

Publicato il 19/11/2018

N. 06488/2018REG.PROV.COLL.  
N. 03333/2016 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 Quarta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

Sul ricorso numero di registro generale 3333 del 2016, proposto dalla società I.T.I. s.p.a, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Simonetta Rottin e Federica Scafarelli, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Federica Scafarelli in Roma, via G.Borsi n. 4;

*contro*

L'Agenzia del Demanio - Direzione Regionale Veneto, in persona del Direttore *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

*nei confronti*

L'Agenzia Demanio - Direzione Generale, in persona del Direttore *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

La Regione Veneto; il Consorzio Bonifica del Veneto Orientale (già Consorzio di Bonifica Pianura Veneta Livenza e Tagliamento) e la signora Spatuzza Paola, non costituiti in giudizio;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Prima) n. 26/2016, resa tra le parti, concernente ottemperanza alla sentenza n.1198/2014 del Tar per il Veneto, Venezia, Sezione Prima e reclamo avverso il provvedimento del Commissario *ad acta*.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Agenda del Demanio (Direzione centrale e Direzione regionale);

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 8 novembre 2018 il consigliere Daniela Di Carlo e uditi per le parti gli avvocati Rottin e Scaffarelli e l'avvocato dello Stato Caselli;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1. La controversia riguarda l'azione proposta dalla società I.T.I. s.p.a. per la riforma della sentenza del T.a.r. per il Veneto, Venezia, Sezione Prima, n. 26 del 19 gennaio 2016, resa sul reclamo per l'ottemperanza ai sensi dell'art. 114, comma 6, del c.p.a., della sentenza del medesimo T.a.r. n. 1198/2014.

1.1. La vicenda contenziosa ha origine dall'inerzia serbata dall'Agenda del Demanio – Direzione regionale di Venezia nel dare riscontro alla richiesta, avanzata dalla società I.T.I. in data 26 agosto 2013, di sdemanializzazione –ai fini dell'eventuale successivo acquisto- di un tratto di canale consortile dismesso e ricadente all'interno del complesso edilizio identificato come macrolotto E del P.I.R.U.E.A. di Bibione (tratto di canale già oggetto di concessione trentennale in favore della medesima società istante).

1.2. Il T.a.r. per il Veneto, nel giudizio avverso il silenzio instaurato dalla società istante ai sensi dell'art. 117 del c.p.a., con la richiamata sentenza n. 1198 del 2014, aveva:

- a) accertato la mancata conclusione del procedimento mediante l'adozione di un provvedimento espresso entro il termine di trenta giorni dal ricevimento della domanda, in violazione dell'art. 2 della legge n. 241/1990;
- b) dichiarato l'illegittimità del comportamento inerte tenuto dall'Agenzia del Demanio e l'obbligo della medesima di adottare una decisione definitiva entro il termine di trenta giorni decorrente dalla comunicazione o, se a questa anteriore, dalla notificazione della presente decisione;
- c) nel caso di decorso di tale termine senza l'adempimento di quanto prescritto, stabilito che, a richiesta della parte interessata, il Prefetto di Venezia –o funzionario delegato- provvederà, nella veste di Commissario *ad acta*, nel termine di ulteriori novanta giorni, a tutto quanto necessario per la piena ottemperanza del presente giudicato, anche previa rimozione e/o sostituzione degli atti eventualmente adottati medio tempore dall'Amministrazione;
- d) condannato l'Agenzia del Demanio al pagamento delle spese processuali (€ 1000,00), alla restituzione del contributo unificato anticipato e al pagamento del compenso per l'eventuale attività svolta dal Commissario (€ 1.000,00).

1.3. Attesa la persistenza dell'inazione dell'Agenzia, la società ha richiesto l'intervento del Commissario *ad acta*, che, nominato nella persona del Vice Prefetto di Venezia, ha provveduto ad indire la conferenza di servizi per l'esame dell'istanza del privato.

1.4. Alla Conferenza hanno partecipato la società interessata, il Consorzio di Bonifica del Veneto orientale e la Direzione regionale dell'Agenzia del Demanio: non è stata invitata a partecipare, invece, malgrado le rimostranze del privato, la Direzione centrale dell'Agenzia del Demanio.

1.5. La conferenza di servizi si è conclusa con l'adozione di un parere endo-procedimentale recante il contestuale invito, alla Direzione centrale del Demanio, ad assumere il provvedimento conclusivo sull'istanza del privato.

1.6. Ad avviso della società I.T.I., l'attività compiuta dal Commissario *ad acta* (avverso la quale è stato proposto reclamo il 25 settembre 2015) non è stata

idonea a portare ad esecuzione l'incarico ricevuto, restando –il giudicato contenuto nella sentenza n. 1198/2014- sostanzialmente inottemperato.

2. Il T.a.r. per il Veneto, con la sentenza n. 26 del 2016, ha respinto il reclamo proposta dalla società e ha compensato integralmente tra le parti le spese di lite.

3. La società I.T.I. ha appellato la sentenza deducendo i seguenti motivi:

3.1. *“Erroneità della sentenza per travisamento dei contenuti della pronuncia n. 1198/2014”.*

Assume che il Commissario ad acta, una volta insediato, avrebbe dovuto sostituirsi, entro il termine stabilito dal giudice, all'Amministrazione rimaste inerte esercitandone i relativi poteri e adottando l'atto conclusivo sull'istanza del privato, e non già invece –come di fatto avvenuto- consentire che la conferenza di servizi si concludesse con un parere di sdemanializzazione reso dalla Direzione regionale dell'Agenzia del Demanio e diretto alla Direzione centrale della medesima Agenzia, affinché quest'ultima adottasse poi l'atto conclusivo.

3.2. *“Erroneità della sentenza per violazione e/o falsa applicazione degli artt. 2 della legge n. 241/1990 e 31 c.p.a. per travisamento nonché per contraddittorietà della motivazione”.*

Critica il ragionamento logico-giuridico seguito dal giudice di prime cure nella parte in cui non ha ravvisato, nell'anzidetto *modus procedendi* del Commissario *ad acta*, una sostanziale inottemperanza all'ordine dato, reputando legittimo questo primo segmento dell'attività amministrativa posta in essere dalla Direzione regionale del Demanio (il parere di sdemanializzazione) rispetto all'ulteriore e futuro esercizio del potere da parte di quella (la Direzione centrale del Demanio) competente per l'adozione dell'atto finale (di accoglimento o di diniego dell'istanza del privato).

3.3. *“Violazione dell'art. 112 c.p.c. -applicabile al processo amministrativo in forza del disposto di cui all'art. 39 del c.p.a.- per omessa pronuncia”.*

Assume che il primo giudice ha omesso di pronunciarsi su uno dei motivi dedotti in sede di reclamo, e precisamente su quello concernente l'irragionevolezza del comportamento tenuto dal Commissario ad acta che, malgrado le istanze del privato, non aveva reputato utile invitare a partecipare alla conferenza di servizi proprio l'Autorità ritenuta competente ad adottare l'atto finale (la Direzione centrale del Demanio), consentendo così che tutta l'attività procedimentale svolta esitasse nella adozione di un mero parere da parte della Direzione regionale del Demanio, privo di volontà provvedimentale a rilevanza esterna.

4. Si sono costituiti l'Ufficio territoriale del Governo di Venezia, l'Agenzia del Demanio – Direzione centrale e l'Agenzia del Demanio – Direzione regionale chiedendo la reiezione dell'avverso appello.

5. La società appellante ha depositato la memoria integrativa di cui all'art. 73, c.p.a..

6. All'udienza camerale dell'8 novembre 2018 la causa è stata discussa e riservata dal Collegio in decisione.

7. L'appello è fondato.

7.1. La sentenza del T.a.r. Veneto n. 1198 del 2014 ha così testualmente disposto “... *va pertanto dichiarata l'illegittimità del comportamento inerte tenuto dall'Agenzia del Demanio sulla richiesta in questione, con relativa declaratoria dell'obbligo di adottare una decisione definitiva entro un termine che si ritiene congruo fissare in giorni 30 (trenta) decorrente dalla comunicazione o, se a questa anteriore, dalla notificazione della presente decisione; nel caso di decorso di tale termine senza l'adempimento di quanto prescritto, a richiesta di parte interessata il Prefetto di Venezia – o funzionario delegato provvederà, nella veste di Commissario ad acta di questo Tribunale, nel termine di ulteriori 90 (novanta) giorni, a tutto quanto necessario per la piena ottemperanza del presente giudicato, anche previa rimozione e/o sostituzione degli atti eventualmente adottati medio tempore dall'Amministrazione. Il Commissario potrà accedere agli atti dei vari Uffici avvalendosi degli apparati burocratici dell'intimata Amministrazione, ai cui titolari è fatto espresso obbligo di garantire la massima collaborazione?*”.

7.2. Il suddetto *decisum* contiene:

- a) l'ordine di adottare un provvedimento espresso che sia idoneo a concludere in modo definitivo il procedimento amministrativo iniziato ad istanza della parte privata;
- b) l'identificazione del soggetto tenuto a porre in essere l'attività necessaria (l'Agenzia del Demanio), restando perciò irrilevante l'eventuale articolazione o ripartizione interna degli uffici o delle competenze;
- c) la fissazione del termine entro il quale detta attività avrebbe dovuto essere svolta (trenta giorni, pari al termine previsto per l'ordinaria conclusione dei procedimenti amministrativi ai sensi dell'art. 2 della legge n. 241/1990);
- d) per il caso di ulteriore inerzia, la nomina del Commissario *ad acta*; il conferimento al medesimo dei poteri sostitutivi (“*tutto quanto necessario per la piena ottemperanza del presente giudicato, anche previa rimozione e/o sostituzione degli atti eventualmente adottati medio tempore dall'Amministrazione*”); la fissazione di un termine per provvedere, questa volta più ampio (novanta giorni).

7.3. Tenuto conto delle modalità e dell'esito che ha sortito la conferenza di servizi (alla stessa non è stata invitata a partecipare proprio l'autorità che sarebbe stata competente ad adottare l'atto finale e tutta l'attività si è risolta nella espressione di un mero parere endoprocedimentale), va affermata – contrariamente a quanto ritenuto dal giudice di prime cure- la sostanziale non esecuzione del *decisum* da parte dello stesso Commissario *ad acta*.

Sul medesimo, gravava l'obbligo di porre in essere tutta l'attività necessaria per potere addivenire ad una conclusione definitiva (nel senso dell'accoglimento ovvero in quello del diniego) del procedimento iniziato su domanda del privato.

7.4. Resta indifferente, rispetto alla posizione soggettiva del privato, l'individuazione in concreto del soggetto competente (per legge) ad adottare il provvedimento finale, rientrando –tale aspetto- nei poteri di esecuzione del Commissario *ad acta*, il quale avrebbe dovuto previamente prendere contezza del contenuto della domanda del privato (l'istanza di sdemanializzazione), poi

individuare l'autorità competente a pronunciarsi sull'istanza medesima e, infine, assumerne in via sostitutiva i relativi poteri.

A tanto, infatti, il Commissario era stato autorizzato dal giudice con la sentenza n. 1198 del 2014.

Ciò, certamente, non è stato fatto dal Commissario, il quale ha ommesso di esercitare proprio i poteri sostitutivi (di legge) che gli erano stati conferiti col *decisum* da portare ad esecuzione.

7.5. Pertanto, in accoglimento dell'appello, va riaffermato il potere/dovere del Commissario *ad acta* di portare ad esatta esecuzione l'ordine impartito, sostituendosi in tutto e per tutto all'Autorità competente ad adottare l'atto finale conclusivo del procedimento, e ciò nel termine di novanta giorni dalla comunicazione della presente sentenza in via amministrativa o, se anteriore, dalla notificazione a cura della parte interessata.

8. Le spese del doppio grado possono essere compensate in ragione della complessità delle questioni trattate, mentre soccombente, ai fini della restituzione del contributo unificato, è l'Agenzia del Demanio – Direzione Centrale.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi di cui in parte motiva.

Compensa tra le parti le spese del doppio grado.

Pone a carico dell'Agenzia del Demanio – Direzione Centrale la restituzione del contributo unificato.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 novembre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Antonino Anastasi, Presidente

Raffaele Greco, Consigliere

Fabio Taormina, Consigliere

Daniela Di Carlo, Consigliere, Estensore

Alessandro Verrico, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Daniela Di Carlo**

**IL PRESIDENTE**  
**Antonino Anastasi**

IL SEGRETARIO