



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 Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 1724 del 2025, proposto da
Comune di Santa Maria Hoé, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e
difeso dall'avvocato Umberto Grella, con domicilio digitale eletto presso la sua
casella PEC come da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso il suo
studio in Milano, via Cesare Battisti, n. 21;

contro

Unione dei Comuni Lombarda della Valletta in Liquidazione, in persona del
Liquidatore *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Laura Testa, con
domicilio digitale eletto presso la sua casella PEC come da Registri di Giustizia;
Comune di La Valletta Brianza, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato
e difeso dall'avvocato Emiliano Tamburini, con domicilio digitale eletto presso la
sua casella PEC come da Registri di Giustizia;

nei confronti

Ministero della Cultura, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso

dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, con domicilio digitale presso la relativa casella PEC e domicilio fisico *ex lege* presso gli Uffici dell'Avvocatura stessa in Milano Via Freguglia, n. 1;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia

- a) della determinazione del Commissario liquidatore dell'Unione dei Comuni Lombarda della Valletta n. 14 del 13.5.2025 recante disposizioni in merito al patrimonio librario dell'Unione
- b) della comunicazione del Sindaco del Comune di Santa Maria Hoè del 14.5.2025 con cui si dichiara di dare avvio alle procedure per dare esecuzione al provvedimento indicato sub a).

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Unione dei Comuni Lombarda della Valletta, del Comune di La Valletta Brianza e del Ministero della Cultura;

Visti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 19 giugno 2025 la dott.ssa Valentina Mameli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

A far data dal 31 marzo 2011 i Comuni di Perego, Rovagnate (successivamente fusi nel Comune di La Valletta Brianza, giusta L.R. n. 1/2015, con decorrenza dal 30 gennaio 2015) e Santa Maria Hoè hanno costituito una Unione di Comuni *ex art.* 18, L.R. Lombardia n. 19/2008, denominata "Unione dei Comuni Lombarda della Valletta".

A seguito della costituzione dell'Unione, gli (allora) tre Comuni, e l'Unione stessa, procedevano alla sottoscrizione della "Convenzione tra l'Unione dei Comuni

Lombarda della Valletta ed i Comuni di Perego, Rovagnate, e Santa Maria Hoè per il conferimento di tutte le funzioni comunali all'Unione”.

Tra le funzioni espressamente conferite era compreso, ai sensi dell'art. 1, punto 5 della Convenzione, il servizio “biblioteche, musei e pinacoteche”, a far data dal 1° gennaio 2012, prevedendosi che il patrimonio librario dei Comuni fosse conferito in comodato d'uso gratuito.

Con Deliberazione della Giunta dell'Unione n. 48 del 13 maggio 2014, avente ad oggetto “Accorpamento del patrimonio librario e documentario delle biblioteche di Rovagnate e Santa Maria Hoè nel patrimonio librario dell'Unione ai fini attività gestionali conferite – Costituzione della Biblioteca Civica dell'Unione” si provvedeva ad accorpare il patrimonio librario proveniente dai singoli Comuni che veniva trasferito dalle singole biblioteche verso un solo ed unico polo identificato come biblioteca civica dell'Unione, sito presso la biblioteca di Santa Maria Hoè, identificando con un apposito codice i volumi delle rispettive amministrazioni comunali.

Come disposto dall'art. 30, comma 3 dello Statuto dell'Unione, il Consiglio dell'Unione stessa approva annualmente il Piano di attribuzione ai Comuni associati del personale dipendente proprio, finalizzato alla sua riassegnazione parziale o totale, ai Comuni stessi, nei casi previsti dai successivi commi 4 e 5, ovvero, rispettivamente, in caso di recesso unilaterale da parte di un Comune, o di scioglimento dell'Unione non dipendente da fusione tra Comuni.

Per quanto qui di interesse, con deliberazione n. 10 del 22 aprile 2022 il Consiglio dell'Unione ha approvato all'unanimità il Piano di attribuzione, stabilendo che *“il Comune di La Valletta Brianza acquisirà la totalità del patrimonio librario della Biblioteca dell'Unione contestualmente alla riassegnazione del personale dipendente”*, contestualmente prevedendo *“...a seguito dell'approvazione dell'aggiornamento del Piano di attribuzione di cui al punto precedente, il Comune di La Valletta Brianza acquisirà la totalità del patrimonio librario della Biblioteca dell'Unione contestualmente alla riassegnazione del personale dipendente con*

*funzione di
bibliotecario”.*

A fronte della volontà di recesso manifestata prima dal Comune di Santa Maria Hoè e poi dal Comune di La Valletta, con deliberazione n. 19 del 27 aprile 2023 il Consiglio dell'Unione disponeva lo scioglimento e la messa in liquidazione dell'Unione stessa. Con deliberazione n. 40 del 26 settembre 2023 veniva nominato il Commissario liquidatore.

Con deliberazione della Giunta n. 123 del 30 novembre 2023 avente ad oggetto “Servizio biblioteca civica – disposizioni operative a seguito messa in liquidazione dell'Unione dei Comuni Lombarda Della Valletta finalizzata allo scioglimento dell'ente” l'Ente confermava che *“l'attuale patrimonio librario della biblioteca civica dell'Unione risulta costituito, al netto dello scarto bibliografico operato nel tempo, dal patrimonio librario a suo tempo conferito all'Unione dei Comuni Lombarda della Valletta dal Comune estinto di Rovagnate e dal Comune di Santa Maria Hoè nonché da quello progressivamente acquisito dall'Unione medesima sino ad oggi e, comunque, sino al termine dell'anno in corso”* e disponeva *“di dar corso al trasferimento del patrimonio della Biblioteca civica dell'Unione – a termini della citata deliberazione del Consiglio dell'Unione n.10/2022 e come sopra individuato (punto 2. lettera b) – al Comune di La Valletta Brianza”*.

Nel corso del mese di dicembre 2023 parte del patrimonio librario (serie inventariale RVO e UVA n. 12.205 libri, parte del totale di n. 13.257 libri), veniva trasferito dai locali della ex biblioteca civica dell'Unione, alla sede temporanea del Servizio Biblioteca Comunale di La Valletta Brianza.

Il Comune di Santa Maria Hoè, pur non avendo contestato tempestivamente i provvedimenti deliberativi dell'Unione, intimava la sospensione delle attività di trasferimento avviate, informando la Soprintendenza Archivistica e Bibliografica della Lombardia.

Si articolava una complessa dialettica tra gli Enti coinvolti, compresa la

Soprintendenza, che con nota del 23 maggio 2024 autorizzava *“1. il comune di La Valletta Brianza a trasferire i beni librari di proprietà del comune di La Valletta Brianza, acquisiti prima della fondazione dell’Unione, nella nuova sede di via Vittorio Veneto n. 1; 2. il comune di Santa Maria Hoè a conservare nei locali siti in Corsia Mercato n. 14 il patrimonio librario acquisito prima della fondazione dell’Unione”*, disponendo altresì che il patrimonio acquisito dall’Unione dei Comuni Lombarda della Valletta fosse ripartito in misura proporzionale agli investimenti economici a ciò specificamente dedicati dai due Comuni. *“In caso di impossibilità a ciò (ad esempio in presenza di serie/collane delle quali è preferibile garantire l’integrità), si dispone che il Comune destinatario compensi economicamente l’altro Comune, versando il corrispettivo del valore dei beni acquisiti, dietro impegno del ricevente a dedicare dette somme in via esclusiva all’acquisto di beni librari”*.

Il Commissario liquidatore dell’Unione, in ottemperanza a quanto disposto dalla Soprintendenza, si attivava per procedere al trasferimento dei beni.

In considerazione dell’impossibilità, da un lato, di concertare le modalità di riparto e di trasferimento del patrimonio librario dell’Unione, e a fronte dell’esigenza, dall’altro lato, di accelerare la definizione della questione insorta, il Liquidatore dell’Unione con la determina del 13 maggio 2025, richiamati i precedenti atti assunti dall’Unione, ed in particolare la delibera n. 123 del 30 novembre 2023 con la quale la Giunta aveva disposto di dare corso al trasferimento del patrimonio della biblioteca civica dell’Unione al Comune di La Valletta Brianza, procedeva al trasferimento al Comune di La Valletta Brianza dell’intero patrimonio librario della Biblioteca Civica dell’Unione. Il Liquidatore, con la predetta determina, dava atto che l’Unione medesima avrebbe provveduto ad indennizzare il Comune di Santa Maria Hoè per la quota parte del patrimonio librario della Biblioteca Civica dell’Unione attribuibile al comune di Santa Maria Hoè dell’importo pari ad euro 17.346,00, raccomandando il vincolo di destinazione di dette somme in via

esclusiva all'acquisto di beni librari, nonché avrebbe introitato dal Comune di La Valletta Brianza l'identica somma di €17.346,00 a titolo di indennizzo quale valore – in quota parte – del patrimonio librario acquisito nel tempo dalla Biblioteca Civica dell'Unione mediante acquisti o donazioni sino all'anno 2023 ed attribuibile al Comune di Santa Maria Hoè.

Il Comune di Santa Maria Hoè ha impugnato la predetta determina del Commissario liquidatore, chiedendone l'annullamento previa tutela cautelare, anche d'urgenza.

Con decreto cautelare n. 514 del 17 maggio 2025 il Presidente ha rigettato la domanda.

Si sono costituiti in giudizio il Comune di La Valletta Brianza, l'Unione dei Comuni Lombarda della Valletta in liquidazione nonché il Ministero della Cultura, resistendo al ricorso, di cui con separata memoria hanno contestato la fondatezza e l'ammissibilità sotto vari profili.

Alla camera di consiglio del 19 giugno 2025 la causa, chiamata per l'esame della domanda cautelare, è stata trattenuta in decisione per essere risolta nel merito con sentenza in forma semplificata, ai sensi dell'art. 60 c.p.a., previe le ammonizioni di rito alle parti presenti in camera di consiglio.

Con il ricorso proposto il Comune di Santa Maria Hoè ha censurato la determinazione impugnata sotto diversi profili, di seguito sintetizzati:

- il Liquidatore pretenderebbe di trasferire anche parte del patrimonio librario di proprietà del Comune medesimo e non dell'Unione;
- il provvedimento impugnato sarebbe in contrasto con quanto stabilito dalla Soprintendenza Archivistica e Bibliografica della Lombardia, che, con la nota del 13 maggio 2024, avrebbe autorizzato il solo trasferimento al Comune di La Valletta Brianza, nonché al medesimo Comune di Santa Maria Hoè, dei soli libri di loro proprietà al tempo della costituzione dell'Unione, per il resto demandando ad un successivo procedimento il riparto proporzionale tra i detti enti locali del

patrimonio librario;

- il Liquidatore avrebbe agito in modo non imparziale, trasferendo l'intero patrimonio librario al Comune di La Valletta;

- non sarebbe corretta la quantificazione del valore dei beni oggetto di trasferimento.

In via preliminare deve essere scrutinata l'eccezione di inammissibilità per difetto di giurisdizione sollevata dall'Unione dei Comuni.

L'eccezione è fondata.

La controversia all'esame attiene alle modalità di riparto del patrimonio librario di proprietà dell'Unione, in ragione dell'avvenuta messa in liquidazione della stessa.

Con diverse deliberazioni – sopra richiamate - l'Unione si è già determinata in ordine al riparto del patrimonio librario, in caso di liquidazione.

A margine del rilievo che tali provvedimenti non sono stati impugnati né tempestivamente né in questa sede, gli adempimenti conseguenti disposti dal Liquidatore con la determina oggi impugnata – anche in esecuzione della nota della Soprintendenza Archivistica e Bibliografica della Lombardia, parimenti non gravata – non presentano tratti di esercizio di potere pubblico, essendo, appunto, obbligazioni meramente esecutive e conseguenti a determinazioni autoritative, peraltro ormai intangibili.

Se da un lato non è ravvisabile esercizio di potere, dall'altro si è al cospetto di diritti soggettivi in capo agli enti comunali coinvolti. Il Comune ricorrente lamenta, infatti, in sintesi, la violazione del proprio diritto di proprietà in relazione al patrimonio librario oggetto di trasferimento.

La controversia non può pertanto essere oggetto di cognizione nell'ambito della giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo.

Va rammentato che la giurisdizione del giudice ordinario o di quello amministrativo deve essere in concreto identificata non già in base al criterio della soggettiva prospettazione della domanda, ma alla stregua del *petitum* sostanziale, ovverosia considerando l'intrinseca consistenza della posizione soggettiva dedotta

in giudizio ed individuata dal giudice stesso con riguardo alla sostanziale protezione accordata a quest'ultima dal diritto positivo.

Non rileva in senso contrario che la pretesa giudiziale sia stata prospettata in ricorso come domanda di annullamento di un atto amministrativo, poiché l'individuazione della giurisdizione è determinata dall'oggetto della domanda, il quale va identificato, in base al criterio del *petitum* sostanziale, all'esito dell'indagine sulla effettiva natura della controversia in relazione alle caratteristiche del particolare rapporto fatto valere in giudizio.

Né può ritenersi sussistere nel caso all'esame del Tribunale, come prospettato dal Comune ricorrente con la memoria depositata in data 16 giugno 2025, la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, trattandosi, a suo dire, di controversia afferente ad un rapporto di concessione di beni pubblici ovvero di gestione di un servizio pubblico.

Come sopra già precisato il *petitum* sostanziale non attiene ad alcun profilo inerente le ipotesi di giurisdizione esclusiva invocate dal Comune ricorrente. Nel caso in esame la controversia non attiene al rapporto concessorio (peraltro esaurito con lo scioglimento dell'Unione) né alla gestione del servizio pubblico bibliotecario (anch'esso concluso in termini di gestione unitaria dello stesso da parte dell'Unione dei Comuni), involgendo esclusivamente questioni che attengono ai rapporti patrimoniali tra gli enti coinvolti.

Peraltro, va aggiunto, risulta agli atti la pendenza di un procedimento avanti al Tribunale di Lecco, promosso dal Comune di Santa Maria Hoè contro il Comune di La Valletta Brianza avente ad oggetto la consegna del patrimonio librario.

In conclusione per le ragioni che precedono il ricorso va dichiarato inammissibile e va declinata la giurisdizione del giudice amministrativo a favore del giudice ordinario, presso il quale la causa potrà essere riproposta ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 11 c.p.a.

Tenuto conto della pronuncia in rito, della particolarità della vicenda nonché della

natura delle parti coinvolte, le spese di giudizio possono essere compensate tra le parti costituite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 19 giugno 2025 con l'intervento dei magistrati:

Richard Goso, Presidente

Fabrizio Fornataro, Consigliere

Valentina Santina Mameli, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Valentina Santina Mameli

IL PRESIDENTE

Richard Goso

IL SEGRETARIO