

Liquidazione del diritto di uso civico di pascolo con contestuale affrancazione del canone di natura enfiteutica e mantenimento del vincolo paesaggistico

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. I *quater* 25 luglio 2022, n. 10541 - Anastasi, pres.; Caminiti, est. - Paguro S.r.l. (avv.ti Bonura, F. e G. Fonderico, Ioannides) c. Regione Lazio (avv. Santo) ed a.

Usi civici - Liquidazione - Liquidazione del diritto di uso civico di pascolo con contestuale affrancazione del canone di natura enfiteutica - Entrata in vigore della legge in materia di domini collettivi – Mantenimento del vincolo paesaggistico.

(*Omissis*)

FATTO

1. La società Paguro S.r.l. riferisce di essere proprietaria dal 13.06.2016 di alcuni terreni in località La Ciocca nel territorio del Comune di Arperia, iscritti al Catasto dei Terreni, Foglio 115, particelle 5, 6, 7, 8, 10, 12, 21, 1161, 1547, 1568 e di aver presentato in data 22.11.2016 alla Regione Lazio istanza di liquidazione dei diritti di uso civico, gravanti su tali terreni in favore della collettività residente nel Comune di Ardea.

La Regione ha avviato il relativo procedimento ed ha trasmesso la documentazione per la determinazione del canone per la liquidazione al perito demaniale, che ha redatto e trasmesso alla Regione stessa la proposta di liquidazione, che è stata pubblicata tra il 28.02.2017 e il 30.03.2017, senza obiezioni.

In data 5.05.2017, a seguito di ripetute diffide della Paguro al Comune di Ardea per ottemperare agli obblighi di propria competenza, sono state comunicate alla ricorrente le modalità di versamento del capitale di affrancazione dall'uso civico, versamento prontamente disposto alla medesima data.

La Regione e il Comune di Ardea hanno ritardato per quasi un anno l'adozione del provvedimento conclusivo del procedimento, il quale è stato completato con l'adozione della Determinazione regionale n. G04640 del 10.04.2018, comunicata alla ricorrente in data 11.04.2018, e con il quale sono stati liquidati gli usi civici gravanti sui terreni di proprietà della Paguro, ma per effetto dell'entrata in vigore della l. 20/11/2017, n. 168, in materia di domini collettivi, è stato mantenuto il vincolo paesaggistico di cui all'art. 142, comma 1, lettera h) del d.lgs. 22/01/2004, n. 42.

1.1. Pertanto, la ricorrente ha proposto ricorso avverso il suddetto provvedimento, deducendo quale unico articolato motivo di impugnazione: *1) Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 142, d.lgs. n. 42/2004, dell'art. 3, l. n. 168/2017, dell'art. 11, l.r. Lazio, n. 24/1998. Violazione dell'art. 1, 2, 2-bis, l. n. 241/1990. Violazione dei principi del legittimo affidamento e tempus regit actum. Eccesso di potere sotto svariati profili (in particolare, travisamento, contraddittorietà, illogicità, difetto di istruttoria e di motivazione, sviamento): il provvedimento impugnato, disponendo l'affrancazione dei terreni della ricorrente dal diritto di uso civico gravante su di essi, avrebbe però mantenuto il vincolo paesaggistico connesso a tale diritto di uso civico, "per effetto dell'entrata in vigore della l. 20/11/2017, n. 168, in materia di domini collettivi" e tale determinazione sarebbe illegittima atteso che la sopravvenuta norma statale (l. n. 168/2017, entrata in vigore in data 13.12.2017) non troverebbe applicazione al caso di specie, stante l'applicazione delle perduranti previsioni di cui all'art. 11, l.r. Lazio n. 24/1998 (che, nel testo pro tempore vigente, ancora prevedevano l'estinzione del vincolo paesistico a seguito della liquidazione dell'uso civico) e dei principi di affidamento e tempus regit actum, secondo i quali, in ogni caso, la normativa sopravvenuta non avrebbe potuto incidere su situazioni ormai sostanzialmente esaurite, o che avrebbero secondo norma dovuto essere esaurite, sotto la suddetta disciplina, non potendosi far gravare sul privato le conseguenze pregiudizievoli di eventuali ritardi dell'Amministrazione procedente. Difatti, le Amministrazioni resistenti avrebbero inspiegabilmente ritardato per oltre un anno la conclusione del procedimento che sarebbe dovuto terminare dopo 30 giorni dal completamento del periodo di pubblicità legale, e dunque in data 29.04.2017, ma che invece è stato concluso in data 10.04.2018. La Regione inoltre sembrerebbe contraddirsi affermando, da un lato, che per i procedimenti in itinere alla data di entrata in vigore della l. n. 168/2017 "restano ferme le disposizioni regionali previgenti" e, dall'altro, che per effetto dell'entrata in vigore della l. n. 168/2017, in materia di domini collettivi, "è mantenuto il vincolo paesaggistico". La limitazione alle facoltà dominicali della società cagionata dal permanere del vincolo paesaggistico imporrebbe alla ricorrente il compimento di notevoli adempimenti amministrativi ulteriori rispetto a quelli ordinariamente necessari per lo svolgimento di qualsiasi attività sui terreni in questione; peraltro la sussistenza del vincolo e le limitazioni derivanti dallo stesso determinerebbero una diminuzione del valore dei terreni. Pertanto, le Amministrazioni resistenti dovrebbero risarcire per equivalente il danno causato alla ricorrente dal colpevole ritardo e dall'applicazione della normativa sopravvenuta. Inoltre, in subordine, la l. n. 168/2017, art. 3, c. 6 sarebbe costituzionalmente illegittima per violazione degli art. 3 e 97 Cost., nella parte in cui non prevede una disposizione transitoria, con esclusione dall'ambito*

di applicazione della norma sopravvenuta quantomeno i procedimenti che avrebbero dovuto essere conclusi alla data di sua entrata in vigore.

La ricorrente ha quindi concluso chiedendo l'annullamento, in parte qua, del provvedimento impugnato e l'accertamento e la dichiarazione dell'illegittimità del ritardo, e per l'effetto la condanna delle Amministrazioni convenute al risarcimento del danno subito, e in via di ulteriore subordine per la rimessione alla Corte Costituzionale della questione di legittimità dell'art. 3, c.6, l. n. 168/2017 in relazione agli artt. 3 e 97 Cost.

1.2. Si è costituita in giudizio la Regione Lazio intimata in resistenza e con memoria, depositata in data 25.03.2022, si è opposta all'accoglimento del ricorso, in quanto l'Amministrazione regionale nell'affermare la permanenza del vincolo paesaggistico sui beni in questione ai sensi dell'art. 3, comma 6 della legge 28 novembre 2017, n. 168 avrebbe correttamente applicato il principio *tempus regit actum* in ragione del quale il quadro normativo vigente alla data di presentazione della domanda non costituirebbe vincolo per l'Amministrazione, in quanto la legittimità di un provvedimento amministrativo andrebbe valutata in relazione alle norme vigenti al momento dell'adozione dello stesso. Alcune contraddittorietà sussisterebbe posta la prevista salvezza da parte della l. n. 168/2017 delle norme regionali in vigore compatibili con il nuovo assetto degli usi civici di natura procedimentale (l.r. n. 1 del 1986). La domanda di risarcimento del danno cagionato dal ritardo nell'adozione del provvedimento di liquidazione sarebbe inammissibile per genericità in quanto la ricorrente non avrebbe dato prova del danno, né degli altri presupposti della fattispecie risarcitoria. Il presunto danno sarebbe collegato al solo vincolo paesaggistico, che essendo una qualità oggettiva del fondo non costituirebbe un danno risarcibile. La colpa dell'Amministrazione dovrebbe escludersi in quanto la stessa Paguro avrebbe dato causa al danno lamentato non attivando strumenti posti a tutela del ritardo, silenzio o inadempimento della PA. Infine, l'assenza della previsione di un regime transitorio per ogni legge non costituirebbe motivo di incostituzionalità ma da inquadrare nel novero delle scelte del legislatore, con conseguente irrilevanza e infondatezza dell'eccezione.

1.3. Parte ricorrente ha depositato memoria difensiva e nel riportarsi alle proprie argomentazioni ha contestato le controdeduzioni della Regione posto che alla data di pubblicazione del nuovo e vigente PTPR (10.06.2021) risultava ancora in vigore la disposizione regionale di cui all'art. 11, l.r. Lazio n. 24/1998 nel suo testo originario (liquidazione dell'uso civico comportante automatica estinzione del vincolo paesaggistico). Solo dopo il sopravvenuto art. 83, comma 1, l.r. Lazio 11.08.2021, n. 14, a decorrere dal 13.08.2021, sarebbero state introdotte disposizioni recanti il mantenimento del vincolo paesistico a seguito della liquidazione dell'uso civico. La Regione non avrebbe dovuto disapplicare la disposizione regionale pro tempore vigente, ma tutt'al più, laddove avesse ravvisato un contrasto tra legge regionale e statale sopravvenuta, avrebbe dovuto richiedere formale annullamento al giudice delle leggi della disposizione eventualmente incostituzionale. Il provvedimento impugnato, inoltre, danneggerebbe la posizione giuridica del fondo in quanto ne provocherebbe l'inutilizzabilità per la realizzazione del progetto di discarica, e riprova di ciò sarebbe ravvisabile nella pendenza di due ricorsi dinanzi al Tar Lazio concernenti il rigetto delle istanze di bonifica e di realizzazione di una discarica su tale fondo. Infine, alcuna colpevole negligenza sarebbe addebitabile al privato nell'esercizio dei suoi diritti, laddove il termine per proporre azione contro il silenzio non sarebbe ancora spirato.

1.4. In prossimità dell'odierna udienza la Regione Lazio ha depositato richiesta di passaggio in decisione e, insistendo sulle proprie posizioni difensive, ha rilevato di non aver ritenuto applicabile al caso di specie la legge regionale successiva n.14/2021, abrogativa della l.r. n. 24/1998, art. 11. Corretta, dunque, e rispettosa del principio della separazione delle competenze sarebbe l'applicazione al caso di specie dell'art. 3, comma 6, della legge n. 168/2017, espressione di potestà esclusiva dello Stato in materia di paesaggio e ambiente, prevalente sulle previgenti norme con essa contrastanti; quanto all'azione risarcitoria spiegata mancherebbe la prova del danno con il generico richiamo della ricorrente dei contenzioni pendenti, mai invocati in questa sede; indi ha concluso per la reiezione del ricorso.

Alla udienza del 26 aprile 2022 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. La controversa vicenda verte sulla legittimità della determinazione indicata in epigrafe con cui la Regione Lazio, in accoglimento dell'istanza a suo tempo presentata (22.2.2016), ha liquidato i diritti di uso civico gravanti sui terreni in proprietà della ricorrente, in loc. La Ciocca (Aprilia – LT), nella parte in cui, invocando le sopravvenute disposizioni di cui alla legge n. 168/2017, in materia di domini collettivi, ha mantenuto sui medesimi terreni il vincolo paesaggistico di cui all'art. 142, comma 1, lett. h), del d.lgs. n.42/2004.

1.1. Secondo la ricorrente la sopravvenuta norma statale, invocata dalla Regione resistente a sostegno della permanenza del vincolo paesaggistico, non poteva ritenersi invece applicabile al caso di specie, in ragione del combinato disposto delle perduranti previsioni di cui all'art. 11, l.r. Lazio n. 24/1998 (che, nel testo pro tempore vigente, ancora prevedevano l'estinzione del vincolo paesistico a seguito della liquidazione dell'uso civico) e dei principi di affidamento e *tempus regit actum*, secondo i quali, in ogni caso, la normativa sopravvenuta non poteva incidere su situazioni ormai sostanzialmente esaurite, o che avrebbero secondo norma dovuto essere esaurite, sotto la suddetta disciplina, non potendosi far gravare sul privato le conseguenze pregiudizievoli di eventuali ritardi dell'Amministrazione procedente. In subordine, nella denegata ipotesi in cui si ritenessero applicabili alla fattispecie le norme statali sopravvenute, nonostante la vigenza

all'epoca del suddetto art. 11, l.r. Lazio n. 24/1998, si è altresì sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 6, l. n. 168/2017 nella parte in cui non ha previsto idonea disciplina transitoria con esclusione dall'ambito di applicazione della norma sopravvenuta quantomeno dei procedimenti che avrebbero dovuto essere conclusi alla data di sua entrata in vigore.

2. Il ricorso è infondato per le seguenti considerazioni.

2.1. Nella ricostruzione dei fatti occorre rilevare che a seguito della presentazione da parte della società ricorrente in data 22.2.2016 della istanza di liquidazione dei diritti di uso civico, gravanti sui terreni di proprietà della ricorrente stessa, la Regione ha adottato la Determinazione n. G04640 del 10.4.2018 impugnata recante la liquidazione degli usi civici con la precisazione che *“- le disposizioni previgenti, all'entrata in vigore della legge 20/11/2017, n. 168, recanti norme in materia di usi civici, per il loro principio di specialità, non sono abolite e permangono a far corona al nuovo regime; - per le istanze relative alle acquisizioni, liquidazioni e legittimazioni già definite o con procedimenti iniziati ed in via di definizione, prima dell'entrata in vigore della L. 168/2017, restano ferme le disposizioni regionali previgenti; - che per effetto dell'entrata in vigore della l. 20/11/2017, n. 168, in materia di domini collettivi, è mantenuto il vincolo paesaggistico, di cui all'art. 142, comma 1, lettera h) del D.Lgs. 22/01/2004, n. 42”*, e l'ulteriore indicazione nel dispositivo della determinazione stessa che *“per effetto dell'entrata in vigore della legge 20/11/2017, n. 168, in materia di domini collettivi, è mantenuto il vincolo paesaggistico, di cui all'art. 142, comma 1, lettera h) del D.Lgs. 22/01/2004, n. 42”*.

Secondo la società ricorrente l'Amministrazione regionale avrebbe errato nel richiamare la suddetta norma con lesione del principio del legittimo affidamento. La società sostiene che se il procedimento amministrativo si fosse concluso entro il termine legale, il vincolo paesaggistico sarebbe venuto meno in applicazione della l.r. n. 24/1998. Di tale ritardo avrebbe dovuto tenere conto l'Amministrazione al fine di non aggravare il privato delle conseguenze negative dovute all'applicazione della normativa sopravvenuta e quindi non avrebbe dovuto richiamare la normativa sopravvenuta.

2.2. Non si condividono tali argomentazioni di parte ricorrente in quanto, in via generale, le norme coeve alla domanda, infatti, non possono ritenersi cristallizzate fino alla determinazione conclusiva della stessa domanda.

La corretta applicazione del principio *tempus regit actum* comporta che l'Amministrazione debba tener conto anche delle modifiche normative intervenute durante l'iter procedimentale, non potendo al contrario considerare l'assetto cristallizzato una volta per tutte alla data dell'atto che vi ha dato avvio e, conseguentemente, la legittimità del provvedimento adottato al termine di un procedimento ad istanza di parte va valutata con riferimento alle norme vigenti al tempo in cui è stato adottato il provvedimento finale e non a quello della presentazione dell'istanza.

Il succitato principio individua quale regola generale il paradigma normativo del provvedimento amministrativo nel regime esistente al momento della sua adozione, non anche nel regime in vigore al momento dell'avvio del procedimento. Il principio si completa con il presupposto di diritto secondo cui, fintantoché l'Amministrazione non ha approvato il provvedimento definitivo, il privato richiedente non è titolare di una situazione sostanziale consolidata meritevole di tutela sotto il profilo del legittimo affidamento, ma di un'aspettativa (cfr. Cassazione civile, sez. un., 17 settembre 2021, n. 25164; Cons. Stato, sez. V, 14 agosto 2020, n. 5038; id. sez. IV, 30 luglio 2019, n. 5395; id., sez. III, 29 aprile 2019, n. 2768; id., sez. V, 20 dicembre 2018, n. 7187; Tar Lazio, Roma, sez. I, 2 dicembre 2021, n. 12413; id. sez. III, 7 ottobre 2020, n. 10147; Tar Puglia, Bari, sez. I, 12 luglio 2021, n. 1187).

In particolare l'art. 3, comma 6, della L. 20 novembre 2017, n. 168 ha stabilito che *“Con l'imposizione del vincolo paesaggistico sulle zone gravate da usi civici di cui all'articolo 142, comma 1, lettera h, del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, l'ordinamento giuridico garantisce l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio. Tale vincolo è mantenuto sulle terre anche in caso di liquidazione degli usi civici”*, norma introdotta nelle more del procedimento.

La determinazione regionale impugnata ha tenuto conto del mutato quadro normativo di cui alla introdotta legge n. 168 del 2017 ed ha disapplicato la previsione difforme dell'art. 11 della l.r. 24/1998 vigente al momento della introduzione della istanza (*Nella categoria di beni paesistici di cui al comma 1 rientrano:le terre private gravate da usi civici a favore della popolazione locale fino a quando non sia intervenuta la liquidazione di cui agli articoli 5 e seguenti della L. n. 1766 del 1927*), che non prevedeva il mantenimento del vincolo. Né può ritenersi che la Regione abbia inteso applicare al caso di specie la legge regionale n. 14/2021, abrogativa della l.r. n. 24/1998, art. 11, in quanto successiva al procedimento e non direttamente applicabile.

La Regione invocando la sopravvenuta disposizione statale di cui all'art. 3, comma 6, della L. 20 novembre 2017, n. 168, nel rispetto del principio della separazione delle competenze, ha quindi recepito un principio destinato a prevalere su disposizioni contrastanti in quanto espressione dell'esercizio della potestà legislativa esclusiva statale in materia di paesaggio. Ed infatti in tema di tutela del paesaggio, ai sensi dell'art. 142, comma 1, lett. h), del d.lg. 22 gennaio 2004, n. 42, rientrano tra le zone vincolate *ex lege* i territori gravati da usi civici (cfr. Cass. pen., sez. III, 20/04/2018, n. 32925).

La conservazione “ambientale e paesaggistica” spetta, infatti, in base all'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato e ciò in aderenza all'art. 9 Cost., che sancisce quale principio fondamentale quello della tutela del paesaggio, inteso come morfologia del territorio, cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo. Quanto agli usi civici in

particolare, la competenza statale nella materia trova attualmente la sua espressione nell'art. 142 del codice dei beni culturali e del paesaggio, le cui disposizioni fondamentali sono qualificate come norme di riforma economico-sociale (cfr. Corte Costituzionale, 31 maggio 2018, n.113; id. sentenze n. 123 del 2010, n. 295 del 2009, n. 352 del 2001 e n. 71/2020).

2.3. Riguardo alla indicazione contenuta nella determinazione impugnata secondo cui per i procedimenti in itinere alla data di entrata in vigore della legge n. 168/2017 “*restano ferme le disposizioni regionali previgenti*”, non è ravvisabile la censurata contraddittorietà, in quanto si tratta di una disposizione che fa salve le norme regionali in vigore compatibili con il nuovo assetto degli usi civici di natura essenzialmente procedimentale, con particolare riferimento alla l.r. 3 gennaio 1986, n. 1.

2.4. Sulla eccezione di illegittimità costituzionale della legge n. 168/2017 (art. 3, c. 6) per violazione degli art. 3 e 97 Cost., nella parte in cui non prevede una disposizione transitoria, che escluda dall'ambito di applicazione della disposizione sopravvenuta quantomeno i procedimenti che avrebbero dovuto essere conclusi alla data di sua entrata in vigore, non si riscontra la dedotta irragionevolezza, oltre che la violazione dei principi costituzionali di uguaglianza e di imparzialità dell'Amministrazione.

Rileva il Collegio che le norme transitorie sono norme poste in chiusura di specifiche riforme legislative, dirette espressamente allo scioglimento di antinomie che si verificano nel passaggio dalla legge precedente alla successiva e a rendere più graduale tale passaggio.

Va evidenziato che la mancata previsione di un regime transitorio per ogni legge non costituisce motivo di incostituzionalità, trattandosi di una scelta del legislatore e della prudente valutazione dello stesso in ragione del contenuto delle norme stesse e della certezza dei rapporti.

Nel giudizio di ragionevolezza legislativa teso a verificare che la scelta operata dal legislatore non sia sproporzionata rispetto agli scopi da perseguire si inserisce l'accertamento della eventuale incidenza sulla tutela dell'affidamento dell'interessato a non subire le modifiche peggiorative rispetto alla condizione maturata sulla base della normativa previgente: nella specie come già rilevato fintantoché l'Amministrazione non ha approvato il provvedimento definitivo, il privato richiedente non è titolare di una situazione sostanziale consolidata meritevole di tutela sotto il profilo del legittimo affidamento, ma di un'aspettativa.

Si richiama al riguardo l'orientamento della giurisprudenza secondo cui la pubblica amministrazione, nel caso in cui il legislatore non abbia previsto un regime transitorio, deve applicare i principi generali in tema di successione di norme e di perfezionamento del procedimento amministrativo (cfr. Cons. Stato, sez. VII, 2 febbraio 2022, n.741).

2.5. Infine riguardo all'azione risarcitoria del danno cagionato dal ritardo nell'adozione del provvedimento di liquidazione e della conseguente applicazione della normativa sopravvenuta, parte ricorrente rileva che sui terreni della stessa grava ancora il vincolo paesaggistico di cui all'art. 142, c. 1, lett. h) del d. lgs. n. 42/2004, fonte di danno.

Nella specie si rileva che il ricorrente non ha fornito prova del danno e non ha concretamente dimostrato di avere avviato alcun procedimento per il conseguimento di un bene sostanziale, rilevando peraltro che il presunto danno collegato al solo vincolo paesaggistico, non può costituire un danno risarcibile essendo una qualità oggettiva del fondo che non comporta il divieto assoluto, ma solo la preventiva sottoposizione a procedura autorizzativa.

Né può configurarsi il danno lamentato, conseguenza diretta e immediata del ritardo dell'Amministrazione nella conclusione del procedimento, in assenza della prova della condotta inerte o tardiva dell'Amministrazione e della colpa della stessa (e di quale Amministrazione nello specifico, Regione o Comune) nonché dei presupposti della fattispecie risarcitoria.

Peraltro il danno conseguente al ritardo con il quale la pubblica amministrazione abbia concluso il procedimento amministrativo può essere ridotto o completamente escluso qualora lo stesso sarebbe stato evitabile dal privato attivando la forma di tutela specifica dell'azione di accertamento del silenzio inadempienza rientrando quest'ultima tra gli strumenti di tutela previsti cui fa riferimento l'art. 30, comma 3, cod. proc. amm. per evitare il danno con ordinaria diligenza, circostanze non dimostrate ma annunciate (cfr. Cons. Stato, sez. III, 7 marzo 2022, n. 1627; id. sez. II, 7 gennaio 2022, n. 106; Tar Campania, Napoli, sez. V, 7 febbraio 2022, n. 856; Tar Lazio, Roma, sez. I, 9 novembre 2021, n. 11507).

3. In definitiva il ricorso in quanto infondato va respinto.

La particolarità della materia controversa giustifica la compensazione delle spese di giudizio tra le parti.

(Omissis)