

1. Con il ricorso di primo grado il signor D.G.G. impugnava una serie di atti relativi alla variante di PRG del Comune di Torraca, nella parte in cui era stata prevista la realizzazione di un'area attrezzata per il tempo libero e lo sport (kartodromo).

Il ricorrente premetteva che, quale coltivatore diretto ed allevatore, aveva condotto in proprio da oltre 40 anni l'azienda agricola sita in località S.Vito del Comune di Torraca, la cui attività prevalente consisteva nell'allevamento di capi di bestiame allo stato semibrado, con la conseguenza di essere solito utilizzare, unitamente agli altri allevatori della zona, come pascolo i terreni demaniali comunali, gravati dagli usi civici. La contestazione degli atti finalizzati alla realizzazione di un kartodromo avveniva anche in considerazione del fatto che l'opera si sarebbe posta a poca distanza dall'abitazione (mt. 135) e dalla stalla utilizzata per il bestiame (mt. 35).

Dopo aver impugnato con i primi motivi aggiunti, notificati il 18-4-2003, ulteriori atti, tra cui il parere regionale di conformità inerente alla delibera del Comune di Torraca n. 37/2002, il ricorrente notificava in data 15-11-2004 un secondo atto di motivi aggiunti, impugnando atti sopravvenuti con i quali il Comune di Torraca, dopo aver disposto "la riprogettazione del kartodromo ed il suo ridimensionamento", aveva approvato il progetto esecutivo dei lavori di realizzazione del predetto impianto, lamentando che il Comune di Torraca aveva indebitamente occupato una porzione di circa 1300 mq. di fondo di sua proprietà e chiedendo il risarcimento del danno.

Con la sentenza n. 2134/2007 il Tar di Salerno ha accolto il ricorso introduttivo e i ricorsi per motivi aggiunti, dichiarando l'inammissibilità per difetto di giurisdizione della domanda proposta per la restituzione dell'area indebitamente occupata e per il risarcimento del danno.

Il giudice di primo grado, dopo aver disatteso alcune eccezioni preliminari, ha ritenuto fondato il motivo, relativo alla illegittimità del provvedimento regionale di autorizzazione al mutamento di destinazione del terreno destinato ad usi civici, *rilevando l'incompatibilità del kartodromo con la destinazione originaria di tipo agricolo, **che - in base all'art. 41 del R.D. n. 332/1928 - può essere cambiata solo in presenza di un reale beneficio per la generalità dei cittadini e a condizione che la nuova destinazione sia mantenuta nell'ambito agro-silvopastorale.***

Con separati ricorsi in appello il Comune di Torraca e la Regione Campania hanno impugnato tale decisione per i motivi che saranno di seguito esaminati.

Il signor D.G.G. si è costituito in entrambi i giudizi, chiedendo la reiezione dei ricorsi ed

eccependone l'irricevibilità.

Il Codacons si è costituito in giudizio, chiedendola reiezione dei ricorsi in appello.

All'odierna udienza le cause sono state trattenute in decisione.

2. Preliminarmente deve essere disposta la riunione dei due ricorsi, in quanto proposti per motivi analoghi avverso la medesima sentenza.

3. L'oggetto del presente giudizio è costituito dalla contestazione da parte del signor D.G.G. di alcuni atti finalizzati alla realizzazione di un kartodromo, relativi, in particolare, alla variante al PRG, ad alcune autorizzazioni rilasciate, tra cui quella per il mutamento di destinazione in relazione a terre gravate da uso civico e all'approvazione del progetto.

Prima di procedere all'esame dei motivi dei ricorsi in appello, deve essere esaminata l'eccezione preliminare con cui il signor Giudice ha dedotto l'irricevibilità di entrambi gli appelli perché notificati e depositati oltre i termini dimidiati, previsti dall'*art. 23-bis della legge n. 1034/1971*.

omissis

Nel presente giudizio sono stati impugnati diversi provvedimenti, attinenti per lo più agli aspetti urbanistici (varianti al PRG) e al dell'art. 23-bis. *mutamento di destinazione rispetto agli usi civici, gravanti sul terreno in questione, in relazione ai quali non vi è alcun dubbio sulla non applicabilità*

Secondo l'appellato l'applicazione del rito speciale deriverebbe dall'impugnazione con i secondi motivi aggiunti del provvedimento di approvazione del progetto esecutivo dei lavori.

omissis

- nel caso di specie, l'approvazione del progetto esecutivo non può essere ricondotta alla seconda parte della lett. b) del comma 1, dell'art. 23-bis (procedure di occupazione e di espropriazione delle aree destinate alle predette opere"), non essendo qui in contestazione alcuna procedura espropriativa, ma trattandosi della realizzazione di un'opera su terreno demaniale, in precedenza gravato da usi civici (circostanza dedotta e documentata dalle amministrazioni e non smentita con idonee prove dal ricorrente, come si vedrà oltre).

Non applicandosi l'art. 23-bis della l. Tar, deve ritenersi che entrambi i ricorsi in appello sono stati tempestivamente notificati e depositati.

4. Parimenti infondata è l'eccezione, con cui l'appellato ha dedotto l'inammissibilità del ricorso in appello, perché non notificato a tutte le parti del giudizio di primo grado e, in particolare, all'Ente Parco nazionale del Cilento e Valle di Diano, alla Provincia di Salerno e all'A.S.L. Salerno 3; infatti, anche prescindendo dalla verifica della qualità di parti necessarie del giudizio di primo grado delle menzionate amministrazioni, deve applicarsi il principio, secondo cui quando in primo grado il ricorrente sia risultato vincitore ed uno dei soccombenti (sia esso una amministrazione o uno dei controinteressati) proponga appello, gli altri soccombenti in primo grado non sono parti necessarie del giudizio di appello (Cons. Stato, Ad. plen. n. 7/2004).

5. Passando all'esame dei motivi di appello, assumono carattere preliminare quelli aventi ad oggetto le eccezioni di inammissibilità e irricevibilità delle impugnative proposte in primo grado.

Sotto un primo profilo attinente alla legittimazione del ricorrente, il Tar ha ricondotto tale legittimazione a tre differenti ragioni: a) la qualità di residente nel comune di Torraca in una abitazione vicina al luogo di realizzazione del kartodromo; b) la qualità di fruitore del diritto di uso civico; c) la qualità di proprietario dell'immobile, la cui abusività sarebbe contraddetta dallo stesso certificato che attesta la residenza del signor Giudice sin dal 1962 in epoca in cui l'edificazione non richiedeva il rilascio di concessione edilizia.

La statuizione può essere condivisa solo per i primi due profili, ma non anche per il terzo.

Infatti, il semplice stato di residenza (anche in immobile abusivo) legittima il cittadino a contestare interventi da realizzare nelle immediate vicinanze; così come la fruizione del diritto di uso civico legittima il ricorso avverso gli atti, diretti a mutare la destinazione di terreni, anche se in misura del tutto limitata rispetto alla totale estensione dell'uso civico.

Il ricorrente non ha, invece, dimostrato di essere proprietario degli immobili in questione ed anzi l'ampia documentazione prodotta dalle amministrazioni appellanti dimostra il contrario, cioè che si tratta di terreni demaniali. La documentazione prodotta dal Comune non è stata smentita dal ricorrente, che si è limitato a depositare una mera scrittura privata che non può avere alcun rilievo probatorio, una perizia tecnica del 9.4.2003, in cui lo stesso perito indica che la proprietà dell'immobile è solo affermata dal ricorrente e altra consulenza di parte del dott. Maurizio Tancredi del 10.12.2004, che non contiene alcun elemento circa la proprietà dell'area.

Il carattere demaniale del terreno priva di fondatezza l'argomentazione del Tar, relativa all'edificazione avvenuta prima dell'entrata in vigore della legge n. 765/1967, che ha reso obbligatorio il conseguimento della concessione edilizia, in quanto non si tratta qui di verificare la sola abusività della costruzione sotto il profilo dell'assenza del titolo abilitativo, ma di accertare la proprietà dell'immobile dove è avvenuta l'edificazione, che essendo del demanio non poteva essere oggetto di trasformazione da parte del privato né prima né dopo la legge del 1967, né una eventuale trasformazione è di per sé idonea a mutare il regime di proprietà del bene.

Deve, quindi, ritenersi che la legittimazione del ricorrente sia limitata alla sua qualità di residente nella zona e di fruitore dell'uso civico.

6. Tale limitazione del titolo di legittimazione al ricorso ha effetto anche su ulteriori questioni preliminari e, in particolare, su quella della irricevibilità per tardività del secondo atto di motivi aggiunti.

Con tale atto, notificato il 15-11-2004, sono stati impugnati alcuni provvedimenti, tra cui la delibera di G.C. n. 52 del 4.5.2004, con cui il Comune di Torraca ha approvato il progetto esecutivo dei lavori di realizzazione del kartodromo.

Il giudice di primo grado ha ritenuto che il termine di impugnazione non potesse decorrere dalla conoscenza legale dell'atto, successiva alla pubblicazione all'albo pretorio del Comune, avvenuta in data 19-5-2004, ma che fosse necessaria la comunicazione individuale, in quanto, pur non essendo il ricorrente un destinatario direttamente contemplato dall'atto, tale doveva essere considerato tenuto conto della lamentata "illegittima pretermissione del diritto dominicale del ricorrente, la cui

proprietà sarebbe stata addirittura usurpata dall'amministrazione".

La tesi si fonda sull'erroneo presupposto della sussistenza di un titolo di proprietà dell'area in capo al signor Giudice, ma, come appena accertato, tale titolo è inesistente.

Da ciò non può che derivare l'applicazione dell'art. 21, comma 1, della legge n. 1034/1971m che prevede che il termine di sessanta giorni per la notificazione del ricorso decorra, per gli atti di cui non sia richiesta la notifica individuale, dal giorno in cui sia scaduto il termine della pubblicazione, se questa sia prevista da disposizioni di legge o di regolamento.

Trattandosi di atto per il quale è prevista la pubblicazione all'albo del Comune e che non richiedeva alcuna comunicazione individuale al ricorrente per le ragioni sopra esposte, il termine per l'impugnazione non poteva che decorrere dalla scadenza del termine di 15 giorni di pubblicazione (3-6-2004), con conseguente tardività del ricorso per motivi aggiunti, notificato in data 15-11-2004, ben oltre il termine di sessanta giorni anche computando la sospensione per il periodo feriale.

Deve, quindi, essere dichiarata l'irricevibilità del secondo ricorso per motivi aggiunti nella parte in cui viene impugnata la citata deliberazione del 4-5-2004 di approvazione del progetto esecutivo ed anche nella parte in cui vengono impugnati quegli atti precedenti, che lo stesso ricorrente afferma di aver conosciuto in quanto richiamati nella deliberazione del 4-5-2004 (la conoscenza legale della delibera del 4-5-2004 non può che riguardare tutto il contenuto della deliberazione stessa).

Tra questi:

- l'autorizzazione prot. n. 33586 del 30.10.2003 del Ministero per i Beni e le Attività Culturali - Soprintendenza B.A.P.P.S.A.D. di Salerno e Avellino;
- l'autorizzazione n. 1861 dell'11.2.2004 della Comunità Montana Bussento;
- il decreto dirigenziale n. 28 del 4.5.2004 della Regione Campania - Servizio Agricoltura - Usi Civici, di autorizzazione al mutamento di destinazione di terre collettive per la costruzione del kartodromo;
- il nulla-osta igienico-sanitario prot. n. 6086/UOPC del 16.12.2004 reso dall'A.S.L. Salerno 3 di Vallo della Lucania;
- la delibera di G.C. n. 53 del 6.5.2003, avente ad oggetto: "Approvazione progetto definitivo lavori realizzazione kartodromo comunale";
- il parere favorevole n. 1257 del 18.6.2003 del Comitato Provinciale di Salerno;
- la delibera di G.C. n. 127 del 21.11.2003, avente ad oggetto: "Riapprovazione progetto definitivo lavori realizzazione kartodromo comunale";

7. L'irricevibilità dei motivi aggiunti proposti avverso i menzionati atti determina l'inammissibilità per carenza di interesse del ricorso proposto sia avverso gli atti meramente consequenziali, quali la delibera di G.C. n. 94 del 30.9.2004, sia avverso gli atti precedenti, compresi quelli impugnati con il ricorso introduttivo e con i primi motivi aggiunti.

Infatti, la tardiva impugnazione degli atti aventi ad oggetto l'approvazione del progetto esecutivo e la stessa autorizzazione regionale al mutamento di destinazione del terreno (oggetto della censura accolta dal Tar), priva il ricorrente dell'interesse a coltivare la restante parte dell'impugnativa, dal cui accoglimento non potrebbe trarre alcun beneficio né sotto il profilo della realizzazione dell'opera, né sotto quello del mutamento di destinazione dei terreni, trattandosi di aspetti entrambi consolidati a seguito della tardiva impugnazione dei provvedimenti in precedenza indicati.

8. In conclusione, i ricorsi in appello riuniti devono essere accolti e, in riforma dell'impugnata sentenza il ricorso di primo grado e i motivi aggiunti proposti devono essere dichiarati in parte irricevibili e in parte inammissibili.

Alla soccombenza del ricorrente di primo grado seguono le spese del doppio grado di giudizio nella misura **indicata in dispositivo, tenuto anche conto, che, oltre ai profili di irricevibilità e inammissibilità rilevati, la censura accolta dal Tar si poneva comunque in contrasto con il corretto e prevalente orientamento, secondo cui l'autorità regionale, nel decidere sulle richieste di mutamento di destinazione dei terreni di uso civico, è libera di prendere in considerazione qualunque tipo di interesse collettivo, sia esso di natura agricola, oppure industriale, commerciale, igienico - sanitaria, turistica, ambientale od altra, non derivando dall'art. 41 del R.D. n. 332/1928 l'obbligo di mantenere la destinazione delle terre gravate nell'ambito agro - silvo - pastorale (Cass. civ., II, n. 1307/2001, in relazione ad un caso in cui il mutamento di destinazione era stato diretto alla realizzazione di una discarica controllata).**

Ricorrono, invece, giusti motivi per compensare le spese di giudizio tra gli appellanti e l'intervenuto Codacons.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Sesta, previa riunione dei ricorsi in appello indicati in epigrafe, li accoglie e, per l'effetto, in riforma dell'impugnata sentenza, dichiara in parte irricevibili e in parte inammissibili il ricorso introduttivo e i ricorsi per motivi aggiunti proposti in primo grado.

Condanna il ricorrente di primo grado alla rifusione, in favore della Regione delle spese di giudizio, liquidate nella complessiva somma di Euro 4.000,00 oltre Iva e C.P. e alla rifusione, in favore del Comune delle spese di giudizio, liquidate nella complessiva somma di Euro 4.000,00, oltre Iva e C.P.;

omissis
