

Pubblicato il 13/03/2023

**N. 04434/2023 REG.PROV.COLL.
N. 12092/2021 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 per il Lazio

(Sezione Seconda Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 12092 del 2021, proposto dalla società Taverna della Rocca – Ristorante Incannucciata di Camilli Severino & C. S.a.s., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Luca Giusti, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, viale Angelico 92;

contro

Agenzia del Demanio, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Comune di Tivoli, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dagli avv.ti Diana Scarpitti e Martina Ramondo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia:

- del provvedimento Prot. n. 37327 del 03 agosto 2021 emesso da Agenzia del Demanio, Direzione Regionale Lazio, nei confronti della Società "TAVERNA

DELLA ROCCA – RISTORANTE INCANNUCCIATA di Camilli Severino & C s.a.s.”, con oggetto Ordinanza ex art 823 del Codice Civile, notificato in data 05 agosto 2021;

- uguale provvedimento emesso da Agenzia del Demanio, Direzione Regionale Lazio, n.ro Prot. 9256 del 2021, in data 03 agosto 2021, nei confronti della Società “TAVERNA DELLA ROCCA – RISTORANTE INCANNUCCIATA di Camilli Severino & C s.a.s.”, con oggetto Ordinanza ex art 823 del Codice Civile, notificato in data 17 agosto 2021; entrambi con oggetto preteso “rilascio in via amministrativa di porzione di immobile asseritamente demaniale sito nel Comune di Tivoli, denominato ‘Stallone degli Estensi’, sito in Tivoli, Piazzale delle Nazioni Unite 17”;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell’Agenzia del Demanio e del Comune di Tivoli;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 14 febbraio 2023 la dott.ssa Roberta Mazzulla e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso tempestivamente notificato e depositato, corredato da corposa produzione documentale, la società ricorrente, esercente l’attività di ristorazione denominata “Ristorante Incannucciata”, ha impugnato i provvedimenti in epigrafe indicati con cui l’Agenzia del Demanio, ai sensi dell’art. 822 e 823 c.c., le ha ordinato il rilascio dell’immobile, vincolato ex D.M. 27.11.1985, appartenente al Demanio Pubblico dello Stato, ramo Storico Artistico, identificato al Catasto di Tivoli fabbricato foglio 55 part. 299, sub 3 graffato con part. 560 sub 1, terreno foglio 55 part. 299/parte, 300 e 800 - parte integrante del più ampio compendio immobiliare ubicato nel Comune di Tivoli, denominato “*Stallone degli Estensi?*” – in quanto dalla stessa detenuto *sine*

titolo, a decorrere dalla scadenza, non suscettibile di rinnovo, della concessione demaniale del 20.12.2002.

2. La ricorrente ha, dunque, contestato la legittimità del suddetto ordine di sgombero, all'uopo articolando i motivi di diritto appresso sintetizzati e raggruppati per censure omogenee.

- *“CARENZA DI LEGITTIMAZIONE PASSIVA DELLA Società “TAVERNA DELLA ROCCA – RISTORANTE INCANNUCCIATA di Camilli Severino & C. S.a.s.”.*

A) VIOLAZIONE DEL CONTRADDITTORIO (Artt. 3, 24, 11 Cost.), ECCESSO DI POTERE: ASSENZA DI MOTIVAZIONE; DIFETTO DI ISTRUTTORIA, STRARIPAMENTO DI POTERE; ERRORE DI FATTO. GRAVE SCORRETTEZZA E CONTRADDITTORIETA' DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA, VIOLAZIONE DI LEGGE E FALSA APPLICAZIONE DI NORME (PART. ARTT. 822 e 823 DEL CODICE CIVILE). MANCANZA DI UN VALIDO TITOLO ESECUTIVO. MANCANZA DI UN PREGRESSO GIUDIZIO DI COGNIZIONE”;

- *“B) VIOLAZIONE DI LEGGE (ART. 1325 e 1346 CODICE CIVILE E NORME CONNESSE) NULLITA' RADICALE DELLE CONCESSIONI STIPULATE TRA DEMANIO E TAVERNA DELLA ROCCA, E SITUAZIONE CREDITORIA DELLA RICORRENTE, CHE HA CONTINUATO A PAGARE FINO ALLO SFINIMENTO. B1) NULLITA' RADICALE PER VIOLAZIONE DELL'ART. 1325 E 1346 DEL CODICE CIVILE DELLA CONCESSIONE DEMANIO/TAVERNA DELLA ROCCA”;*

- *“C) ECCESSO DI POTERE: ABUSO DI POTERE – MANCANZA DELLA DIFFIDA – MANCANZA DEL PREVIO GIUDIZIO DI COGNIZIONE - ESISTENZA DI BEN TRE GIUDIZI DI ACCERTAMENTO, ANCHE SULL'INCERTEZZA DEI CONFINI”;*

- “D) VIOLAZIONE DI LEGGE (ART 3, 24 E 111 COSTITUZIONE). ECCESSO DI POTERE: SVIAMENTO DI POTERE, DIFETTO DI ISTRUTTORIA, TRAVISAMENTO ED ERRONEA VALUTAZIONE DEI FATTI; INOSSERVANZA DI CIRCOLARI; DISPARITÀ DI TRATTAMENTO. IL PROCEDIMENTO PER NULLITA' CONTRATTUALE DELLA CONCESSIONE E CREDITO RESTITUTORIO-RISARCITORIO DELLA RICORRENTE, R.G. 3100/2018”.

- “G) ECCESSO DI POTERE: VIOLAZIONE DEL PROCEDIMENTO; TRAVISAMENTO ED ERRONEA VALUTAZIONE DEI FATTI; DIFETTO DI ISTRUTTORIA; ILLOGICITÀ DELLA MOTIVAZIONE; IRRAGIONEVOLEZZA DELLA MOTIVAZIONE; INOSSERVANZA DI CIRCOLARI; DISPARITÀ DI TRATTAMENTO. VIOLAZIONE DELLE REGOLE DI OPPORTUNITÀ, CONVENIENZA E BUONA AMMINISTRAZIONE. LA DIFFIDA DELL'AVV. GIUSTI DOPO L'ILLEGITTIMO SOPRALLUOGO. VIOLAZIONE DI LEGGE E DEL DIRITTO DI DIFESA (Cost. artt. 3, 24, 111)”;

La società ricorrente sarebbe priva di legittimazione passiva in quanto, a decorrere dal 12.01.2018, non gestirebbe più alcuna attività di ristorazione presso i locali oggetto di sgombero. In ogni caso, il provvedimento di autotutela possessoria non avrebbe potuto essere adottato attesa la pendenza, innanzi al G.O., di giudizi aventi ad oggetto l'accertamento della titolarità del diritto di proprietà delle porzioni di immobile in contestazione in capo al Comune di Tivoli, all'Agenzia del Demanio, ovvero a privati. L'esercizio del potere avrebbe, semmai, dovuto essere preceduto dalla proposizione di un'ulteriore azione innanzi all'autorità giudiziaria ordinaria, finalizzata ad acclarare la proprietà pubblica dei locali in parola e, quindi, l'eventuale diritto dell'amministrazione al pagamento delle indennità richieste per l'asserita occupazione *sine titulo*.

L'ordine di rilascio - adottato in violazione delle garanzie partecipative, endo-procedimentali, della società ricorrente, la quale non avrebbe compiutamente preso parte all'ispezione demaniale prot. n. 8321 del 16.05.2016 - risentirebbe, in via derivata, dell'asserita nullità, per genericità dell'oggetto, della concessione demaniale registrata a Roma il 22 gennaio 2003.

- *“H) VIOLAZIONE DI LEGGE (ART. 823 C.C., 1168 C.C.; art. 97 Cost.; art. 1 Legge 241/1990; Legge 15/2005, partic. art. 6; D.L. n. 133/2014, conv. in L. 164/2014; art. 6 L. n. 124/2015). ECCESSO DI POTERE SVIAMENTO DI POTERE; FALSITÀ DEL PRESUPPOSTO; VIOLAZIONE DEL PROCEDIMENTO. DECORSO DELL'ANNO. NON ESERCITABILITÀ DELL'AUTOTUTELA EX ART 823 C.C. OLTRE L'ANNO O COMUNQUE UN TERMINE RAGIONEVOLE. LA “RIFORMA MADIA”*”;

L'autotutela possessoria sarebbe stata esercitata dall'Agenzia del Demanio entro un termine non ragionevole rispetto all'asserita scadenza della concessione demaniale (2008), con evidente frustrazione del legittimo affidamento maturato dall'istante.

3. L'Agenzia del Demanio ha resistito al gravame mediante articolate e documentate deduzioni difensive, chiedendone il rigetto.

4. Il Comune di Tivoli, costituitosi in giudizio, si è allineato sulla posizione dell'Agenzia del Demanio.

5. L'ordinanza cautelare di rigetto n. 697 dell'1.02.2022, adottata previa deliberazione dell'insussistenza del cd. *fumus boni iuris*, è stata riformata in appello avuto esclusivo riguardo al *periculum in mora*, connesso all'interruzione dell'attività di ristorazione.

6. La società ricorrente, con successive memorie, corredate da produzione documentale, ha specificato e ribadito le proprie ragioni, chiedendo, in subordine, la sospensione del presente giudizio, ai sensi dell'art. 295 c.p.c., in attesa della definizione dei numerosi procedimenti di accertamento pendenti

innanzi all'autorità giudiziaria ordinaria, aventi ad oggetto la proprietà pubblica ovvero privata dei locali in contestazione.

7. In occasione della pubblica udienza del 14 febbraio 2023, in vista della quale le parti hanno depositato memorie conclusive e di replica, la causa è stata trattenuta in decisione.

8. Preliminarmente, deve essere rigettata l'istanza di sospensione, ex art. 295 c.p.c.

9. Le ragioni di siffatto rigetto conseguono all'apprezzamento dell'infondatezza delle censure tese a contestare l'asserita incertezza circa la titolarità, in capo all'Agenzia del Demanio, dei locali in uso alla ricorrente, i quali, in sede di stipula della concessione, sarebbero stati indicati in modo generico.

10. In proposito, rileva il Collegio come sia stata la stessa società a richiedere all'Agenzia del Demanio la concessione dell'uso speciale dei locali in parola, così riconoscendo in capo a quest'ultima il potere di trasferirgliene la disponibilità.

Ciò trova conferma nel tenore di tutti i provvedimenti amministrativi e degli atti concessori fin qui adottati dall'Agenzia del Demanio su impulso dell'istante, sulla cui legittimazione passiva rispetto al potere amministrativo in contestazione, non è dato, per l'effetto, dubitare.

Ed invero, in sede di stipula della concessione demaniale, scaduta nel 2008 e non rinnovabile, sottoscritta in data 20.12.2002, il sig. Severino Camilli, quale socio accomandatario e legale rappresentante della Taverna della Rocca Ristorante "Incannucciata" di Camilli Severino & C. s.a.s., ha dichiarato:

- di avere la società occupato dall'1.5.1989 alcuni locali ubicati nell'immobile appartenente al demanio pubblico, ramo a.s.a., denominato Stallone degli Estensi in località Tivoli, distinto nel N.C.E.U. del Comune di Tivoli al Foglio 55, particella 299/parte;

- di avere successivamente chiesto, in data 2.07.2002, l'assenso per la concessione in uso dei locali in parola, previo versamento delle indennità di

occupazione pregresse, quantificate dall'Agenzia in € 34.974,87 (di cui 19.974,87 euro risultano versati contestualmente alla stipula).

La società ricorrente ha, dunque, acquisito, a richiesta, la disponibilità dei locali summenzionati, in forza della concessione del 20.12.2002, nella piena consapevolezza tanto del relativo carattere demaniale quanto della natura transitoria del relativo uso speciale, avente scadenza, non rinnovabile, fissata al 19.12.2008.

Ma c'è di più.

Risulta agli atti del giudizio che, in considerazione della declaratoria di interesse storico ed artistico, ex L. n. 1089/1939, dell'immobile denominato "Stallone degli Estensi", di proprietà dello Stato (cfr. D.M. 27.11.1985), la società ricorrente:

- mediante la predisposizione di idoneo "*elaborato grafico di progetto*", ha chiesto alla Soprintendenza per i Beni Ambientali ed Architettonici di essere autorizzata ad eseguire opere di manutenzione da quest'ultima ritenute, previo sopralluogo, compatibili con la tutela monumentale dell'immobile (autorizzazione prot. n. 9492 del 23.07.1990, in atti);

- sulla scorta del predetto nulla-osta dell'autorità tutoria dei vincoli, in data 6.08.1990, ha chiesto all'Intendente di Finanza l'autorizzazione ad eseguire gli interventi di manutenzione in questione, dichiarando espressamente che gli stessi avrebbero avuto ad oggetto il "*Complesso Demaniale detto "Stallone degli Estensi" e "Torrione Rocca Pia"*";

- in data 7.05.2022, in persona del sig. Camilli Severino, qualificatosi "*gestore del locale demaniale denominato "Stallone degli Estensi"*", ha trasmesso proprio all'Agenzia del Demanio "*il computo metrico estimativo relativo ai lavori indifferibili da realizzarsi nell'immobile in parola, significando che i lavori medesimi sono stati già approvati dalla competente Soprintendenza, come risulta dall'autorizzazione rilasciata il 7 febbraio 2002*" (cfr. nota prot. n. 6797 del 7.05.2002, in atti).

11. Il tenore dei provvedimenti amministrativi e concessori sopra menzionati, in uno alle istanze autorizzative presentate nel tempo, corredate da

planimetrie, progetti e computi metrici, comprova, ad avviso del Collegio, la piena consapevolezza della società ricorrente circa la natura demaniale di locali in contestazione, dei quali ha acquisito la disponibilità in forza di una concessione, la cui scadenza legittima il relativo concedente - Agenzia del Demanio - a rientrarne in possesso.

Peraltro, l'assenza di qualsivoglia incertezza, nella comune volontà delle parti, di quali fossero "fisicamente" i locali specificamente richiesti ed affidati in "uso speciale" all'istante determina, per un verso, la piena validità della relativa concessione e, per altro verso, l'obbligo della concessionaria, di rilasciarli in considerazione della sopravvenuta scadenza del titolo in forza del quale la stessa li ha, fin qui, detenuti *sine titulo*.

11.1 Da quanto sopra consegue il rigetto dell'istanza di sospensione del presente giudizio, motivata in ragione della pendenza, innanzi all'autorità giudiziaria civile, di plurimi procedimenti la cui definizione, a ben vedere, non condiziona affatto l'odierna controversia, rispetto alla quale il g.a. ha giurisdizione esclusiva, ai sensi dell'133 comma 1, lett. b) c.p.a.

12. Il potere di autotutela esecutiva, ex art. 823 comma II c.c., di cui l'ordinanza prot. 9256 del 03.08.2021 costituisce espressione, appare, inoltre, scevro dagli ulteriori vizi di legittimità dedotti in ricorso.

Quanto alla censura relativa alla pretermissione delle garanzie partecipative, la stessa trova smentita nel tenore del verbale ricognitivo degli esiti del sopralluogo dell'1.07.2021, svolto dall'Agenzia del Demanio unitamente alla Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per l'Area Metropolitana di Roma, al Comune di Tivoli Settore VI – Urbanistica, Settore VII – Ufficio Patrimonio, Settore VIII LL.PP. ed alla Polizia Locale, alla presenza, *in loco*, del rappresentante legale della società ricorrente, sig. Camilli Severino e del relativo tecnico di fiducia.

12.1 Quanto poi alla dedotta lesione dell'affidamento asseritamente maturato nel lasso temporale intercorso tra la scadenza della concessione (2008) e l'adozione del provvedimento impugnato (2021), ritiene il Collegio che, a

fronte dell'espressa previsione circa la non rinnovabilità del termine di durata dell'uso speciale attribuito all'istante (cfr. artt. 9 e 10 della concessione), quest'ultima non possa dirsi titolare di alcun affidamento meritevole di tutela secondo l'ordinamento giuridico.

Ed invero, l'intervenuta risoluzione del rapporto concessorio, rendendo *sine titulo* la perdurante occupazione dei locali da parte della ricorrente, ha legittimato la p.a. ad intervenire in via autoritativa al fine di rientrarne in possesso e ciò a prescindere dall'iniziale tolleranza in merito all'occupazione abusiva, non radicando simile contegno alcuna posizione di diritto o di interesse legittimo in capo all'occupante (cfr. T.A.R. Friuli-Venezia, Giulia Trieste, sez. I, 08/04/2022, n. 184; T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 06/04/2022, n. 4001; Consiglio di Stato sez. V, 26 settembre 2013, n. 4775; Consiglio di Stato sez. V, 22 novembre 2005, n. 6489; T.A.R. Napoli, Campania, sez. II, 27 febbraio 2020, n. 895).

13. In conclusione, il ricorso è infondato e, come tale, deve essere rigettato.

14. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna parte ricorrente al pagamento in favore dell'Agenzia del Demanio e del Comune di Tivoli della complessiva somma di € 2.500,00 ciascuno, a titolo di spese di lite, oltre rimborso forfettario, IVA e CPA, come per legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 febbraio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Donatella Scala, Presidente

Mario Alberto di Nezza, Consigliere

Roberta Mazzulla, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Roberta Mazzulla

IL PRESIDENTE
Donatella Scala

IL SEGRETARIO