

**DEMANIO E PATRIMONIO: Dicitio ad patriam – Presupposti per la sua configurabilità – Necessità che il bene sia effettivamente assoggettato dal proprietario ad uso collettivo – Sussiste – Casi in cui è idonea alla costituzione di una servitù di uso pubblico – Individuazione.**

**Tar Puglia – Bari, Sez. III, 17 aprile 2023, n. 641**

1. “[...] *la dicitio ad patriam è ravvisabile ogni qualvolta il comportamento del proprietario, pur se non intenzionalmente diretto a dar vita al diritto di uso pubblico, ponga volontariamente, con carattere di continuità, un proprio bene a disposizione della collettività, assoggettandolo al correlativo uso, al fine di soddisfare un’esigenza comune ai membri di tale collettività “uti cives” – “e non uti singuli, ossia quali soggetti che si trovano in una posizione qualificata rispetto al bene gravato” [...] – “indipendentemente dai motivi per i quali detto comportamento venga tenuto [...]”.*

2. “[...] *La dicitio ad patriam, come modo di costituzione di una servitù di uso pubblico, si perfeziona, quindi, già con l’inizio dell’uso pubblico quando sia verificato il comportamento del proprietario che denoti la volontà di mettere l’area di proprietà privata a disposizione della collettività indifferenziata, e questa sia utilizzata per il soddisfacimento di un interesse comune della collettività [...], consistendo, appunto, nella “destinazione volontaria, definitiva e gratuita, della proprietà immobiliare al servizio della collettività, in assenza di riserve o reazioni” dei proprietari [...]”.*

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l’atto di costituzione in giudizio del Comune di Cerignola;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 5 aprile 2023 il consigliere Giuseppina Adamo e uditi per le parti i difensori, avvocati Corrado Brancati per la parte ricorrente e Giuliana Nitti per il Comune resistente;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

A.1. I ricorrenti sono eredi dell’ingegner Giuseppe Ciani, titolare dell’impresa Ciani, che, in forza dei provvedimenti edilizi n. 25/C del 22 settembre 1986, n. 36/C del 25 novembre 1989, n. 28/C del

16 ottobre 1990 e n. 16/C del 28 maggio 1991, realizzava 96 alloggi in edilizia residenziale convenzionata, regolata dalla convenzione 30 settembre 1986, rep. 841.

Dai relativi oneri di urbanizzazione veniva infine, su richiesta del costruttore, scomputato il valore delle opere realizzate direttamente dall'impresa secondo il progetto approvato dal Comune di Cerignola al termine dei lavori, con la delibera giunta 8 giugno 1998, n. 631. L'atto veniva sottoscritto per accettazione, con rinuncia a qualsiasi pretesa presente e futura, dall'ingegner Ciani, valendo quindi come accordo disciplinante i rapporti tra le parti.

In particolare, per quanto riguarda gli oneri di urbanizzazione venivano compensati per un importo di lire 297.554.314, con un residuo a carico dell'impresa di lire 1.075.278; per il resto, la stessa cedeva tutte le aree urbanizzate, come descritte nella planimetria allegata.

Con il provvedimento 8 novembre 2021, prot. n. 30379, il Dirigente del Settore servizi tecnici urbanistica – patrimonio disponeva l'acquisizione *ex* articolo 42-*bis* del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, con acquisizione del bene al patrimonio indisponibile, della particella 898 del foglio 163, di mq 4383. Veniva determinata un'indennità di euro 8.766,00, stima poi opposta dinanzi alla Corte d'appello (r.g. 1754/2021).

In sintesi, il decreto permetteva che

- “l'impresa non ha mai provveduto alla cessione volontaria e gratuita delle aree di uso pubblico”;
- “il Comune ha utilizzato il bene ed avuto il possesso continuato per oltre 22 anni sin dalla sua trasformazione irreversibile, superando il limite minimo dei 20 anni prescritto dall'art.1158 del C.C., agendo come proprietario del bene, in buona fede, senza subire azioni giudiziarie da parte del proprietario”;
- “non avendo curato l'impresa il frazionamento dell'area, l'amministrazione aveva proceduto all'individuazione della particella 898, comprendente “tutte le aree urbanizzate” di cui alla Deliberazione della Giunta Comunale n. 631 del 11.05.1998”;
- “data l'urgenza dell'acquisizione del bene, l'appropriazione non può avvenire né invocando l'istituto dell'usucapione pubblica, come da parere legale prot. n.0003572 del 08-02-2021, né tramite provvedimento Dirigenziale di acquisizione diretta ai sensi del comma 21 dell'art.31 della Legge 23.12.1988 n.448, avendo gli Eredi Ciani revocato il consenso con la nota prot. n. 0001148 del 15.01.2021 di eccezione dell'intervenuta prescrizione”.

A.2. Previo avviso di avvio del procedimento, seguito dalle controdeduzioni dei signori Ciani, l'anzidetto decreto è stato annullato in autotutela con l'atto 12 ottobre 2022, prot. 31953, impugnato dagli interessati alla stregua dei motivi così rubricati:

“I MOTIVO: nullità/annullabilità per violazione di norma di legge art. 21 nonies della legge n.

241/1990”;

“II MOTIVO: nullità/annullabilità per violazione di norma di legge: art. 21 nonies L. 241/1990, art. 1441 c.c., 100 c.p.c.”;

“III MOTIVO: nullità/annullabilità per violazione di norma di legge: art. 21 nonies L. 241/1990”;

“IV MOTIVO: non annullabilità dell’atto di acquisizione sanante– violazione di norma di legge art. 21 nonies della legge n. 241/1990”;

“V MOTIVO: Nullità/annullabilità per violazione degli artt. 1 e 3 L. 241/1990 per contraddittorietà nella motivazione, carenza di motivazione in concreto ed eccesso di potere; falso presupposto e travisamento; abuso e sviamento; disparità di trattamento; illogicità e ingiustizia manifeste; contraddittorietà degli atti. Nonché per violazione di legge artt. 3, 7 e 8 L. 241/1990”.

Si è costituito l’Ente locale, contestando le tesi attorie.

All’udienza del 5 aprile 2023 la causa è stata riservata per la decisione.

B.1. Il nucleo motivazionale dell’autoannullamento consiste nell’affermazione che non si sia verificata alcuna occupazione illegittima, indispensabile presupposto della cosiddetta acquisizione sanante.

Infatti, l’area era stata destinata ad uso pubblico

– dal proprietario sin dal 15 giugno 1993, data di ultimazione delle opere di urbanizzazione, come risulta dalla nota dell’ingegner Ciani del 15 luglio 1993 (prot. n. 19693) (*dicatio ad patriam*);

– “sin dal 1998 per effetto dell’acquisizione delle opere di urbanizzazione a titolo di scomputo degli oneri concessori giusta delibera G.C. n. 631/1998 e relativa accettazione”;

– “sin dal 1998 a titolo di usucapione del diritto di superficie di uso pubblico dell’area”.

Il Comune di Cerignola ritiene doveroso l’esercizio dell’autotutela sia in ossequio allo “articolo 1 del primo protocollo addizionale alla CEDU” sia per “escludere indebiti esborsi di denaro”.

1. Le censure dedotte sono infondate.

B.1. Non è dato riscontrare i vizi denunciati nel ricorso, *sub I*, visto che la ragione dell’autoannullamento consiste inequivocabilmente nel contrasto con l’articolo 42-*bis* del d.P.R. 8 giugno 2001 n. 327, che presuppone una “indebita utilizzazione dell’area”, situazione che il Comune esclude per i motivi esposti nel provvedimento impugnato.

B.2. Neanche la seconda doglianza risulta convincente.

Sviluppando un ragionamento che prende spunto dall’articolo 100 del codice di procedura civile e dall’articolo 1441 del codice civile, i ricorrenti sostengono che l’atto 12 ottobre 2022, prot. 31953, sia illegittimo perché l’annullamento non corrisponde ad alcun interesse dell’Amministrazione.

L'assunto è smentito dal contenuto del provvedimento di secondo grado che, oltre a prefiggersi il ripristino della legalità violata, intende evitare un esborso, gravante sul bilancio comunale, non giustificato.

B.3. Con il terzo motivo gli interessati denunciano che l'autoannullamento, pur essendo intervenuto entro 12 mesi dall'acquisizione *ex* articolo 42-*bis* del giorno 8 novembre 2021, è comunque strumentalmente legato ai tempi di svolgimento del processo civile, tendendo ad impedire la definizione dell'opposizione alla stima con esito sfavorevole all'Amministrazione.

In realtà, non vi sono elementi che smentiscano la ricostruzione della parte; tuttavia, dalla concatenazione dei fatti, come ricostruiti, non emerge il vizio dal quale sarebbe affetto l'atto gravato, visto che lo stesso è espressamente destinato ad evitare spese ingiustificate e che su tale finalità può senza dubbio fondarsi un provvedimento quale l'autoannullamento.

B.4. Gli interessati negano (*sub* IV) che un atto di acquisizione (o, in genere, ablativo) possa essere oggetto di revoca o di autoannullamento. In realtà, il principio è stato formulato esclusivamente per la revoca con riguardo ad altri provvedimenti con effetti durevoli, come i titoli edilizi, anche perché l'articolo 4, sesto comma, della legge 28 gennaio 1977, n. 10, sanciva espressamente l'irrevocabilità della concessione edilizia.

In ogni caso, come confermato dalle stesse sentenze richiamate dai ricorrenti, che riguardano la revoca (e non l'autoannullamento), nessuna preclusione alla rimozione dei precedenti atti illegittimi è presente nell'ordinamento che si limita a prevedere i presupposti, le forme e le condizioni per il procedimento di secondo grado, oggi codificati nell'articolo 21-*nonies* della legge 7 agosto 1990, n. 241.

B.5. Con l'ultimo, complesso motivo, la parte istante contesta il provvedimento del 12 ottobre 2022 sotto diversi profili:

- a) proceduralmente, perché la laconicità dell'avviso di avvio del procedimento non ha consentito agli interessati di controdedurre adeguatamente;
- b) sostanzialmente, perché il Comune non ha usucapito il bene, non potendo l'occupazione abusiva integrare il requisito del possesso utile ai fini dell'usucapione, e ancora perché non si configura la *dicatio ad patriam* (che esige la volontà del proprietario di mettere l'area di proprietà privata a disposizione della collettività) in una fattispecie in cui, all'epoca, l'ingegner Ciani si è limitato a constatare: “anche se la realizzazione delle opere di urbanizzazione in proprio non è stata definitivamente approvata dall'amministrazione, resta il fatto che le opere stesse sono state realizzate e che l'Amministrazione le sta usando a beneficio della collettività”.

a) Il rilievo relativo alle carenze dell'avviso di avvio del procedimento trova smentita dagli atti e non può essere perciò condiviso.

La nota del 27 settembre 2022, prot. 29.976, infatti, indica sinteticamente ma efficacemente le ragioni dell'autotutela, sì da consentire la presentazione di pertinenti controdeduzioni: “per essere del tutto mancante il necessario presupposto di legge per l'adozione di tale provvedimento” [8 novembre 2021, prot. n. 30379] “costituito dall'avvenuta degenerazione dell'attività amministrativa finalizzata all'acquisizione del bene. Nella fattispecie infatti il Comune non ha posto in essere alcun comportamento illegittimo e non vi è stata alcuna trasformazione del bene contra ius”.

b) Quanto alla seconda contestazione, occorre riportare le premesse, nella parte che in questa sede rileva, su cui il Comune fonda la propria posizione negatoria di una precedente situazione di occupazione illegittima (da “sanare”).

In primo luogo, l'ingegner Ciani nella nota del 15 luglio 1993 (prot. n. 19693), finalizzata a ottenere lo scomputo dagli oneri di urbanizzazione (per i quali era stata emessa una cartella esattoriale), dichiarava che “anche se la realizzazione delle opere di urbanizzazione non è stato ancora definitivamente approvata dall'amministrazione, resta il fatto che le opere stesse sono state realizzate e che l'amministrazione le sta utilizzando a beneficio della collettività”, sin dal 15 giugno 1993, data della relativa ultimazione. Nella stessa lettera si specificava che si trattava di “opere di urbanizzazione primarie (strade, illuminazione pubblica, ecc.)”.

In secondo luogo, il Comune espone che, dopo la “acquisizione, quali opere di urbanizzazione primaria, delle opere a scomputo degli oneri ha, sin da allora, esercitato senza soluzione di continuità e senza contestazione alcuna diritto di servitù di uso pubblico di tutta l'area provvedendo alle attività di pulizia nonché alla relativa manutenzione ordinaria e straordinaria”.

Nell'autoannullato provvedimento 8 novembre 2021, prot. n. 30379, inoltre, si legge: “CONSIDERATO CHE

La viabilità e l'area verde attrezzato, peraltro già inserite nello stradario comunale e denominate “Piazza Santa Barbara”

a) sono le opere di urbanizzazione realizzate-a scomputo del contributo di costruzione-dallo stesso titolare dei titoli edilizi per la costruzione di tre Palazzine per 96 alloggi di edilizia residenziale convenzionata [...];

b) sono state e sono ancora soggette a destinazione ed uso pubblici, in quanto a servizio di una collettività indistinta in forma pacifica, indisturbata e continuativa, determinando una effettiva utilità pubblica, rafforzata da diversi interventi manutentivi e migliorativi effettuati e finanziati dal

Comune per l'utilizzo della Piazza (attrezzatura e manutenzione aiuola) e delle strade (bitumazione delle aree di circolazione circostanti)".

Peraltro, l'atto premette che "il Comune ha utilizzato il bene ed avuto il possesso continuato per oltre 22 anni sin dalla sua trasformazione irreversibile superando il limite minimo dei 20 anni prescritta dall'art. 1158 del c.c., agendo come proprietario del bene, in buona fede, senza subire azioni giudiziarie da parte del proprietario".

B.6. Le predette circostanze integrano gli elementi costitutivi dell'usucapione: il possesso esclusivo, continuato ed ininterrotto nel tempo, protratto per il tempo stabilito dalla legge, sorretto dal *cd. animus rem sibi habendi* il quale si presume *iuris tantum* dalla presenza del *corpus possessionis* e prescinde dallo stato soggettivo di buona fede. Tutti elementi di fatto peraltro riconosciuti espressamente dai ricorrenti (v. l'atto introduttivo del giudizio, pagina 5, p. 14).

Emerge inoltre che l'impossessamento, ovvero il momento iniziale della relazione col bene, è dipeso da fatto autonomo e non violento dell'Amministrazione e non è avvenuto in modo clandestino ovvero mediante atti che, avuto riguardo alle concrete circostanze, non potevano obiettivamente essere noti all'effettivo proprietario, neanche usando l'ordinaria diligenza.

Il possesso del Comune è stato inoltre incontrastato e indisturbato, non essendo stati dedotti fatti o prodotti in giudizio atti significanti un'opposizione all'utilizzo pubblico del bene.

Occorre poi ricordare che, oltre all'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato (9 febbraio 2016, n. 2; 20 gennaio 2020, nn. 2 e 4), pure la Corte di cassazione (sezione prima, 2 luglio 2021, n. 18791; 26 maggio 2022, n. 17017; 7 giugno 2022, n. 18361) ammette l'usucapibilità dei beni da parte della pubblica amministrazione; in particolare, la matrice civilistica di questo antichissimo istituto e la sua applicabilità generalizzata, a prescindere dalla natura pubblica o privata del possessore, la rende anche compatibile con l'articolo 1 del protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione europea, nell'interpretazione datane dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

B.7. Riguardando la vicenda sotto un altro profilo, è evidente poi che la nota del 15 luglio 1993, prot. in entrata n. 19693, vada letta congiuntamente alla delibera giunta 8 giugno 1998, n. 631, la quale dà "atto che l'impresa Ciani Giuseppe dovrà cedere gratuitamente tutte le aree urbanizzate, nei limiti degli indici della norma urbanistica, e sottoscrivere il presente atto per accettazione delle condizioni previste e rinuncia a qualsiasi pretesa presente e futura riveniente dall'operazione in esame".

L'insieme di queste circostanze (l'espressa consapevolezza del *de cuius* della natura di opere di urbanizzazione primaria, prevalentemente destinate alla viabilità, la sua constatazione della utilizzazione pubblica a strada dei suoli, comunque non avversata, e la sua mai smentita volontà di

cedere tale porzione di terreno con le opere da lui stesso appositamente realizzate, espressa attraverso la sottoscrizione per accettazione della delibera della Giunta municipale) costituiscono elementi sufficienti ad integrare la *dicatio ad patriam*.

Questo stesso Tribunale (sezione seconda) ha delineato le caratteristiche della figura che trovano corrispondenza nella fattispecie concreta in esame: “la *dicatio ad patriam* è ravvisabile ogni qualvolta il comportamento del proprietario, pur se non intenzionalmente diretto a dar vita al diritto di uso pubblico, ponga volontariamente, con carattere di continuità, un proprio bene a disposizione della collettività, assoggettandolo al correlativo uso, al fine di soddisfare un’esigenza comune ai membri di tale collettività “*uti cives*” – “e non *uti singuli*, ossia quali soggetti che si trovano in una posizione qualificata rispetto al bene gravato” (Consiglio di Stato, V, 14 febbraio 2012, n. 728) – “indipendentemente dai motivi per i quali detto comportamento venga tenuto” (in termini, Cassazione Civile, II, 13 febbraio 2006, n. 3075).

La *dicatio ad patriam*, come modo di costituzione di una servitù di uso pubblico, si perfeziona, quindi, già con l’inizio dell’uso pubblico quando sia verificato il comportamento del proprietario che denoti la volontà di mettere l’area di proprietà privata a disposizione della collettività indifferenziata, e questa sia utilizzata per il soddisfacimento di un interesse comune della collettività (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 21 giugno 2007, n. 3316; Cassazione civile, Sez. I, 16 marzo 2012 n. 4207; Cassazione civile, Sez. II, 21 maggio 2001 n. 6924; id. 13 febbraio 2006 n. 3075)” (T.A.R. Veneto, Venezia, II, 12 marzo 2015, n. 305), consistendo, appunto, nella “destinazione volontaria, definitiva e gratuita, della proprietà immobiliare al servizio della collettività, in assenza di riserve o reazioni” dei proprietari (cfr. Cons. Stato, Sez. V, sentenza n. 311 dell’8.1.2021).

Sullo stesso identico tenore argomentativo, nell’ordinanza n. 26226 del 28 settembre 2021 della Corte di Cassazione, i Giudici di legittimità rilevano che la cosiddetta *dicatio ad patriam*, quale modo di costituzione di una servitù di uso pubblico, consiste nel comportamento del proprietario che, seppure non intenzionalmente diretto a dar vita al diritto di uso pubblico, metta volontariamente, con carattere di continuità (non di precarietà e tolleranza), un proprio bene a disposizione della collettività, assoggettandolo al correlativo uso, al fine di soddisfare un’esigenza comune ai membri di tale collettività *uti cives*, indipendentemente dai motivi per i quali detto comportamento venga tenuto, dalla sua spontaneità e dallo spirito che lo anima” (6 dicembre 2021, n. 1829).

B.8. Quanto sopra riferito smentisce definitivamente anche l’argomento addotto dai ricorrenti, secondo il quale “Il possesso della medesima è invece illegittimo in quanto assunto *contra legem* e in assenza di qualsivoglia titolo di legittimità dalla pubblica amministrazione, che ha mutato la

destinazione delle opere rendendole di accesso pubblico” (ricorso, pagine 21-22, p. 24), comportamento che renderebbe l’usucapione incompatibile con l’articolo 1 del protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo.

B.9. Per sminuire la valenza dei fatti riportati nel provvedimento gravato, emesso dal Comune in autotutela, i ricorrenti sostengono che la sottoscrizione apposta alla delibera giuntale 8 giugno 1998, n. 631, era finalizzata esclusivamente ad ottenere il titolo edilizio per la realizzazione di ulteriori 120 alloggi (oltre i 96 già costruiti); di questo legame strumentale tra le due pratiche edilizie però non vi è traccia nel materiale processuale e in specie nella diffida dell’ingegner Ciani del 13 agosto 1999 (documento n. 5 allegato al ricorso), nel successivo sollecito del 1 settembre 1999 (documento n. 6) e nella citata delibera comunale del 8 giugno 1998.

B.10. In conclusione dunque il ricorso dev’essere rigettato.

La novità e la complessità delle questioni affrontate giustifica l’integrale compensazione delle spese di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (sezione terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 5 aprile 2023 con l’intervento dei magistrati:

Giuseppina Adamo, Presidente, Estensore

Carlo Dibello, Consigliere

Giacinta Serlenga, Consigliere

IL SEGRETARIO

---