

N. 00306/2014 REG.PROV.COLL.
N. 00349/2013 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

sezione staccata di Latina (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 349 del 2013, proposto dal Comune di Cori, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv.ti Vincenzo Cerulli Irelli, Maria Athena Lorizio ed Emilia Pulcini e con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Umberto Maria Malandrucchio, in Latina, v.le XXI Aprile, n. 53

contro

Regione Lazio, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Francesco Lettera e con domicilio ex lege stabilito presso la Segreteria del T.A.R., in Latina, via A. Doria, n. 4

nei confronti di

dott. Basilio Francesco Burgo, non costituito in giudizio

Amministrazione Separata dei Beni di Uso Civico di Giulianello, non costituita in giudizio

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

della deliberazione della Giunta Regionale del Lazio 15 febbraio 2013, n. 47, ricevuta dal Comune di Cori il 28 febbraio 2013, recante la nomina del dott. Basilio Francesco Burgo quale Commissario ad acta con l'incarico di annullare la deliberazione del Consiglio Comunale di Cori del 25 settembre 2008, n. 33 (contenente modifiche al regolamento sugli usi civici), nonché gli atti amministrativi ad essa connessi e collegati, e di adottare un nuovo regolamento conforme alla l.r. n. 1/1986, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla l.r. n. 6/2005.

Visti il ricorso ed i relativi allegati;

Vista la domanda di sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato, presentata in via incidentale dal Comune ricorrente;

Viste la memoria di costituzione e difensiva e la documentazione della Regione Lazio;

Vista l'ordinanza n. 202/2013 del 6 giugno 2013, con cui è stata accolta l'istanza cautelare;

Viste le memorie conclusive depositate dalle parti, nonché la replica del Comune di Cori;

Visti tutti gli atti della causa;

Nominato relatore nell'udienza pubblica del 23 gennaio 2014 il dott. Pietro De Berardinis;

Uditi i difensori presenti delle parti costituite, come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue

FATTO

Il Comune di Cori espone di aver approvato, con deliberazione del Consiglio Comunale n. 14 del 23 febbraio 2006, il regolamento per la liquidazione degli usi civici, con cui ha disciplinato i criteri e le modalità

di liquidazione dei diritti di uso civico gravanti sui terreni privati (ricadenti nel proprio od in altrui territorio), che abbiano acquistato carattere edificatorio.

Con successiva deliberazione consiliare n. 33 del 25 settembre 2008 il Comune ha proceduto, da un lato, ad estendere i criteri di stima pure alla liquidazione degli usi civici esistenti nel territorio della frazione di Giulianello, dall'altro, a rivedere (al ribasso) i valori di stima dei terreni da applicarsi per tale liquidazione e ad introdurre riduzioni degli importi da versare per talune particolari tipologie di costruzioni.

A seguito di esposti di privati, è tuttavia intervenuta la Regione Lazio, che ha ritenuto illegittima la suesposta disciplina regolamentare, nella parte in cui considera, ai fini della liquidazione, il valore venale dei terreni gravati da uso civico, anziché il valore dei diritti estinti per effetto della medesima liquidazione. Ciò, in virtù delle modifiche apportate all'art. 4 della l.r. n. 1/1986 dalla l.r. n. 6/2005, da cui si ricava che il valore di liquidazione deve essere accertato sulla base degli artt. 5, 6 e 7 della l. n. 1766/1927. La Regione ha, pertanto, ripetutamente invitato il Comune di Cori ad approvare un nuovo regolamento conforme ai criteri di liquidazione da essa indicati.

Non avendo il Comune raccolto l'invito, la Regione Lazio, con deliberazione della Giunta n. 47 del 15 febbraio 2013, ha provveduto a nominare un Commissario ad acta (individuandolo nel dirigente dell'Area Diritti Collettivi, dott. Basilio Francesco Burgo) ed a conferirgli l'incarico di annullare la già ricordata deliberazione del Consiglio Comunale di Cori n. 33 del 25 settembre 2008, con gli atti connessi e collegati, ed adottare un nuovo regolamento comunale in materia di usi civici, conforme alla l.r. n. 1/1986, per come integrata e modificata dalla l.r. n. 6/2005.

Avverso l'indicata deliberazione della Giunta Regionale è insorto il Comune di Cori, impugnandola con il ricorso in epigrafe e chiedendone l'annullamento, previa tutela cautelare.

A supporto del gravame, il Comune ha dedotto i motivi di:

- violazione e falsa applicazione dell'art. 4 della l.r. n. 1/1986 ed eccesso di potere, giacché – anche alla stregua della sentenza della Corte costituzionale n. 83 del 19 marzo 1996 – il regolamento del Comune di Cori sulla liquidazione degli usi civici, sia nel testo del 2006, sia in quello del 2008, lì dove calcola l'importo da liquidare sulla base del criterio del valore venale del terreno, sarebbe del tutto legittimo, poiché la corretta interpretazione della normativa statale e regionale imporrebbe di stimare il valore del fondo tenendo conto dell'incremento di valore prodotto dalla sua sopravvenuta destinazione edificatoria;
- violazione e falsa applicazione, sotto altro profilo, dell'art. 4 della l.r. n. 1/1986, nonché carenza di presupposti, violazione del principio dell'autonomia comunale in materia di liquidazione degli usi civici su terre edificatorie, incompetenza della Regione, poiché secondo l'art. 4 della l.r. n. 1/1986 la Giunta Regionale potrebbe legittimamente esercitare il potere sostitutivo nei riguardi del Comune ove la liquidazione degli usi civici non avvenga secondo la disciplina dettata dallo stesso art. 4, ma nel caso di specie detta disciplina sarebbe stata pienamente rispettata dal regolamento comunale. La Regione, esercitando il potere sostitutivo in carenza dei relativi presupposti, avrebbe, inoltre, leso le prerogative del Comune in tema di liquidazione degli usi civici;
- carenza di istruttoria ed irragionevolezza, in quanto la Regione avrebbe incaricato il Commissario ad acta di adottare un nuovo regolamento, in base al quale per i terreni con destinazione edificatoria

la liquidazione dell'uso civico avverrebbe applicando valori irrisori, commisurati al valore dell'uso, senza tener conto dell'aumento di valore derivante dalla sopravvenuta destinazione edificatoria dei terreni e trascurando che il regolamento comunale avrebbe previsto forti abbattimenti degli importi derivanti dalla citata liquidazione, proprio al fine di agevolare i cittadini. Inoltre, poiché si tratta di terreni edificati abusivamente, la tesi della Regione sarebbe irragionevole, giacché avvantaggerebbe i privati occupatori, a danno della collettività: il che sarebbe tanto più grave, ove si consideri che, ai sensi dell'art. 24 della l. n. 1766/1927, le somme ricavate dalla liquidazione vanno destinate, in caso di bisogno, ad opere di interesse generale della popolazione.

Si è costituita la Regione Lazio, depositando controricorso con allegata la relativa documentazione e resistendo alle pretese attoree.

Nella Camera di consiglio del 6 giugno 2013 il Collegio, ritenuto, ad un sommario esame, il ricorso assistito da *fumus boni juris*, alla luce del dettato della sentenza della Corte costituzionale n. 83 del 19 marzo 1996, con ordinanza n. 202/2013 ha accolto l'istanza cautelare.

In vista dell'udienza di merito le parti hanno depositato memorie difensive, nonché – il Comune di Cori – memoria di replica, insistendo nelle rispettive tesi e difese.

All'udienza pubblica del 23 gennaio 2014 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Forma oggetto di impugnazione la deliberazione della Giunta Regionale del Lazio di nomina di un Commissario ad acta incaricato di annullare il regolamento approvato dal Comune di Cori in tema di liquidazione degli usi civici e di sostituirlo con altro regolamento, conforme all'interpretazione data dalla Regione al vigente testo dell'art. 4 della l.r.

n. 1/1986.

In via pregiudiziale debbono essere scrutinate le eccezioni di inammissibilità del ricorso formulate dalla difesa regionale per la sua omessa notificazione al Comune di Cisterna di Latina, nonché per l'omessa notificazione personale al Commissario ad acta.

In particolare, la Regione Lazio ha eccepito la necessità della notificazione del ricorso al Comune di Cisterna di Latina, nel cui territorio ricadrebbe gran parte dei terreni privati gravati da uso civico, la cui titolarità è stata riconosciuta all'Amministrazione Separata di Giulianello: quindi, il Comune di Cisterna di Latina avrebbe dovuto essere evocato in giudizio, in quanto la sua potestà pianificatoria verrebbe sconvolta dalle forti somme da corrispondere secondo il regolamento del Comune di Cori, per il cui annullamento e per la cui sostituzione la Regione ha nominato il Commissario ad acta; ciò, poiché il Comune di Cori cura la gestione anche delle somme introitate in base ai provvedimenti di liquidazione degli usi civici vantati dalla collettività di Giulianello, gravanti su un'area assai estesa (circa 3.500 ettari), ricadente – come detto – in parte nel Comune di Cori ed in maggiore misura nel Comune di Cisterna di Latina.

L'eccezione non è meritevole di condivisione.

Ed invero, sebbene la difesa della Regione sostenga che la paralisi e lo sconvolgimento della potestà di pianificazione urbanistica del Comune di Cisterna di Latina, a seguito del regolamento comunale per cui è causa, "risulta in atti", in realtà non vi è in atti nessun elemento che consenta di aderire ad un tale punto di vista. Del resto, poiché si tratta dell'affrancazione di terreni privati gravati da diritti di uso civico, la liquidazione degli stessi è questione che riguarda i privati proprietari (a cui spettano in via esclusiva le valutazioni circa la convenienza

economica dell'affare), ad essa restando del tutto estranea, invece, l'Amministrazione comunale. Peraltro, ove si volesse seguire fino in fondo la tesi della Regione, poiché questa adombra una presunta natura tributaria delle misure adottate, dovrebbe ritenersi che anche una misura tributaria statale, la quale per es. incida sul patrimonio fondiario od edilizio dei cittadini di Cisterna di Latina, paralizzerebbe la potestà di pianificazione del Comune di Cisterna (che, dunque, dovrebbe essere evocato nel giudizio promosso nei confronti di tale misura): una conclusione che risulta, tuttavia, francamente insostenibile. C'è da aggiungere che, casomai, lo sconvolgimento della potestà di pianificazione urbanistica del Comune può essere derivato a monte dall'acquisito carattere edificatorio dei terreni gravati da usi civici, pur in mancanza dello strumento urbanistico generale (art. 4, comma 1, della l.r. n. 1/1986). Donde, in definitiva, l'infondatezza sotto ogni profilo della suesposta eccezione di inammissibilità.

Ancora, la difesa regionale eccepisce che il ricorso sarebbe inammissibile per mancata notificazione personale dello stesso al Commissario ad acta, dott. Basilio Francesco Burgo, ma detta circostanza è confutata dalla stessa produzione documentale del Comune ricorrente, che comprende pure l'avviso (debitamente compilato) di ricevimento del ricorso, attestante la notifica per posta di quest'ultimo al Commissario. Anche tale eccezione preliminare è, dunque, infondata e da respingere.

Venendo al merito del ricorso, si osserva quanto segue.

La questione sostanziale oggetto del contendere riguarda – come visto – la clausola del regolamento sulla liquidazione degli usi civici del Comune di Cori che prevede che, per la suddetta liquidazione, si debba tenere conto del valore di mercato dei terreni gravati dagli usi civici (tenendo conto, perciò, anche della sopravvenuta destinazione

edificatoria dei terreni stessi). Ritiene invece la Regione che per la liquidazione si debba tenere conto in via esclusiva del valore dei diritti (di uso civico) estinti per effetto di essa, il che – ribatte il Comune – comporterebbe un valore irrisorio da corrispondere, non commisurato al valore effettivo dell'area e per giunta a tutto vantaggio dei proprietari di terreni edificati abusivamente.

Così riassunta la questione, il Collegio ritiene di dover condividere le tesi del Comune ricorrente e che, dunque, il ricorso sia fondato e da accogliere, per le stesse argomentazioni già esposte in sede cautelare, da cui, pur al più approfondito esame caratteristico della fase di merito del giudizio, non si ravvisano elementi per discostarsi.

In particolare, il Collegio osserva che la questione è stata già affrontata e risolta dalla sentenza della Corte costituzionale n. 83 del 19 marzo 1996, il cui chiaro disposto non lascia spazio al residuo di alcun dubbio o perplessità.

Invero, la questione sottoposta alla Corte ha riguardato proprio l'art. 4 della l.Reg. Lazio n. 1/1986, nel testo anteriore alle modifiche di cui alla l.r. n. 6/2005. Il giudice rimettente ha evidenziato come la norma in esame avesse acquisito un significato, nella prassi amministrativa, in base al quale, nel caso di liquidazione tramite imposizione di un canone, quest'ultimo era determinato in proporzione al valore del terreno e, dunque, tenendo conto della sopravvenuta destinazione edificatoria di esso: in tal modo, però, la norma regionale si sarebbe posta in contrasto con l'art. 7, primo comma, della l. n. 1766/1927, avente valore di principio fondamentale, secondo cui l'importo da corrispondere va commisurato "al valore dei diritti", con il corollario della violazione sia del limite della competenza concorrente delle Regioni di cui all'art. 117, primo comma, Cost. (nel testo previgente al 2001), sia del principio di

uguaglianza (art. 3 Cost.), sia della tutela del diritto di proprietà apprestata dall'art. 42, terzo comma, Cost..

La Corte, pronunciatisi con affermazioni palesemente di principio, ha, tuttavia, giudicato infondata la questione segnalando, per quanto qui interessa, l'erroneità della premessa del rimettente, secondo la quale i due modi di liquidazione, previsti rispettivamente dagli artt. 5, 6 e 7 della l. n. 1766/1927, seguirebbero metodi distinti di calcolo del compenso, che si escluderebbero reciprocamente: mentre nel caso di liquidazione mediante divisione (o scorporo) si determinerebbe la porzione del fondo da assegnare al Comune sulla base del valore del terreno (art. 6), nei limiti delle quote stabilite dall'art. 5, nel caso di liquidazione con l'imposizione di canone (art. 7), unico referente di calcolo sarebbe il valore dei diritti di uso civico estinti.

In contrario, osserva, tuttavia, la Consulta che tale impostazione discende da una giurisprudenza del Consiglio di Stato (Sez. VI, 27 giugno 1950, n. 232), che deve considerarsi superata. Infatti, poiché l'affrancazione mediante imposizione di un canone è un surrogato del modo di liquidazione previsto dall'art. 5 della l. n. 1766/1927, rispetto al quale ha carattere di eccezione (come si desume dall'art. 12, primo comma, del regolamento di esecuzione di cui al r.d. n. 332/1928), il canone capitalizzato dovrà risultare pari al valore della quota del fondo che sarebbe spettata al Comune laddove si fosse proceduto all'affrancazione mediante divisione ex art. 5 cit.: ne deriva che anche nel caso dell'art. 7 della l. n. 1766 cit. rileva, quale coefficiente di calcolo, il valore del fondo, come del resto afferma a chiare lettere il successivo art. 10, relativo all'affrancazione di terre di uso civico occupate (in base al quale sul fondo occupato sarà imposto un canone di natura enfiteutica, il cui capitale corrisponda al valore del fondo stesso). Viceversa, del valore

dei diritti estinti dovrà tenersi conto, dice la Corte, in entrambi i casi (quindi sia nella liquidazione mediante divisione o scorporo, sia nella liquidazione mediante corresponsione del canone) quale criterio concorrente di proporzionamento della quota o del canone capitalizzato tra il minimo ed il massimo indicati dall'art. 5: pertanto – conclude la Corte – i due criteri non si escludono, ma si integrano a vicenda.

Ne segue la legittimità costituzionale della disciplina dettata dall'art. 4 della l.r. n. 1/1986, nel testo all'epoca vigente, essendosi la norma limitata a chiarire che l'aumento di valore del fondo prodotto da una sopravvenuta destinazione edificatoria di questo, a differenza dell'aumento conseguente alle migliorie apportate dal proprietario, non doveva essere dedotto dal valore del predetto fondo ai fini della determinazione del compenso, la quale sarebbe poi dovuta avvenire secondo le regole previste dagli artt. 5, 6 e 7 della legge statale.

Sul piano sostanziale, la soluzione così individuata – afferma la Consulta – è conforme ad equità, in quanto l'affrancazione libera in favore del proprietario un terreno non più agricolo, o boschivo o da destinare al pascolo, ma un terreno divenuto fabbricabile e che, perciò, non potrebbe essere sfruttato secondo la nuova e più lucrosa destinazione, senza l'estinzione dei diritti di uso civico da cui risulta gravato. Donde la conformità all'equità della non deducibilità dell'incremento di valore dipendente dalla sopravvenuta destinazione edificatoria, essendo giusto che della sopravvenienza profitti anche, in proporzione, la popolazione titolare dei diritti estinti.

Individuata la soluzione data alla questione per cui è causa dalla Corte costituzionale in relazione al testo dell'art. 4 della l.r. n. 1/1986 anteriore alle modifiche del 2005, non è chi non veda come detta soluzione, per le affermazioni di principio su cui è fondata, debba applicarsi anche all'art.

4 cit., nel testo sostituito dalla l.r. n. 6/2005 e, quindi, anche alla fattispecie ora in esame. Ciò, atteso che l'art. 4, comma 2, della l.r. n. 1/1986, nel testo in vigore, prevede che per la liquidazione dei diritti di uso civico sui terreni privati che abbiano acquisito carattere edificatorio l'accertamento dei valori venga effettuato nel rispetto dei criteri stabiliti dagli artt. 5, 6 e 7 della l. n. 1766/1927. Invero, la Consulta – come si è visto – ha affermato che tali criteri non si escludono reciprocamente, ma si integrano a vicenda, applicandosi in forma integrata sia ove la liquidazione degli usi civici avvenga a scorporo, sia ove avvenga tramite pagamento di un canone: per l'effetto, anche nel sistema delineato dal testo vigente dell'art. 4 della l.r. n. 1/1986, attraverso il rinvio agli artt. 5, 6 e 7 della l. n. 1766 cit., ai fini della liquidazione degli usi civici gravanti su terreni con destinazione edificatoria deve considerarsi il valore venale di tali terreni (comprensivo, cioè, dell'incremento derivato dall'acquisita vocazione edificatoria) e non già il valore dei diritti estinti. Quest'ultimo criterio avrà, invece, quella (limitata) funzione integrativa prevista dalla Corte costituzionale nella sentenza sopra riportata.

Da quanto detto discendono la legittimità della disciplina regolamentare dettata dal Comune di Cori in tema di liquidazione degli usi civici gravanti su terreni privati con destinazione edificatoria e, per l'effetto, la fondatezza di tutti i motivi in cui si articola il ricorso in epigrafe.

Non possono essere condivise, invece, le obiezioni formulate dalla Regione Lazio nelle sue difese e ribadite nella memoria conclusiva.

In particolare, la difesa della Regione:

- ha sostenuto che l'interpretazione dell'art. 4 della l.r. n. 1/1986 seguita dal ricorrente renderebbe la norma illegittima perché contrastante con il quadro costituzionale disegnato dall'art. 117 Cost. (nel testo derivante dalla l. cost. n. 3/2001) e che, comunque, detta interpretazione sarebbe

inaccettabile, in quanto si baserebbe sui principi desumibili da una sentenza della Corte costituzionale resa su una norma di legge regionale ormai abrogata (cioè l'art. 4 della l.r. n. 1/1986, nel testo anteriore a quello introdotto dalla l.r. n. 6/2005);

- ha evidenziato come la liquidazione degli usi civici tramite canone enfiteutico, anziché scorporo, si ponga l'obiettivo di favorire i piccoli appezzamenti non aggruppabili in unità agrarie, secondo la disciplina posta dall'art. 7 della l. n. 1766/1927;

- ha criticato l'affermazione della citata sentenza della Corte costituzionale n. 83/1996, secondo cui l'affrancazione tramite imposizione di un canone è un surrogato del modo di liquidazione previsto dall'art. 5 della l. n. 1766/1927, richiamando le diverse conclusioni della (risalente) giurisprudenza amministrativa in proposito. Ciò senza trascurare il dato (evidenziato nella memoria conclusiva) che l'equità non potrebbe essere parametro del giudizio di costituzionalità;

- ha sostenuto che la tesi di controparte tramuterebbe la liquidazione degli usi civici su terre private in un prelievo parafiscale aggiuntivo, finalizzato a rimpinguare le esauste finanze municipali e tale da paralizzare l'economia agricola e le altre attività produttive e da rendere maggiormente oneroso il diritto alla proprietà della casa.

Nella memoria finale, inoltre, la difesa regionale:

- ha insistito sulle finalità perseguite dal Comune di Cori con il regolamento in tema di liquidazione di usi civici, di creare un surrettizio strumento della fiscalità locale, contrastante con l'art. 53 Cost., poiché il possesso di piccoli appezzamenti di terre private gravate da usi civici non sarebbe di per sé indice di capacità contributiva ex art. 53, primo comma, Cost.;

- ha sottolineato che oggetto della sentenza della Corte costituzionale n.

83/1996 è stata una legge regionale (l'art. 4 della l.Reg. Lazio n. 1/1986, nel testo all'epoca vigente) e non gli artt. 5, 6, 7 e 10 della l. n. 1766/1927. Peraltro, la sentenza de qua, essendo interpretativa di rigetto, avrebbe soltanto determinato un vincolo negativo per il giudice del procedimento in cui è stata formulata la relativa questione, mentre da essa non deriverebbe alcun vincolo per i giudici in altri procedimenti: a questi sarebbe consentito discostarsi dall'interpretazione della singola disposizione adottata dalla Corte, in quanto nessun vincolo erga omnes potrebbe derivare dalle pronunce costituzionali interpretative di rigetto o di inammissibilità. Ciò varrebbe anche per la fattispecie ora in esame, in cui la sentenza n. 83/1996 cit., avendo avuto ad oggetto una disposizione regionale poi abrogata, avrebbe espresso un principio applicabile solo alla suddetta disposizione, poi espunta dall'ordinamento, ed inapplicabile alle altre, anche alla luce di detta espunzione;

- ha insistito sulla necessità di distinguere tra terre di uso civico (demani collettivi od universali) e terre private gravate da uso civico, precisando come la l.r. n. 6/2005 si sia posta lo scopo di chiarire la distinzione ed abbia perciò rinviato agli art. 5, 6 e 7 della l. n. 1766/1927 per la liquidazione degli usi civici gravanti su terre private. Sotto questo profilo, le destinazioni edilizie del P.R.G. sarebbero ex lege non idonee ad incidere sul quantum del canone enfiteutico dovuto per la liquidazione degli usi civici gravanti su terreni privati, a differenza dell'affrancazione delle quote usurpate (ma non di quelle assegnate) dei demani collettivi od universali. Ciò, in quanto la destinazione edilizia, ovvero l'aumento delle cubature a fini edilizi di un fondo, non inciderebbero né sulle modalità di esercizio, né sui contenuti e sulle forme dei diritti di uso civico gravanti sul fondo altrui.

Le suesposte argomentazioni non convincono, atteso che:

- in primo luogo, è innegabile – e va ribadito con forza, pur a fronte del parere reso dall'Avvocatura Generale dello Stato con nota del 23 maggio 2008 (v. doc. 7 della Regione) – che la sentenza della Corte costituzionale n. 83/1996 ha ricostruito il quadro normativo dei principi posti dagli artt. 5, 6 e 7 della l. n. 1766/1927, regolanti il sistema di liquidazione degli usi civici sui terreni dei privati, ed ha, altresì, indicato agli operatori i criteri da applicare per la suddetta liquidazione, in relazione alle aree divenute edificabili, ovvero edificate;

- non è per nulla vero, pertanto, che i principi affermati dalla sentenza della Consulta si riferirebbero solo al previgente testo dell'art. 4 della l.r. n. 1/1986, espunto dall'ordinamento (per abrogazione) e sostituito dal nuovo testo di cui alla l.r. n. 6/2005, e quindi non sarebbero applicabili a disposizioni diverse da quella abrogata: in realtà, nella sentenza n. 83/1996 la Corte costituzionale si è occupata di fornire l'interpretazione dei tuttora vigenti artt. 5, 6 e 7 della l. n. 1766/1927 ed in particolare di precisare i rapporti esistenti tra i criteri di liquidazione degli usi civici previsti da tali norme statali, affermando espressamente ed inequivocabilmente che anche nel caso dell'art. 7 della l. n. 1766 cit. rileva, quale coefficiente di calcolo, il valore venale del fondo;

- il rigetto della questione di illegittimità costituzionale per contrasto con l'art. 117 Cost., sollevata in relazione all'art. 4 della l.r. n. 1/1986 – nel testo previgente –, è stato infatti motivato dalla Corte costituzionale sulla base della conformità della norma regionale alle norme statali e cioè agli artt. 5, 5 e 7 della l. n. 1766/1927, per come interpretati dalla medesima Corte costituzionale, e, cioè, sulla base della conformità della disciplina regionale al principio per cui, anche nel caso di liquidazione degli usi civici tramite imposizione di un canone, quale criterio di calcolo rileva il valore venale del fondo. Tale conformità ha, infatti,

permesso di escludere qualsiasi violazione dell'art. 117 Cost. per violazione delle disposizioni di principio rappresentate dagli ora visti artt. 5, 6 e 7. In altre parole, la Corte costituzionale ha escluso la possibilità di violazioni della riserva di legge statale (come legge di principio) ex art. 117 Cost., in base ad un iter logico-argomentativo esattamente opposto a quello seguito dalla Regione Lazio;

- la giurisprudenza amministrativa invocata dalla difesa regionale (C.d.S., Sez. VI, 27 giugno 1950, n. 232) muove dal presupposto per cui, mentre la liquidazione degli usi civici mediante divisione o scorporo del fondo tra Comune e proprietario ex art. 5 della l. n. 1766/1927 riguarda i casi di terreni rimasti immutati, la liquidazione mediante canone enfiteutico da versare al Comune riguarda i casi dei fondi sostanzialmente e permanentemente migliorati dal proprietario (a cui si aggiunge l'ipotesi dei piccoli appezzamenti non raggruppabili in unità agrarie). Da detta distinzione la giurisprudenza in discorso trae il corollario – superato, come visto, dalla Corte costituzionale – che la liquidazione degli usi civici mediante canone sarebbe determinata non in base al valore del fondo (che rileva nel caso di liquidazione mediante divisione o scorporo), ma avendo riguardo unicamente al valore degli usi civici estinti: ciò si spiega, in tale prospettiva, con il riconoscimento che il Legislatore avrebbe voluto dare al proprietario che ha curato le terre in modo tale da migliorarle in maniera definitiva e sostanziale e del resto il successivo art. 9 ha consentito la legittimazione delle occupazioni a favore di chi abbia apportato alle terre di uso civico sostanziali e permanenti migliorie;

- è evidente, tuttavia, che la ratio individuata dalla succitata giurisprudenza per dare conto dell'uso, in sede di liquidazione, del criterio del valore degli usi civici estinti, anziché di quello del valore del

fondo, è totalmente estranea alla fattispecie ora all'esame, in cui le migliorie apportate al fondo non hanno alcuna rilevanza e si tratta di riconoscere l'incremento di valore derivato non dalla meritoria attività del proprietario, ma dall'acquisito carattere edificatorio del terreno, per giunta anche se tale carattere sia stato acquisito pur in carenza dello strumento urbanistico generale. Va, quindi, rilevato che il diverso criterio interpretativo degli artt. 5, 6 e 7 della l. n. 1766 cit. fornito dalla Consulta, da un lato si attaglia perfettamente (a differenza di quello della giurisprudenza amministrativa invocata dalla Regione) alla vicenda per cui è causa, dall'altro risponde in pieno non solo al canone giuridico dell'equità, ma soprattutto al criterio di ragionevolezza, che, com'è noto, trova fondamento nell'art. 3 Cost. (cfr., ex plurimis, Corte cost., 23 luglio 2013, n. 232). Al contrario, l'opzione ermeneutica proposta dalla Regione appare contraria al suddetto criterio, poiché sarebbe irragionevole premiare il proprietario del fondo gravato da uso civico per l'incremento di valore del terreno che non sia in alcun modo dipeso dalle migliorie da lui eseguite, ma che derivi da circostanze esterne o addirittura, in caso di edificazioni abusive, da un'attività all'origine contra legem. Ed è necessario ricordare, in argomento, il canone ermeneutico secondo cui, tra due possibili interpretazioni di una disposizione, è corretta quella conforme alla Costituzione, o non contrastante con la stessa (Corte cost., 15 luglio 2005, n. 282; C.d.S., Sez. IV, 27 aprile 2012, n. 2473; T.A.R. Lazio, Latina, Sez. I, 28 ottobre 2013, n. 810);

- del resto, nella sentenza n. 83/1996 la Corte costituzionale ebbe ad escludere qualunque contrasto con gli artt. 3 e 42 Cost. del (previgente) art. 4 della l. n. 1/1986, se ispirato al principio per cui la liquidazione degli usi civici mediante canone va eseguita – in conformità

all'interpretazione accolta degli artt. 5, 6 e 7 della l. n. 1766 cit. – tenendo conto del valore venale del terreno. In particolare, la Corte ha escluso qualunque lesione della tutela della proprietà apprestata dall'art. 42, terzo comma, Cost. (recante la previsione dell'obbligo di indennizzo in caso di esproprio) e qualunque lesione del principio di uguaglianza, il che – ad avviso del Collegio – ben si spiega anche alla stregua della già rammentata differenza tra terreni, il cui valore aumenta per le migliorie apportatevi dai proprietari e terreni, il cui valore si accresca – pur al di fuori di ogni attività umana – per l'acquisita destinazione edificatoria;

- ancora, deve escludersi l'esistenza di qualsiasi violazione dell'art. 53 Cost., giacché la vocazione edificatoria acquisita dal fondo ne fa crescere il valore e, quindi, è palesemente indice di accresciuta capacità contributiva, come del resto si evince dalle stesse parole della Corte costituzionale, lì dove questa ha osservato che, con l'estinzione dei diritti di uso civico da cui è gravato, il fondo divenuto area fabbricabile potrà, una volta affrancato, essere sfruttato per la nuova e più lucrosa destinazione, ben diversa da quella agricola, boschiva o a pascolo;
- da ultimo, in relazione all'efficacia della sentenza n. 83/1996 cit., si osserva che le argomentazioni della Regione circa l'impossibilità di desumerne un vincolo interpretativo erga omnes, trattandosi di sentenza interpretativa di rigetto, sono, ad avviso del Collegio, del tutto inconferenti: infatti, ciò che rileva, nel caso di specie, non è l'interpretazione che la Corte ha dato dell'art. 4 della l.r. n. 1/1986 (il quale, nel testo esaminato dai giudici costituzionali, è ormai venuto meno), ma l'interpretazione delineata, in via generale, degli artt. 5, 6 e 7 della l. n. 1766/1927. Ad ogni buon conto, si richiama in proposito l'insegnamento della più prestigiosa dottrina, secondo la quale l'affermazione che dalle sentenze interpretative di rigetto nessun effetto

generale può farsi derivare, va integrata e temperata con l'osservazione che da esse nasce comunque per tutti i giudici l'obbligo di non fare applicazione delle disposizioni che ne formavano oggetto interpretandole in un senso diverso, senza averne prima sollevato questione di legittimità costituzionale.

In definitiva, perciò il ricorso è fondato, attesa la fondatezza di tutti i motivi in cui esso si articola, e deve essere accolto. Per conseguenza, la deliberazione della Giunta Regionale del Lazio 15 febbraio 2013, n. 47, con esso impugnata, deve essere integralmente annullata.

Le spese seguono la soccombenza e vengono liquidate come da dispositivo a carico della Regione Lazio, a cui va ascritto l'atto illegittimo in questa sede annullato, mentre sono dichiarate irripetibili nei confronti del dott. Burgo e dell'A.S.B.U.C. di Giulianello.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio – Sezione staccata di Latina (Sezione I[^]), così definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla la deliberazione della Giunta Regionale con esso impugnata.

Condanna la Regione Lazio al pagamento in favore del Comune di Cori delle spese e degli onorari di causa, che liquida in misura forfettaria in € 1.500,00 (millecinquecento/00) complessivamente, dichiarando irripetibili le spese nei confronti del dott. Burgo e dell'Amministrazione Separata dei Beni di Uso Civico di Giulianello.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa. Così deciso in Latina, nella Camera di consiglio del giorno 23 gennaio 2014, con l'intervento dei magistrati:

Francesco Corsaro, Presidente

Santino Scudeller, Consigliere