

Publicato il 23/02/2024

N. 01800/2024REG.PROV.COLL.  
N. 01071/2021 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1071 del 2021, proposto da Antonio De Simone, rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Di Ciollo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Comune di Fondi, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Patrizia Ferraro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Andrea Raso in Roma, via delle Fornaci 38;

Regione Lazio, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Rita Santo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Sezione staccata di Latina (Sezione prima) n. 215 del 2020, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del comune di Fondi e della regione Lazio;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 1 **febbraio 2024** il Cons. Elena Quadri e uditi per le parti gli avvocati Di Ciollo e Ferraro;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

Il sig. Antonio De Simone ha impugnato il provvedimento prot. n. 11363 del 22 **febbraio** 2019, con il quale il comune di Fondi ha respinto la richiesta di legittimazione e conseguente affrancazione dal gravame di uso civico prot. n. 48831 del 9 agosto 2018 dallo stesso presentata e, con motivi aggiunti, il provvedimento del 9 settembre 2019 con il quale il dirigente UTC, ha respinto la richiesta di accordo bonario dallo stesso formulata in attesa della definizione del ricorso.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Sezione staccata di Latina, ha respinto il ricorso con sentenza n. 215 del 2020, appellata dal sig. Antonio De Simone per i seguenti motivi di diritto:

I) nullità della sentenza appellata per omessa considerazione delle prove acquisite in ordine al possesso del terreno da parte del ricorrente, per omessa considerazione della natura agraria in categoria b) del terreno ad oggetto già accertata con la sentenza n 76/2014 che legittimava l'esperibilità della procedura di legittimazione; ininfluenza delle risultanze della sentenza commissariale n 2 del 14 gennaio 2020 perché gravata da appello; erronea e falsa applicazione della legge n. 168/17; carenza ed illogicità della motivazione; travisamento dei fatti;

II) nullità della sentenza appellata per non utilizzabilità della sentenza commissariale n 2 del 14 gennaio 2020 perché gravata da appello; carenza ed illogicità della motivazione; travisamento dei fatti;

III) nullità della sentenza appellata nella parte in cui ha rigettato il primo dei motivi di ricorso con cui veniva eccepita l'incompetenza del dirigente UTC a pronunciarsi sulla domanda di legittimazione; carenza ed illogicità della motivazione; erronea applicazione dell'art. 4 l.r. Lazio n 1/86;

IV) nullità della sentenza appellata nella parte in cui ha rigettato i motivi aggiunti; carenza ed illogicità della motivazione; erronea e falsa applicazione della legge n. 168 del 20 novembre 2017;

V) nullità della sentenza impugnata per omessa considerazione dell'evoluzione del sistema secondo le pronunce della Corte Costituzionale e della legge n. 168 del 20 novembre 2017;

VI) non opponibilità al ricorrente della sentenza n 76/14 per violazione del contraddittorio.

Si sono costituiti per resistere all'appello il comune di Fondi e la regione Lazio;

Successivamente l'appellante e il comune di Fondi hanno depositato memorie a sostegno delle rispettive conclusioni.

All'udienza pubblica dell'1 **febbraio 2024** l'appello è stato trattenuto in decisione.

## DIRITTO

Giunge in decisione l'appello proposto dal sig. Antonio De Simone per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Sezione staccata di Latina, n. 215 del 2020, che ha respinto il suo ricorso per l'annullamento del provvedimento prot. n. 11363 del 22 **febbraio** 2019, con il quale il comune di Fondi ha respinto la richiesta di legittimazione e conseguente affrancazione dal gravame di uso civico prot. n. 48831 del 9 agosto 2018 dallo stesso presentata.

Il sig. Antonio De Simone, che aveva presentato in data 27 luglio 2018 istanza per la legittimazione del possesso e la conseguente affrancazione del gravame di uso civico dei terreni siti in agro del comune di Fondi, in catasto al foglio di mappa n 86, p.lla n. 930 e p.lla n. 578 ex part. 95, ha impugnato il

provvedimento con cui il comune di Fondi ha respinto l'istanza con la motivazione che il ricorrente *“non risulta essere in possesso dei requisiti necessari”*.

Con motivi aggiunti il ricorrente ha impugnato il provvedimento del 9 settembre 2019 con il quale il

dirigente UTC ha rigettato la richiesta di accordo bonario dallo stesso formulata in attesa della definizione del ricorso e, nel richiamare la sentenza n 76/2014 del Commissariato Regionale per la Liquidazione degli **Usi Civici** di Roma, comunicava *“che l'ente non può esimersi da quanto disposto nella sentenza n 76/2016 e pertanto procederà alla reintegra del terreno demaniale”*.

La sentenza impugnata ha respinto il ricorso ritenendo che il ricorrente non avesse dato prova di essere in possesso del requisito, prescritto dall'art. 9 della legge n. 1766 del 1927, della occupazione decennale delle terre oggetto delle istanze rigettata con i provvedimenti impugnati.

L'appellante deduce l'erroneità della sentenza per l'omessa considerazione delle prove acquisite in ordine al possesso del terreno, ed in particolare per avere l'appellante corredato l'istanza con un contratto di affitto del 4 agosto 2000, registrato il 21 **febbraio** 2001, che, ancorché non opponibile al comune di Fondi, dimostrerebbe la certezza della data in ordine alla piena disponibilità del terreno da parte dello stesso; deduce, inoltre, la carenza ed illogicità della motivazione della sentenza in ordine alla eccepita incompetenza del dirigente a pronunciarsi sulla domanda di legittimazione, l'erronea e falsa applicazione della legge n. 168/2017 e la non opponibilità della sentenza n. 76/2014 resa dal Commissariato agli **Usi Civici**, per violazione del contraddittorio.

Il Comune eccepisce in via preliminare la carenza di interesse a ricorrere dell'appellante, in considerazione dell'impossibilità di ottenere la legittimazione, non essendo più consentite le procedure liquidatorie di cui alla precedente legge n. 1766 del 1927 che comunque non potrebbero intaccare il vincolo paesaggistico.

Nel merito, evidenzia che il provvedimento di legittimazione costituisce espressione di un potere ampiamente discrezionale, dinanzi al quale il

cittadino non vanta alcun diritto, rientrando nella facoltà dell'amministrazione decidere di non concedere la legittimazione anche in presenza di tutti i requisiti di legge, in quanto prevale sempre l'interesse pubblico alla conservazione del demanio collettivo nonché, per effetto dell'entrata in vigore della legge n. 168/2017, il vincolo ambientale e paesistico. In ogni caso, non sussisterebbe il requisito dell'occupazione decennale in capo al De Simone, per essere stato, il terreno *de quo*, arbitrariamente occupato dai signori Carbone Maria Clara, Carbone Rolando, Carbone Rosalba e Carbone Leone, come accertato con sentenza del Commissariato agli **usi Civici** n. 76/2014, passata in giudicato, che ne aveva disposto la reintegra in favore del comune di Fondi.

L'appello è infondato nel merito, potendosi prescindere dall'esaminare l'eccezione preliminare di inammissibilità per carenza di interesse sollevata dal Comune.

Le censure di appello saranno trattate congiuntamente in considerazione della loro stretta connessione.

Deve premettersi che *“Per ‘usi civici’ possono intendersi i diritti spettanti ad una collettività – ed a ciascuno dei suoi componenti, che può quindi esercitarlo uti singulus – organizzata ed insediata su di un territorio, il cui contenuto consiste nel trarre utilità dalla terra, dai boschi e dalle acque, nonostante la loro titolarità formale in capo a differenti soggetti pubblici o privati?”* (Cass. Civ., III, 28 settembre 2011, n. 19792).

La materia degli **usi civici** è disciplinata da una complessa normativa, risalente ad epoche molto diverse, essenzialmente dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766 e dalla legge 20 novembre 2017, n. 168.

Dall'analisi delle succitate disposizioni emerge un'evoluzione normativa in materia di **usi civici** e domini collettivi - categoria di non agevole inquadramento teorico-pratico - in relazione al graduale processo di trasformazione dell'istituto in considerazione del cambiamento del contesto economico-sociale e degli orientamenti della giurisprudenza.

La tradizionale funzione degli **usi civici** consiste nell'assicurare agli appartenenti alle collettività locali utilità derivanti dalla terra, ai fini del loro sostentamento.

L'istituto è stato, in seguito e progressivamente, inciso da esigenze di riforma, tendenti all'estinzione dell'uso civico, liberando il fondo dal peso e realizzando, in questo modo, la riespansione del regime di piena proprietà. Ed invero, la finalità della legge n. 1766 del 1927 consisteva proprio nell'individuazione degli **usi civici** ai fini della liquidazione degli stessi da parte del proprietario, mediante riconoscimento di un indennizzo.

La riflessione sull'individuazione dell'interesse protetto a fondamento dell'istituto dell'uso civico ha posto in evidenza un rilevante mutamento di pensiero, riscontrandosi nelle applicazioni giurisprudenziali la giustificazione del regime vincolato in forza della prevalenza del pubblico interesse sotteso all'imposizione dell'uso civico.

Come osservato dalla Corte costituzionale (18 luglio 2014, n. 210), le trasformazioni socio-economiche intervenute nel secondo dopoguerra hanno progressivamente sfumato la declinazione originaria degli **usi civici**, evidenziandone la rilevanza sotto altri punti di vista, in particolare quello ambientale.

Ed invero, il legislatore, nella più recente disciplina in materia di domini collettivi (legge n. 168 del 2017), afferma che con l'imposizione del vincolo paesaggistico l'ordinamento garantisce l'interesse della collettività generale alla conservazione degli **usi civici** per contribuire, tra l'altro, alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio (cfr. art. 3, comma 6, l. n. 168 del 2017).

Il legislatore include, dunque, i beni collettivi nell'ambito del patrimonio naturale, economico e culturale inteso quale forma di comproprietà assistita da un peculiare regime di tutela di tipo conservativo.

L'istituto degli **usi** collettivi ha subito, dunque, un totale rivolgimento culturale, atteso che dalla sostanziale liquidazione degli **usi civici** così come disciplinata dalla legge n. 1766 del 1927 si è passati alla loro

costituzionalizzazione con la legge n. 168 del 2017, che ha messo in risalto i capisaldi della più moderna tutela dei beni pubblici collettivi, fondata sui principi di indisponibilità, imprescrittibilità e non usucapibilità.

Ed invero, come ribadito più volte dalla giurisprudenza, nell'alternativa tra reintegrazione a favore dell'amministrazione e legittimazione a favore dell'occupante abusivo la seconda è da ritenersi opzione da adottare in via del tutto eccezionale, atteso che la legittimazione realizza un effetto ablativo in favore dell'occupante abusivo, una sottrazione di beni pubblici alla soddisfazione di esigenze di rilievo pubblicistico, mentre mediante la reintegrazione l'amministrazione si riappropria dei fondi per una più corretta e funzionale gestione degli stessi; per questo, l'interesse pubblico alla reintegrazione è *in re ipsa* e non necessita di una particolare motivazione, atteso che il provvedimento di reintegra si configura come atto vincolato.

Ne consegue che il provvedimento impugnato in primo grado, che ha respinto l'istanza di legittimazione e conseguente affrancazione dal gravame di uso civico dei terreni siti in agro del comune di Fondi, nonché la sentenza appellata, che ne ha ritenuto la legittimità, resistono alle censure dedotte in gravame, anche in relazione alla carenza di prova della detenzione dei predetti beni da parte dell'appellante, che non può essere ricondotta al contratto di affitto triennale registrato il 21 **febbraio** 2001, tra l'altro nullo in quanto avente ad oggetto un bene demaniale.

Ed invero, dalla documentazione versata in atti si evincono numerosi elementi contrari, e in particolare:

a) la sentenza definitiva del Commissariato agli **usi civici** n. 76/2014, con la quale è stata accertata la natura di demanio civico collettivo del terreno e secondo cui la materia degli **usi civici** è ormai completamente regolata dalla legge 20 novembre 2017, n. 168, il cui articolo 3, comma 3, afferma che il regime giuridico dei domini collettivi è quello dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'iusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo pastorale e che non sono più consentite le procedure liquidatorie di cui alla

precedente legge n. 1766 del 1927, ivi compresa la legittimazione; dalla sentenza stessa emerge, inoltre, l'occupazione arbitraria dei fondi da parte di altri soggetti (i signori Carbone Maria Clara, Carbone Rolando, Carbone Rosalba e Carbone Leone);

b) la sentenza n. 2/2020 dello stesso Commissariato, che ha dichiarato inammissibile l'opposizione di terzo proposta dall'appellato.

Né rileva il fatto che tale ultima sentenza è stata oggetto di appello, atteso che la mera proposizione del gravame non refluiscie *ex se* nella sua inattendibilità.

Inoltre, né l'alienazione né la legittimazione rappresentano un obbligo per l'Amministrazione, non potendosi configurare alcun diritto soggettivo in tal senso in capo all'occupante abusivo.

Ed invero, quella del privato alla legittimazione consiste in una semplice aspettativa, come affermato più volte dalla costante giurisprudenza, secondo cui la domanda di legittimazione di un fondo di uso civico introduce una questione di interesse legittimo, poiché il provvedimento amministrativo di legittimazione dell'avvenuta occupazione di terre di demanio civico ha natura concessoria e presenta, quindi, profili di ampia discrezionalità dell'autorità pubblica, la quale deve costantemente porre in considerazione preminente l'interesse pubblico, quand'anche ricorrano le condizioni stabilite dall'art. 9 della legge n. 1766/1927.

E', infine, infondata anche la censura che concerne l'erroneità della sentenza per carenza di motivazione sulla dedotta asserita incompetenza del Comune a pronunciarsi sulla istanza di legittimazione, atteso che, come statuito dalla sentenza appellata: *“l'art. 4 della L.R. 27/1/2005 n. 6, che ha sostituito l'art. 4 della L.R. 3.1.1986, n. 1 stabilisce che “Sono attribuiti ai comuni le cui collettività sono titolari dei diritti di uso civico le funzioni ed i compiti amministrativi concernenti la liquidazione dei diritti stessi gravanti su terreni privati”, che “Per la liquidazione dei diritti di uso civico sui terreni di cui al comma 1, l'accertamento dei valori è effettuato nel rispetto dei criteri stabiliti dagli articoli 5, 6 e 7 della L. n. 1766/1927” e che “Ai fini della determinazione*

*del valore, i comuni si avvalgono del proprio ufficio tecnico o possono nominare tecnici iscritti all'albo regionale dei periti, degli istruttori e dei delegati tecnici”.*

All'ente comunale è, dunque, demandata l'istruttoria volta ad accertare la sussistenza dei requisiti di legge nonché dell'interesse pubblico alla concessione della legittimazione e l'assenza di altri motivi ostativi.

Alla luce delle suesposte considerazioni l'appello va respinto e, per l'effetto, va confermata la sentenza appellata di reiezione del ricorso di primo grado.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo con il Comune, mentre sussistono giusti motivi per disporre la compensazione con la Regione.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e, per l'effetto, conferma la sentenza appellata di reiezione del ricorso di primo grado.

Condanna l'appellante alla rifusione delle spese di giudizio nei confronti del comune di Fondi, che si liquidano in euro 5000, oltre ad oneri di legge. Spese compensate con la regione Lazio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno **1 febbraio 2024** con l'intervento dei magistrati:

Diego Sabatino, Presidente

Stefano Fantini, Consigliere

Alberto Urso, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Elena Quadri, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Elena Quadri**

**IL PRESIDENTE**  
**Diego Sabatino**

# IL SEGRETARIO