



ESTRATTO DA:

GIURISPRUDENZA AGRARIA ITALIANA

N. 1 - GENNAIO 1987

Autorizzazione a vendere beni civici

MARIA LUISA ACCIARI

Cons. Stato Sez. IV - 17-10-1985, n. 444 - Crisci, pres.; Montessoro, est. - Reg. Lazio e altro (avv. Ramelli Di Celle, Dall'Aglio e Cervati) c. Soc. Parco ital. divertimenti Fantasy (avv. Perciballi e Fulli).

Usi civici e demani - Sdeamianizzazione - Deliberazione regionale ex art. 2, secondo comma l. n. 1766/1927 - Natura di autorizzazione - Esclusione - Effetti - Autotutela - Ammissibilità. (L. 16 giugno 1927, n. 1766, art. 2)

Attività amministrativa - Atti presupposti emanati da altra autorità - Verificazione da parte dell'autorità precedente - Necessità - Conseguenze.

La deliberazione adottata dalla giunta regionale con i poteri di cui all'art. 2, secondo comma legge 16 giugno 1927, n. 1766 non ha natura di autorizzazione bensì di provvedimento di sdeamianizzazione di beni per cui può essere rimossa in via di autotutela dalla regione stessa (1).

L'autorità amministrativa, in sede di adozione di un provvedimento, è tenuta a verificare la regolarità e la validità degli atti che vengono assunti a presupposto del provvedimento medesimo anche se adottati da altra autorità ed accertare l'effettiva situazione di fatto e giuridica che viene presa in considerazione al fine di prestabilire se, in relazione agli atti e agli elementi acquisiti, il provvedimento in corso di emanazione sia idoneo alla realizzazione della finalità pubblica che si intende perseguire (2).

(Omissis)

2. Le amministrazioni appellanti deducono analoghi motivi di impugnazione contro la parte della sentenza, con la quale è stata ritenuta la illegittimità della deliberazione della Giunta regionale di revoca della precedente determinazione, contenente l'autorizzazione pel comune di Bomarzo a vendere i terreni.

Il Tribunale ha escluso la potestà di revoca sull'assunto che con la concessione dell'autorizzazione l'autorità regionale avrebbe esaurito la sua funzione, rimanendo così priva-

ta della possibilità di intervenire successivamente per modificare la situazione giuridica esistente.

L'assunto non può essere condiviso.

La Sezione non ritiene di dover affrontare la dibattuta questione sulla possibilità, o meno, della revoca o dell'autoannullamento della autorizzazione, quale atto di preventivo controllo volto a consentire all'ente interessato di compiere un atto che rientri nei suoi poteri, soprattutto quando quest'ultimo atto non sia stato ancora posto in essere.

Invero, nella fattispecie, la deliberazione che viene rimossa è stata adottata dalla Giunta regionale con i poteri di cui all'art. 2, secondo comma della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici.

L'atto previsto nella detta norma non ha natura e caratteri di autorizzazione nei sensi su accennati, poiché presenta aspetti del tutto differenti e particolari, in quanto, a mezzo di esso, l'autorità regionale, cui sono state trasferite con l'art. 66 del d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616 le competenze ministeriali in materia, attribuisce all'ente che ne ha la gestione, il potere di disporre dei beni di uso civico, a seguito di un processo di sdemanializzazione che fa perdere loro l'originaria natura, rendendoli alienabili.

Il provvedimento di sdemanializzazione — che rientra negli ampi poteri che la legge assegna in materia all'autorità regionale e che, essendo a questa direttamente imputabile, è suscettibile di impugnazione in via autonoma — si pone perciò, nel procedimento preordinato alla alienazione dei beni, quale elemento di validità dei successivi atti dell'ente gestore.

Pertanto, una volta constatata l'esistenza di vizi che inficiano siffatto provvedimento, non vi è dubbio che l'autorità regionale possa procedere in via di autotutela alla sua eliminazione.

3. Nel caso la Giunta regionale, aveva perciò, il potere di intervenire per rimuovere la sua precedente determinazione ritenuta viziata e sotto questo profilo la sentenza impugnata va riformata.

Ciò posto, occorre scendere all'esame delle censure dedotte dagli appellanti avverso la stessa sentenza nella parte in cui non sono stati considerati validi i motivi posti a sostegno del contestato provvedimento regionale del 29 dicembre 1981.

Va premesso al riguardo che la Giunta regionale con la deliberazione 5 giugno 1981 — su istanza del Sindaco del Comune di Bomarzo, avanzata a seguito delle deliberazioni di quel Consiglio 12 giugno 1979 e 21 febbraio 1980 — aveva stabilito di consentire al Comune stesso, gestore dei beni, di alienare alla Società r.l. « Fantasy parco italiano divertimenti » Ha 43.82.80 di terreno di uso civico, posti nel Comune di Soriano del Cimino da servire per la realizzazione del parco italiano dei divertimenti « Fantasy », destinato allo svolgimento di attività ludico-culturali, agriturismo, turismo speciale e sport di massa, secondo la progettazione del plastico e la pianificazione all'uopo predisposti.

La deliberazione era stata adottata, sentito il parere dell'Ufficio Tecnico Erariale sulla congruità del prezzo — indicato in L. 110.000.000 (anziché quello di 87 milioni circa fissato dal Comune), tenuto conto delle spese necessarie per le opere di bonifica e di urbanizzazione della zona per adeguarla alla progettata nuova destinazione; sentito il parere del Commissariato agli usi civici — espresso favorevolmente in considerazione dei vantaggi derivanti alla popolazione, anche, sotto l'aspetto dell'assorbimento della mano d'opera locale — e visto il « nulla osta », rilasciato dal Sindaco di Soriano nel Cimino alla realizzazione del parco, « a condizione che le eventuali richieste di concessione rimangano nei limiti previsti dal vigente strumento urbanistico e cioè lo 0,03 trattandosi di terreno agricolo ».

Come appare evidente dal contesto dell'atto in relazione al contenuto dei pareri espressi dagli organi interpellati e alle motivazioni esposte, la Giunta regionale deliberò nei sensi richiesti del Comune di Bomarzo nel convincimento che la sdemanializzazione, e la connessa vendita, del terreno di uso civico non fosse di pregiudizio agli utenti e che rispondesse all'interesse pubblico — sotto stante alla richiesta del Comune — dello sviluppo turistico e culturale della zona con conseguenti vantaggi per la popolazione.

Ha rilevato la stessa Giunta, nel rimuovere il precedente atto, che le motivazioni in esso contenute non apparivano sufficientemente concludenti con riferimento all'affermata mancanza di pregiudizio per gli utenti e alla destinazione agricola dei terreni, e che, mentre i cittadini erano stati privati della possibilità di avvalersi dell'uso civico, si opponeva all'utilizzazione dei terreni per la nuova finalità, la destinazione prevista dal piano regolatore generale del Comune di Soriano nel Cimino e la cui modifica richiedeva un atto di variante.

Il Tribunale non ha ritenuto valido tale motivo, osservando che la verifica della compatibilità con la destinazione del piano regolatore generale spettava al Comune di Soriano nel Cimino e che il sindaco aveva già comunicato il suo nulla osta alla realizzazione delle opere nei limiti previsti dal vigente strumento urbanistico.

La tesi del primo giudice non può essere condivisa.

In vero, l'autorità procedente è tenuta a verificare la regolarità e la validità degli atti che vengono assunti a presupposto, anche se adottati da altre autorità, e ad accertare l'effettiva situazione di fatto e giuridica che è presa in considerazione, al fine di prestabilire se, in relazione agli atti e agli elementi acquisiti, il provvedimento in corso di emanazione sia idoneo alla realizzazione della finalità pubblica che si intende perseguire.

Ove, quindi, successivamente all'emanazione del provvedimento venga constatato che la sua adozione è avvenuta sulla base di presupposti errati o invalidi, l'autorità stessa ha il potere di procedere all'eliminazione del provvedimento in via di autotutela.

Orbene la Giunta regionale aveva deliberato la sdemanializzazione consentendo la vendita dei terreni — tenuto conto degli interessi dei cittadini del Comune di Bomarzo — sul presupposto, tra l'altro, che il nulla osta del Sindaco di Soriano nel Cimino costituisce atto valido a permettere la realizzazione del progettato parco.

Il sindaco, invece, non ha competenza in materia di pianificazione del territorio comunale: il concesso « nulla osta », contrastante con le previsioni del piano regolatore generale, non era idoneo a legittimare il cambiamento della zona da agricola a insediamento di strutture ludico-culturali, turistiche, e sportive, occorrendo a tali fini l'adozione di una variante allo strumento urbanistico da parte del Consiglio comunale e la sua approvazione nei modi di legge.

Legittimamente, perciò, la Giunta regionale, una volta constatata l'impossibilità giuridica della realizzazione dell'interesse pubblico che aveva determinato la sdemanializzazione, ha proceduto alla rimozione dell'atto.

E a nulla rileva la circostanza che nella precedente deliberazione nessun dubbio fosse stato sollevato sulla compatibilità del progettato parco con la destinazione urbanistica della zona, perché proprio l'avvenuta successiva constatazione della esistente incompatibilità e l'acquisita consapevolezza dell'illegittimità del deliberato forniscono giustificazione e fondamento all'esercitato potere di autotutela, che è correlato all'interesse pubblico al ripristino della pregressa situazione giuridica dei terreni, dal cui mutamento le popolazioni utenti, stante le preclusioni del piano regolatore generale, non hanno possibilità di conseguire i previsti vantaggi a compenso della perdita dell'uso — anche se potenziale — del bene.

D'altra parte, proprio la rilevata destinazione ad uso agricolo dei terreni stabilita nello strumento urbanistico poneva in risalto l'illegittimità della disposta sdemanializzazione sotto altro profilo. Ad essa, infatti, si era preceduto anche nell'erroneo presupposto che i terreni appartenessero alla categoria b) dell'art. 11 della legge n. 1766 del 1927. La assegnazione a categoria, invece, non era stata effettuata, né tale assegnazione poteva essere semplicemente presunta, ma doveva essere espressamente dichiarata sulla base di sicuri elementi acquisiti in sede di accertamenti tecnici da parte dei competenti organi.

I detti motivi posti dalla Giunta regionale a giustificazione dell'atto impugnato sono idonei da soli a sorreggerlo.

La loro validità che rende superfluo l'esame delle altre motivazioni aggiuntive contenute nel provvedimento, fa sì che questo non appaia censurabile, neppure sotto i profili, dedotti nell'appello incidentale, della violazione e falsa applicazio-

ne di legge e dell'eccesso di potere per sviamento e difetto di motivazione. Infatti le considerazioni svolte anzi evidenziano la loro giuridica inconsistenza.

Sul punto, quindi, la sentenza appellata deve essere riformata, nel senso che il ricorso proposto in primo grado avverso la deliberazione della Giunta regionale 29 dicembre 1981 è infondato.

4. Con la stessa sentenza è stato, anche, pronunciato l'annullamento della deliberazione del Consiglio comunale di Bommarzo 31 maggio 1982, con la quale è stata disposta la revoca delle precedenti deliberazioni, contenenti richiesta alla Regione di autorizzazione alla vendita dei terreni di uso civico ai fini della realizzazione del progettato parco.

La deliberazione 31 maggio 1982 potrebbe assumere rilevanza nella eventualità di accoglimento del ricorso proposto al Tribunale amministrativo regionale contro la deliberazione della Giunta regionale 29 dicembre 1981. Il ricorso in questa sede viene respinto; il che vanifica, sostanzialmente, l'interesse di impugnazione del citato atto del Comune.

A parte ciò, la Sezione osserva che le doglianze della Società appellante, accolte dal Tribunale, non appaiono fondate nella parte in cui sono rivolte a contestare la legittimità dell'esercizio del potere di revoca da parte del Comune con riferimento al motivo, dedotto nel relativo provvedimento, dell'incongruità del prezzo fissato per la vendita dei terreni a trattativa privata.

Tale motivo, che costituisce la ragione essenziale della determinazione della revoca, appare idoneo a giustificare l'uso del relativo potere, in quanto l'Amministrazione, una volta rilevata l'inadeguatezza del prezzo di vendita, ben poteva riesaminare le precedenti deliberazioni. Nessun impegno formale, infatti, aveva assunto con la detta Società. Questa, peraltro, all'epoca delle deliberazioni adottate il 12 giugno 1979 e il 21 febbraio 1979, non era stata ancora costituita, risultando, dalla documentazione in giudizio, (deliberazione della Giunta regionale 29 dicembre 1981) che tale costituzione è avvenuta solo successivamente con l'atto notarile 24 aprile 1981 n. 7232.

5. In conclusione, per le considerazioni esposte, vanno accolti gli appelli proposti dalle Amministrazioni e respinti gli appelli incidentali. Per l'effetto, in riforma dell'impugnata sentenza, devono essere respinti i due ricorsi di primo grado.

Nel contempo deve essere disposta la cancellazione, dai due controricorsi e appelli incidentali, di talune espressioni, riportate in dispositivo, che, pur avendo riferimento agli atti della causa, si appalesano non consone al comportamento da osservare fra le parti in giudizio e nei confronti degli organi giudicanti.

(Omissis)

(1-2) AUTORIZZAZIONE A VENDERE BENI CIVICI.

La sentenza che si annota è di particolare interesse per tutte le questioni che tratta, indicandole con sobrietà e correttezza, con comprensione dei principali problemi e colpendo illegittime deviazioni applicative.

Il T.A.R. di Roma, adito dagli aspiranti all'acquisto di un bene civico è stato censurato su tutti i punti decisi, e censurato con argomenti puntuali che riaffermano un indirizzo non solo legislativo, ma giurisprudenziale e di dottrina, che non aveva avuto anteriormente alcuna opposizione, e che si ricollega alla nostra più remota tradizione giuridica.

La materia degli usi civici ha avuto una ampia trattazione dottrinarica, ciò nonostante è a volte poco nota agli applicatori pratici (amministratori, segretari comunali), e questo spiega la stranezza che tra organi di primo e secondo grado della giustizia amministrativa si possa creare tale divario.

La stranezza sta certo anche nella difficoltà della materia, ma essenzialmente nella mancanza di informazioni, visto che i principi affermati già si rinvergono in precedenti giurisprudenziali (cfr. Cons. di Stato, V sez. sent. n. 825 del 3 dicembre 1960, in Foro it. 1961, III, 74; Cass. Sez. Un. n. 6017 del 10 novembre 1980, in Mass. 1980, 2594).

In un recente convegno, tenuto a Fiuggi nel 1985, è stato rilevato che il grave difetto di questa materia è che essa è scarsamente conosciuta, non si insegna nelle Università, non vi erano fino al recente volume del prof. Cerulli Irelli (1) testi che consentissero di studiarla organicamente, e occorre risalire prevalentemente alla giurisprudenza che ne tratta e a qualche prezioso commento. Eppure è materia che regola estensioni notevoli di territorio nazionale, che ha un particolare regime organizzato alla pianificazione del territorio (come è stato rilevato dall'avv. Guido Cervati che è senza dubbio uno dei più noti cultori della materia) la cui rigida applicazione nell'interesse della comunità, permetterebbe il recupero dei suoli anche al fine della costruzione di opere pubbliche, come d'altro canto è diffuso in altre parti del mondo.

Dunque, il Consiglio di Stato, in contrasto con il T.A.R., precisa in un passo della sentenza che può considerarsi fondamentale, che l'autorizzazione a vendere beni civici non è mera autorizzazione, ma attribuzione del potere dispositivo sotto determinate condizioni, il che consegue direttamente dalla affermazione del regime di indisponibilità dei diritti civici.

Su questo, la decisione del Consiglio di Stato non permette dubbi e non richiede lungo commento.

I beni civici sono indisponibili, lo erano negli ordinamenti pre-unitari e lo sono in quello italiano, che non ha dato ai Comuni che li posseggono poteri di disporre.

La legge del 1927, agli artt. 11 e 12 prevede un sistema che fa giungere anche alla possibilità di alienare beni civici in particolari situazioni.

L'art. 11 definisce i beni sottoposti al particolare e severo regime di legge: sono tutti i beni dei comuni su cui l'utilizzazione si esercitò in tempi remoti come diretta e individuale (qualunque sia stata la loro anteriore natura). Vi sono compresi anche tutti i beni realizzati con le operazioni degli organi demandati alla liquidazione degli usi civici (divisione di terre gravate cui vi erano usi civici, ecc....).

Queste terre saranno sottoposte a un particolare procedimento di destinazione che mira a concedere in enfiteusi le terre suscettibili di destinazione agraria, e a lasciare come boschi e pascoli, soggetti alla legge forestale, quelle che non possono avere questa destinazione.

Sebbene la legge indichi come beni di categoria a) le terre boschive e pascolive e di categoria b) quelle suscettibili di coltura agraria, è evidente che il legislatore del 1927 presta maggiore attenzione, diciamo concede preferenza alle terre di categoria b) che contingentemente, secondo le esigenze del tempo, dovevano essere distribuite per consentire la creazione di una classe di piccoli proprietari di terra.

Prima della assegnazione a categoria, in ogni caso tutte le terre, siano esse di categoria a) o b), sono indi-

sponibili e non possono vendersi né cedersi ad alcun titolo. (2)

In riferimento a tali beni, a tutte le antiche terre collettive diversamente denominate in tutta Italia (3), nelle anteriori legislazioni competenti, si prevedeva una forma di alienazione di queste terre con il consenso di tutti i cittadini, *nemine discrepante*, e con approvazione sovrana.

Ma anche allora esse non erano nella disponibilità dell'ente gestore, Comune o associazione agraria che fossero.

Pare che questo antico potere di alienazione sia cessato con la legge del 1927, che pure prevede delle possibilità di alienazioni, ma soltanto dopo una serie di controlli e di verifiche delle terre e la loro assegnazione a categoria a) o b) di cui sopra abbiamo trattato.

Dopo questa assegnazione, le terre di categoria b) vengono privatizzate con il procedimento di quotizzazione, le altre, se non vengono sottoposte alla legge forestale, possono essere anche alienate (sempre a seguito di particolare autorizzazione) o autorizzato il loro mutamento di destinazione.

L'inalienabilità ed indisponibilità però permane per i beni di categoria b) sino all'esaurimento del procedimento di quotizzazione e cioè fino all'affrancazione della quota da parte del concessionario.

È stato osservato che manca una terza categoria di terre che possono avere diversa destinazione che pure è prevista dalla legge. Si tratta delle terre che si legittimano ai privati occupatori (artt. 9 e 10 l. n. 1766/1927).

Sono terre che sfuggono alle due predette categorie, salvo che si ritengano di categoria a).

In questa breve nota vogliamo semplicemente segnalare soprattutto che il provvedimento di cui all'art. 11 è quello che muta il regime dei beni ed è quello che legittima la definizione della legge come di liquidazione degli usi civici.

Non nel senso che le proprietà collettive si estinguano o divengano patrimoniali alienabili, ma in quello per il quale venga modificata quella che è l'obbligata destinazione di legge.

Nel caso di assegnazione a categoria b) la trasformazione è più radicale, perché gli usi di tutti, si indivi-

dualizzano in un'assegnazione del terreno ad un solo soggetto a titolo di enfiteusi, consentendo in seguito la costituzione della proprietà privata con l'affrancazione.

Nelle altre terre (cat. a), la trasformazione opera una destinazione vincolata a beneficio della collettività, con contenimento degli usi anteriori.

L'atto che opera questa trasformazione consente poi e solo dopo di essa, che i terreni possano essere mutati di destinazione o trasformati.

È un atto formale che conclude un accertamento di suscettibilità e scelte teleologiche, è perciò un atto indispensabile prima che sorga il potere di autorizzare nuovi regimi dominicali.

Scrivono in proposito il Cerulli Irelli nel suo libro (4), che « Il piano di massima in cui si inquadra l'assegnazione a categoria, una volta approvato dall'autorità camerale viene trasmesso al Commissario (oggi Regione) e costituisce il presupposto per l'esercizio, da parte di questi, del potere di assegnare i beni alla loro definitiva destinazione.

Il contenuto del piano di massima è tecnico, ma non è meramente accertativo, dichiarativo: in esso si compiono anche scelte di politica economica (agraria e forestale), nel momento in cui si valutano, bensì, le vocazioni naturali dei terreni, ma anche la possibilità della loro utilizzazione economica attraverso interventi strutturali e finanziamenti adeguati. Da qui la competenza circa l'approvazione del piano imputata all'autorità camerale, ad una autorità economica quindi, anziché a quella preposta alla cura e tutela demaniale ».

Questi concetti vanno costantemente richiamati perché essi indicano la specialità della materia nella quale non possono confondersi terre patrimoniali e terre vincolate civiche, e occorre rendersi conto della presunzione della *qualitas civica* spiegata puntualmente dalla giurisprudenza, ma soprattutto avere precisa la sensazione del rigore procedimentale con cui sono tutelati questi beni in cui la tutela del collettivo è così intensa da essere sempre stata considerata tutela di diritti soggettivi o comunque data a qualsiasi interessato.

Queste brevi osservazioni possono così concludersi.

Aggiungeremo soltanto che la sentenza che si annota ha perfettamente reso questi concetti, comprendendo che l'assegnazione a categoria non è un certificato di situazioni preesistenti, ma una libera scelta attributiva di poteri.

Maria Luisa Acciari

(1) V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, 1983 ed. CEDAM.

(2) Cfr. in proposito F. ADORNATO, *Nullità di vendite di beni civici prima della loro assegnazione a categoria*, in *Giur. it.*, 1982, I, 1, 1621.

(3) Cfr. G. CERVATI, *Aspetti della legislazione vigente circa usi civici e terre di uso civico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1967, 88, p. 128 ss.

(4) V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, 1983 ed. CEDAM p. 367.