

Pubblicato il 04/09/2019

N. 01490/2019 REG.PROV.COLL.  
N. 00771/2018 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 Tribunale Amministrativo Regionale della Campania**

**sezione staccata di Salerno (Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 771 del 2018, proposto da  
Antonia Del Gaudio, rappresentata e difesa dagli avvocati Luigi Vuolo, Bruno  
Sala, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio  
eletto presso lo studio dell'avv. Luigi Vuolo, in Salerno, largo Plebiscito, 6;

*contro*

Comune di Camerota, non costituito in giudizio;

*nei confronti*

Fatima Stefani, rappresentata e difesa dagli avvocati Antonio Brancaccio,  
Laura Clarizia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e  
domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Antonio Brancaccio in Salerno,  
largo Dogana Regia, 15;

Antonio Stefani, non costituito in giudizio;

*per l'annullamento*

della deliberazione del Consiglio comunale di Camerota n. 40 del 29.12.2017,  
modificativa del Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Fatima Stefani;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 giugno 2019 il dott. Olindo Di Popolo e uditi i difensori delle parti come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato l'8 maggio 2018 e depositato il 21 maggio 2018 Del Gaudio Antonia impugnava, chiedendone l'annullamento: - la delibera del Consiglio comunale di Camerota n. 40 del 29 dicembre 2017, modificativa del Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari (in appresso, anche Piano), approvato con delibera del Commissario straordinario del Comune di Camerota n. 9 del 7 giugno 2017, nella parte in cui aveva introdotto (al punto 7 del menzionato Piano) disposizioni specifiche circa la sdemanializzazione e il trasferimento del suolo censito in catasto al foglio 26, particelle 849 e 998; - la proposta del Responsabile del Settore Urbanistica, Edilizia Privata, Demanio Comunale e Patrimonio del Comune di Camerota del 18 dicembre 2017; - la delibera del Commissario straordinario del Comune di Camerota n. 9 del 7 giugno 2017.

2. In particolare, il Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari, così come modificato dalla gravata delibera consiliare n. 40 del 29 dicembre 2017, aveva individuato il suindicato suolo – ubicato in Camerota, frazione Marina, località Calanca, sulla via Manna (ex via Cavallara) e sulla via Villa Greco, occupato dai germani Stefani Fatima e Antonio, proprietari dell'adiacente fondo ubicato in Camerota, frazione Marina, località Calanca, alle vie via Manna e Villa Greco, e censito in catasto al foglio 26, particella 406, nonché limitrofo all'immobile in proprietà della Del Gaudio, ubicato in Camerota, frazione Marina, località Calanca, alla via Villa Greco, e censito in catasto al foglio 26, particelle 254 e 971 – quale “reliquato stradale”, suscettibile, come

tale, di sdemanializzazione di fatto e di trasferimento a trattativa privata in favore degli attuali occupanti.

In dettaglio, a tenore del citato Piano delle alienazioni immobiliari: «L'inserimento di aree qualificabili quali reliquati stradali nel presente Piano e, di conseguenza, il riconoscimento delle stesse come tali, produce il passaggio dei beni medesimi dal demanio pubblico comunale al patrimonio disponibile del Comune, ai sensi di quanto stabilito dal comma 2 dell'art. 829 del Codice Civile e, coerentemente, gli effetti di provvedimento amministrativo di sdemanializzazione, necessario per poter procedere alla regolarizzazione della loro cessione. Il Piano delle alienazioni e delle valorizzazioni immobiliari, approvato dal Consiglio comunale, costituisce, pertanto, l'autorizzazione all'alienazione, con le modalità ed i limiti di cui all'art. 58 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella l. 6 agosto 2008, n. 133. Si osserva, inoltre, che la c.d. sdemanializzazione di fatto è sostanzialmente ammessa dalla giurisprudenza ... Sicché, essa può verificarsi anche tacitamente, con la conseguente configurabilità di un possesso del privato ad usucapionem, ciò anche in carenza di un formale atto di declassificazione, purché si sia in presenza di atti e fatti che evidenzino in maniera inequivocabile la volontà della p.a. di sottrarre il bene medesimo a detta destinazione e di rinunciare definitivamente al suo ripristino. Il provvedimento sul passaggio dei beni dal demanio pubblico al patrimonio, a norma dell'art. 829 cod. civ., ha carattere semplicemente dichiarativo, considerando che la dichiarazione della cessazione di demanialità, quando già sussistono le condizioni di fatto di incompatibilità con la volontà di conservare la destinazione ad uso pubblico, si limita in sostanza a dare atto del passaggio dei beni stessi da uno ad un altro regime ... Il Comune, nel caso di alienazione dei reliquati, non ha alcun interesse a "ritenere" l'immobile e neppure potrebbe effettuare tale scelta, laddove abbia provveduto con propri atti a dimostrare la volontà di sdemanializzazione del bene medesimo. Richiamato, inoltre, l'art. 41, comma 6, del r.d. 23 maggio 1924, n. 827, il quale ammette la trattativa privata diretta

con un solo soggetto, qualora la condizione giuridica e/o quella, di fatto, del bene da alienare rendono non praticabile, o non conveniente per il Comune, il ricorso all'asta pubblica o alla trattativa privata. Accertato che possono essere definiti "reliquati" tutte le aree all'interno del territorio comunale che per la loro conformazione presentano una o più delle seguenti caratteristiche: modeste dimensioni, particolare collocazione e morfologia; non assolvano ad alcuna funzione di pubblica utilità e/o di utilizzo pubblico; non siano produttive di utile economico e comportino oneri fiscali e/o costi di manutenzione. Considerato che nell'ipotesi in oggetto trattasi di aree di modesta entità, la cui occupazione è avvenuta con il consenso implicito del Comune e che tale porzione non riveste alcun interesse a fini pubblici».

3. Nell'avversare siffatta determinazione, la ricorrente lamentava, in estrema sintesi, che il Comune di Camerota: a) avrebbe previsto il trasferimento a trattativa privata in favore degli attuali occupanti abusivi del suolo de quo, in violazione dell'art. 41, comma 6, del r.d. n. 827/1924, dei principi di evidenza pubblica, nonché di trasparenza e pubblicità salvaguardati dall'art. 12, comma 2, della l. n. 127/1997; b) neppure avrebbe adeguatamente circostanziato l'inserimento del suolo medesimo, a guisa di "reliquato stradale", nell'elenco ex art. 58 del d.l. n. 112/2008, conv. in l. n. 133/2008.

4. Costituitasi la controinteressata Stefani Fatima, eccepiva l'irricevibilità, l'inammissibilità e l'infondatezza del gravame esperito ex adverso.

Non si costituiva, invece, in giudizio l'intimato Comune di Camerota.

5. All'udienza pubblica del 5 giugno 2019, la causa era trattenuta in decisione.

6. Venendo ora a scrutinare il ricorso, vanno, in limine, disattese le eccezioni di irricevibilità – per tardiva proposizione rispetto alla data (8 gennaio 2018) di pubblicazione dell'impugnata delibera consiliare n. 40 del 29 dicembre 2017 sull'Albo pretorio comunale – e di inammissibilità – per carenza di legittimazione e di interesse ad agire, avuto riguardo alla localizzazione dell'immobile in proprietà della Del Gaudio rispetto a quella del fondo controverso – sollevate dalla controinteressata.

A ripudio di esse, giova richiamare il seguente arresto in termini, sancito da Cons. Stato, sez. V, 29 maggio 2018, n. 3227, al quale il Collegio ritiene di dover aderire.

«Secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa – recita la pronuncia richiamata – ... per l'impugnazione delle deliberazioni comunali occorre distinguere tra soggetti direttamente contemplati nell'atto ovvero immediatamente incisi dai suoi effetti, per i quali il termine decadenziale decorre dalla data di notifica o da quella dell'effettiva piena conoscenza, intesa come percezione dell'esistenza di un provvedimento amministrativo e dei profili che rendono evidente la lesività della sfera giuridica del potenziale ricorrente, e terzi, per i quali il termine dell'impugnativa decorre invece dalla data di pubblicazione. Nella fattispecie oggetto di giudizio, non può ritenersi che l'odierno appellato, proprietario di un terreno confinante rispetto a quello oggetto di sdemanializzazione e di successiva alienazione, e quindi titolare di un interesse qualificato e differenziato, non sia stato direttamente leso dagli atti impugnati, suscettibili di produrre effetti negativi sulla sua proprietà in ragione della collocazione delle particelle alienate: l'area in questione si trova, infatti, a ridosso dello storico palazzo ... di proprietà dell'appellato e della sua famiglia, e costituirebbe ... spazio di isolamento tra quest'ultimo edificio (di cui costituirebbe pertinenza) e la villa comunale, essendo perciò escluso dalla destinazione ad uso pubblico e insistendo peraltro sulla medesima area ... sin da tempi antecedenti alla procedura di espropriazione, anche una scala esterna di accesso al primo piano del palazzo. Alla luce di tali circostanze ... non può revocarsi in dubbio che, ai fini della valutazione in ordine alla tempestività del ricorso e dell'individuazione del momento della decorrenza del termine decadenziale, assuma rilievo piuttosto il dato dell'effettiva e piena conoscenza degli atti impugnati nei loro aspetti lesivi per la sfera giuridica del ricorrente ... L'odierno appellante non ha dunque fornito alcuna prova della piena

conoscenza degli atti impugnati da parte del ricorrente in primo grado ai fini della decorrenza del termine decadenziale per la proposizione del ricorso».

6.1. Ciò premesso, sotto il profilo dell'eccezione di irricevibilità, osserva il Collegio che la Stefani non ha fornito alcuna prova circa il momento di piena ed effettiva conoscenza del contenuto della delibera consiliare n. 40 del 29 dicembre 2017, in rapporto al quale l'impugnazione possa risultare proposta tardivamente, ossia oltre il previsto termine decadenziale.

6.2. Sotto il profilo dell'eccezione di inammissibilità, occorre, poi, rimarcare, da un lato, che la legittimazione attiva della Del Gaudio trova appiglio nella presentazione, da parte di quest'ultima, dell'istanza del 4 ottobre 2007, prot. n. 11585, volta all'alienazione della fascia di terreno ("reliquato stradale") controversa, e, d'altro lato, che l'interesse ad agire della medesima trova appiglio nell'oggettiva prossimità dell'immobile in sua proprietà, ubicato in Camerota, frazione Marina, località Calanca, alla via Villa Greco, e censito in catasto al foglio 26, particelle 254 e 971, rispetto alla predetta fascia di terreno, ubicata in Camerota, frazione Marina, località Calanca, alla via Manna ed alla via Villa Greco, e censita in catasto al foglio 26, particelle 849 e 998 (cfr. rappresentazioni planimetriche a corredo consulenza tecnica di parte esibita dalla ricorrente, nonché della perizia giurata e della relazione tecnica di accertamento dei confini, esibite in giudizio dalla controinteressata).

7. Nel merito, fondato si rivela l'ordine di doglianze riportato retro, sub n. 3.a. E', infatti, ravvisabile la denunciata violazione delle regole di evidenza pubblica in sede di assegnazione del suolo sdemanializzato, ossia per essersi prevista la vendita di un bene immobile di proprietà comunale mediante procedura negoziata e diretta in assenza di adeguate forme di pubblicità, idonee a garantire la tutela dell'interesse pubblico alla massima trasparenza e imparzialità nella scelta del contraente.

7.1. In argomento, giova, in primis, rammentare, sul piano normativo, che:

- l'art. 3, comma 1, del r.d. n. 2440/1923 (Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato)

stabilisce che «i contratti dai quali derivi un'entrata per lo Stato debbono essere preceduti da pubblici incanti, salvo che per particolari ragioni, delle quali dovrà farsi menzione nel decreto di approvazione del contratto, e limitatamente ai casi da determinare con il regolamento, l'amministrazione non intenda far ricorso alla licitazione ovvero nei casi di necessità alla trattativa privata»;

- a sua volta, l'art. 37, comma 1, del r.d. n. 827/1924 (Regolamento di contabilità generale dello Stato) stabilisce che «tutti i contratti dai quali derivi entrata o spesa dello Stato debbono essere preceduti da pubblici incanti, eccetto i casi indicati da leggi speciali e quelli previsti nei successivi articoli»;

- nel contempo, l'art. 12, comma 2, della l. n. 127/1997 (Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo), fatti salvi i principi generali desumibili dalle norme richiamate, prevede che: «... i Comuni e le Province possono procedere alle alienazioni del proprio patrimonio immobiliare anche in deroga alle norme di cui alla legge 24 dicembre 1908, n. 783 e successive modificazioni ed al regolamento approvato con r.d. 17 giugno 1909, n. 454 e successive modificazioni, nonché alle norme sulla contabilità generale degli enti locali, fermi restando i principi generali dell'ordinamento giuridico contabile. A tal fine sono assicurati criteri di trasparenza e adeguate forme di pubblicità per acquisire e valutare concorrenti proposte di acquisto, da definire con regolamento dell'ente interessato ...».

7.2. In relazione a tale disciplina, la giurisprudenza ha statuito che, in caso di delibera del Consiglio comunale di sdemanializzazione, declassificazione e contestuale vendita di una porzione di terreno, è illegittima la procedura di vendita dello stesso senza pubblicità e mediante trattativa privata con uno o più proprietari confinanti col terreno in parola: in realtà, tale operazione economica, comportando una entrata per l'ente pubblico, deve necessariamente essere preceduta da un'adeguata e congrua pubblicità e conseguente gara tra gli eventuali interessati all'acquisto alla stregua delle

disposizioni di cui ai citati artt. 3, comma 1, del r.d. n. 2440/1923 e 37, comma 1, del r.d. n. 827/1924; con la conseguenza che la violazione delle citate regole procedurali comporta il vizio della successiva determinazione comunale, ove da tale atto non si evincano particolari e serie ragioni per derogare i principi sanciti da dette disposizioni (cfr. TAR Veneto, Venezia, sez. I, 8 maggio 2014, n. 580; TAR Lazio, Roma, sez. II, 20 giugno 2016, n. 7153).

Neppure la più recente normativa di cui al citato art. 12, comma 2, della l. n. 127/1997 ha affrancato gli enti pubblici locali dall'adozione, in via regolamentare, di «criteri di trasparenza e adeguate forme di pubblicità per acquisire e valutare concorrenti proposte di acquisto». Per modo che, naturalmente, in mancanza di apposita disciplina regolamentare, l'alienazione del bene pubblico non può, comunque, derogare ai prescritti criteri e modalità trasparenti, a discapito dell'interesse pubblico ad una maggiore entrata, ove sia consentito a più soggetti di presentare offerta, precipuamente allorquando – come, appunto, nella specie – la presenza di altri confinanti sia facilmente rilevabile, considerata la modesta dimensione del reliquato stradale (cfr. TAR Emilia Romagna, Parma, 21 marzo 2018, n. 83).

7.3. Ciò posto, la gravata delibera consiliare n. 40 del 29 gennaio 2017, con cui è stata disposta la sdemanializzazione del reliquato stradale de quo e la vendita alla controinteressata, è da reputarsi illegittima per violazione, oltre che dell'art. 12, comma 2, della l. n. 127/1997, dell'art. 37 del r.d. 827/1924, a norma del quale – come visto – «tutti i contratti dai quali derivi entrata o spesa dello Stato debbono essere preceduti da pubblici incanti, eccetto i casi indicati da leggi speciali e quelli previsti nei successivi articoli», e del successivo art. 41, comma 1, ove sono elencate le ipotesi in cui è esperibile la trattativa privata (sul punto, cfr. TAR Liguria, Genova, sez. I, 7 marzo 2008, n. 380; TAR Campania, Napoli, sez. VII 24 novembre 2015, n. 5456).

A tale ultimo riguardo, osserva, in particolare, il Collegio che non è configurabile alcuna delle ipotesi normativamente consentite di trattativa

privata, ivi compresa quella – prospettata nel provvedimento impugnato – di cui al n. 6 del citato art. 41, comma 1, ossia la sussistenza di «speciali ed eccezionali circostanze per le quali non possano essere utilmente seguite le forme degli artt. da 37 a 40 del presente regolamento». Le rilevate condizioni morfologico-dimensionali del “reliquato stradale” controverso non integravano, infatti, di per sé, gli estremi delle «speciali ed eccezionali circostanze» in parola; non costituivano, cioè, di per sé, valida ed esaustiva giustificazione del divisato ricorso alla trattativa privata e diretta con i soli attuali occupanti; laddove, nel contempo, la ritenuta inutilità dell'escluso ricorso alla procedura ad evidenza pubblica costituiva una mera petizione di principio, smentita, già in punto di fatto, dall'interesse all'acquisto manifestato dalla Del Gaudio con la cennata istanza del 4 ottobre 2007, prot. n. 11585.

8. In conclusione, stante la ravvisata fondatezza della censura dianzi scrutinata, ed assorbita quella ulteriore, il ricorso in epigrafe deve essere accolto, con conseguente annullamento in parte qua della delibera consiliare n. 40 del 29 gennaio 2017, con esso impugnata.

9. Quanto alle spese di lite, stante la complessità e peculiarità delle questioni dedotte, sussistono giusti motivi per disporre l'integrale compensazione tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, Sezione staccata di Salerno (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando, accoglie il ricorso in epigrafe e, per l'effetto, annulla in parte qua la delibera del Consiglio comunale di Camerota n. 40 del 29 dicembre 2017.

Spese compensate.

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

Così deciso in Salerno nella camera di consiglio del giorno 5 giugno 2019 con l'intervento dei magistrati:

Maria Abbruzzese, Presidente

Olindo Di Popolo, Consigliere, Estensore

Roberta Mazzulla, Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Olindo Di Popolo**

**IL PRESIDENTE**  
**Maria Abbruzzese**

IL SEGRETARIO