potere di occupazione del terreno dall'approvazione del progetto relativo alle opere di urbanizzazione primaria, il provvedimento di sgombero sarebbe comunque illegittimo non essendo mai stato attivato un procedimento di espropriazione e di occupazione di urgenza.

Parte ricorrente ha avanzato domanda di risarcimento del danno.



Si è costituito in giudizio il Comune di Bronte, il quale ha preliminarmente eccepito la inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, in quanto la cognizione della lite rientrerebbe nella giurisdizione del Commissario per la liquidazione degli usi civici; il Comune ha chiesto, nel merito, il rigetto del ricorso.

All'udienza odierna il ricorso è stato trattenuto in decisione.

Deve preliminarmente essere disattesa l'eccezione di difetto di giurisdizione di questo Giudice.

Ai sensi dell'art. 29, secondo comma, della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sono devolute ai commissari per la liquidazione degli usi civici tutte le controversie circa la esistenza, la natura e la estensione dei diritti di uso civico. In ragione del richiamato disposto normativo, la giurisdizione commissariale sussiste ogni qual volta la soluzione delle questioni afferenti l'accertamento dell'esistenza dei diritti di uso civico si ponga come antecedente logico giuridico della decisione. Nel caso di specie non viene in rilievo alcuna contestazione relativa a diritti di uso civico, in quanto da un lato il terreno di cui si discute è normato dallo strumento urbanistico del Comune di Bronte come "zona artigianale dove le previsioni urbanistiche sono regolamentate dalle norme tecniche di attuazione", come risulta dal certificato di destinazione urbanistica del 29 marzo 2012 depositato dal Comune resistente, e dall'altro lato il ricorrente non ha dimostrato di avere ottenuto dal Commissario per la liquidazione degli usi civici la legittimazione dell'occupazione del terreno, né ha dimostrato il dichiarato possesso ultradecennale con idoneo titolo legittimante.

La controversia rientra dunque nella cognizione del giudice amministrativo in quanto relativa all'abusiva occupazione di area pubblica.

Tanto premesso, il ricorso è infondato nel merito.

Non è fondato il motivo con il quale si sostiene che il provvedimento impugnato sarebbe nullo per indeterminazione dell'oggetto, in quanto l'ordine di sgombero riguarderebbe una particella diversa rispetto a quella occupata dal ricorrente. Come correttamente evidenziato dal Comune, con l'identificativo "n. I/M" viene indicata una porzione di terreno staccata dalla particella di riferimento (la n. 65, di maggiore estensione), in quanto nessun identificativo catastale riporta la parte letterale.

Infondato è, altresì, il secondo motivo del ricorso, con il quale è stata dedotta la nullità della impugnata ordinanza di sgombero per avere il Comune adottato poteri pubblicistici, ai sensi dell'art. 823 c.c., in relazione a un'area ricadente nel suo patrimonio disponibile, stante che l'art. 5 della l.r. n. 28 del 23.12.2000, co 3, stabilisce che " Nel caso in cui per effetto degli strumenti urbanistici le terre di demanio civico abbiano acquisito, alla data del 31 dicembre 1997, destinazione di aree artigianali o industriali, non possono essere oggetto di legittimazione e vengono acquisite al patrimonio disponibile comunale anche se sono state oggetto di utilizzazione da parte dei privati a seguito di atti di disponibilità."

Nel caso di specie, ad avviso del Collegio, non può dirsi che l'area in questione rientri nel patrimonio disponibile del Comune, in quanto in riferimento alla stessa sono intervenute le deliberazioni di Giunta Comunale n. 143 del 28.1.2008 e 144 del 3.12.2009 con cui è stato approvato il progetto per la realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e l'ampliamento della zona artigianale, ciò che è sufficiente, in ragione della destinazione del bene a soddisfare esigenze di pubblico interesse per la collettività, ad attrarre l'area già di proprietà comunale al regime del patrimonio indisponibile, con conseguente possibilità di utilizzo dei poteri di autotutela pubblicistici di cui all'art. 823 c.c.

A sostegno di tale interpretazione è sufficiente richiamare l'orientamento della Corte di Cassazione, confermato di recente, secondo cui per l'appartenenza di un bene al patrimonio indisponibile di un ente territoriale occorre sia l'atto amministrativo che lo destini ad uso pubblico, sia la concreta utilizzazione del bene a tale fine, la cui mancanza deve essere desunta dalla decorrenza, rispetto all'adozione dell'atto amministrativo, di un periodo di tempo tale da non essere compatibile con l'utilizzazione in concreto del bene a fini di pubblica utilità" (Cass. civ., sez. 2, 26 novembre 2020, n.26990; id., 16 dicembre 2009, n. 26402; Cass. civ., Sez. U., 3 dicembre 2010, n. 24563).

Nella fattispecie di causa sono invero presenti entrambi i presupposti, quello dell'esistenza dell'atto amministrativo di destinazione all'uso pubblico, nonché quello della concreta ed effettiva utilizzazione del bene a tale fine, atteso che alle deliberazioni predette hanno fatto seguito l'affidamento e la consegna dei lavori nel 2011, cui ha ulteriormente fatto seguito l'ordinanza di sgombero quivi impugnata.

Da quanto esposto è dato inferire che il provvedimento impugnato, espressivo del potere pubblicistico di autotutela è intervenuto in un arco temporale obiettivamente ristretto e quindi senz'altro coerente con la finalità di dare attuazione al precedente deliberato per imprimere all'area la prevista destinazione.

Quanto inoltre, alla doglianza per cui l'autotutela possessoria avrebbe dovuto esperirsi entro il termine di un anno previsto per le azioni possessorie, nel caso in esame l'intervento del Comune è tempestivo, tenuto conto che l'occupazione del terreno da parte del ricorrente è abusiva e il termine per l'esercizio dell'azione decorreva dal giorno della scoperta dello spoglio, vale a dire dalla data della segnalazione da parte della ditta appaltatrice, avvenuta il 9 novembre 2011.

Con il terzo motivo di ricorso il ricorrente ha lamentato l'omessa comunicazione di avvio del procedimento, ma anche tale censura è infondata, tenuto conto che il provvedimento trae adeguato fondamento dall'accertata occupazione abusiva di suolo pubblico, da cui deriva, come correttamente rilevato dal Comune, che il ricorrente non ha nessuna posizione giuridicamente rilevante tale da far sorgere in capo alla P.A. gli obblighi di cui gli artt. 7 e 8 L. n. 241/1990.

Il motivo è, comunque, infondato, in quanto, trattandosi di un provvedimento di sgombero, non è necessaria la previa comunicazione di avvio del procedimento, posto che l'eventuale contributo istruttorio dell'interessato risulterebbe del tutto inutile.

Infondato è anche il motivo con il quale si deduce il difetto della motivazione del provvedimento di sgombero, in quanto il provvedimento risulta adeguatamente giustificato con riferimento al progetto da realizzare sull'area pubblica più volte citata, occupata "sine titulo" dal ricorrente e insuscettibile di legittimazione.

Infondato, se non addirittura inammissibile, è l'ultimo motivo dedotto, con il quale il ricorrente ha sostenuto l'illegittimità dell'ordinanza di sgombero per non essere mai stato attivato un procedimento di espropriazione e di occupazione di urgenza, atteso che il ricorrente non ha alcun diritto sul terreno in questione, che è di proprietà comunale.

Inammissibile è l'impugnazione delle delibere n. 143 e n. 144 del 2008, meramente indicata nell'epigrafe del ricorso, avverso le quali non sono state dedotte censure in ricorso.

Alla luce delle considerazioni espresse, il ricorso deve, pertanto, essere respinto.

Le peculiarità della vicenda giustificano la compensazione delle spese.

(Omissis)

