

Servitù di passaggio su un'area gravata da uso civico

Cons. Stato, Sez. VII 19 settembre 2024, n. 7674 - Taormina, pres.; Marzano, est. - Amministrazione separata dei beni di uso civico della frazione di Aragno del comune di L'Aquila (avv.ti Pasquali) c. Comune dell'Aquila e Regione Abruzzo (n.c.) ed a.

Usi civici - Servitù di passaggio su una serie di particelle gravate da uso civico - Rilascio, da un occupatore abusivo, di un'area di uso civico, per consentire l'esercizio di una servitù di passaggio fino ad un'azienda agricola.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. L'Amministrazione separata dei beni di uso civico della frazione di Aragno del comune di L'Aquila (Asbuc) ha impugnato la sentenza del Tar Abruzzo, n. 198 del 13 aprile 2023, che ha dichiarato in parte inammissibile e in parte improcedibile il ricorso proposto per l'annullamento degli atti adottati dal comune al fine di ottenere il rilascio, da un occupatore abusivo, di un'area di uso civico, onde consentire a Simoni Fabio di esercitarvi una servitù di passaggio fino alla sua dell'azienda agricola, servitù assentita con nulla-osta provvisorio del 10 aprile 2014 della regione Abruzzo, successivamente prorogato.

Il controinteressato si è costituito in appello depositando memoria con la quale, dopo aver esposto le circostanze di fatto, ha chiesto la reiezione dell'appello evidenziandone l'infondatezza a fronte della inammissibilità e improcedibilità del ricorso rilevate dal Tar.

Le parti hanno depositato memorie conclusive e repliche; l'appellante ha, altresì, depositato, in data 13 settembre 2024, istanza di decisione della causa sugli scritti.

All'udienza pubblica del 17 settembre 2024 la causa è stata trattenuta in decisione.

2. L'Asbuc di Aragno è una Amministrazione separata per la gestione dei beni di uso civico di pertinenza frazionale (ente esponenziale della collettività di Aragno), istituita ai sensi dell'art. 26 della legge n. 1766 del 1927 per l'amministrazione e la gestione del demanio civico di propria pertinenza (ossia quello della frazione di Aragno), che è distinto ed autonomo rispetto a quello di L'Aquila capoluogo.

L'appellante espone i fatti come segue.

Il comune di L'Aquila, con deliberazione consiliare n. 32 del 23 febbraio 2012, ha accolto la richiesta, avanzata dalla ditta Simoni, di alienazione di suoli di uso civico in tenimento di Aragno, appartenenti a quella collettività; la regione Abruzzo ha autorizzato la cessione con determinazione del 7 giugno 2012 a seguito della quale è stato stipulato il relativo contratto per il trasferimento dei beni.

La ditta Simoni ha rivolto istanza al comune di L'Aquila per conseguire un diritto di passaggio a proprio favore su una serie di particelle gravate da uso civico (fg. di mappa n. 51, particelle nn. 628-629-630-631-626-636 e 635); il comune di L'Aquila, senza chiedere il parere all'Asbuc, con deliberazione della giunta municipale n. 56 del 21 febbraio 2014 ha chiesto alla regione la "autorizzazione provvisoria all'esercizio del diritto di passaggio sui fondi gravati... nelle more della conclusione della procedura di mutamento di destinazione dei terreni interessati".

L'Asbuc, venuta a conoscenza della delibera di cui trattasi sia attraverso la consultazione dell'Albo pretorio, sia a seguito di richiesta da parte della regione Abruzzo (nota n. 69309 dell'11 marzo 2014) per l'espressione del parere di rito, con deliberazione del Comitato amministrativo n. 2 del 18 marzo 2014, ritenendo non sussistenti i requisiti di "interesse pubblico" genericamente indicati dal comune, necessari secondo la legge regionale sugli usi civici (L.R. 25/88) per la concessione del nulla-osta provvisorio, ha espresso parere contrario a che la regione accogliesse l'istanza del comune; tuttavia in via subordinata ha comunque determinato in € 25/mq il valore del suolo interessato alla servitù, "da individuare attraverso progetto e planimetria".

La regione Abruzzo, pur dando atto della contrarietà dell'Asbuc, con provvedimento RA 102106 del 10 aprile 2014 ha rilasciato il nulla-osta provvisorio previsto dalla norma, imponendo al concessionario gli obblighi di legge, tra i quali: 1) corrispondere alla collettività di Aragno la somma fissata; 2) acquisire per le aree sottoposte a vincolo i pareri favorevoli "delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo..." e per le aree in ipotesi interessate rispettare le procedure di cui all'art. 142 D. Lgs. 42/2004; il provvedimento prevedeva, altresì, che il comune di L'Aquila, prima dell'inizio dei lavori, dovesse definire il tipo di strada da realizzare con la relativa finalità e che il comune dovesse adottare la delibera definitiva del consiglio comunale, entro 120 gg. dalla data di ricezione del provvedimento, termine trascorso il quale il provvedimento temporaneo sarebbe decaduto.

Una volta emerso che, per addivenire alla definitiva costituzione della servitù di passaggio, era necessario far cessare preventivamente le situazioni di abusiva occupazione sui terreni, il comune di L'Aquila, con nota della Dirigente del Settore ambiente n. 55256 del 17 giugno 2014, ha chiesto alla regione di provvedere alla reintegra delle particelle nn.



630, 631, 636, 625 e 626 di cui al fg. 51: incombente cui la regione ha provveduto con determinazione n. 404 del 28 luglio 2014, stabilendo che la reintegra dovesse avvenire “a favore della collettività di L’Aquila – Amministrazione Separata Beni di Uso Civico della Frazione di Aragno ...”, ad opera o del sindaco o del Presidente dell’amministrazione separata. Avendo provveduto spontaneamente al rilascio dei beni solo taluni degli abusivi occupanti, ed essendosi, invece, uno di essi rifiutato di farlo, il giorno 1 ottobre 2014 il comune di L’Aquila, a mezzo dell’allora responsabile dell’Ufficio usi civici, coadiuvato da istruttore tecnico, con l’assistenza degli operai e dipendenti del Settore ricostruzione pubblica, degli Agenti della polizia municipale e della polizia di Stato, ha provveduto al taglio della rete di recinzione e alla rimozione di quanto depositato dall’occupante, sig. Ludovici Carlo.

Anche in questa circostanza l’Asbuc non è stata informata, ma ha ricevuto dal privato “spossessato” copia degli atti solo il successivo 3 ottobre 2014.

Il verbale si conclude con la frase “Alle ore 16,20 circa si concludevano le operazioni di sgombero e si rilasciava l’area in favore della Ditta Simoni destinataria del provvedimento di concessione di cui sopra”.

In seguito l’Asbuc di Aragno ha adottato la propria deliberazione n. 11 del 6 ottobre 2014 con la quale ha disposto la reintegra a proprio favore dei suoli di cui al procedimento avendo, rilevato che:

- il nulla-osta della regione n. 102106 del 10 aprile 2014 era scaduto;
- il comune di L’Aquila, prima di procedere illegittimamente al rilascio “dell’area in favore della Ditta Simoni”, non aveva stipulato con essa alcun contratto, cui avrebbe necessariamente dovuto partecipare l’Asbuc e le cui somme, nella misura già determinata, dovevano essere alla stessa versate;
- al contrario di quanto prescritto nella determinazione regionale n. 102106 del 2014, non risultava che il comune di L’Aquila avesse rispettato l’obbligo ad essa imposto (indicare la strada, il relativo sedime, ovviamente con progetto);
- erano configurabili varie violazioni.

Tale delibera non ha conseguito però l’effetto sperato. Infatti, ricevuta la determinazione n. 11/2014 dell’Asbuc, la Dirigente del Settore ambiente e partecipate del comune dell’Aquila, con nota del 20 ottobre 2014, ha confermato la legittimità del proprio operato trasmettendo gli atti alla Procura della Repubblica.

L’Asbuc di Aragno, infine, ha chiesto alla regione se il nulla-osta provvisorio rilasciato il 10 aprile 2014 fosse stato in ipotesi prorogato ed il Servizio usi civici, con pec in data 7 novembre 2014, ha inviato copia della richiesta di proroga della dirigente del Settore ambiente e partecipate del comune di L’Aquila in data 23 luglio 2014 e della nota di accoglimento della proroga per ulteriori 120 giorni in data 15 settembre 2014.

3. Ritenendo lesi i diritti della collettività proprietaria, l’Asbuc ha impugnato dinanzi al Tar Abruzzo i seguenti atti:

- il verbale del comune di L’Aquila "di sommaria istruttoria per la reintegra e lo sgombero di terre civiche" datato 1 ottobre 2014;
- il provvedimento di proroga di validità di ulteriori 120 gg. dell’originario nulla-osta provvisorio n. RA 102106 del 10 aprile 2014, rilasciato dalla regione Abruzzo con nota del 15 settembre 2014, in adesione a richiesta della dirigente del Settore ambiente e partecipate del comune di L’Aquila espressa con nota n. 66703 del 23 luglio 2014;
- la nota del comune di L’Aquila n. 92211 del 20 ottobre 2014.

La ricorrente lamentava:

- con il primo motivo che il comune di L’Aquila, nel richiedere alla regione, con delibera di giunta, n. 56/2014, il nulla-osta provvisorio all’esercizio del passaggio sull’area in questione per consentire al controinteressato di accedere a un fondo di sua proprietà che lo stesso comune gli aveva ceduto, avrebbe omesso di individuare la consistenza di detta area gravata da servitù, sottraendo di fatto alla comunità migliaia di metri quadri di terre civiche, mutandone la destinazione e consegnandole a un privato senza contratto e senza corrispettivo;
- con il secondo motivo che la proroga del nulla-osta provvisorio sarebbe stata assunta dalla regione dopo che era scaduto, senza il coinvolgimento dell’Asbuc, su richiesta di un dirigente anziché della giunta, con la conseguenza che il vizio di carenza di potere si estenderebbe alla proroga disposta in assenza di un progetto per la realizzazione della strada e senza prima reintegrare l’Asbuc di Aragno nel possesso delle aree illegittimamente occupate.

4. Il Tar, con sentenza n. 198 del 13 aprile 2023, ha:

- dichiarato inammissibile l’impugnazione del verbale con il quale il comune ha descritto le operazioni di sgombero dell’area demaniale dai manufatti ivi realizzati da un occupante abusivo per consentire al controinteressato di farne uso per accedere alla sua azienda agricola, trattandosi di atto che non ha natura conformativa de è pertanto inidoneo ad arrecare lesione all’interesse della ricorrente;
- dichiarato, altresì, inammissibile per carenza d’interesse anche l’impugnazione della nota n. 92211 del 20 ottobre 2014 con la quale il comune si limita a riepilogare la vicenda fattuale e amministrativa della concessione di uso provvisorio del passaggio sulle terre civiche interposte fra l’azienda del controinteressato e la strada provinciale per Aragno, sostenendo la legittimità del proprio operato, trattandosi di atto privo di valore provvedimentale;
- dichiarato improcedibile l’impugnazione della proroga per la durata di centoventi giorni, quindi fino al 15 gennaio 2015, del nulla osta provvisorio rilasciato dalla regione Abruzzo nelle more della conclusione del procedimento di mutamento di destinazione d’uso del suolo civico necessario per consentire la realizzazione di una strada di accesso all’azienda agricola del controinteressato, trattandosi di proroga ormai priva di effetti per scadenza del termine di validità.



Ha posto in luce il Tar che se, come dedotto dalla ricorrente nelle repliche, il suolo risulta ancora in uso per il transito da parte del controinteressato, l'interesse della ricorrente al ripristino della destinazione naturale delle terre civiche non sarebbe soddisfatto dall'annullamento della proroga, essendo necessario a tal fine fare ricorso a misure di autotutela esecutiva.

5. L'appellante contesta l'impostazione della sentenza laddove, anziché esprimersi sui motivi di ricorso, avrebbe giudicato sugli atti impugnati.

Con il primo motivo ritiene inspiegabile come il verbale dell'1 ottobre 2014 possa essere qualificato "inidoneo ad arrecare una qualche lesione all'interesse della ricorrente", atteso che è in forza di tale atto che tutt'oggi i Simoni detengono ed utilizzano i beni civici di cui trattasi, senza nessun contratto e senza corrispondere alcunché all'Asbuc di Aragno.

Lamenta che nessuno degli obblighi e prescrizioni imposti nel provvedimento autorizzativo della regione del 10 aprile 2014, contestuali alla immissione della ditta Simoni nel possesso e nella fruizione dei beni civici di cui trattasi, sarebbe stato mai osservato, derivandone che dal 2014 la "beneficiaria" di tali beni pubblici - che non appartengono al comune di L'Aquila ma alla collettività di Aragno - è in possesso, sfrutta e utilizza tali suoli sottratti al godimento collettivo, senza corrispondere alcun canone. Inoltre risulterebbero ricomprese nella cessione in uso anche particelle non menzionate nel verbale.

Con il secondo motivo contesta la statuizione di improcedibilità dell'impugnazione della proroga osservando che, essendo stato il comune a richiedere l'autorizzazione al nulla-osta temporaneo e la proroga dello stesso alla regione, una volta decaduto il nulla-osta incomberebbe sul comune adottare i provvedimenti di c.d. "autotutela esecutiva", essendogli affidato tale potere dal d.lgs. 267 del 2000, ovvero a farne richiesta al Presidente della giunta regionale.

Infatti l'Asbuc di Aragno non potrebbe esercitare tale potere, se non "in via d'urgenza" e in presenza di occupazione dei suoli violenta e clandestina, ipotesi che non ricorre nel caso di specie in cui l'occupazione è conseguenza della "consegna" illecitamente fatta dal comune di L'Aquila in favore della ditta Simoni con il "Verbale di sommaria istruttoria e reintegra di terre civiche" in data 1 ottobre 2014.

Lamenta che, se come ha detto il Tar, tale verbale è "inidoneo ad arrecare una qualche lesione all'interesse della ricorrente", tanto da decidere "che il relativo gravame è inammissibile per carenza d'interesse", non si comprenderebbe che cosa si sarebbe dovuto fare in concreto, posto che tale mancata adozione di misure di autotutela esecutiva pertiene al comune, da un lato, e che lo stesso comune ha "consegnato" i beni alla ditta Simoni.

Con il terzo motivo contesta la statuizione di inammissibilità per carenza di interesse all'impugnazione della nota n. 92211 del 20 ottobre 2014, evidenziando che con tale nota il comune ha affermato e motivato l'asserita legittimità del proprio agire pur dopo le specifiche contestazioni che gli erano state rivolte.

6. Il Simoni Fabio, nel costituirsi in giudizio in proprio, ha esposto che, come già dedotto nel primo grado di giudizio nella replica del 28 febbraio 2023, gli atti preliminari impugnati non hanno avuto seguito in alcun provvedimento definitivo tanto che l'Asbuc di Aragno "ha deliberato di cedere altro terreno (al Simoni) necessario alla (sua) iniziativa imprenditoriale, indicando una diversa localizzazione della strada d'accesso rispetto a quanto autonomamente stabilito dal Comune in precedenza".

Riferisce che, in merito al diritto di passaggio richiesto dalla ditta Simoni, è intervenuta la deliberazione n. 6/2015 dell'Asbuc di Aragno con cui, "in sede di sopralluogo congiunto dal giorno 10 giugno 2015 è stata convenuta una diversa localizzazione della zona interessata dalla servitù di passaggio che, rispetto a quella precedentemente prevista e di cui alla deliberazione di giunta municipale n. 526/2014 del comune di L'Aquila, si svolge in maniera diversa, attraversando le particelle 625 e 626 del foglio 51, a fregio delle particelle 631 e 630, per il che, in sede di incontro presso la Direzione agricoltura di Pescara del 19.06.2015, si è convenuto che si sarebbe addivenuti alla nuova localizzazione".

Con la detta deliberazione l'Asbuc ha dato parere favorevole al nuovo tracciato stradale e dal 2014 ad oggi l'accesso all'azienda agricola è esercitato sui terreni di cui alla detta deliberazione, e non su quelli previsti dalla deliberazione di giunta del comune di L'Aquila.

Si tratterebbe di fatto pacifico tra le parti tanto che la stessa Asbuc espressamente ammetteva, nel giudizio di primo grado, di aver ritenuto pregiudizievole (memoria del 17 febbraio 2023) l'allocazione della servitù (di passaggio) scelta dal comune di L'Aquila, su istanza della ditta Simoni ha deliberato di cedere altro terreno necessario per l'iniziativa imprenditoriale, indicando una diversa localizzazione della strada d'accesso rispetto a quanto autonomamente stabilito dal comune.

Quindi, secondo l'appellato, il problema dell'accesso all'azienda agricola sarebbe stato risolto in base ad un accordo fra l'amministrazione appellante e la ditta Simoni, come risulta dalla citata deliberazione n. 6/2015 depositata nel giudizio di primo grado, in data 8 febbraio 2023.

Ciò determinerebbe la carenza di interesse all'impugnazione.

7. L'appellante ha eccepito l'inammissibilità della costituzione del Simoni, costituitosi in proprio e non quale legale rappresentante della omonima ditta, nei confronti della quale è stata pronunciata la sentenza. E, d'altra parte, evidenzia che detta azienda agricola risulta cessata nel 2023, essendo stata ceduta da Simoni Fabio a Simoni Guido, attivo dal 15 maggio 2023 al posto di Simoni Fabio, come risulta dalle visure camerali.

Tale circostanza risulta anche dal giudizio di ottemperanza RG 1238/2014, pendente dinanzi alla sezione VII del Consiglio

di Stato, e pertanto non sussisterebbe la legittimazione del sig. Simoni Fabio ad esser parte di questo giudizio. In ogni caso contesta la ricostruzione avversa affermando che, da un lato, gli unici provvedimenti abilitanti l'utilizzazione sono costituiti dagli atti impugnati e che, dall'altro lato, nessun provvedimento successivo li ha posti nel nulla. Aggiunge che la "diversa localizzazione" indicata dall'Asbuc di Aragno è rimasta senza esito definitivo, tanto che alla delibera n. 6/2015 non ha fatto seguito la necessaria delibera di consiglio comunale, obbligatoria in materia di mutamento di destinazione d'uso e concessione di terre civiche ai sensi della legge n. 1766/27 e della legge regionale dell'Abruzzo n. 25/88.

8. L'appello è infondato.

Oggetto di impugnazione nel presente giudizio sono soltanto i tre atti indicati in narrativa e rubricati nella sentenza impugnata, la quale deve essere confermata.

Le doglianze di parte appellante in ordine alla tecnica redazionale della sentenza che, a suo dire, erroneamente si sarebbe incentrata sugli atti impugnati anziché sui motivi di ricorso, sono infondate.

L'accertamento delle condizioni dell'azione, interesse e legittimazione ad agire, sono preliminari a qualunque disamina di merito.

Nello svolgere tale accertamento preliminare, correttamente il Tar ha rilevato che il verbale con il quale il comune ha descritto le operazioni di sgombero dell'area demaniale dai manufatti ivi realizzati da un occupante abusivo per consentire al controinteressato di farne uso per accedere alla sua azienda agricola, è un atto privo di portata lesiva.

Osserva il Collegio che detto verbale è relativo ad operazioni materiali poste in essere in esecuzione del nulla-osta provvisorio del 10 aprile 2014, che rappresenta il vero atto astrattamente lesivo per l'appellante, il quale, tuttavia, non è stato impugnato.

Per analoghe ragioni difetta l'interesse all'impugnazione della nota n. 92211 del 20 ottobre 2014, trattandosi di atto con cui il comune si limita a riepilogare la vicenda della concessione di uso provvisorio del passaggio sulle terre civiche interposte fra l'azienda del controinteressato e la strada provinciale per Aragno, che del pari non ha valore provvedimentale.

Infine, correttamente il Tar ha dichiarato improcedibile l'impugnazione della proroga per la durata di centoventi giorni, quindi fino al 15 gennaio 2015, del nulla-osta provvisorio rilasciato dalla regione Abruzzo nelle more della conclusione del procedimento di mutamento di destinazione d'uso del suolo civico necessario per consentire la realizzazione di una strada di accesso all'azienda agricola del controinteressato, trattandosi di proroga ormai priva di effetti per scadenza del termine di validità.

A prescindere da ogni considerazione sulla titolarità del potere di autotutela esecutiva, che non rientra nell'oggetto del contendere, ciò che va rilevato è che non risultano impugnati atti che manifestino una valenza provvedimentale e che spieghino portata lesiva nei confronti dell'appellante.

Ciò posto, resta irrilevante il fatto che gli atti impugnati non siano stati tradotti in atti definitivi e che neanche l'individuazione del diverso tracciato della servitù effettuata dall'appellante su richiesta di Simoni, (questione già prospettata e provata in primo grado, sicché si può prescindere dalla eccepita inammissibilità della costituzione dello stesso in appello) si sia tradotta in atti definitivi.

Invero non può essere il giudice a suggerire alla parte la migliore azione da intraprendere al fine di tutelare la propria posizione soggettiva.

Conclusivamente, per quanto precede, l'appello deve essere respinto.

9. Stante la novità delle questioni trattate le spese possono essere compensate.

(Omissis)