

TAR SICILIA – CATANIA, SEZ. III – sentenza 18 maggio 2022 n. 1375 – Pres. Burzichelli, Est. Cumin – Ipar, Industria Panificatori Riuniti S.r.l. (Avv.ti Saitta e Bagnato) c. Comune di Oliveri (Avv. Segreto) – (respinge).

Demanio e patrimonio – Usi civici – Terreni gravati da usi civici – Concessione in godimento a terzi – Deliberazione del Consiglio comunale – Nel caso in cui il provvedimento comunale sia assistito, a monte, da una autorizzazione dell'amministrazione vigilante (nella specie, dell'Assessorato Regionale) – Legittimità.

E' legittima una deliberazione con la quale il Consiglio comunale ha concesso in godimento a terzi un bene (nella specie, si trattava di un terreno) gravato da usi civici, nel caso in cui il provvedimento del Massimo Organo deliberante dell'Ente locale, sia assistito, a monte, da una autorizzazione dell'amministrazione vigilante (nella specie, dell'Assessorato Regionale); in tal caso, deve ritenersi sussistente la competenza del Comune, ai sensi della L. 1766/1927, mentre alla Regione competono solo i residuali poteri di autotutela esecutiva previsti dall'art. 823 c.c.

Publicato il 18/05/2022

01375/2022 REG.PROV.COLL.

02026/2015 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

sezione staccata di Catania (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2026 del 2015, proposto dalla Ipar – Industria Panificatori Riuniti S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Antonio Saitta e Giovanni Bagnato, domiciliata per legge presso la Segreteria del Tar Catania;

contro

il Comune di Oliveri, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Rosaria Segreto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

del contratto di locazione di un terreno finalizzato alla costruzione di impianti per la produzione industriale di pane e simili;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Oliveri;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 aprile 2022 il dott. Francesco Bruno e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con atto di citazione originariamente proposto innanzi al Tribunale di Patti, la IPAR – Industria Panificatori Riuniti srl aveva convenuto in giudizio il Comune di Oliveri allo scopo di far dichiarare nullo per illiceità della causa (sub specie di contrarietà a norme imperative), e per mancanza nell'oggetto dei requisiti di cui all'art. 1346 c.c., il contratto stipulato nell'anno 1978 col medesimo Comune, avente ad oggetto la locazione di un terreno sito in zona D del PRG, localizzato tra la strada comunale per il cimitero e la SS 113.

In dettaglio, la società attrice ritiene che il terreno oggetto di locazione ricada su una parte del territorio comunale gravata da usi civici, e che pertanto il potere di disporre del bene – ivi inclusa la facoltà di locarlo – non sarebbe potuto spettare all'amministrazione comunale, ma unicamente al Commissario Liquidatore degli usi civici, titolare del potere di omologare la stipulazione del contratto, previa autorizzazione dell'Assessorato Regionale Agricoltura e Foreste. La tesi troverebbe conferma nella nota 6.11.1998 dell'Assessorato Regionale Agricoltura e Foreste. Altra ragione di nullità del contratto discenderebbe dall'inidoneità dell'oggetto, atteso che l'uso civico vigente ha destinazione agricola, mentre il contratto prevedeva la costruzione di impianti per la produzione industriale di pane e simili.

In via subordinata, viene dedotta la nullità delle clausole previste ai punti 7 e 8 del contratto, laddove si stabilisce che al momento della cessazione dell'attività, o di scioglimento del contratto, le infrastrutture e gli immobili realizzati resteranno in proprietà al Comune (punto 7) e che i beni presenti in loco, non asportati al momento della scadenza contrattuale, entreranno automaticamente e gratuitamente nel patrimonio del Comune, il quale potrà persino chiedere il risarcimento dei danni subiti per le operazioni di ripristino del terreno (punto 8).

Le clausole sarebbero nulle in quanto consentono all'amministrazione – che non è proprietaria del fondo – di acquisire la proprietà delle strutture ivi realizzate dal locatario, in violazione delle regole civilistiche sull'accessione (art. 934 c.c.), in base alle quali solo il proprietario del suolo acquista la proprietà di quanto sopra realizzato. Né potrebbe ritenersi che l'acquisto automatico indicato nelle clausole possa derivare da un atto di liberalità della società locataria, essendovi nella storia delle trattative contrattuali indici che depongono in senso nettamente contrario all'individuazione di alcun *animus donandi*. Infine, le clausole in esame sarebbero anche illegittime in quanto di natura vessatoria, dal momento che prevedono prestazioni squilibrate a carico delle parti, e pertanto avrebbero dovuto costituire oggetto di specifica approvazione ai sensi dell'art. 1341, co. 2, c.c.

Con sentenza n. 619 del 19 dicembre 2014 il Tribunale di Patti ha dichiarato il proprio difetto di giurisdizione, in ragione della qualificazione dell'atto impugnato come concessione di bene pubblico, ed ha quindi individuato come giudice competente il Tar Catania.

La causa è stata quindi riassunta innanzi a questo Tar dalla IPAR srl, con atto notificato il 16.09.2015, nel quale vengono ribadite le argomentazioni e conclusioni dell'atto di citazione.

Con D.P. n. 2761/2020 era stata dichiarata l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuto difetto di interesse.

Con ordinanza n. 3852/2021 è stato tuttavia revocato il decreto 276/2021 e fissata l'udienza di trattazione della causa.

Successivamente, l'intimato Comune di Oliveri si è costituito anche in questo giudizio, ed ha confermato la sussistenza dei diritti di uso civico che gravano sul lotto di terreno in esame, la cui concessione in godimento a privati è stata deliberata dal Consiglio comunale con delibera n. 22 del 7.04.1977. Nel merito, ha dedotto l'infondatezza delle tesi avversarie sostenendo che il potere di concedere in godimento un bene gravato da uso civico spetta al Comune, ai sensi della L. 1766/1927, mentre alla Regione competono solo i residuali poteri di autotutela esecutiva previsti dall'art. 823 c.c. Quanto alla presunta natura esclusivamente agricola del fondo in questione, il Comune resistente ha evidenziato che già con atto del 4.02.1964 l'Assessorato Regionale Agricoltura e Foreste aveva autorizzato il cambio di destinazione d'uso di parte dei terreni gravati da usi civici, al fine di realizzare un complesso industriale progettato da una società privata (la Vanabor); poiché tale progetto è stato realizzato solo in parte, tramite l'edificazione di tre capannoni, ma non è stato poi concluso, il Consiglio comunale ha deliberato in data 27 dicembre 1976 di concedere in affitto ai cittadini che ne erano possessori i citati lotti di terreno, e tra questi ha presentato istanza proprio la IPAR srl. Ne consegue che la parziale conversione ad uso industriale dei terreni in questione risulta essere stata proposta dal Comune, ed accordata dall'Assessorato Regionale con atto del 1964, perpetuato e mai revocato. Infine, il resistente ha evidenziato di poter continuare ad esercitare poteri autoritativi sul bene civico, in virtù della concessione stipulata, che mantiene aspetti pubblicistici di pertinenza dell'amministrazione, con la conseguenza che non potrebbe configurarsi alcun carattere vessatorio nelle clausole che prevedono il potere del Comune di incamerare i beni realizzati dal privato concessionario.

In vista dell'udienza le parti in causa hanno depositato memorie difensive e repliche.

All'udienza del 13 aprile 2022 la causa è stata posta in decisione.

DIRITTO

1.- Il ricorso è infondato e va respinto, non essendo condivisibile l'assunto sul quale si incentra tutta la prospettazione di parte ricorrente; ossia, che l'atto (concessione amministrativa) con il quale è stato concesso al privato l'uso del bene civico sia illegittimo per illiceità della causa ed inidoneità dell'oggetto.

A smentire tali assunti, infatti, vale il provvedimento dell'Assessorato Regionale Agricoltura del 4 febbraio 1964, come riportato per stralci nella sentenza del Commissario Aggiunto per la liquidazione degli usi civici della Sicilia n 39584/2014 prodotta in atti. In esso si legge che *“il Comune di Oliveri è stato autorizzato a mutare temporaneamente la destinazione di ettari 14 circa di terreno di uso civico facente parte delle particelle 2 e 3 del fondo 7 per l'impianto di un complesso industriale da concedersi a tale Cutelli Enrico per impiantarvi un complesso industriale agri-avicolo, con espressa previsione che le dette terre*

torneranno all'antica destinazione qualora venga a cessare lo scopo per il quale l'autorizzazione viene concessa." e che *"la diversa destinazione che vorrà darsi ai sopraccitati terreni mediante la istituzione di un complesso agro-avicolo rappresenta un reale beneficio per la generalità dei cittadini"* (presupposto richiesto dall'art. 41 del R.D. 332/1928) in quanto funzionale a risollevare la disagiate condizioni economiche della collettività.

Nella sentenza della Corte d'appello di Palermo n. 767/2021, emessa in sede di reclamo a conferma di quella del Commissario Liquidatore, si aggiunge poi una circostanza di fatto rilevante: ossia che i terreni, dopo lo scioglimento del contratto di locazione con la società Vanabor, hanno continuato a mantenere la loro destinazione industriale, per effetto dell'attività esercitata dalla IPAR srl, restando intatte le finalità pubbliche che avevano giustificato l'autorizzazione concessa dall'Assessorato.

Da quanto esposto, in conclusione, deve dedursi la legittimità dell'atto di concessione adottato dal Comune resistente in quanto assistito, a monte, da una autorizzazione dell'amministrazione vigilante (l'Assessorato Regionale) di durata temporanea ma ancora valida, tesa a valorizzare l'impiego produttivo del fondo, a beneficio dell'intera collettività stanziata nel territorio. D'altra parte, va anche detto che la scelta dell'amministrazione in ordine al miglior modo di perseguire l'interesse pubblico attraverso il più efficace utilizzo del bene civico appare connotata da ampi margini di discrezionalità che risultano insindacabili in questa sede, in quanto non caratterizzati da vistose illogicità o incongruità.

Appare, peraltro, strano che la doglianza circa l'impiego di un bene civico ad uso esclusivo di un soggetto privato provenga proprio dal beneficiario di quello *ius singulare*, e non invece dei cittadini che avrebbero potuto reclamare l'uso civico sul bene sottratto alla loro immediata disponibilità. Tale peculiarità della fattispecie potrebbe far sorgere dubbi in ordine alla sussistenza della condizione dell'azione necessaria a sorreggere l'impugnativa, rappresentata dall'interesse a ricorrere.

2.- In relazione alla dedotta invalidità delle due clausole contrattuali va osservato quanto segue.

In primo luogo, non sussiste il denunciato contrasto con l'art. 934 c.c. poiché questa è una norma che disciplina i modi di acquisto della proprietà a titolo originario. Diversamente, nel caso in esame, l'acquisto della proprietà dei beni realizzati sul fondo è avvenuta a titolo derivativo, per effetto delle volontà delle parti consacrata in una convenzione. Pertanto, al fine di invalidare l'accordo sottoscritto, la ricorrente non può invocare una norma (l'art. 934 c.c.) che determina l'acquisto *ex lege* della proprietà – acquisto "legale" nella fattispecie non verificatosi – ma deve eventualmente contestare vizi del processo formativo della propria volontà negoziale, che nel caso in esame non sono invece dedotti.

Ne consegue l'inconducenza del prospettato vizio.

Per quanto concerne l'asserito carattere vessatorio delle clausole impuginate in via subordinata, il Collegio ritiene di poter escludere la sussistenza di tale qualificazione.

Appare utile al riguardo riportare il testo dell'art. 1341, co. 2, c.c.: *"In ogni caso non hanno effetto, se non sono specificamente approvate per iscritto, le condizioni che stabiliscono, a favore di colui che le ha predisposte, limitazioni di responsabilità, facoltà di recedere dal contratto o di sospenderne l'esecuzione, ovvero sanciscono a carico dell'altro contraente decadenze, limitazioni alla facoltà di opporre eccezioni, restrizioni alla libertà contrattuale"*

nei rapporti coi terzi, tacita proroga o rinnovazione del contratto, clausole compromissorie o deroghe alla competenza dell'autorità giudiziaria”.

Dalla lettura della norma si ricava che la clausola oggi avversata non rientra in alcuna delle ipotesi tipiche di vessatorietà contemplate dal legislatore; dunque, la clausola non richiedeva apposita e specifica sottoscrizione ex art. 1341 c.c..

D'altra parte, l'acquisto della proprietà in capo al Comune dei beni immobili ivi edificati sembra rispondere ad una concordata logica di riequilibrio delle prestazioni contrattuali, se si riflette sul fatto (ricavabile dal contratto del 1978 versato in atti) che la società ricorrente era obbligata a versare per tutta la durata del rapporto la modesta cifra di circa 2 milioni di Lire, a fronte del godimento di un terreno esteso per oltre 8 mila meri quadri.

In conclusione, il ricorso va respinto, e la parte ricorrente sopporterà le spese processuali come liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia sezione staccata di Catania (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna la società ricorrente al rimborso delle spese processuali, liquidate in euro 2.000, oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 13 aprile 2022 con l'intervento dei magistrati:

Daniele Burzichelli, Presidente

Francesco Bruno, Consigliere, Estensore

Gustavo Giovanni Rosario Cumin, Consigliere

IL SEGRETARIO