



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima Ter)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 270 del 2006, proposto da:

Anzuini Rosanna, Zaino Gianluca e Zaino Sandra, rappresentati e difesi dall'avv. Carlo Verlezza, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Guido Cipriani, situato in Roma, p.zza S Giovanni in Laterano n. 60;

***contro***

Regione Lazio, in persona del Presidente p.t., rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato presso cui è legalmente domiciliata in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Comune di Nettuno, in persona del Commissari Straordinari p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Guido Fiorillo, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Loredana Menicucci, situato in Roma, p.zza Prati degli Strozzi n. 33;

Università Agraria di Nettuno, in persona del legale rappresentante p.t.;

***e con l'intervento di***

ad opponendum:

S.A.E. Appalti Edili s.r.l., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avv. Maria Bitondo ed elettivamente domiciliata presso lo studio del difensore, situato in Roma, via Livorno n. 41;

Soc.Coop. Edilizia La Famiglia a r.l., Soc. Coop. Edilizia Selene a r.l., Soc. Coop. Edilizia la Sesta a r.l., Soc. Coop. Edilizia San Gabriele a r.l., Soc. Coop. Edilizia Azzurra, Soc. Pegaso 80 a r.l. e Soc. S.F. Appalti a r.l., in persona dei legali rappresentanti p.t., rappresentate e difese dall'avv. Maria Bitondo ed elettivamente domiciliate presso lo studio del difensore, situato in Roma, via Livorno n. 41;

Consorzio Cooperative Nettuno 2004, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Maria Bitondo, con domicilio eletto presso lo studio del difensore, situato in Roma, via Gian Giacomo Porro n. 8;

***per l'annullamento,***

*previa sospensiva,*

della determinazione dirigenziale del Direttore del Dipartimento Economico e Occupazionale, Direzione Regionale Agricoltura, Area Usi Civici e Diritti Collettivi, n. c 1590 del 6 novembre 2003, con la quale si determina di "autorizzare l'U.A. di Nettuno alla alienazione di terreni di demanio collettivo a favore del Comune di Nettuno, identificati al catasto al fg. 33, part. 7 – 10/p-729-730-731-732-735-737-738-739-741/p-7427p, per una superficie di mq. 9.939, con destinazione S1, al prezzo di E. 2,32 al mq.”;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Lazio e di Comune di Nettuno;

Visti gli atti di intervento ad opponendum della S.A.E. Società Appalti Edili a r.l. e della soc. Coop. Edilizia La Famiglia a r.l., unitamente alle soc. coop. Edilizia Selene a r.l., soc. coop. Edilizia La Sesta a r.l., soc. coop. Edilizia San Gabriele a r.l., soc. coop. Edilizia Azzurra, soc. Pegaso 80 a r.l., soc. S.F. Appalti a r.l. e del Consorzio Cooperative Nettuno 2004;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 gennaio 2013 il Consigliere Antonella Mangia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

#### FATTO

Attraverso l'atto introduttivo del presente giudizio, notificato in data 15 dicembre 2005 e depositato il successivo 12 gennaio 2006, i ricorrenti impugnano la determinazione n. c 1590 con cui, in data 6 novembre 2003, la Regione Lazio ha autorizzato l'Università Agraria di Nettuno "alla alienazione di terreni di demanio collettivo a favore del Comune di Nettuno", tra cui rientrano anche i terreni distinti in catasto al fg. 33, p.lle 737 e 732, rispettivamente di mq. 396 e mq. 1544, chiedendone l'annullamento.

In particolare, i ricorrenti espongono quanto segue:

- di essere eredi per successione testamentaria del sig. Zaino Luciano, deceduto in data 17 luglio 1994, il quale era proprietario e/o possessore dei su indicati appezzamenti di terreno;
- la proprietà e/o il possesso sono attestati, tra l'altro, dalla sentenza n. 396 del 1980 del Tribunale di Velletri, con cui la madre del sig. Zaino si vide riconosciuto il diritto di proprietà e/o l'utile dominio nei confronti degli eredi del sig. Di Lelio Domenico, regolarmente trascritta alla Conservatoria dei RR.II. di Roma, come – del resto – risulta trascritta la donazione del terreno al sig. Zaino il successivo 4 luglio 1984;
- in tal senso depone anche l'avvio da parte del Comune di Nettuno del "procedimento di espropriazione per pubblica utilità" dei medesimi terreni nel 2001;
- in occasione dell'invito da parte del predetto Comune alla stipula dell'atto di cessione volontaria, fissata per il giorno 30 settembre 2004, apprendevano "che detti appezzamenti di terreno erano gravati da un imprecisato diritto di uso civico in favore dell'Università Agraria di Nettuno", tanto che il notaio riteneva impossibile la stipulazione dell'atto;
- in tale occasione ricevevano, tra l'altro, l'invito a provvedere alla "legittimazione" del terreno, ai sensi della legge n. 1766 del 1927;
- in conseguenza di tali circostanze, richiedevano dapprima l'intervento del "difensore civico" presso la Regione Lazio"; in seguito e precisamente in data 31 maggio 2005, inoltravano "istanza di legittimazione";
- avendo appreso dal difensore civico che i terreni in questione "sarebbero stati di proprietà dell'Università Agraria di Nettuno", in data 20 luglio 2005 inoltravano richiesta di accesso agli atti, in esito alla quale in data 20 ottobre 2005 ricevevano la notificazione del testo integrale della deliberazione in epigrafe.

Avverso tale deliberazione i ricorrenti insorgono deducendo i seguenti motivi di diritto:

**VIOLAZIONE DI LEGGE ED ECCESSO DI POTERE.** Il procedimento è nullo per violazione dell'art. 7 della legge n. 241 del 1990. Considerata la posizione dei ricorrenti, è, infatti, evidente che i predetti avrebbero dovuto essere informati del procedimento che ha dato luogo al provvedimento impugnato. Allo stato, peraltro, non è dato conoscere l'effettiva sussistenza dell'uso civico. Anche nell'eventualità l'Università Agraria fosse titolare del diritto

dominicale, è da precisare che sussistono le condizioni per ottenere la “legittimazione” ai sensi dell’art. 9 della legge n. 1766 del 1927, avendo gli istanti appartato miglorie al fondo. E’, poi, da osservare che terreni adiacenti sono stati palesemente “legittimati” sulla base degli stessi presupposti da altri soggetti, “con evidente disparità di trattamento”. Ciò lo dimostra un contratto di vendita tra il sig. Zaino Giorgio e la sig.ra Canini Maria Rita, risalente al 1991, e l’inserimento di un’area adiacente in zona turistico-ricettiva, in virtù di una variante al P.R.G..

Con atto depositato in data 24 gennaio 2006 si è costituita la Regione Lazio.

Con ordinanza n. 232 del 9 febbraio 2006 il Tribunale ha chiesto chiarimenti al Comune di Nettuno.

Con atto depositato in data 5 aprile 2006 si è costituito il Comune di Nettuno, il quale – nel contempo – ha rilevato che il Tribunale di Velletri, con la sent. n. 396 del 1980, ha semplicemente statuito in ordine alla validità ed efficacia di una scrittura privata che vedeva interessati il sig. De Lelio Oreste e la sig.ra Fiori ma nulla poteva – in tale occasione - essere trasferito, atteso che il sig. De Lelio non era proprietario dei terreni. In particolare, ha posto in evidenza che i terreni erano stati assegnati nel possesso del sig. De Lelio Rolando ed altri nel 1879 ma “a seguito del progetto di legittimazione del 1963 erano stati stralciati dall’elenco delle ditte interessate alla legittimazione, in quanto vi era contestazione sul possesso degli stessi”. Ciò detto, il Comune di Nettuno contesta le censure formulate, affermando che alcuna comunicazione di avvio del procedimento doveva essere effettuata nei confronti dei ricorrenti e, comunque, opererebbe l’art. 21 octies.

Con ordinanza n. 2054 del 6 aprile 2006 la Sezione ha accolto l’istanza cautelare.

In data 21 maggio 2007 ed in data 22 giugno 2007 svariate società hanno depositato atti di intervento ad opponendum, contestando la ricevibilità e l’ammissibilità del ricorso e chiedendo, tra l’altro, il riesame dell’istanza cautelare.

In data 10 luglio 2007 la Regione Lazio ha prodotto copia del provvedimento con cui, in data 5 luglio 2007, l’istanza di legittimazione dei ricorrenti è stata respinta.

In medesima data l’interveniente S.A.E. Società Appalti Edili a r.l. ha prodotto una memoria.

Con scritto difensivo prodotto il successivo 11 luglio 2007 i ricorrenti hanno contestato la legittimazione degli intervenienti e le argomentazioni dagli stessi formulate, insistendo – in particolare – sulla possibilità di ottenere la legittimazione ai sensi dell’art. 9 della legge n. 1766 del 1927, stante la cognizione del giudice in ordine all’accertamento di tali circostanze “come anche .... della demanialità”.

Con ordinanza n. 3485 del 12 luglio 2007 la Sezione ha respinto l’istanza di riesame.

In data 25 luglio 2012 ha depositato atto di intervento il Consorzio Cooperative Nettuno 2004, per poi produrre memoria il successivo 14 dicembre 2012.

In data 28 dicembre 2012 i ricorrenti hanno prodotto una memoria con cui hanno posto in evidenza la necessità di accertare “se i terreni oggetto di causa siano o meno gravati da uso civico a favore dell’Università Agraria di Nettuno, e quale eventualmente esso sia”, con l’aggiunta che “nel caso fosse accertata l’esistenza di un uso civico gravante sui terreni, sarebbe necessario accertare la sussistenza delle condizioni di cui all’art. 9 della legge 16/6/27 n° 1766” tramite CTU, di cui si chiede formalmente l’ammissione.

All’udienza pubblica del 17 gennaio 2013 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

## DIRITTO

1. Il Collegio ritiene di poter soprassedere sulle numerose eccezioni di inammissibilità sollevate dalle parti, atteso che il ricorso è infondato e, pertanto, va respinto.

1.1. Come esposto nella narrativa che precede, i ricorrenti si dolgono – in primis – della violazione dell’art. 7 della legge n. 241 del 1990 in quanto affermano che – in qualità di “soggetti interessati e direttamente coinvolti” – “avrebbero dovuto essere informati dell’avvio del provvedimento”.

Il Collegio – re melius perpensa rispetto alla fase cautelare – ritiene che tale censura non sia condivisibile per le seguenti considerazioni:

- nel caso in esame, si tratta di terreni gravati da diritto di uso civico in favore dell'Università Agraria di Nettuno;
- tale circostanza - ritenuta ostantiva dal notaio alla stipula dell'atto di cessione volontaria, alla quale il Comune di Nettuno ed i ricorrenti avrebbero dovuto procedere in occasione dell'incontro organizzato in data 30 settembre 2004 – non è posta in discussione dai ricorrenti ed, anzi, può ritenersi implicitamente ammessa e riconosciuta da quest'ultimi, posto che gli stessi – oltre a qualificarsi ripetutamente nell'atto introduttivo del giudizio genericamente “proprietari e/o possessori” – espressamente affermano di aver presentato “istanza di legittimazione” in data 31 maggio 2005 ai sensi dell'art. 9 della legge n. 1766 del 1927 (riguardante formalmente gli “occupatori” di terre di uso civico), di cui allegano, tra l'altro, copia;
- in ragione di quanto premesso, deve riconoscersi la soggezione delle aree interessate dalla presente controversia al regime giuridico caratterizzato dai requisiti della inalienabilità, imprescrittibilità ed inusucapibilità;
- come noto, tale regime necessariamente comporta la nullità di qualsiasi ipotesi di trasferimento che veda coinvolti soggetti privati, e ciò indipendentemente dalla circostanza che la stessa risulti riconosciuta in pronunce emesse da organi giudiziari ordinari. Come ripetutamente affermato in giurisprudenza, i beni aggravati da usi civici debbono essere, infatti, assimilati ai beni demaniali. La particolarità del regime a cui sono sottoposti i beni in esame determina che, al di fuori dei procedimenti di liquidazione dell'uso civico e prima del loro formale completamento, la preminenza del pubblico interesse che ha impresso al bene immobile il vincolo dell'uso civico ne vieta ogni circolazione (cfr., in tal senso, Cass. Civ., Sez. III, 28 settembre 2011, n. 19792; T.R.G.A., 17 ottobre 2005, n. 284) e, pertanto, ogni atto di cessione tra privati di un tale bene – pur se riconosciuto come intervenuto - è affetto da nullità (Cass.Civ., Sez. III, 3 febbraio 2004, n. 1940). In altre parole, in materia di terreni soggetti ad uso civico non possono costituirsi proprietà private senza un titolo proveniente dall'autorità che ha il potere di disporne (principio questo a cui si riconnette, tra l'altro, anche l'irrelevanza di stati di prolungato possesso - Trib. Cassino, 7 aprile 2010; App. Roma, Sez. IV, 8 novembre 2006);
- tenuto conto di quanto detto, è, pertanto, da escludere che sulle amministrazioni pubbliche, titolari del potere di disporre in ordine a beni gravati da uso civico, gravi l'onere di effettuare indagini nei registri immobiliari per verificare le risultanze nei predetti riportate in ordine ai beni de quibus, soggetti – come già precisato – ad in commerciabilità;
- nel contempo, è da escludere che, in presenza di provvedimenti del tipo di quello impugnato, chiunque si ritenga titolare – come i ricorrenti - di diritti reali sui beni in virtù di atti di disposizioni tra privati, donazioni da parte di privati o, ancora, di pronunce giudiziarie dirimenti controversie tra privati possa vantare la posizione di “soggetto nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti” o di soggetto a cui deriva un pregiudizio “individuato o facilmente individuabile, diverso dai diretti destinatari”, ai sensi dell'art. 7, comma 1, della legge n. 241 del 1990;
- per completezza, appare poi opportuno aggiungere che – come ormai riconosciuto a livello legislativo dall'art. 21 octies della legge n. 241 del 1990 - l'obbligo di dare comunicazione di avvio del procedimento amministrativo è preordinato non solo ad una funzione difensiva in favore del destinatario dell'atto conclusivo, ma anche alla formazione di una completa e meditata volontà dell'Amministrazione (cfr., tra le altre, TAR Toscana, Firenze, Sez. II, 6 dicembre 2012, n. 1961), sicché la violazione di un tale obbligo assume carattere invalidante solo nei casi in cui non risulti dimostrato dall'Amministrazione – in caso di provvedimenti a contenuto non vincolato – che, anche in caso di partecipazione degli interessati, il provvedimento avrebbe avuto lo stesso contenuto, ovvero che nessun risultato a sé favorevole avrebbe conseguito l'interessato in virtù del suo apporto partecipativo (cfr., ex multis,

C.d.S., Sez. III, 1 ottobre 2012, n.5168; C.d.S., Sez. VI, 24 settembre 2012, n. 5071; TAR Campania, Salerno, Sez. I, 17 ottobre 2012, n. 1850; TAR Lazio, Roma, Sez. II bis, 21 settembre 2012, n. 7669);

- orbene, nel caso in esame risulta adeguatamente dimostrato dalle Amministrazioni resistenti che la partecipazione dei ricorrenti non avrebbe condotto all'adozione di un provvedimento con un diverso contenuto;

- al riguardo vale, infatti, quanto già affermato circa l'irrelevanza dell'intervento di sentenze del giudice civile di risoluzione di controversie sulla validità di accordi intercorsi tra privati o, comunque, sulla titolarità di un bene, mentre alcun effetto può certo essere riconosciuto alla istanza di legittimazione, atteso che la stessa – essendo stata presentata in data 31 maggio 2005 – risale ad epoca di molto successiva a quella di adozione del provvedimento impugnato.

In sintesi ma più compiutamente, si perviene alla conclusione che alcuna violazione dell'art. 7 della legge n. 241 del 1990 può essere ravvisata, atteso che:

- preso atto del regime dei beni assoggettati ad uso civico, i ricorrenti – rispetto ai quali non risulta espletata alcuna procedura amministrativa idonea a determinare l'acquisto della titolarità di diritti reali sui beni in contestazione - non possono essere qualificati come “soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti” o di soggetti “individuati o facilmente individuabili” a cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento impugnato;

- a tale fine, di alcun ausilio si presenta l'istanza di legittimazione, atteso che quest'ultima risale a molto tempo dopo la data di adozione del provvedimento de quo;

- la sussistenza già all'epoca di adozione del provvedimento impugnato di un eventuale regime di “occupazione” utile o, comunque, rilevante ai fini della “legittimazione” ai sensi dell'art. 9 della legge n. 1766 del 1927 è stata, poi, completamente disconosciuta con l'adozione in data 5 luglio 2007 del provvedimento di diniego opposto alla sopra indicata istanza, rispetto al quale non risulta, tra l'altro, proposto gravame;

- a ulteriore conferma di quanto affermato in ordine alla posizione dei ricorrenti rispetto al provvedimento impugnato depone anche la circostanza che, dal 16 giugno 2000 all'11 luglio 2000, è risultata affissa all'albo pretorio una relazione demaniale, unitamente alla delibera C.C. n. 48 del 2000, attestante l'appartenenza dei beni in contestazione al demanio civico dell'Università Agraria di Nettuno, e, ancora, in data 22 aprile 2002 la Direzione Regionale Sviluppo Agricolo e Mondo Rurale aveva già adottato una determinazione di autorizzazione dell'Università Agricola di Nettuno alla alienazione del terreno di demanio collettivo identificato anche al fg. 33 p.lle 732 2 737, le quali non sono state oggetto di impugnativa;

- in ragione di tali premesse, sovviene anche l'art. 21 octies della legge n. 241 del 1990, tenuto conto che risulta adeguatamente dimostrato dalle Amministrazioni resistenti che la partecipazione dei ricorrenti al procedimento non avrebbe determinato l'adozione di un provvedimento finale caratterizzato da un diverso contenuto.

In definitiva, la censura de qua è infondata.

1.2. I ricorrenti si dolgono, ancora, della singolarità della posizione del Comune di Nettuno, il quale “riconosce il diritto dominicale degli istanti ... salvo poi trattare con l'Università Agraria per l'acquisto dei medesimi immobili”. Anche tale censura è priva di giuridico pregio.

Al riguardo appare sufficiente osservare che alcuna incidenza può rivestire – al fine del decidere la questione in trattazione – il comportamento dell'Amministrazione comunale.

La determinazione impugnata - prospettata come lesiva e, dunque, di rilievo in questa sede – consiste nell'autorizzazione resa dalla Regione all'Università Agraria di Nettuno per la vendita di determinati terreni, rispetto ai quali i ricorrenti ritengono di potersi porre come soggetti titolari di una posizione differenziata.

In ragione di tale premessa, si osserva che:

- ciò che veramente rileva è l'autorizzazione all'alienazione dei terreni, la quale coinvolge – in termini specifici - esclusivamente la Regione Lazio e l'Università Agraria di Nettuno;

- a fronte di tale constatazione, la circostanza che l'alienazione avvenga nei confronti del Comune di Nettuno – e non nei confronti di un diverso soggetto – ha carattere chiaramente secondario o, meglio, va ritenuta irrilevante rispetto all'interesse sotteso, perseguito dai ricorrenti.

Per gli esposti motivi, il comportamento assunto dal Comune di Nettuno è da ritenere del tutto ininfluenza per la valutazione della legittimità o meno del provvedimento impugnato.

In ogni caso, può essere utile segnalare che, con nota del 28 luglio 2003, il Comune di Nettuno ha chiesto alla sig. Sandra Zaino di produrre documenti e atti notarili comprovanti la titolarità del diritto di proprietà degli immobili.

Come risulta dalla precedente nota del 16 giugno 2003, l'individuazione del soggetto destinatario della procedura di esproprio era stata effettuata esclusivamente sulla base delle risultanze catastali.

Orbene, tale circostanza rivela inequivocabilmente che – ai fini di procedere all'esproprio – il Comune di Nettuno non aveva proceduto ad alcuna specifica verifica in ordine al regime dei beni.

1.3. In ultimo, i ricorrenti denunciano disparità di trattamento.

Anche tale censura non è meritevole di condivisione.

Al riguardo appare sufficiente rilevare che la censura in questione risulta supportata da un mero atto di trasferimento tra privati e da un certificato rilasciato dal Comune di Nettuno, i quali si rivelano del tutto inadeguati a comprovare una differente regolamentazione da parte dell'Amministrazione regionali di situazioni identiche, tanto più ove si consideri che la delibera impugnata ricomprende anche i terreni oggetto degli atti di cui sopra.

1.4. Per mera completezza, si aggiunge, poi, che il Collegio non ravvisa alcuna necessità di procedere alla nomina di un CTU, richiesta dai ricorrenti nella memoria depositata il 29 dicembre 2012 per verificare “se i terreni oggetto di causa siano o meno gravati da uso civico in favore dell'Università Agraria di Nettuno” e, in caso di esito positivo, se sussistano o meno le condizioni di cui all'art. 9 della legge n. 1766 del 1927.

Sopraaddedendo in ordine a profili riguardanti la giurisdizione in materia di accertamento della soggezione di un terreno ad uso civico (generalmente riconosciuta al Commissario Regionale degli usi civici - cfr., tra le altre, Cass. Civ., Sez. Un., 28 dicembre 2007, n. 27181), il Collegio ritiene, infatti, che si tratti di questioni avulse dalla materia del contendere del presente ricorso, tenuto conto che:

- come già detto, nell'atto introduttivo del presente giudizio i ricorrenti non adducono l'insussistenza dell'uso civico (ed, anzi, affermano di aver appreso “che i terreni ... sarebbero stati di proprietà dell'Università Agraria di Nettuno, come da deduzioni inviate dal Presidente” della Regione Lazio all'ufficio del difensore civico);

- questioni riguardanti la sussistenza delle condizioni del citato art. 9, utili per la “legittimazione”, dovevano essere proposte – eventualmente - in sede di impugnativa del provvedimento di cui alla nota prot. n. 90809/D373D/03, di rigetto dell'istanza a suo tempo presentata dai ricorrenti.

2. Per le ragioni sopra esposte, il ricorso va respinto.

Tenuto conto delle peculiarità che connotano la vicenda in esame, si ravvisano giustificati motivi per disporre la compensazione delle spese di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso n. 270/2006, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa le spese di giudizio tra le parti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 17 gennaio 2013 con l'intervento dei Magistrati:

Linda Sandulli, Presidente

Roberto Proietti, Consigliere

Antonella Mangia, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 07/02/2013

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)