

Publicato il 16/03/2023

N. 00236/2023 REG.PROV.COLL.
N. 00559/2022 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 la Lombardia

sezione staccata di Brescia (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 559 del 2022, proposto da Comune di Zone, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Domenico Bezzi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Regione Lombardia, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Antonella Farite, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso lo studio dell'avv. Diana Della Vedova in Brescia, via Cavallotti 7;

per l'annullamento

- del provvedimento dell'8 aprile 2022, con cui la Regione ha respinto la richiesta di sgravio da uso civico sui mappali di proprietà comunale n. 4138 (mq 255) e n. 4140 (mq 1700), ottenuti dai frazionamenti dei mapp. 3884 foglio 1, ex mapp. n. 1734 e mappale 1763 foglio 1,
- della nota ricevuta il 12 maggio 2022, con cui la Regione ha confermato il precedente provvedimento dell'08 aprile 2022;

- di ogni atto presupposto e conseguente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Lombardia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 febbraio 2023 il dott. Ariberto Sabino Limongelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con ricorso notificato il 1° giugno 2022 e ritualmente depositato, il Comune di Zone (BS) ha impugnato il provvedimento in data 8 aprile 2022 con cui la Regione Lombardia ha respinto l'istanza presentata dal Comune ricorrente in data 28 marzo 2022 volta a conseguire lo sgravio dall'uso civico di alcuni terreni di proprietà comunale, e segnatamente dei mappali n. 4138 e n. 4140 ottenuti dai frazionamenti dei mappali 3884 foglio 1, ex mappale n. 1734 e mappale 1763 foglio 1; usi civici gravanti per una estensione di mq 255 sul mappale 4138 e per mq 1.700 sul mappale 4140. Con il ricorso è stata impugnata anche la nota ricevuta in data 12 maggio 2022 con cui la Regione Lombardia ha riscontrato la richiesta di chiarimenti formulata dall'amministrazione comunale a seguito del succitato provvedimento, confermando il contenuto di quest'ultimo.

A fondamento del diniego di sgravio, la Regione ha osservato che “non vi sono i presupposti di legge per procedere allo sgravio, poiché: (i) il PGT del Comune di Zone non prevede il mutamento di destinazione delle aree oggetto di uso civico; (ii) le opere di pubblica utilità non riguardano il terreno gravato da uso civico, bensì solo la destinazione dell'indennizzo derivante dall'eventuale alienazione”.

1.1. Ha premesso il Comune:

- che la richiesta di sgravio dall'uso civico attualmente gravante sui due mappali di proprietà comunale è stata determinata dalla volontà del Comune

di Zone (piccolo comune montano della provincia di Brescia con una popolazione di circa 1.000 abitanti, costituita in prevalenza da anziani) di alienare quattro cascine di proprietà comunale, con le relative aree pertinentziali, al fine di finanziare con il ricavato la costruzione di una struttura socio assistenziale per anziani (al momento assente sul territorio comunale), il cui progetto esecutivo è stato già approvato dall'amministrazione e incluso nella programmazione comunale;

- che, peraltro, le aree pertinentziali a due di dette cascine, di estensione pari rispettivamente a 20.500 mq circa e 186.000 mq circa, risultano gravate in minima parte da usi civici, per una estensione di mq 255 (quanto al mappale 4138) e mq 1.700 (quanto al mappale n. 4140);

- che tali usi civici, di incidenza già minima rispetto alle aree pertinentziali di cui fanno parte, avrebbero una incidenza addirittura irrisoria rispetto all'entità complessiva degli usi civici presenti sul territorio comunale, ammontanti a circa 14 milioni di mq;

- che, nondimeno, all'esito di una lunga interlocuzione con l'amministrazione regionale, quest'ultima ha adottato gli atti impugnati con cui ha denegato l'istanza di sgravio dagli usi civici, con l'anzidetta motivazione.

1.2. Tanto premesso, il Comune ricorrente ha articolato un unico motivo di ricorso, con cui ha dedotto vizi di violazione di legge e di eccesso di potere sotto plurimi profili; in particolare:

(i) in relazione al primo capo di motivazione degli atti impugnati (*"il PGT del Comune di Zone non prevede il mutamento di destinazione delle aree oggetto di uso civico"*), il Comune ha sostenuto:

- che il PGT del Comune di Zone già consentirebbe, per le edificazioni esistenti in zona agricola o agrosilvopastorale appositamente individuate, e le relative aree di pertinenza, una destinazione d'uso differente da quella agricola o agrosilvopastorale; ha richiamato, al riguardo, la relazione elaborata dal redattore del PGT, prodotta sub doc. 19; sarebbe pertanto possibile modificare la destinazione d'uso delle aree oggetto di uso civico in quanto

pertinenze delle cascine a cui sono correlate (a loro volta suscettibili di tale modifica);

- che, peraltro, anche in mancanza di tale previsione, il mutamento di destinazione d'uso potrebbe comunque avvenire dopo lo sgravio dall'uso civico, in sede di approvazione del piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari, dal momento che, ai sensi dell'art. 95 bis, co.2, della L.R. n.12 del 2005, la delibera di approvazione del piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari implica *ex lege* l'effetto di variante urbanistica in relazione alle destinazioni d'uso incompatibili;

(ii) in relazione al secondo capo di motivazione (*“le opere di pubblica utilità non riguardano il terreno gravato da uso civico, bensì solo la destinazione dell'indennizzo derivante dall'eventuale alienazione”*):

- il Comune ha lamentato che la Regione abbia predicato l'esistenza di una necessaria connessione diretta tra le aree oggetto di affrancazione e quelle sulle quali è prevista la realizzazione dell'opera pubblica, laddove invece la normativa di settore consentirebbe di affermare anche la possibilità di una connessione solo indiretta, ovvero sia la possibilità di impiegare l'indennizzo derivante dall'affrancazione per la realizzazione dell'opera pubblica di aree diverse da quelle affrancate;

- ciò si desumerebbe dalla legge statale di riferimento, ossia la L. n. 1766 del 1927, il cui articolo 24 comma 2 prevede che “Il capitale di affrancazione dei canoni per effetto di liquidazione di diritti (...)” deve essere “destinato, in caso di bisogno, ad opere permanenti di interesse generale della popolazione”, senza richiedere che dette opere permanenti debbano essere allocate sui terreni affrancati;

(iii) i provvedimenti impugnati sarebbero altresì affetti da sviamento di potere, dal momento che gli stessi sarebbero stati determinati da esigenze di “tutela ambientale” delle aree in questione (come affermato dalla Direzione Agricoltura della Regione in una email di chiarimenti del 3 dicembre 2021), che invece sarebbero totalmente estranee alle finalità degli usi civici, destinati

a soddisfare bisogni di vita della popolazione; sotto questo profilo, se l'amministrazione non fosse stata fuorviata dalla volontà sviata di tutelare l'ambiente, avrebbe agevolmente accertato che nessun cittadino di Zone trae un neppur parziale sostentamento dai due mappali *de quibus*;

(iv) i provvedimenti sarebbero contraddittori nella misura in cui, imponendo l'allocazione delle opere pubbliche nelle stesse aree comunali oggetto di affrancazione, renderebbero sostanzialmente impossibile qualunque alienazione dei terreni medesimi;

(v) i provvedimenti sarebbero altresì affetti da difetto di proporzionalità, considerata l'estensione esigua dei mappali gravati da usi civici (circa 2.000 mq) sia rispetto alla complessiva estensione dei terreni oggetto di alienazione, sia soprattutto rispetto alla complessiva estensione degli usi civici sull'intero territorio comunale (circa 14 milioni di mq);

(vi) ci sarebbe infine anche un profilo di disparità di trattamento rispetto ai criteri seguiti dalla Provincia di Sondrio (unica provincia sul territorio regionale autorizzata per legge ad affrancare usi civici) nell'affrancazione degli usi civici gravanti sui terreni inclusi nel proprio ambito territoriale in funzione della realizzazione di opere pubbliche allocate *aliunde*.

2. La Regione Lombardia si è costituita in giudizio depositando documentazione e resistendo al gravame con memoria difensiva, eccependo preliminarmente il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo in favore del Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici in Lombardia, essendo quest'ultimo tuttora competente, pur dopo il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in materia di liquidazione degli usi civici, a decidere "tutte le controversie circa la esistenza, la natura e la estensione dei diritti suddetti", alla luce di quanto previsto dall'art. 29 della L. n. 1766 del 1927. In subordine, nel merito, la Regione ha contestato la fondatezza del ricorso e ne ha chiesto il rigetto con articolate deduzioni.

3. All'udienza camerale del 13 luglio 2022, la parte ricorrente ha dichiarato di rinunciare alla domanda cautelare e il Collegio ne ha preso atto con ordinanza

compensando le spese della fase.

4. In prossimità dell'udienza di merito, le parti hanno depositato memorie conclusive (entrambe) e di replica (la ricorrente).

4.1. In particolare, la difesa regionale ha eccepito l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse alla luce delle nuove previsioni introdotte in materia dalla L.R. n. 33 del 28 dicembre 2022, in vigore dal 30 dicembre 2022, con la quale l'intera disciplina degli usi civici è stata ricondotta al regime vincolistico e conservativo di cui al d. lgs. 42/2004, in quanto beni di valenza paesistica e ambientale, e si è stabilito, con norma di carattere transitorio, che i procedimenti in corso "si concludono con un provvedimento che ne dichiara l'improcedibilità a seguito delle nuove disposizioni..."; ne conseguirebbe che un eventuale accoglimento del ricorso non produrrebbe alcuna utilità per il Comune ricorrente, dal momento che la regione dovrebbe comunque rieditare il proprio potere alla luce dello *ius superveniens*, dichiarando l'improcedibilità dell'istanza per espresso vincolo di legge.

4.2. Nella propria memoria di replica, la difesa di parte ricorrente ha ribadito invece la persistenza dell'interesse alla decisione del ricorso – anche solo a fini risarcitori - soprattutto ai fini della riattivazione del procedimento amministrativo, che come unica novità contemplerebbe il necessario coinvolgimento della Soprintendenza, atteso il vincolo paesaggistico oggi gravante sulla aree in questione; vincolo che peraltro sicuramente non sarebbe ostativo alla alienazione delle aree, tenuto conto che la disciplina urbanistica comunque prevede il mutamento della destinazione d'uso solo per le cascine e non per le aree pertinenziali, che quindi non sarebbero pregiudicate.

5. All'udienza pubblica del 22 febbraio 2023, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. L'eccezione di difetto di giurisdizione formulata dalla difesa regionale è infondata.

La giurisdizione del Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici sussiste soltanto in relazione alle controversie concernenti “la esistenza, la natura e la estensione dei diritti suddetti”, secondo quanto previsto dall’art. 29 comma 2 della L. n. 1766 del 1927.

Nel caso di specie non si discute di tali profili, non essendo contestata né l’esistenza degli usi civici né la loro natura né la loro estensione; ciò di cui si discute è se sussistano o meno i presupposti per procedere alla loro liquidazione in base alla normativa applicabile, ma tali profili sono estranei alla giurisdizione residuale prevista dalla legge in capo al Commissario regionale.

2. Passando quindi all’esame del ricorso, ritiene il Collegio che sia fondata l’eccezione di improcedibilità del gravame per sopravvenuto difetto di interesse formulato dalla difesa regionale nella memoria conclusiva.

2.1. Va osservato, al riguardo, che forma oggetto del presente giudizio il provvedimento con cui la Regione Lombardia ha respinto l’istanza del Comune ricorrente volta a conseguire l’autorizzazione allo sgravio dall’uso civico di alcuni terreni di proprietà comunale, finalizzato alla successiva alienazione dei medesimi per destinarne il ricavato alla realizzazione di una struttura residenziale per anziani. Il provvedimento è stato adottato in espressa applicazione dell’art. 167 della L.R. 5 dicembre 2008 n. 31, nel testo all’epoca vigente, ritenendo insussistenti entrambi le condizioni previste dalla norma in via alternativa ai fini dell’autorizzazione alla alienazione o al mutamento di destinazione dei beni d’uso civico, vale a dire (i) la previsione negli strumenti urbanistici generali della possibilità di una diversa destinazione dei beni stessi, ovvero (ii) l’esistenza di una connessione tra lo sgravio dall’uso civico e la realizzazione di interventi di pubblica utilità.

2.2. Nel presente giudizio, la ricorrente lamenta l’illegittimità dell’atto impugnato, proclamando la sussistenza di entrambe le condizioni richieste dal citato articolo 167 L.R. n. 31/2008 ai fini dell’alienazione o del mutamento di destinazione d’uso di aree gravate da usi civici. Senonchè, nelle more del

giudizio la predetta normativa regionale è stata abrogata con l'entrata in vigore, a far data dal 30 dicembre 2022, della L.R.28 dicembre 2022 n. 33 (“Disposizioni per l’attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell’art. 9-ter della L.R. 31 marzo 1978 n. 34”). In particolare, l’art. 6 comma 1 della nuova legge regionale ha sostituito gli articoli da 165 a 167 della L.R. 5 dicembre 2008, n. 31 con nuove disposizioni dal contenuto profondamente innovativo.

2.3. Per ciò che rileva ai fini del presente giudizio, l’art. 165 comma 2 L.R. n. 31/2008, nel testo riformulato dalla novella di cui alla L.R. n. 33/2022, prevede attualmente che *“Le aree gravate da usi civici sono assoggettate alle disposizioni del Titolo I della Parte Terza del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell’articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) al quale si rinvia”*, ossia, in sostanza, alle disposizioni relative alla tutela e valorizzazione dei beni paesaggistici. A sua volta, l’art. 167 comma 2 della L.R. n. 31/2008, nel testo riformulato dalla novella di cui alla L.R. n. 33/2022, prevede che *“I procedimenti relativi a richieste di alienazioni, mutamenti di destinazione, scioglimento delle promiscuità, liquidazioni, legittimazioni e regolarizzazioni in corso alla data di cui al comma 1 (30 dicembre 2022, n.d.r.) si concludono con un provvedimento che ne dichiara l’improcedibilità a seguito delle nuove disposizioni”*.

2.4. In sostanza, in forza delle nuove previsioni normative regionali, a far data dal 30 dicembre 2022 le aree gravate da usi civici incluse all’interno del territorio della regione Lombardia sono state assoggettate per legge a vincolo paesaggistico, e, conseguentemente, all’osservanza della disciplina dettata dal legislatore statale per i beni paesaggistici con il d. lgs. n. 427/2004, stante l’esclusiva competenza statale di cui all’art. 117 comma 2 lett. s) Cost. in materia di tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali. Si è così passati da una normativa ispirata da una posizione di disfavore verso gli assetti fondiari collettivi (e che quindi consentiva, a certe condizioni, la liquidazione degli usi civici), “all’introduzione di disposizioni orientate alla prevalente esigenza di salvaguardia dell’ambiente, del paesaggio e del

patrimonio storico e culturale del Paese, con conseguente restringimento degli spazi entro i quali può muoversi il legislatore regionale fino al loro azzeramento” (così la relazione illustrativa del progetto di legge regionale).

2.5. Dall'imposizione ex lege del vincolo paesaggistico discende, conseguentemente, “l'assoggettamento degli usi civici alle “prescrizioni d'uso” che devono essere contenute nel piano paesaggistico regionale ai sensi dell'art. 143, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 42/2004, unitamente alla ricognizione delle aree su cui insistono e alla loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea”. Per effetto dunque della sottoposizione delle aree regionali gravate da usi civici a vincolo paesaggistico, queste ultime dovranno essere oggetto, previamente, di specifica ricognizione e delimitazione nell'ambito del piano paesistico regionale, eventualmente di concerto con il competente Ministero, e quindi essere disciplinate dal piano paesistico regionale mediante “specifiche normative d'uso” e “prescrizioni” orientate alla loro conservazione, alla loro riqualificazione e alla salvaguardia delle loro caratteristiche paesaggistiche, secondo quanto previsto dagli artt. 135 e 143 d. lgs. n. 42/2004. Successivamente, eventuali interventi sulle medesime aree da parte dei rispettivi proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo saranno sottoposti a preventiva autorizzazione paesaggistica rilasciata dalla regione o dagli enti delegati previo parere della competente Soprintendenza, ai sensi dell'art. 146 dello stesso Testo Unico, nel rispetto delle normative d'uso e delle prescrizioni previste nel piano paesistico regionale, e quindi dei valori paesaggistici oggetto di protezione.

2.6. In definitiva, con l'introduzione della nuova normativa regionale, ispirata alle finalità conservative proprie della tutela dei beni paesaggistici e ambientali, l'istituto dello sgravio dall'uso civico di cui al previgente art. 167 L.R. 3172008, è stato abrogato, tant'è che la norma è stata integralmente riformulata con la previsione anzidetta secondo cui “*I procedimenti relativi a richieste di alienazioni, mutamenti di destinazione, scioglimento delle promiscuità, liquidazioni, legittimazioni e regolarizzazioni in corso alla data di cui al comma 1 (30*

dicembre 2022, n.d.r.) si concludono con un provvedimento che ne dichiara l'improcedibilità a seguito delle nuove disposizioni"; il che si giustifica, appunto, in relazione al nuovo regime vincolistico e conservativo che afferisce ai beni in questione e che ne ha determinato l'assoggettamento alla disciplina statale di cui al d. lgs. 42/2004, nei sensi e per gli effetti sopra precisati.

3. Ciò posto, vanno considerati i riflessi della normativa sopravvenuta sul giudizio in esame e sulla persistenza dell'interesse del Comune ricorrente ad ottenere l'annullamento del provvedimento impugnato. Ritiene il Collegio che tale interesse sia venuto meno, per fatto oggettivo. Va considerato, infatti, che il provvedimento impugnato è un diniego di autorizzazione, sicchè un ipotetico accoglimento del ricorso, con il conseguente annullamento del provvedimento impugnato, non attribuirebbe direttamente all'ente ricorrente il bene della vita, rappresentato dallo sgravio dei mappali in questione dall'uso civico, ma produrrebbe, secondo principi generali, esclusivamente l'obbligo conformativo dell'amministrazione regionale di rieditare il proprio potere tenendo conto delle statuizioni giurisdizionali ma anche, in virtù del principio *tempus regit actum*, della normativa sopravvenuta; la quale, avendo assoggettato i beni gravati da uso civico a vincolo paesaggistico, non prevede più la facoltà degli uffici regionali di autorizzare lo sgravio dell'uso civico, ma al contrario, l'obbligo degli stessi di dichiarare i relativi procedimenti ancora in corso improcedibili a seguito delle nuove disposizioni regionali che hanno ricondotto i beni in questione alla disciplina vincolistica e conservativa di cui al d. lgs. 42/2004, nei sensi e per gli effetti sopra precisati.

4. Alla luce di tali considerazioni, il ricorso va pertanto dichiarato improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse.

5. Sussistono, peraltro, giusti motivi per disporre l'integrale compensazione tra le parti delle spese di lite, attesa la novità delle questioni esaminate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in

epigrafe proposto, lo dichiara improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse.

Spese di lite compensate.

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

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 22 febbraio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Angelo Gabbricci, Presidente

Ariberto Sabino Limongelli, Consigliere, Estensore

Luca Pavia, Referendario

L'ESTENSORE
Ariberto Sabino Limongelli

IL PRESIDENTE
Angelo Gabbricci

IL SEGRETARIO