

# Sulla funzione che i terreni gravati da usi civici assolvono di preservare il bene ambientale

Cons. Stato, Sez. VI 1° luglio 2024, n. 5803 - De Felice, pres.; Caputo, est. - Gruber ed a. (avv. Osele) c. Comune di Caldaro sulla strada del vino (Avv. gen. Stato) ed a.

**Usi civici - Destinazione d'area boschiva, originariamente gravata da uso civico, ad insediamento produttivo- Usi civici intrinsecamente legati all'ambiente.**

*(Omissis)*

## FATTO e DIRITTO

1. E' appellata la sentenza del T.R.G.A. - Bolzano n. 00158/2021 di parziale accoglimento del ricorso e motivi aggiunti proposti dai sig.ri Roland Gruber, Klaus Kostner, Markus Kostner, Elisabeth Mathà, Christian Notdurfter, Monika Oberhuber, Erika Renner, Cristine Romen e Sieglinde Romen avverso gli atti del procedimento del Comune di Caldaro aventi ad oggetto la destinazione d'area boschiva sita in località Ganda, originariamente gravata da uso civico, ad insediamento produttivo.

1.1 Il T.R.G.A. - Bolzano ha accolto parzialmente il ricorso, annullando la concessione edilizia n. 152 del 06.09.2019 rilasciata in favore della ditta produttrice insediata nell'area oggetto della variante urbanistica, dichiarando il gravame per il resto irricevibile ed inammissibile quanto ai motivi aggiunti.

2. Il procedimento ha preso avvio con la variante al piano urbanistico di Caldaro, approvata dalla Giunta provinciale con delibera n. 857 del 17.05.2010, che ha destinato le pp.ff. 1453/4, 1453/92 e 6411/3, C.C. Caldaro, in località Ganda, a zona per insediamenti produttivi.

Di seguito, con deliberazione della Giunta comunale n. 280 del 05.08.2019, il comune di Caldaro (recte l'amministrazione degli usi civici) ha ceduto la p.f.1453/92 (in P.T. 243/II C.C. Caldaro) alla ditta Pertoll Heinrich & Erwin, rilasciandole la concessione edilizia.

Infine, con la deliberazione del Consiglio comunale n. 43 di data 20.07.2020 è stato approvato il piano d'attuazione della zona produttiva Ganda IV, preceduto da atto preparatorio.

3. Nei motivi d'impugnazione, i ricorrenti, proprietari di unità immobiliari destinate ad abitazione situate nella zona residenziale Ganda del comune di Appiano, hanno lamentato che il Comune di Caldaro – nell'intento di privilegiare interessi alla produzione a discapito della tutela dell'ambiente assicurata dall'area boschiva – disattendendo la funzione pubblicistica, avrebbe ceduto le aree ad uso civico al pari di qualsivoglia altra area a destinazione ordinaria.

Da cui la censura di nullità, ai sensi dell'art 31 c.p.a., della vendita del compendio immobiliare per inalienabilità e indisponibilità della p.f. 1453/92 C.C. Caldaro, in quanto bene gravato da uso civico.

Sotto altro profilo, i ricorrenti hanno denunciato l'illegittimità costituzionale dell'art 6 ter l.p. 16/1980 in quanto ammetterebbe la cessione di proprietà dell'area gravata da uso civico per la quale sia intervenuta una modifica urbanistica e di destinazione, *“affidando al mero strumento urbanistico la forza per sottrarre il bene collettivo dalla destinazione cui è vocato, anche confidando sulla mancanza di conoscenza diretta e consapevolezza dei titolari di diritto di uso civico, con conseguente vendita delle aree anche per finalità inconciliabili con il bene collettivo.”*

3.1 Con motivi aggiunti, i ricorrenti hanno impugnato lo strumento urbanistico attuativo, lamentando il mancato rispetto – a loro danno – degli impegni assunti dal Comune in vari sedi, preordinati a garantire la compatibilità ambientale dell'attività svolta sul sito dall'impresa produttrice.

4. Il TRGA ha accolto il ricorso limitatamente all'impugnazione della concessione edilizia, ritenuta affetta dal vizio dell'omessa individuazione degli interventi concretamente realizzabili dall'impresa, respingendo nel resto il gravame.

Riqualficata l'azione in termini di annullamento e non di nullità, i giudici di prime cure hanno, per un verso, dichiarato irricevibile per tardività l'impugnazione della cessione delle aree, essendo l'azione assoggetta all'ordinario termine d'impugnazione e non a quello di 180 giorni, preteso dai ricorrenti, e, per l'altro, negato la legittimazione attiva dei ricorrenti, quanto alla nuova destinazione delle aree gravate da usi civici.

A riguardo, il TRGA ha richiamato l'art. 3 l.p.16/1980 laddove recita che *“hanno diritto di uso civico i cittadini residenti da almeno quattro anni nella relativa frazione e che sono iscritti nelle liste elettorali del comune”*: nessuno dei ricorrenti, si sottolinea in sentenza, risiede nella frazione di Pianizza di Sopra del comune di Caldaro dove è situata la p.f. 1453/92.

Infine, la sentenza impugnata ha dichiarato inammissibili le impugnazioni proposte con motivi aggiunti, perché aventi ad oggetto, rispettivamente, atto endoprocedimentale; mentre, con riferimento all'atto d'approvazione definitivo, gli effetti pregiudizievoli, dedotti nelle censure, ad avviso del TRGA, risalgono alla modifica del PUP del 2009.

5. Appellano la sentenza i sig.ri Roland Gruber, Klaus Kostner, Markus Kostner, Elisabeth Mathà, Christian Notdurfter, Monika Oberhuber, Erika Renner, Cristine Romen e Sieglinde Romen.



Resistono il Comune di Caldaro e la Provincia Autonoma di Bolzano.

Con ordinanza n.2554/2023 è stata respinta la domanda cautelare, proposta dai ricorrenti, di sospensione degli effetti della sentenza appellata.

6. Alla pubblica udienza del 6 giugno 2024, la causa su richiesta delle parti, è stata trattenuta in decisione.

7. *In limine* va dato atto che i coniugi Roland Gruber e Monica Oberhuber hanno notificato atto di rinuncia all'appello. Sicché limitatamente alle loro posizioni processuali va dichiarata l'estinzione del giudizio.

8. Con il primo motivo d'appello, si lamenta l'errore di giudizio cui sarebbe incorso il TRGA nel riqualificare l'azione di nullità promossa, ex artt. 21 septies l. 241/90 e 31 c.p.a., avverso la cessione della p.f. 1453/92 come azione d'annullamento, assoggettata al termine ordinario di decadenza.

I giudici di prime, ad avviso dei ricorrenti, non avrebbero considerato la loro legittimazione ad agire e l'applicazione del termine "lungo" di impugnazione ex art. 31, comma 4, c.p.a.

8.1 Il motivo è infondato.

La censura riproduce tal quale il motivo d'impugnazione già dedotto in prime cure, connotantesi per sopperire all'omessa tempestiva impugnazione sia della deliberazione n. 29/2009 del Comune di Caldaro di modifica del Piano Urbanistico Comunale (PUC) – avente l'effetto di destinare l'area ad uso civico identificata dalla p.f. 1453/4 (superficie poi confluita nella p.f. 1453/92) da zona boschiva a zona per insediamenti produttivi – che della successiva deliberazione provinciale (cfr., n. 857 del 17.05.2010) d'approvazione della variante.

Trascorsi nove anni dal mutamento di destinazione dell'area e dalla cessazione della classificazione ad uso civico, i ricorrenti hanno impugnato l'alienazione *iure privatorum* da parte dell'amministrazione degli usi civici del relativo compendio immobiliare oltre il termine ordinario d'impugnazione, mercé la qualificazione di nullità dell'azione proposta. Al di là dell'attendibilità concettuale dell'impugnazione proposta avverso un atto di natura esclusivamente privatistica-negoziiale, qual è la cessione di un bene non più gravato da uso civico, l'interesse sostanziale dedotto in giudizio dai ricorrenti è quello alla salubrità dei luoghi ove essi dimorano, ossia in aree che, ancorché limitrofe, non sono affatto ricomprese nel perimetro di quelle destinate (in passato) ad uso civico.

Sicché, va condiviso il capo della sentenza appellata che, esclusa la qualificazione dell'azione in termini di nullità, ha dichiarato il ricorso irricevibile, negando sul punto la legittimazione attiva dei ricorrenti.

9. Ad analoga conclusione deve giungersi con riguardo al secondo motivo d'appello.

Ad avviso dei ricorrenti, la sentenza ha immotivatamente ommesso di scrutinare la prospettata questione di costituzionalità della disciplina provinciale in tema di alienazione di beni gravati da usi civici.

La giurisprudenza costituzionale, in plurime occasioni, sottolineano i ricorrenti, ha avuto modo di affermare come sia di competenza statale esclusiva, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. s) della Costituzione, la materia della tutela dei beni ambientali e di quelli culturali, tra cui rientrano gli usi civici, in quanto ricompresi nel novero dei beni paesaggistici ai sensi dell'art. 142 del D. Lgs. n. 42/2004.

9.1 Il motivo è infondato.

Per effetto della declaratoria d'irricevibilità dell'impugnazione proposta avverso la cessione dell'area e la cessazione dell'uso civico, è venuta meno la rilevanza nel giudizio a quo del dubbio di costituzionalità della normativa provinciale – espressione, peraltro della competenza primaria in materia della Provincia autonoma di Bolzano – costituente il primo parametro per delibare in senso positivo la fondatezza della questione di costituzionalità sollevata dai ricorrenti.

10. Con il terzo e quarto motivo d'appello, i ricorrenti si dolgono degli errori di giudizio cui sarebbe incorso il TRGA nel respingere i motivi aggiunti proposti avverso lo strumento attuativo, in particolare avverso la deliberazione di definitiva approvazione (cfr., delibera del Consiglio Comunale n. 43 del 20.07.2020).

Non sarebbe condivisibile l'affermazione contenuta in sentenza che *"i pregiudizi lamentati dai ricorrenti non sono affatto riconducibili allo strumento pianificatorio attuativo e, quindi, alla sua approvazione, quanto piuttosto alla previsione della zona produttiva in sé e, quindi, alla localizzazione della zona produttiva nel territorio del comune di Caldaro avvenuta con la modifica al piano urbanistico approvata nell'anno 2010"*.

Secondo gli appellanti la pronuncia, oltre a cadere in contraddizione, per il fatto di avere ritenuto sufficientemente provati i requisiti della vicinitas e del pregiudizio risentito da essi ricorrenti tanto da annullare la concessione edilizia, il TRGA avrebbe ommesso di considerare che il pregiudizio scaturisce dal mancato rispetto della garanzia prestata dal Comune di Caldaro di insediare sulla zona 6 piccoli insediamenti produttivi non rumorosi con riguardo ad attività da concordare previamente con il limitrofo Comune di Appiano.

Dirimente, in proposito, sarebbe l'autovincolo fissato nel Protokoll del 13.5.2009 tra le Amministrazioni comunali di Appiano e di Caldaro, riferito all'area produttiva oggetto di causa.

In termini ultimativi, gli appellanti richiamano l'intervento *ad adiuvandum* spiegato in prime cure dal Comune di Appiano:

Il Piano attuativo impugnato, concludono gli appellanti, darebbe copertura ad attività produttive ad alta emissione anche superiore ai 5 db, così confermando l'intrinseca volontà di continuare nella direzione di attività a forte impatto acustico, sì da sostanziare il pregiudizio denunciato nei motivi aggiunti.

10.1 Il motivo d'appello è fondato per quanto di ragione.

La censura in esame riposa su un dato sistemico: gli usi civici sono intrinsecamente legati all'ambiente, vale a dire che i terreni gravati assolvono a preservare il bene ambientale.

A riguardo è sintomatico il dato positivo designante, per l'appunto, un vero e proprio paradigma giuridico.

La l. 8 agosto 1984, n. 431, nel recepire il così detto "decreto Galasso" del 1 settembre 1984, ha incluso anche le università agrarie e le zone gravate da usi civici nell'elenco delle zone protette;

la l. 2 febbraio 1985, n. 47 ha escluso dalla sanatoria edilizia le costruzioni abusive realizzate su terre di uso civico, prevedendo altresì, per il futuro, l'obbligo gravante sul sindaco di provvedere alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi in caso di edificazioni su tale categoria di aree vincolate.

Da ultimo, il codice dei beni culturali e del paesaggio all'art. 142, comma primo, lett. h) classifica i terreni assoggettati a vincoli di uso civico e le aree assegnate alle università agrarie come beni paesaggistici tutelandoli per legge.

Principi ribaditi dalla l. 20 novembre 2017 n. 168 concernente "Norme in materia di domini collettivi".

Anche la Provincia di Bolzano, dotata di competenza primaria in materia, ha dettato con l.p. 12 dicembre 2011 n. 14 norme a tutela del peculiare rilievo ambientale riservato ai beni gravati da uso civico.

Sicché, seppure è consentita la cessazione dell'uso civico in favore di altre utilità di interesse pubblico, quale, ad esempio, lo sviluppo industriale produttivo delle aree, nondimeno la vocazione ambientale di esse non viene automaticamente meno.

In altri termini, forma di tutela e qualità materiale della res non coincidono immediatamente: venuta meno la prima, residua la *qualitas* intrinseca o essenza materiale del bene.

Per riportarsi al caso in esame, dove al posto del bosco e dell'uso civico, s'è insediata la cava di lavorazione di inerti, occorre prescrivere le misure che rendano compatibile la lavorazione industriale con l'ambiente, il cui pregio paesaggistico permane.

In quest'ottica si iscrivono le misure richiamate dai ricorrenti e disattese con lo strumento attuativo.

Prescrizioni – è appena il caso di sottolineare – che, obbedendo ad esigenze di tutela e salvaguardia dell'ambiente, sono d'interesse pubblico primario da cui discende, ai sensi dell'art. 9 cost., la legittimazione attiva dei ricorrenti, abitanti in zona, a pretenderne il rispetto.

Tant'è che nell'accordo del 13.5.2009, definito alla presenza dal Sindaco di Appiano e del Sindaco di Caldaro, si prendeva atto dell'intenzione del Comune di Caldaro di creare una cintura di almeno 50 metri di bosco e di garantire interventi atti ad integrare la nuova zona per insediamenti produttivi con il paesaggio esistente.

Il Comune di Caldaro si impegnava a condividere con il Comune di Appiano – ente civico che, va sottolineato, rappresenta gli interessi della collettività insediata nel proprio territorio di cui fanno parte i ricorrenti, da cui l'ulteriore profilo di legittimazione attiva, ex art. 118, comma, 4, cost., al rispetto delle prescrizioni contenute nell'accordo – il piano di attuazione riferito all'area in parola, consentendo al Comune *viciniore* di effettuare controlli e apportare commenti.

Il Sindaco del Comune di Caldaro, sottolineano i ricorrenti, vincolava l'amministrazione, affermando che "*sarebbero state scelte strutture imprenditoriali che non svolgono attività rumorose o di disturbo per l'ambiente circostante*".

Misure va precisato che non sono state osservate nell'adozione del piano attuativo.

Anche la classificazione acustica non tiene conto del tipo di insediamento produttivo, non omologabile alla classe acustica del bosco oramai non più esistente.

11. Conclusivamente, l'appello è fondato in parte e, per l'effetto, in parziale riforma dell'appellata sentenza, accoglie il secondo ricorso per motivi aggiunti proposto in prime cure, annullando la deliberazione del Consiglio comunale n. 43 di data 20.07.2020 d'approvazione del piano d'attuazione della zona produttiva Ganda IV, confermando nel resto l'appellata sentenza.

12. Le spese del doppio grado di giudizio, come liquidate in dispositivo, seguono la soccombenza.

(*Omissis*)