

Pubblicato il 14/07/2020

N. 00472/2020 REG.PROV.COLL.
N. 00500/2019 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 Piemonte

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 500 del 2019, proposto da Sipre S.a.s. di Genre Gabriele & C., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Claudio Demaria, Massimo Longo e Andrea Porro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Crissolo, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonella Lauria e Carlo Merani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo, in Torino, Galleria Enzo Tortora, 21;

nei confronti

Regione Piemonte, Unione Montana dei Comuni del Monviso non costituite in giudizio;

per l'annullamento

- della Deliberazione di Consiglio del Comune di CRISSOLO assunta al n. 18/2019 reg. in data 14 marzo 2019, pubblicata all'Albo Pretorio Comunale dalla data del 21

marzo 2019 sino alla data del 5 aprile 2019, mai notificata alla SIPRE S.A.S., nonché della nota legale espressa dall'Avv. Volante e ivi allegata quale "parte integrante e sostanziale";

- della nota del Comune di CRISSOLO assunta al n. 1180 prot. in data 8 maggio 2019, nonché della nota legale espressa dall'Avv. Volante e ivi allegata;

- della Relazione di Accertamento Demaniale depositata in data 11 giugno 2018 presso il Comune di CRISSOLO, trasmessa alla SIPRE S.A.S. con la nota del Comune di CRISSOLO assunta al n. 895 in data 4 aprile 2019;

- della Deliberazione di Consiglio Comunale di CRISSOLO, assunta al n. 14/2019 reg. in data 18 febbraio 2019, trasmessa alla SIPRE S.A.S. con la nota del Comune di CRISSOLO assunta al n. 895 in data 4 aprile 2019;

di tutti i provvedimenti antecedenti, preordinati, consequenziali e comunque connessi.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 luglio 2020 la dott.ssa Silvia Cattaneo e trattenuta la causa in decisione ai sensi dell'art. 84, comma 5 del d.l. n. 18/2020;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con deliberazione n. 18/2019 del 14 marzo 2019 il Consiglio Comunale del Comune di Crissolo ha dichiarato la decadenza della Sipre s.a.s. di Genre Gabriele & C. dalla concessione della gestione degli impianti di risalita nel comprensorio sciistico di Crissolo attribuita, in data 30 giugno 2017, a seguito della stipula di una convenzione, e la reintegrazione al demanio civico dei terreni occupati senza titolo dalla società.

La Sipre s.a.s. di Genre Gabriele & C. ha impugnato questo provvedimento

unitamente alla deliberazione di Consiglio Comunale di Crissolo n. 14/2019 del 18 febbraio 2019, avente ad oggetto “interpretazione autentica dell’art. 2 dello statuto dell’unione montana dei Comuni del Monviso approvato con deliberazione n. 32 del 13.12.2013”, oltre agli altri atti indicati in epigrafe.

Preliminarmente la ricorrente ha domandato la sospensione del giudizio sino alla definizione del procedimento dalla stessa promosso avanti al commissario per la liquidazione degli usi civici con ricorso notificato in data 8 maggio 2019.

Ha, quindi, articolato le seguenti doglianze avverso i provvedimenti impugnati:

I. violazione e falsa applicazione di legge, sub specie dell’art. 9 c. I della L.R. Piemonte 29/2009 e s.m.i., con conseguente eccesso di potere per difetto di istruttoria;

II. violazione e falsa applicazione di legge, sub specie dell’art. 14 della L.R. Piemonte 29/2009 e s.m.i., nonché degli artt. 4, 5, 6 e 8 del D.P.G.R. 8R/2016, con conseguente eccesso di potere per difetto di competenza;

III. violazione e falsa applicazione di legge, sub specie dell’art. 14 della L.R. Piemonte 29/2009 e s.m.i. e dell’art. 6 del D.P.G.R. Piemonte 8R/2016 e s.m.i., con conseguente eccesso di potere per difetto di istruttoria;

IV. violazione e falsa applicazione di legge, sub specie dell’art. 6 c. II della L.R. Piemonte 29/2009 e s.m.i., con conseguente eccesso di potere per difetto di legittimazione e di competenza;

V. violazione e falsa applicazione di legge, sub specie dell’art. 10 della L.R. Piemonte 29/2009 e s.m.i. e dell’art. 18 del D.P.G.R. Piemonte 8R/2016, con conseguente eccesso di potere per violazione del procedimento e per difetto di istruttoria;

VI. violazione e falsa applicazione di legge, sub specie degli artt. 18, 28, 29 e 30 della D.P.G.R. Piemonte 8R/2016 e della D.G.R. Piemonte n. 17-7645/2018, con conseguente eccesso di potere per violazione del procedimento e per inosservanza di circolari;

VII. violazione e falsa applicazione di legge, sub specie dell’art. 10 della L.R.

Piemonte 29/2009 e s.m.i. e dell'art. 8 del D.P.G.R. Piemonte 8R/2016, con conseguente eccesso di potere per violazione del procedimento e per ingiustizia manifesta;

VIII. violazione e falsa applicazione di legge, sub specie dell'art. 10 della L.R. Piemonte 29/2009 e s.m.i. e della D.P.G.R. Piemonte 17-7645/2018, con conseguente eccesso di potere per violazione del procedimento e per ingiustizia manifesta;

IX. violazione e falsa applicazione di legge, sub specie dell'art. 2 c. I lett. b) e i) e dell'art. 6 c. III lett. a) della L.R. Piemonte 29/2009 e s.m.i., con conseguente eccesso di potere per falsità del presupposto e per difetto di istruttoria;

IX. violazione e falsa applicazione di legge, sub specie dell'art. 13 c. I della L.R. Piemonte 29/2009 e s.m.i., con conseguente eccesso di potere per falsità del presupposto e per travisamento ed erronea valutazione dei fatti.

Si è costituito in giudizio il Comune di Crissolo, opponendosi alla richiesta della ricorrente di sospensione del giudizio e chiedendo il rigetto nel merito del ricorso.

All'udienza del 7 luglio 2020 il ricorso è stato trattenuto in decisione ai sensi dell'art. 84, comma 5 del d.l. n. 18/2020.

La domanda di sospensione del giudizio sino alla definizione del procedimento promosso avanti al commissario per la liquidazione degli usi civici con ricorso notificato in data 8 maggio 2019 – che è stata di fatto superata dalla stessa ricorrente con le ultime due memorie depositate in giudizio - va rigettata, stante la pressoché totale identità delle domande proposte nei due giudizi, l'assenza di pregiudizialità del giudizio instaurato dinanzi al commissario per la liquidazione degli usi civici e la sussistenza della giurisdizione amministrativa a conoscere la presente controversia.

La censura con cui è stato dedotto il vizio di difetto di competenza dell'amministrazione comunale, per violazione dell'art. 6 c. 2 della L.R. Piemonte 29/2009, deve essere trattata con precedenza rispetto alle altre, trattandosi di un

vizio così radicale che non può essere graduato dalla parte (Cons. stato, Ad. Plen., sent. n. 5/2015).

Il motivo è fondato.

L'art. 6 della legge regionale n. 29/2009 dispone che:

“1. Salvo quanto previsto dagli articoli 4, 5 e 7, sono trasferite ai comuni, anche in forma associata, le funzioni amministrative in materia di usi civici sentite, ove costituite, le ASBUC frazionali interessate.

2. Nel caso di comuni aderenti ad unioni o comunità montane per la gestione associata di funzioni, l'esercizio delle funzioni di cui al comma 1 è trasferito alla comunità montana o, in via residuale, all'unione.

3. In particolare sono trasferite le seguenti funzioni:

a) il rilascio delle concessioni amministrative, entro novanta giorni dalla richiesta, acquisito il parere favorevole dell'ASBUC frazionale, se esistente. Nel caso di concessioni o rinnovi per un periodo superiore a dieci anni, aventi ad oggetto terreni di superficie superiore a venticinque metri quadrati o che, modificando preesistenti concessioni, ne estendono la superficie oltre tale limite, il comune acquisisce il parere obbligatorio e vincolante della Regione. La Regione formula il parere entro quarantacinque giorni dal ricevimento della documentazione prevista dall'articolo 8, comma 2, lettera e); decorso inutilmente tale termine, il comune procede indipendentemente dal parere; (1)

b) il rilascio, entro novanta giorni dalla richiesta, dei provvedimenti di alienazione e relativa sdemanializzazione per i reliquati o aree già gravemente compromesse dal punto di vista ambientale acquisito il parere favorevole dell'ASBUC frazionale se esistente;

c) la reintegrazione nel possesso di beni gravati da uso civico oggetto di occupazione abusiva non regolarizzata o non regolarizzabile acquisito il parere favorevole dell'ASBUC frazionale se esistente;

d) la redazione di progetti di affrancazione ed il rilascio dei provvedimenti di cui all'articolo 11, relativi alle enfiteusi imposte a seguito dei decreti di quotizzazione

o ripartizione acquisito il parere favorevole dell'ASBUC frazionale se esistente;
e) le competenze in materia di autorizzazione al trasferimento del gravame di uso civico da un terreno ad un altro a parità di superfici e pari valore [...]”.

Con deliberazione n. 14/2019 il Consiglio Comunale ha affermato che la gestione dei beni gravati da uso civico rientra nella competenza dell'amministrazione comunale e di interpretare l'art. 2 dello statuto dell'unione montana dei Comuni del Monviso nel senso che le funzioni inerenti la gestione di tali beni spetta esclusivamente al Comune.

Questo provvedimento si pone in palese contrasto con l'art. 6, c.3, sopra riportato che attribuisce tali funzioni all'Unione.

È parimenti illegittima per contrasto con l'art. 6, lettera c), c.3, l. reg. n. 29/2009 anche la deliberazione di Consiglio Comunale n. 18/2019 con cui il Comune ha pronunciato la decadenza della concessione avente ad oggetto la gestione degli impianti di risalita nel comprensorio sciistico e disposto la reintegra al demanio dei terreni gravati da uso civico.

La difesa dell'amministrazione comunale ha obiettato che l'art. 2, comma 3, lett. b) dello Statuto dell'Unione Montana dei Comuni del Monviso non ricomprende tra le funzioni ad esso attribuite la materia degli usi civici.

Ciò è irrilevante. Quanto previsto dallo statuto dell'Unione Montana non fa certo venire meno il contrasto dei provvedimenti impugnati con la previsione dettata dalla legge regionale, ma semmai conferma l'illegittimità del riparto di competenze attuato tra Comune e Unione.

La difesa dell'amministrazione comunale ha poi contestato che una tale attribuzione confliggerebbe con la natura stessa degli usi civici, così come delineata dal legislatore statale che, con la legge 20 novembre 2017, n. 168, ha chiarito che “i beni gravati da diritti di uso civico sono amministrati dagli enti esponenziali delle collettività titolari” (art. 2, comma 4), conferendo in tal modo all'ente esponenziale (il Comune) l'obbligo di amministrarli nell'interesse della collettività che ne è

esclusiva titolare e non invece all'Unione dei Comuni la quale non avrebbe natura di ente esponenziale ma, come chiarito dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 50/2015, di mero strumento dei Comuni aderenti.

Il Collegio non condivide neanche queste argomentazioni: anche ove con esse la parte resistente intendesse prospettare dubbi di legittimità costituzionale della legge regionale, essi sono manifestamente infondati per le ragioni già affermate da questo Tribunale con il precedente di questa sezione n. 199/2020.

In questa pronuncia si è ricordato come la Corte Costituzionale abbia, in più occasioni, affermato che le forme associative risultano pur sempre una proiezione degli enti locali (sentenze n. 456 e 244 del 2005 e n. 229 del 2001): “anche nella più stringente di esse, cioè l'unione di Comuni, che è provvista di propri organi, il meccanismo della rappresentanza di secondo grado appare compatibile con la garanzia del principio autonomistico, dal momento che anche in questo caso non può essere negato che venga preservato uno specifico ruolo agli enti locali titolari di autonomia costituzionalmente garantita, nella forma della partecipazione agli organismi titolari dei poteri decisionali, o ai relativi processi deliberativi, in vista del raggiungimento di fini unitari nello spazio territoriale reputato ottimale” (sentenza n. 160 del 2016).

La difesa dell'amministrazione comunale ha infine obiettato che l'accoglimento della censura porterebbe alla caducazione del provvedimento impugnato nella sola parte in cui dispone la reintegra dei terreni e lascerebbe invece indenne la dichiarazione di decadenza dalla concessione avente ad oggetto la gestione di alcuni impianti di proprietà comunale all'interno del comprensorio sciistico del Comune di Crissolo e la cui efficacia è stata subordinata alla regolarizzazione dell'occupazione delle aree gravate da uso pubblico: poiché tale regolarizzazione non è mai avvenuta, resterebbe in capo al Comune, che ha stipulato la convenzione per la gestione degli impianti di sua proprietà, la competenza a dichiararne la definitiva inefficacia, indipendentemente dal fatto che il procedimento di regolarizzazione degli usi civici fosse o meno in capo all'ente comunale.

Il Collegio non condivide queste affermazioni.

Il provvedimento impugnato non può essere scisso in due distinte ed autonome determinazioni.

Nell'impostazione data dalla stessa amministrazione comunale, anche la statuizione relativa alla decadenza è stata adottata dal Comune in veste di ente che si è ritenuto competente a gestire i terreni gravati da uso civico di sua proprietà e il procedimento di sanatoria previsto dalla legge regionale n. 29/2009: essa è stata pronunciata in conseguenza della mancata presentazione, all'amministrazione comunale, dell'istanza di conciliazione finalizzata alla sanatoria dell'occupazione senza titolo dei beni del demanio civico, prevista all'art. 10, l. reg. n. 29/2009, nonostante i numerosi inviti rivolti dal Comune e, quindi, dal mancato avveramento della condizione sospensiva prevista alle lettere m) e n) della convenzione (la quale subordina l'efficacia della convenzione "al perfezionamento della pratica di legittimazione dello stato di fatto e subordinatamente alla conclusione positiva della stessa e dell'avvenuto pagamento dell'indennità dovuta nelle forme consentite").

Avendo individuato come presupposto l'esito negativo del procedimento regolato dall'art. 10, l. n. reg. n. 29/2009 e la decisione di reintegrare al demanio civico i terreni in questione, deliberati da un soggetto incompetente, anche la consequenziale statuizione della decadenza non può che essere travolta.

L'accertamento del vizio di difetto di competenza comporta l'assorbimento delle ulteriori censure dedotte in applicazione di quanto previsto dall'art. 34, c. 2, cod.proc.amm e dei principi dettati dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con la sentenza n. 5/2015.

Per le ragioni esposte il ricorso è fondato e va, pertanto accolto. Per l'effetto vanno annullate le deliberazioni del Consiglio Comunale n. 14/2019 e n. 18/2019.

La peculiarità della controversia giustifica l'integrale compensazione delle spese di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla le deliberazioni del Consiglio Comunale n. 14/2019 e n. 18/2019.

Spese compensate.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 7 luglio 2020 tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto disposto dall'art. 84, comma 6, d.l. 17 marzo 2020, n. 18, con l'intervento dei magistrati:

Carlo Testori, Presidente

Silvia Cattaneo, Consigliere, Estensore

Valentina Caccamo, Referendario

L'ESTENSORE

Silvia Cattaneo

IL PRESIDENTE

Carlo Testori

IL SEGRETARIO