

GIURISDIZIONE: Demanio e patrimonio - Usi civici - Terreni gravati da usi civici - Migliorie - Effettuate dal concessionario - Indennizzo - Controversie in materia - Giurisdizione del G.O.

Tar Sardegna - Cagliari, Sez. I, 8 febbraio 2022, n. 95

Rientra nella giurisdizione del Giudice ordinario una controversia avente ad oggetto l'impugnazione in s.g. del provvedimento con il quale il Responsabile del Servizio usi civici di un Comune, in relazione alle migliorie apportate al fondo dal concessionario di un terreno gravato da usi civici, ha riconosciuto al medesimo concessionario un indennizzo inferiore rispetto a quello preteso dall'interessato; infatti, in virtù di quanto previsto dall'art. 133, comma 1, lett. b) del c.p.a., le controversie aventi ad oggetto atti e provvedimenti relativi a rapporti di concessione di beni pubblici sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo fatta "eccezione delle controversie concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi".

FATTO e DIRITTO

1. Con l'atto introduttivo del giudizio il ricorrente, sostenendo di essere succeduto dal 2008 nella concessione già appartenuta al padre relativa ad un fondo sottoposto ad usi civici e destinato a pineta, ha impugnato il provvedimento, meglio indicato in epigrafe, con il quale il Comune di Cabras, nel rigettare la domanda di rinnovo della concessione per gli anni 2015-2016, gli ha altresì negato il riconoscimento di un congruo indennizzo per le migliorie apportate al terreno a seguito della piantumazione e manutenzione della pineta.

Il ricorrente, dopo aver dichiarato di non avere più interesse al rinnovo della concessione, ha impugnato tale provvedimento nella sola parte in cui non riconosce in suo favore l'indennizzo, previsto dal Regolamento usi civici del Comune di Cabras, per le migliorie apportate.

Ha chiesto, inoltre, che il giudice adito accerti anche l'ammontare dell'indennizzo e condanni l'Amministrazione al relativo pagamento.

Lamenta in particolare la violazione delle disposizioni (art. 26, 28 e 32) del Regolamento comunale sugli usi civici, oltre che la violazione dell'art. 2041 c.c. e l'eccesso di potere sotto varie figure sintomatiche (carenza di istruttoria e di motivazione, violazione del legittimo affidamento).

1.1. Si è costituita l'Amministrazione comunale per resistere al ricorso, sostenendo in particolare l'assenza in capo al ricorrente del titolo concessorio.

1.2. Con successiva memoria del 6 maggio 2021 la difesa del Comune ha altresì, eccetto il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo afferendo la questione non ad un rapporto concessorio,

bensì ad un rapporto privatistico da qualificarsi in termini di detenzione, ed alla richiesta di pagamento di somme derivanti da miglioramenti apportati al fondo.

1.3. Con memoria del 7 maggio 2021 parte ricorrente ha insistito per l'accoglimento del ricorso e per la nomina di un consulente tecnico d'ufficio per quantificare l'incremento di valore del terreno in ragione delle miglirie apportate a far data dalla originaria assegnazione al padre e fino al provvedimento di diniego di rinnovo della concessione del 1° dicembre 2015.

1.4. Con memoria di replica del 18 maggio 2021 l'Amministrazione resistente ha insistito sull'eccezione di difetto di giurisdizione del giudice amministrativo.

1.5. Con memoria di replica del 19 maggio 2021 il ricorrente ha controdedotto in ordine al sollevato difetto di giurisdizione e insistito per l'accoglimento del ricorso.

1.6. In vista dell'udienza di merito le parti hanno da ultimo insistito per le rispettive ragioni con memorie e memorie di replica.

1.7. All'udienza pubblica del 7 dicembre 2021 la causa è stata trattenuta in decisione.

2. Occorre preliminarmente esaminare l'eccezione, sollevata dal Comune resistente, di difetto di giurisdizione del giudice amministrativo.

2.1. Al riguardo deve rilevarsi che, in base all'art. 133, comma 1, lett. b) c.p.a., sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo *“le controversie aventi ad oggetto atti e provvedimenti relativi a rapporti di concessione di beni pubblici, ad eccezione delle controversie concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi...”*.

Per effetto di tale disposizione, spettano quindi al giudice amministrativo le controversie aventi ad oggetto atti e provvedimenti relativi a rapporti di concessione di beni pubblici e devono ritenersi quindi attribuiti al giudice amministrativo anche le controversie riguardanti l'assegnazione in concessione di beni sui quali gravano usi civici.

2.2. Del resto questo stesso TAR, con la sentenza 28 gennaio 2016 n. 78, ha annullato il provvedimento con il quale il Comune aveva negato all'odierno ricorrente il rinnovo della concessione per l'anno 2014.

In tale occasione questa Sezione ha ritenuto che:

“E' pacifico che il ricorrente abbia ottenuto dal 2008 al 2013 favorevoli provvedimenti comunali di “detenzione annuale” per le aree ad uso civico e per lo sfruttamento della pineta (cfr. doc. 10 fascicolo ricorrente).

Egli è succeduto al padre, che ha realizzato la pineta in forza di specifici atti di autorizzazione/nulla osta – anche del Comune, a firma del Sindaco e Vice sindaco- nel 1992 e 1994 (cfr. docc. 7 e 19 fascicolo ricorrente).

Altrettanto pacifico è che i provvedimenti comunali annuali (2008/2013) sono stati emessi “dopo” l’approvazione del Regolamento approvato con delibera del C.C. n. 70 del 27.10.1997 e del Piano comunale di valorizzazione delle terre ad uso civico, approvato con delibera del C.C. n. 84 del 29.9.2000 (cfr. doc. n. 9 fascicolo Comune).

Il Comune ha depositato in giudizio copia del “Regolamento Usi Civici” asserendo essere del 2000.

Tale Regolamento reca, infatti, nel frontespizio, una discrasia per quanto concerne le date:

-da una parte (timbro) si attesta che costituisce “Allegato alla deliberazione del C.C. n. 84 del 29.9.2000”;

-dall’altro, invece, (con annotazione dattiloscritta in calce) il Regolamento risulta “approvato con deliberazione del C.C. n. 70 del 27.10.1997”.

In ogni caso, e nella sostanza, l’art. 16 del Regolamento (che è del 1997) prevede, sub “Titolo V” rubricato “terreni da adibire a silvicoltura”, che rientrano in tale categoria i terreni suscettibili di <forestazione produttiva>, stabilendo concessioni di durata decennale.

Il successivo art. 17 prevede che:

“i terreni appartenenti a questa categoria possono essere prioritariamente gestiti direttamente dal Comune o <concessi> nell’ordine di preferenza ai soggetti di cui all’art. 5 del presente Regolamento che intendano comunque utilizzare tali terreni per la destinazione suindicata”.

L’art. 5 richiamato (e proprio dei terreni utilizzati per la diversa “coltura agraria”) prevede un ordine di preferenza, per 4 categorie di soggetti, e quella prioritaria è costituita da “coltivatori agricoli a titolo principale il cui reddito prevalente provenga da attività agricola e <che abbiano già avuto precedenti concessioni e abbiano detenuto legalmente i terreni>”.

Il Regolamento comunale del 1997 prevedeva 6 Categorie, tra le quali anche, specificamente, la silvicoltura.

Infatti l’art. 3 contemplava, per quanto qui interessa:

-la I categoria: “coltura agraria”;

-la IV categoria: “silvicoltura”.

Con la successiva delibera del C.C. n. 84 del 29.9.2000 è stato poi approvato il “Piano di Valorizzazione ad uso civico” (che avrebbe dovuto essere attuativo del regolamento).

Tale Piano prendeva atto che i terreni erano stati suddivisi, dai Decreti originari, in applicazione dell’art. 11 della L. 1766 del 16.6.1927, in 2 Categorie:

Categoria “A”, corrispondente al “bosco” o al “pascolo”;

Categoria “B”, corrispondente alla “coltura agraria”.

Veniva compiuto un lavoro di “aggiornamento” anche con recepimento, lo si dice espressamente nella Relazione tecnica, delle <variazioni> di uso civico intervenute “per effetto di provvedimenti comunali e regionali” e con annotazione nell’elenco di cui all’elaborato 1.

Il Comune in sede di Piano, ha quindi provveduto alla redazione di una apposita planimetria “evidenziante la destinazione dei terreni a Uso Civico secondo le previsioni degli strumenti urbanistici adottati e in fase di adozione da parte del Comune” (cfr. Relazione tecnica al Piano).

Si rammenta che per il terreno in questione la destinazione urbanistica è “E1”, cioè, tra gli altri, con ammissione (sub lett. b) di “fabbricati funzionali alla conduzione e gestione dei <boschi e degli impianti arborei industriali (forestazione produttiva)>; indice di edificabilità fino a 0,01 mc/mq.” (cfr. doc. 20 fascicolo ricorrente).

Ma l’elenco allegato al Piano di valorizzazione del 2000 evidenziava solo la destinazione originaria (A o B), nel caso di specie “B”, e l’eventuale uso civico variato, con indicazione non della nuova destinazione secondo le 6 categorie previste dal Regolamento, ma segnalando unicamente con la sigla “V” l’eventuale mutamento intervenuto.

Per il terreno in questione la relativa colonna (di variazione) è rimasta in bianco, implicitamente confermando così la destinazione originaria (B coltura agraria).

In sostanza la realizzazione della pineta (nel 1994) era stata considerata compatibile con la destinazione “B”, preesistente e confermata dal Piano.

La difesa del Comune sostiene che sarebbe esclusa in radice l’applicabilità della Categoria IV (silvicoltura) solo “in astratto menzionata nel Regolamento”, e non contemplata nel Piano di Valorizzazione successivo e nell’Allegato (che prevede solo variazioni da A a B e viceversa).

La Categoria IV (silvicoltura) sarebbe rimasta quindi, di fatto, inoperante.

Il Collegio ritiene che:

*“*prive di presupposto sono le considerazioni effettuate nel provvedimento impugnato che “risultano essere impiantati nel terreno arbusti non compatibili con la programmazione comunale che individua lo stesso quale seminativo”, e che “l’attività di rimboschimento è stata realizzata senza autorizzazione comunale”, disconoscendo di fatto i poteri del Vice Sindaco nel rilascio dell’autorizzazione del 1994 ed omettendo di considerare l’autorizzazione del Sindaco del 1992 (docc. 7 e 19); in realtà l’attività posta in essere (realizzazione della pineta) è stata compiuta in forza di plurimi provvedimenti, sia iniziali che successivi (del Comune e di altre autorità) determinando la convinzione nel privato (con suo pieno affidamento) della realizzazione di una attività lecita ed autorizzata (rispetto alla quale non sono mai stati esercitati poteri di autotutela); inoltre l’utilizzazione a bosco/impianto arboreo/forestazione produttiva è espressamente prevista*

dalla destinazione urbanistica comunale, che avrebbe dovuto essere ripresa dal Piano di valorizzazione, come espressamente indicato nella Relazione tecnica allegata al Piano; Piano che avrebbe dovuto attuare il Regolamento, il quale prevedeva espressamente (tra le 6 individuate) l'autonoma categoria IV "silvicoltura", oltre ad ammettere, comunque, nell'ambito della prima Categoria anche le "colture arboree"; va infatti segnalato che l'art. 6 del Regolamento (collocato nel Titolo II, riferito alla prima Categoria definita come "coltura agraria") ammette (al fine di consentire il rilascio di concessioni più lunghe, 10 anni, anziché solo 4) anche la possibilità di realizzare "colture arboree", significando ciò che, anche in caso di destinazione Categoria I, risulterebbe ammissibile la piantumazione di alberi nell'area;

né è condivisibile la tesi che la mancanza di registro protocollo, di classificazione cronologica, di difficile individuazione del soggetto che ha firmato il provvedimento per il Vice Sindaco (provvedimento del 1994) renderebbe "tamquam non esset" l'atto; il provvedimento esiste e non è stato rimosso dall'autorità comunale e, come tale, ha esplicato effetti e ingenerato affidamento;

*risulta inapplicabile l'art. 28 del Regolamento che prevede che "le violazioni delle norme in materia di uso civico del Regolamento comportano senza indennizzo la <decadenza> della concessione nei seguenti casi:trasformazioni geomorfologiche dei terreni in concessione <non autorizzate>", in quanto l'attività di silvicoltura era stata, nel nostro caso, specificamente autorizzata anche dal Comune (oltre che da altre Autorità, già indicate nella parte in fatto); si rileva che nel provvedimento autorizzatorio del 1994 si evidenziava espressamente anche l'assunzione dell'impegno del Comune a "conservare le destinazioni culturali dei terreni imboschiti, in conformità al piano colturale approvato"; e tale autorizzazione era riferita ad aree dettagliatamente individuate con gli identificativi catastali, come da dichiarazione sostitutiva di notorietà allora allegata (Foglio 4, mappale 14 parte, poi modificato nel mappale 580 e poi ancora nel mappale 589 –cfr. doc. 3-); né può sostenersi che dovesse essere applicato, alle autorizzazioni del 1992 e 1994, l'art. 22 e 6 del Regolamento del 1997 (che prevedeva la competenza della Giunta comunale al rilascio dell'autorizzazione e rilasciate poi dal Sindaco, previo pare della Commissione Consultiva per l'agricoltura) trattandosi di normativa successiva all'autorizzazione alla realizzazione della pineta (del 1992 –"per un periodo non inferiore al ciclo vegetativo/economico"- e ribadita nel 1994), rispetto alla quale neppure potrebbe ipotizzarsi un intervento in autotutela (per un problema di competenza) in considerazione dell'ampio periodo di tempo trascorso e degli effetti sorti in concreto;

*l'attività amministrativa successiva al 2008, con rilascio di autorizzazioni comunali annuali, è stata compiuta dal Comune previo accertamento della sussistenza di tutti i requisiti (destinazione

conforme al titolo rilasciato, proficuo utilizzo, pagamento dei canoni) e ritenendo, evidentemente, non ostante le previsioni del Regolamento e del Piano di valorizzazione; peraltro quest'ultimo collocava le aree in questione non in una delle (6) Categorie previste dal Regolamento, ma sostanzialmente faceva rivivere le vecchie 2 categorie (A e B), confermando per l'area in questione la Categoria B "coltura agraria"; il Comune in sostanza con gli atti autorizzatori adottati nel 2008-2013 riteneva, evidentemente, compatibile con la "coltura arborea" l'utilizzo/conservazione della pineta; cioè considerava, evidentemente, anche sulla scorta dell' art. 6 del Regolamento, che la piantumazione dell'area fosse da considerarsi ammissibile nell'ambito della Categoria I "coltura agraria";

**il Comune negando l'autorizzazione sulla base del fatto fondamentale che la destinazione sarebbe invece a "seminativo" (rectius "coltura agraria") imporrebbe l'incongrua conseguenza dell'eliminazione/estirpazione della pineta, da lui stesso autorizzata (oltre che da altre autorità), non ravvisando, peraltro, la sussistenza di alcun interesse pubblico alla "conversione" a "coltura agraria", interpretandola oltretutto in modo restrittivo (in contrasto con l'art. 6 dello stesso Regolamento intervenuto nel 1997) e disconoscendo una situazione in essere da oltre 20 anni, venutasi a creare in piena consapevolezza e con condivisione del piano/progetto presentato dal privato; situazione che, oltretutto, avrebbe dovuto essere espressamente considerata in sede di "recepimento" delle modifiche delle destinazioni intervenute ed autorizzate (come espressamente indicato anche in sede di Piano di valorizzazione; cfr. Relazione tecnica);*

e in ogni caso l'eventuale mancata osservanza del corretto uso del bene in concessione (caso peraltro non rinvenibile nella situazione in concreto, coincidendo l'uso con quello autorizzato e rinnovato negli anni) non suscettibile di decadenza, ma semmai, per il passato, solo di sanzione pecuniaria e (cfr. art. 30 Reg.)."

2.3. Peraltro risulta dagli atti che l'Amministrazione comunale ha continuato negli anni a consentire atti di intervento del ricorrente sul fondo destinato ad usi civici, a fronte del pagamento di canoni (per quanto risulta dalla documentazione allegata dal ricorrente).

3. Nella fattispecie, tuttavia, come si è prima ricordato, il ricorrente ha contestato il provvedimento impugnato nella (sola) parte in cui non ha riconosciuto il suo diritto all'indennizzo, previsto dal Regolamento usi civici del Comune di Cabras, per le migliorie apportate (mediante la piantumazione e manutenzione di una pineta) all'area in questione.

3.1. Così inquadrata la controversia, si deve ritenere che la stessa spetti al giudice ordinario in virtù di quanto previsto dal già citato art. 133, comma 1, lett. b) del c.p.a., secondo cui le controversie aventi ad oggetto atti e provvedimenti relativi a rapporti di concessione di beni pubblici sono

devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo fatta “*eccezione delle controversie concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi*”.

3.2. Si è anche di recente affermato, proprio nell’esame di una questione riguardante la concessione di un’area già gravata da usi civici, che la controversia rientra nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ai sensi dell’art. 133 comma 1 lettera b) del c.p.a., quando riguarda le concessioni di beni pubblici. L’attribuzione a privati dell’utilizzazione di beni del demanio dello Stato o dei comuni, quale che sia la terminologia adottata nella convenzione ed ancorché presenti elementi privatistici, è riconducibile alla figura della concessione-contratto, atteso che il godimento dei beni pubblici, stante la loro destinazione alla diretta realizzazione di interessi pubblici, può essere legittimamente attribuito ad un soggetto diverso dall’ente titolare del bene – entro certi limiti e per alcune utilità – solo mediante concessione amministrativa. Perciò le controversie attinenti al detto godimento sono riservate alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, quando non abbiano peraltro ad oggetto indennità, canoni ed altri corrispettivi (Consiglio di Stato, Sez. II, n. 382 dell’11 gennaio 2021; Cassazione Civile SS.UU., 27 maggio 2009, n. 12251).

4. Spetta quindi al giudice ordinario verificare se, nella specie, vi sono i presupposti di diritto e di fatto per il riconoscimento al ricorrente dell’indennizzo da lui richiesto.

4.1. Né, nel caso in esame, si evidenziano quei profili di discrezionalità nell’agire dell’amministrazione che potrebbero giustificare una valutazione sulla questione del giudice amministrativo secondo l’ordinario criterio di riparto della giurisdizione.

4.2. Del resto lo stesso ricorrente lamenta la violazione di alcuni articoli del nuovo “*Regolamento comunale usi civici*” che prevederebbero in suo favore il diritto al pagamento dell’indennizzo per le migliorie apportate al fondo.

5. Questo Collegio non può quindi pronunciarsi sul riconoscimento del diritto del ricorrente al pagamento di un indennizzo per le migliorie apportate al fondo né tantomeno alla quantificazione dell’ammontare dell’indennizzo dovuto trattandosi di questione demandata, ai sensi del richiamato art. 133, comma 1 lett. b) del c.p.a., alla giurisdizione del giudice ordinario e dovendo pertanto sul punto essere accolta l’eccezione sollevata dall’Amministrazione resistente.

5.1. Non può ritenersi invece che la giurisdizione sulla questione spetti al Commissario per la liquidazione degli usi civici tenuto conto che allo stesso spetta l’esame delle sole controversie nelle quali sia contestata la qualità demaniale del suolo, nonché quando venga in evidenza una questione che presupponga la necessità, anche in assenza di una esplicita contestazione della qualitas soli, di un accertamento preliminare sull’esistenza di un diritto civico sulle terre oggetto del giudizio.

6. In conclusione il ricorso va dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo in favore del giudice ordinario.

7. La novità e la peculiarità della questione consentono di compensare tra le parti le spese del presente giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 11 del c.p.a., per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo.

Indica nel giudice ordinario il giudice fornito di giurisdizione sulla controversia nei termini di cui in motivazione, dinanzi al quale la causa potrà essere riassunta ai sensi dell'art. 11, comma 2, del c.p.a.

Compensa tra le parti le spese di lite.

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

Così deciso in Cagliari nella camera di consiglio del giorno 7 dicembre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Dante D'Alessio, Presidente

Grazia Flaim, Consigliere

Silvia Piemonte, Referendario, Estensore

IL SEGRETARIO