

Publicato il 30/09/2019

N. 06534/2019REG.PROV.COLL.

N. 05917/2011 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5917 del 2011, proposto dal Signor Meinardi Aldo Luciano, rappresentato e difeso, anche disgiuntamente, dagli avv.ti Riccardo Montanaro, Angiola Peyrano Pedussia e Guido Francesco Romanelli ed elettivamente domiciliato presso lo Studio Romanelli in Roma, Via Cosseria n. 5;

contro

Comune di Aosta, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dagli avv.ti Gianni Maria Saracco e Lorenzo Sommo ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Giorgio Papetti in Roma, Via Monzambano n. 5;

nei confronti

Eredi del sig. Baldassarre Bal, non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Valle d'Aosta del 15 dicembre 2010, n. 79, resa *inter partes* nel giudizio n.r.g. 39/2010, proposto per l'annullamento del provvedimento del Comando di Polizia Locale della città di Aosta, prot. 31/9960 in data 22 marzo 2010, pervenuto il 31 marzo 2010, con cui si revoca l'autorizzazione al transito n. 170/A/06 e si invita a restituire al Comando scrivente i relativi contrassegni entro giorni sette dalla data di ricevimento del medesimo.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Aosta;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 2 luglio 2019 il Cons. Francesco Guarracino e uditi l'avv. Angiola Peyrano Pedussia per l'appellante e l'avv. Giorgio Papetti per l'amministrazione appellata;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale per la Valle d'Aosta il sig. Aldo Luciano Meinardi impugnava, unitamente agli atti presupposti, il provvedimento del Comando di Polizia Locale del Comune di Aosta, prot. 31/9960 del 22 marzo 2010, con cui gli era stata revocata l'autorizzazione, n. 170/A/06, al transito nella zona a traffico limitato invitandolo alla restituzione dei relativi contrassegni.

Il T.A.R. rigettava il ricorso con sentenza n. 79 del 15 dicembre 2010.

Con ricorso in appello il sig. Meinardi chiede che, in riforma della sentenza di primo grado, siano annullati gli atti impugnati.

Il Comune di Aosta si è costituito per resistere all'appello.

Nel corso del giudizio sono state prodotte memorie e repliche.

Alla pubblica udienza del 2 luglio 2019 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. - Giova anteporre all'esame dei motivi di appello una breve esposizione della complessiva vicenda.
2. - Con istanza del 30 novembre 2006, prot. n. 42984 del 1° dicembre 2006, il sig. Aldo Luciano Meinardi formulava al Comune di Aosta richiesta di autorizzazione (di tipo A) al transito lungo la via S. Anselmo - posta all'interno della ZTL - per accedere al civico n. 96, dove dichiarava di essere proprietario di due posti auto.

Il Comando di Polizia Locale gli comunicava l'accoglimento della richiesta con nota del 7 dicembre 2006.

Con nota del 3 febbraio 2010, prot. 31/389/R, ad oggetto "*verifica regolarità autorizzazione al transito in Via St Anselmo n° 170 / A / 06*", il Comando di Polizia Locale gli comunicava di essere venuto a conoscenza della sentenza, n. 7035 del 5 aprile 2005, resa dalla Corte di Cassazione nel giudizio da lui promosso nei confronti del Comune di Aosta e del sig. Baldassarre

Bal per l'accertamento del suo diritto di proprietà esclusiva del piazzale di posteggio (distinto in catasto al foglio 39, n. 265), invitandolo a trasmettere la documentazione relativa al titolo di proprietà che avrebbe giustificato il permesso di transito che gli era stato rilasciato.

Il giudizio di primo grado, infatti, si era concluso con l'accoglimento della domanda proposta dal sig. Meinardi, ma la Corte di appello, davanti alla quale la sentenza era stata appellata soltanto dal sig. Baldassarre Bal, ne aveva ribaltato l'esito, escludendo che fosse stata raggiunta la prova dell'acquisto dell'area *a domino* da parte del sig. Meinardi (in quanto essa non sarebbe stata compresa nella proprietà venduta nel 1950 al suo dante causa), ma anche di un acquisto a titolo originario da parte dello stesso sig. Meinardi o dei suoi danti causa (in quanto non ne era stato provato il possesso del bene *uti dominus*, come rilevato in primo grado); proposto ricorso per cassazione da parte del sig. Meinardi, che denunciava l'errore in cui sarebbe incorsa la Corte di appello nel ritenere coperta dal giudicato l'affermazione del primo giudice circa l'impossibilità di evincere quale delle parti in causa fosse in possesso del bene, la Suprema corte, pur riconoscendo l'errore della Corte, ne aveva evidenziato l'irrilevanza ai fini della decisione di appello, basata sulle ricostruzioni delle vicende giuridiche e catastali dell'immobile che il consulente tecnico di ufficio aveva effettuato sulla base degli atti traslativi della proprietà succedutisi dal 1908 e dei provvedimenti amministrativi che avevano interessato il bene, e aveva, altresì, rimarcato la tardività della prospettazione dell'acquisto del bene per usucapione, proposta per la prima volta con la comparsa conclusionale in grado di appello, pervenendo, in definitiva, al rigetto del ricorso.

All'invito del Comando di Polizia, dunque, il sig. Meinardi rispondeva sostenendo che, in difetto di appello del Comune, sulla sentenza di primo grado si sarebbe formato il giudicato sul punto che aveva escluso la proprietà pubblica dell'area ed

inviava all'amministrazione una perizia redatta da un tecnico dal lui incaricato a dimostrazione dell'origine della titolarità privata dell'area in questione, scorporata, in favore di proprietario privato, dal terreno demaniale in data 15 aprile 1957.

Il Comune, allora, acquisiva un parere legale da un professionista esterno all'amministrazione, per il quale la proprietà esclusiva del sig. Meinardi sull'area sarebbe stata definitivamente esclusa dalla sentenza di appello che sul punto sarebbe passata in giudicato, e col provvedimento poi impugnato dinanzi al T.A.R. procedeva, quindi, a “revocare” l'autorizzazione al transito, respingendo le controdeduzioni in ragione della mancata dimostrazione della proprietà esclusiva dell'area (*“si rigettano le osservazioni pervenuteci da Lei proposte attraverso le note degli Avvocati di parte, poiché non è stata fornita dalla S. V. la prova richiesta della proprietà del terreno in questione”*).

3. – Il provvedimento era impugnato dal sig. Meinardi innanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per la Valle d'Aosta per violazione dell'art. 3 della legge n. 241/90 e per eccesso di potere per difetto ovvero errore di motivazione, di istruttoria e dei presupposti.

In particolare, con un primo motivo di censura denunciava il difetto di motivazione nel quale sarebbe incorso, sotto più profili, il Comune nel procedere alla revoca del titolo autorizzativo e, con un secondo motivo, sosteneva che spettasse al Comune evidenziare motivatamente la sussistenza dei presupposti che avrebbero giustificato l'adozione del provvedimento impugnato, si soffermava sui documenti che egli aveva prodotto in sede procedimentale, i quali avrebbero attestato sia l'autonomia dell'area rispetto alla strada, sia la sua appartenenza privata da oltre cinquant'anni, e chiedeva, infine, che, ove ritenuto necessario, si procedesse all'accertamento in via incidentale della proprietà pubblica o privata dell'area.

Con la sentenza appellata Il T.A.R. ha respinto il ricorso, motivandone il rigetto con le seguenti considerazioni (che, per la loro sinteticità, possono riportarsi per esteso):

“[considerato] che, infatti, come evidenziato dall’amministrazione resistente, la motivazione dell’impugnata revoca è consistita unicamente nella mancanza del titolo di proprietà in capo al sig. Meinardi per l’area de qua, come irrevocabilmente accertato dalla sentenza della Corte d’appello di Torino n. 1179 del 2001, confermata dalla decisione della Corte di cassazione n. 7053 del 2005;

che la sentenza della Corte d’appello, nel pronunciarsi sull’accertamento del diritto di proprietà, ha respinto la domanda proposta dal sig. Meinardi in primo grado, con ciò inequivocabilmente sconfessando la dichiarazione, poi resa dal medesimo in sede di richiesta di autorizzazione per il transito (richiesta datata 30 novembre 2006 ed indirizzata al Comune di Aosta: doc. n. 14 dell’amministrazione), secondo la quale egli era proprietario dell’area in questione;

che non può dirsi sussistente, pertanto, il sollevato vizio di difetto di motivazione di cui al primo motivo di gravame, né con riferimento alla dedotta mancata indicazione, nell’atto, “di qualsiasi normativa che il Comune abbia inteso applicare” (posto che non vi era una tale necessità, essendo sufficiente, ai fini della revoca, la riscontrata mancanza di un presupposto richiesto fin dal momento della domanda di autorizzazione), né con riferimento al tentativo di “inversione dell’onere della prova” asseritamente commesso dal Comune (posto che l’amministrazione ha legittimamente fondato il provvedimento su quanto risultava dalla sentenza della Corte d’appello, confermata dalla Corte di cassazione, con ciò avendo sufficientemente esaurito il proprio dovere di istruttoria), né infine con riferimento all’indicazione “per relationem” dei pareri acquisiti dai consulenti legali del Comune (la reale motivazione essendo senz’altro inserita, come già rilevato, nel corpo dell’atto impugnato);

che, con riferimento al secondo motivo, ciò che rileva non è tanto la “natura non pubblica” dell’area, quanto piuttosto l’insussistenza del titolo di proprietà in capo al ricorrente”.

4. – Il sig. Meinardi ha proposto, avverso la suddetta sentenza, ricorso in appello, articolando cinque distinti motivi di censura della decisione assunta dal Giudice di primo grado, nessuno dei quali, tuttavia, è meritevole di accoglimento.

5. – Con il primo motivo l'appellante si duole che il T.A.R. non abbia ammesso la memoria difensiva da lui depositata il 27 ottobre 2010, ritenendola prodotta oltre il termine ultimo di cui all'art. 73, comma 1, c.p.a., in relazione al giorno fissato per la pubblica udienza di discussione.

Il Giudice di primo grado, infatti, non si sarebbe avveduto del fatto che la memoria, depositata 20 giorni liberi prima dell'udienza di discussione, poiché replicava alle difese del Comune aveva natura di memoria di replica e, perciò, era stata depositata nei termini di legge; inoltre, avrebbe omesso di informare preventivamente le parti, in sede di discussione, della ritenuta inammissibilità della memoria in questione.

Pertanto la sentenza sarebbe stata resa in violazione del diritto di difesa sancito dall'art. 24 Cost., oltre che dell'art. 73, comma 1, c.p.a., avendo il Giudice omesso di considerare le controdeduzioni del ricorrente alle argomentazioni della difesa del Comune.

Al riguardo, l'appellante sostiene essere irrilevante il fatto di aver indicato l'atto quale “memoria”, anziché “memoria di replica”, poiché dal suo contenuto sarebbe stato desumibile, in maniera inequivocabile, che si trattava di una memoria di replica alle difese del Comune; e nei successivi scritti difensivi del presente grado del giudizio richiama, a proprio sostegno, l'orientamento di questo Consiglio per cui *“la memoria di replica deve essere presa in considerazione dal giudice indipendentemente dalla circostanza che la stessa parte abbia in precedenza depositato una propria comparsa conclusionale, dal momento che in sede di replica si esercita il*

diritto al contraddittorio avverso le difese presentate dalle parti avverse (Cass. civ. sez. III, 17.3.2009, n. 6439 e 25.3.2002, n. 4211; Cons. di Stato, sez. V 31.8.2015, n. 4031)” (C.d.S., sez. III, 27 novembre 2018 n. 6697).

6. - Il motivo è infondato.

6.1 - L'art. 73, comma 1, c.p.a, per il quale *“le parti possono ... presentare repliche, ai nuovi documenti e alle nuove memorie depositate in vista dell'udienza, fino a venti giorni liberi”*, ammette chiaramente replica soltanto alle memorie depositate dalle controparti per l'udienza di discussione.

La previsione è dirimente e consente di trarre il corollario che l'oggetto della replica debba restare contenuto nei limiti della funzione di contrasto alle difese svolte nella memoria conclusionale avversaria, onde evitare che il deposito della memoria di replica si traduca in un mezzo per eludere il termine di legge per il deposito delle memorie conclusionali.

Anche il precedente citato dall'appellante ha cura di precisare, subito dopo l'affermazione del principio sopra riportato, che *“perché questo stesso principio non si traduca in un esercizio del diritto di difesa contrastante con le regole del contraddittorio, è necessario che la replica si limiti a sviluppare considerazioni di risposta alle deduzioni contenute nella memoria conclusionale avversaria”* (C.d.S., sez. III, n. 6697/18 cit.).

Secondo questo Consiglio, infatti, *“[n]el processo amministrativo la facoltà di replica discende in via diretta dall'esercizio della correlata facoltà di controparte di depositare memoria difensiva nel termine di trenta giorni prima dell'udienza di merito, con la conseguenza che ove quest'ultima facoltà non sia stata esercitata, non può consentirsi la produzione di memoria definitiva di replica dilatando il relativo termine di produzione (pari a trenta giorni e non a quello di venti giorni prima dell'udienza, riservato dal menzionato art. 73 appunto alle repliche)”* (C.d.S. sez. IV, 7 settembre 2018, n. 5277; sez. IV, 4 dicembre 2017, n. 5676).

Ancora di recente si è osservato che “[l]a giurisprudenza del giudice amministrativo ha chiarito che ai sensi dell’art. 73, comma 1, c.p.a., nel testo introdotto dall’art. 1, comma 1, lett. q), D.Lgs. 15 novembre 2011, n. 195 (c.d. primo correttivo al Codice), le repliche sono ammissibili solo ove conseguenti ad atti della controparte ulteriori rispetto a quelli di risposta alle iniziative processuali della parte stessa (ricorso, motivi aggiunti, memorie, documenti, ecc.), atteso che la ratio legis si individua nell’impedire la proliferazione degli atti difensivi, nel garantire la par condicio delle parti, nell’evitare elusioni dei termini per la presentazione delle memorie e, soprattutto, nel contrastare l’espedito processuale della concentrazione delle difese nelle memorie di replica con la conseguente impossibilità per l’avversario di controdedurre per iscritto (Cons. St., sez. IV, 4 dicembre 2017, n. 5676). Né la memoria di replica può essere considerata prima memoria se depositata, come nel caso all’esame del Collegio, oltre il termine di trenta giorni previsto dall’art. 73 c.p.a. (Cons. St., sez. III, 28 gennaio 2015, n. 390; 4 giugno 2014, n. 2861)” (C.d.S., sez. III, 2 maggio 2019, n. 2855).

Ciò, naturalmente, fatta salva la possibilità di replicare alla produzione di nuovi documenti, come parimenti previsto dall’art. 73, comma 1.

Nel caso di specie il Comune non aveva depositato nuovi documenti o memorie, sicché la memoria prodotta dal ricorrente il 27 ottobre 2010, quando già era scaduto il termine per il deposito delle memorie per l’udienza di discussione del 17 novembre 2010, era tardiva, come correttamente rilevato dal Giudice di primo grado.

6.2 - L’appellante si duole anche che la questione dell’ammissibilità della memoria, rilevata d’ufficio, non sia stata indicata in udienza (come, in effetti, risulta dal relativo verbale), né successivamente sottoposta alle parti con ordinanza, secondo le modalità prescritte dall’art. 73, comma 3, c.p.a. per il caso in cui il giudice ritenga di porre a fondamento della decisione una questione rilevata di ufficio.

Tuttavia, secondo la giurisprudenza di questo Consiglio, *“la previsione dell’art. 73 si applica solo, quando ne emergano e siano rilevabili d’ufficio, ai fatti sostanziali cd. modificativi, impeditivi o estintivi, idonei ad incidere ab extrinseco sulla fattispecie costitutiva della pretesa dedotta dal ricorrente, vanificandola. E si applica, inoltre, alle “questioni” di rito, vale a dire ai fatti cui la disciplina processuale attribuisca conseguenze incidenti - appunto - sul processo (ad esempio, la permanenza dell’interesse alla decisione: cfr. C.d.S., Ad. Pl., n. 3 del 2010)”* (C.d.S., sez. V, 19 giugno 2012, n. 3557).

Al riguardo, l’Adunanza plenaria ha chiarito che il dovere del giudice stabilito dall’art. 73, comma 3, c.p.a. costituisce un mezzo di garanzia del contraddittorio *“diretto ad evitare pronunce su profili aventi un’influenza decisiva sul giudizio, quali, per esempio, la tardività, il difetto dell’interesse protetto, la perenzione del giudizio”*, al fine di contrastare il fenomeno delle cosiddette decisioni a sorpresa, e che esso, dunque, attiene al caso in cui *“il giudice ha deciso la domanda e la parte lamenta che l’abbia fatto ritenendo dirimente una questione, di rito o di merito, non sottoposta al contraddittorio processuale”* (C.d.S., Ad. Pl., 5 settembre 2018, n. 14).

Nella fattispecie in esame, il giudizio non è stato definito ritenendo dirimente, per la decisione, la tardività della memoria di replica e la mancata sottoposizione al contraddittorio processuale del relativo punto non ha prodotto una decisione *“a sorpresa”* della domanda giudiziale in violazione dell’art. 73, comma 3, c.p.a., che imporrebbe l’annullamento della sentenza con rinvio al primo giudice per lesione del diritto di difesa, ai sensi del successivo art. 105.

Ed invero, le sole questioni che possono essere poste a fondamento della decisione, alle quali, dunque, ha riguardo l’art. 73, comma 3, sono le questioni pregiudiziali di rito e le questioni preliminari di merito, che, per l’appunto, sono astrattamente idonee alla definizione del giudizio in quanto concernenti, rispettivamente, le condizioni dell’azione ed i presupposti

processuali ovvero quelle questioni la cui risoluzione possa rendere superfluo il giudizio sul fatto costitutivo della pretesa azionata.

Tra queste non rientra la questione dell'ammissibilità della memoria di replica, depositata il 27 ottobre 2010, che peraltro, sia detto per mera completezza, non introduce alcun elemento nuovo, non discostandosi, né potendolo fare, dai motivi di impugnazione proposti con il ricorso introduttivo del primo grado del giudizio.

7. – I successivi quattro motivi di appello si presentano strettamente connessi.

7.1 - Il secondo motivo di appello è di critica dell'avvenuto rigetto del primo motivo del ricorso di primo grado, che era stato incentrato sul difetto di motivazione del provvedimento impugnato.

Per l'appellante la sentenza di primo grado, ritenendo sufficientemente motivato il provvedimento sull'unico presupposto della mancanza del titolo di proprietà dell'area in capo al ricorrente:

a) non avrebbe dato conto delle ragioni in base alle quali il caso sarebbe stato riconducibile ad una delle tre ipotesi tassative in cui è ammessa la revoca, ai sensi dell'art. 21-*quinquies* della legge n. 241/90;

b) avrebbe errato sia nel ritenere esaurito l'onere istruttorio incombente sul Comune per effetto del solo richiamo alle sentenze della Corte di Appello e della Corte di Cassazione, che, in realtà, non avrebbero definito in maniera definitiva ed incontrovertibile la questione della proprietà dell'area, sia nell'omettere di tener conto del consolidamento dell'affidamento del ricorrente, che avrebbe richiesto una valutazione comparata degli interessi contrapposti; inoltre, sarebbe tautologica sulla sufficienza del richiamo *per relationem* operato dall'atto impugnato al contenuto dei pareri legali acquisiti dal Comune, costituente altra questione sollevata in primo grado;

c) sarebbe, in definitiva, erronea e carente sotto il profilo motivazionale, dato che l'operato del Comune non corrisponderebbe affatto alla disciplina legale della revoca.

7.2. – Il terzo motivo d'appello investe specificamente il rigetto del secondo motivo del ricorso di primo grado, incentrato sulle controdeduzioni prodotte in sede procedimentale sulla questione del titolo di proprietà che avrebbe giustificato il rilascio del permesso di transito.

L'appellante si duole del difetto di motivazione *in parte qua* della sentenza appellata, che, respingendo quel motivo perché “*ciò che rileva non è tanto la “natura non pubblica” dell'area, quanto piuttosto l'insussistenza del titolo di proprietà in capo al ricorrente*”, sarebbe motivata in modo insufficiente.

A questo riguardo, pur continuando ad insistere che sarebbe spettato al Comune dimostrare la sussistenza dei presupposti per procedere alla revoca ex art. 21-*quinquies* l. n. 241/90, ricorda che in primo grado aveva concluso nel senso che la particella 265 foglio 39 N.C.T. fosse di proprietà privata, sulla scorta di una pluralità di elementi e del fatto che le sentenze della Corte d'Appello e della Corte di Cassazione si sarebbero limitate ad affermare che, in quel particolare giudizio, non era emerso in termini definitivi di chi fosse la proprietà, e, quindi, lamenta che il T.A.R. sarebbe incorso nella denunciata carenza motivazionale perché avrebbe omesso di dar conto delle argomentazioni sviluppate e della relazione tecnica depositata in giudizio che avrebbero contrastato la ritenuta insussistenza del titolo di proprietà.

7.3 – Col terzo motivo l'appellante si sofferma sulla ricordate pronunce del Giudice civile, affermando che la relativa vicenda processuale non avrebbe alcun effetto diretto sulla procedura amministrativa per cui è causa e che, pertanto, il T.A.R. sarebbe

incorso in errore ritenendo giustificata, sulla scorta di quell'unico elemento, l'adozione del provvedimento impugnato, senza neppure indicare come ciò ricondurrebbe la fattispecie tra i casi previsti dall'art. 21-*quinquies* l. n. 241/90.

Più nello specifico, la sentenza di appello non avrebbe affermato affatto che l'area fosse di proprietà pubblica, ma solo che l'attore non avrebbe dato la prova completa dell'idonea catena traslativa in suo favore, e la Corte di Cassazione avrebbe confermato detta sentenza ribadendo che la decisione era motivata solo con la tardiva prospettazione di aspetti di prova sulla proprietà dell'area: sicché la questione di merito (della titolarità pubblica o privata dell'area) sarebbe rimasta del tutto irrisolta. Peraltro, poiché la sentenza di primo grado, con cui il Tribunale civile di Aosta aveva dichiarato la proprietà esclusiva dell'odierno appellante sull'area in questione, non era stata appellata dal Comune di Aosta (ma solo dall'altro convenuto), il Comune, rimasto estraneo ai successivi gradi del giudizio, non poteva richiamare le due successive sentenze, di secondo grado e di legittimità, al fine di contestare la proprietà dell'area in capo all'odierno appellante.

7.4 – Col quinto ed ultimo motivo di appello, l'appellante lamenta che il T.A.R. non si è pronunciato sulla richiesta di accertamento, in via incidentale, della proprietà pubblica o privata del bene, malgrado si trattasse di questione, rilevante per la decisione, che il giudizio civile non era riuscito a sciogliere.

7.5 – In definitiva, l'appellante assume che, in sede civile, non sia mai stata accertata la proprietà pubblica dell'area e, ancor prima, che il Comune di Aosta sia ormai vincolato dall'accertamento della proprietà privata, in capo allo stesso appellante, contenuto nella sentenza del Tribunale civile di Aosta, pronunciata anche nei confronti del Comune ma da questi non impugnata, sì che il ritiro del permesso di transito non poteva essere giustificato sulla scorta degli esiti ultimi di quel procedimento giudiziario.

Al contrario, in sede amministrativa egli avrebbe dato ampia dimostrazione della proprietà dello spiazzo.

L'erronea ovvero la mancata considerazione di queste circostanze sarebbe refluita nei vizi del provvedimento, di natura non solo motivazionale, denunciati con la sua impugnazione e, in seguito, negli *errores in iudicando* nei quali sarebbe incorso, secondo i motivi di appello poc'anzi riassunti, il Giudice di primo grado, che avrebbe respinto il ricorso in maniera errata e per molti aspetti sostanzialmente immotivata, omettendo di procedere finanche all'accertamento incidentale espressamente richiestogli.

7.6 – I quattro motivi, che per quanto detto si prestano ad un esame congiunto, non possono essere accolti.

7.7 - Nel giudizio civile la proposizione da parte del sig. Meinardi, nei confronti del sig. Bal e del Comune di Aosta, della domanda di accertamento della proprietà del bene di cui trattasi ha dato vita ad una ipotesi di litisconsorzio c.d. unitario o processuale (Cass. sez. VI, 21 febbraio 2019, n.4993; sez. III, 21 ottobre 2009, n.22278) e di conseguente inscindibilità delle cause, rendendone impossibile la separazione: la sentenza pronunciata in secondo grado sull'appello proposto dal sig. Bal, confermata in sede di legittimità, ha effetto nei confronti di tutte le parti del giudizio originario, non potendo avere che una sola unica decisione di merito valevole per tutti.

In quel giudizio è rimasto escluso che il sig. Meinardi potesse affermarsi proprietario dell'area per acquisto fattone a titolo derivativo (mentre la questione dell'acquisto dell'immobile a titolo originario è stata giudicata non esaminabile in quella sede, perché tardivamente introdotta).

Nel procedimento avviato dal Comune per la “revoca” (sulla cui esatta qualificazione si tornerà innanzi) del permesso di transito il sig. Meinardi, richiesto di provare la proprietà dell'area (cioè dei posti auto) dichiarata nella richiesta di

autorizzazione al transito, ha erroneamente sostenuto che in quel giudizio civile fosse stata esclusa la proprietà pubblica dell'area e non ha dimostrato di esserne il proprietario, limitandosi ad addurre l'esistenza di elementi documentali (risultanze catastali, indicazioni di P.R.G., non inclusione nell'elenco delle strade comunali) e fattuali (diversità di pavimentazione, assenza di sbocco) nel senso dell'avvenuto scorporo dell'area dal terreno demaniale e della sua autonomia rispetto alla strada, elementi ai quali è fatto richiamo poi nel ricorso di primo grado (pag. 6 ss.): il tutto in una prospettiva di avvenuto acquisto *a domino* ormai definitivamente esclusa dal giudicato civile.

Occorre, allora, nuovamente osservare che con la richiesta prot. n. 42984 del 1° dicembre 2006 (doc. 14 della produzione di primo grado del Comune di Aosta) l'appellante aveva presentato istanza all'amministrazione “*allo scopo di ottenere l'autorizzazione al transito lungo la Via St Anselmo per accedere al civico n° 96, dove dichiaro di essere proprietario di n° 2 posti auto*”.

Il rilascio del titolo autorizzativo e del relativo contrassegno trovava, dunque, il presupposto nella (dichiarata) disponibilità a titolo di proprietà dei due posti auto, al cui accesso era finalizzato il transito (nel caso si fosse trattato di comodato, sarebbe stato necessario, in base al modulo, indicare il nominativo del proprietario e la data fino alla quale si aveva il bene a disposizione).

La richiesta del Comune, pertanto, era finalizzata al riscontro dell'effettiva sussistenza del presupposto del titolo autorizzativo, fino a quel momento dichiarato, ma non dimostrato. Ed in tal senso è chiaro sia l'oggetto della comunicazione effettuata dal Comune il 3 febbraio 2010 (“*verifica regolarità autorizzazione al transito in via St Anselmo n° 170/A/06*”), sia il suo testo (che lo invitava “*a fare pervenire documentazione riguardante il titolo di proprietà che giustifichi l'attuale possesso del permesso rilasciatoLé*”).

Ne consegue, anzitutto, che non era affatto rilevante accertare, in via incidentale, se l'area in questione fosse di proprietà pubblica o privata, non discutendosi della natura pubblica dell'area, ma del fatto che l'appellante fosse o meno proprietario dei due posti auto, cioè della veridicità del presupposto dichiarato a fondamento della richiesta di autorizzazione al transito. Il punto è stato perfettamente colto dal Giudice di primo grado nel respingere il secondo motivo di ricorso, senza che occorresse al riguardo, per la decisività di questo aspetto, ulteriore spendita di motivazioni.

Quella dimostrazione non è stata mai fornita dall'appallante, che, alla stregua di quanto detto, non poteva più sostenere verso il Comune di esserne diventato proprietario per acquisto fattone a titolo derivativo e che non ha dimostrato di averne acquistato la proprietà a titolo originario.

Stando così le cose, è altrettanto chiaro che il provvedimento impugnato in primo grado, sebbene nominato, impropriamente, revoca, in realtà costituiva un annullamento d'ufficio dell'atto autorizzativo, motivato dalla mancanza del titolo legittimante in capo al richiedente (“ ... *poiché non è stata fornita dalla S. V. la prova richiesta della proprietà del terreno in questione ...*”) e, dunque, adottato in relazione non all'inopportunità, ma all'illegittimità del provvedimento originario: titolo che spettava al richiedente dimostrare, senza che la dichiarazione nell'istanza potesse invertire l'onere della prova, gravando l'amministrazione di dimostrarne l'insussistenza. Tanto è vero che nello stesso provvedimento si evidenziava al destinatario che, in qualità di residente nel centro storico (cioè sulla base di un diverso titolo), avrebbe potuto ancora chiedere ed ottenere il rilascio della autorizzazione al transito di tipo D.

Occorre, allora, ricordare che l'atto amministrativo va qualificato anzitutto in base al suo effettivo e specifico contenuto, risalendo al potere concretamente esercitato dall'amministrazione, a prescindere dall'espressa qualificazione eventualmente

attribuitagli dall'autorità emanante (*ex multis*, C.d.S., sez. III, 24 luglio 2018, n. 4522; sez. III, 27 novembre 2014 n. 5877; sez. IV, 19 marzo 2015, n.1515; Ad. Pl. 23 gennaio 2003, n. 3).

Ed è bene rammentare anche che la riqualificazione d'ufficio del provvedimento gravato non può essere considerata una questione rilevata d'ufficio, ma costituisce una legittima deduzione che il giudice, tenuto alla qualificazione giuridica dei fatti portati alla sua attenzione, opera sulla base della semplice interpretazione testuale del provvedimento (cfr. C.d.S., sez. III, 26 luglio 2018, n. 4590; sez. III, 15 gennaio 2018, n. 165).

Tutte le censure che sono state rivolte al provvedimento ed alla sentenza di primo grado attraverso il prisma dei presupposti della revoca ex art. 21-*quinquies* della legge n. 241/90 risultano, allora, mal poste ed il T.A.R. ha, dunque, correttamente valorizzato, come argomento decisivo per il rigetto del primo motivo di ricorso, che la motivazione del provvedimento impugnato era consistita unicamente nella mancanza del titolo di proprietà dell'area *de qua* in capo al sig. Meinardi e che la sentenza della Corte d'appello, nel pronunciarsi sull'accertamento del diritto di proprietà respingendo la domanda proposta dal sig. Meinardi in primo grado, aveva finito per sconfessare inequivocabilmente la dichiarazione dal medesimo resa in sede di richiesta di autorizzazione per il transito, secondo la quale egli era proprietario dell'area in questione.

8. – Per queste ragioni, in conclusione, l'appello deve essere respinto.

9. – Le spese del presente grado di giudizio seguono la soccombenza, nella misura liquidata in dispositivo, in favore del Comune di Aosta, nulla dovendosi disporre per la parte non costituita.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna l'appellante alla rifusione delle spese del presente grado di giudizio in favore del Comune di Aosta, che liquida nella somma complessiva di € 2000,00 (duemila/00), oltre accessori di legge, nulla disponendo per l'altra parte, non costituita in giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 2 luglio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Fabio Taormina, Presidente

Giancarlo Luttazi, Consigliere

Italo Volpe, Consigliere

Francesco Frigida, Consigliere

Francesco Guarracino, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Francesco Guarracino

IL PRESIDENTE
Fabio Taormina

IL SEGRETARIO