

Publicato il 12/01/2018

N. 00049/2018 REG.PROV.COLL.
N. 00046/2016 REG.RIC.
N. 00079/2016 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 l' Umbria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 46 del 2016, proposto da:

Rocchetta s.p.a., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avvocato Alfredo Morrone, con domicilio eletto presso lo studio Gian Luca Laurenzi in Perugia, corso Cavour, 13;

contro

Regione Umbria, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avvocato Natascia Marsala, con domicilio eletto presso il suo studio in Perugia, corso Vannucci 30;

nei confronti di

Comunanza Agraria Appennino Gualdese, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avvocato Maria Rita Fiorelli, con domicilio eletto presso il suo studio in Perugia, via XX Settembre, 76;
Comune di Gualdo Tadino;

sul ricorso numero di registro generale 79 del 2016, proposto da:

Comunanza Agraria Appennino Gualdese, in persona del legale

rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avvocato Maria Rita Fiorelli, con domicilio eletto presso lo studio Maria Rita Fiorelli in Perugia, via XX Settembre, 76;

contro

Regione Umbria, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avvocato Natascia Marsala, con domicilio eletto presso lo studio Natascia Marsala in Perugia, corso Vannucci 30;

nei confronti di

Rocchetta s.p.a., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avvocato Alfredo Morrone, con domicilio eletto presso lo studio Gian Luca Laurenzi in Perugia, corso Cavour, 13;
Comune di Gualdo Tadino;

per l'annullamento

quanto al ricorso n. 46 del 2016:

- della determinazione Dirigenziale n. 8399 del 12 novembre 2015, comunicata a Rocchetta s.p.a., a mezzo p.e.c., il 18 novembre 2015 e pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Umbria - Serie Generale - Anno 46° - n. 60 del 25 novembre 2015, avente ad oggetto il calcolo delle indennità spettanti per la compressione dei diritti di uso civico gravanti sul bacino imbrifero denominato "Rocchetta" nel Comune di Gualdo Tadino (PG), con la quale la Regione Umbria - Giunta Regionale - Direzione Regionale Risorsa Umbria. Federalismo, Risorse Finanziarie e Strumentali - Servizio Foreste, Economia e Territorio Montano ha stabilito che la Rocchetta S.p.A. dovrà pagare, in favore della ricostituita Comunanza Agraria dell'Appennino Gualdese, la somma di Euro 26.189,52, quale indennità per la compressione dei diritti di uso civico gravanti sui terreni oggetto di concessione mineraria per la captazione dell'"Acqua Rocchetta";
- nonché di ogni altro atto presupposto, conseguente e/o comunque connesso a quello impugnato.

quanto al ricorso n. 79 del 2016:

-della medesima determinazione dirigenziale n. 8399 del 12 novembre 2015 impugnata con il ricorso 46/2016 nella parte in cui dà atto della sussistenza di presupposti invece inesistenti, per poter procedere alla liquidazione delle indennità dovute per la compressione dei diritti di uso civico gravanti sui terreni oggetto di concessione mineraria per la captazione “acqua Rocchetta”.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Umbria, della Comunanza Agraria Appennino Gualdese e di Rocchetta s.p.a.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 novembre 2017 il dott. Paolo Amovilli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1.-Rocchetta s.p.a. è titolare della concessione del giacimento di acqua minerale naturale denominata “Rocchetta” rilasciata nel 1976, da ultimo prorogata nel 2015, insistente nell'area montana del Comune di Gualdo Tadino e precisamente nei terreni contraddistinti al fg. 45 part. 6, fg. 44 part. 200-288, fg. 68 part. 11 e fg. 70 part. 39.

Trattasi di terreni con destinazione agricola in base al vigente strumento urbanistico generale, sottoposti a molteplici vincoli di carattere ambientale nonché gravati in parte da uso civico.

Con determinazione dirigenziale n. 8399 del 12 novembre 2015 la Regione Umbria ha calcolato le indennità spettanti per la compressione dei diritti di uso civico gravanti sul bacino imbrifero denominato “Rocchetta”, stabilendo che la società Rocchetta dovrà pagare, in favore della ricostituita Comunanza Agraria dell'Appennino Gualdese, la somma di Euro 26.189,52.

Tale indennizzo, ottenuto attribuendo un valore di 20,00/mq., alla luce delle motivazioni contenute nella suddetta determinazione, è stato calcolato

richiamandosi al disposto degli artt. 5 e 6 della legge 1766/1927 ovvero al valore attuale dei terreni interessati suddivisi in aree di rispetto igienico sanitario o di salvaguardia, aree di acquedotto e aree di tutela assoluta, equiparando quest'ultime a quelle edificabili.

Con il ricorso RG 46/2016 la società Rocchetta ha impugnato la suddetta determinazione nella parte concernente il valore attribuito alle aree di tutela assoluta, deducendo motivi così riassumibili:

I. violazione e/o falsa applicazione dell'art. 6 L. 16 giugno 1927 n. 1766: sarebbe del tutto apodittica l'equiparazione effettuata dalla Regione delle aree di tutela assoluta alle aree edificabili, trattandosi invece di aree classificate dal vigente P.R.G. come agricole e sottoposte a vari vincoli ambientali tali da impedire qualsiasi tipo di attività;

II. violazione e/o falsa applicazione dell'art. 3 c. 1, L. 241/90: il provvedimento impugnato sarebbe del tutto privo di motivazione non essendovi nella legislazione vigente alcuna norma che porti a concludere per l'equiparazione effettuata;

III. eccesso di potere per difetto di motivazione, motivazione apodittica: l'Amministrazione non avrebbe individuato le asserite situazioni analoghe che l'hanno condotta a stabilire il valore in 20,00/mq.

Si è costituita la Regione Umbria, eccependo l'infondatezza di tutte le doglianze *ex adverso* dedotte, poiché in sintesi:

- per le sole aree di salvaguardia il valore complessivo di 3.500,00 euro sarebbe stato calcolato sulla base del prezzo medio dell'affitto dei pascoli nella Regione di circa 70 euro all'ettaro, ridotto di un quarto;

- tutte le valutazioni sarebbero state effettuate in base alle concrete caratteristiche delle aree e della loro vocazione, in base alla normativa applicabile al caso di specie.

Si è costituita anche la Comunità Agraria dell'Appennino Gualdese eccependo il difetto di giurisdizione in favore del Commissario liquidatore degli usi civici, controvertendosi esclusivamente circa i criteri di calcolo delle

indennità dovute in conseguenza della compressione dell'uso civico. Nel merito ha in sintesi evidenziato:

- la concessione originaria e le successive proroghe non potevano essere rilasciate per carenza del presupposto del mutamento destinazione d'uso dei terreni prescritto dall'art. 12 L. 1766 del 1927 dal momento che i terreni in questione, gravati da uso civico, sono suscettibili di diversa destinazione esclusivamente mediante tal procedimento;
- la valutazione dei terreni dovrebbe essere effettuata considerando non solo le potenzialità di coltivazione bensì quelle connesse alla valorizzazione turistica, ambientale e/o urbanistica, trattandosi di aree di rilevantissimo pregio classificate come siti di interesse comunitario.

La società Rocchetta ha controdedotto a tutte le eccezioni anche in rito sollevate dalle controparti, rappresentando in punto di fatto come la concessione coincida solo in parte con le aree del territorio gualdese gravate da usi civici nonché la modesta estensione delle zone gravate da vincoli di tutela assoluta rispetto all'estensione complessiva della concessione.

Con ricorso RG 79/2016 la Comunità Agraria Appennino Gualdese impugna la medesima determinazione 8399/2015 già gravata dalla società Rocchetta, dolendosi non già della quantificazione effettuata dalla Regione bensì della carenza assoluta dei presupposti per procedere alla liquidazione dell'indennizzo, con motivi così riassumibili:

I. Nullità e/o annullabilità ex art. 21-septies L.241/90 per mancanza assoluta dei presupposti, violazione dell'art. 12 L. 1766/1927: ad avviso della Comunità ricorrente la liquidazione impugnata sarebbe del tutto illegittima in quanto relativa a terreni oggetto di concessione rilasciata in mancanza dell'inevitabile presupposto del cambio di destinazione d'uso dei terreni su cui insiste la stessa concessione, da effettuarsi secondo la procedura prevista dall'art. 12 legge 1766/1927, procedura nella fattispecie mai attivata se non per una limitata superficie di 1893 mq.;

II. Nullità e/o annullabilità per assoluta indeterminatezza del contenuto dell'atto impugnato: l'Amministrazione avrebbe ritenuto erroneamente esistente il presupposto del mutamento di destinazione d'uso;

III. Nullità e/o annullabilità per mancanza assoluta dei presupposti dell'atto amministrativo, ulteriore profilo: da nessun atto del procedimento di concessione dell'acqua Rocchetta emergerebbe la delimitazione delle aree indicata nel provvedimento impugnato.

Si è costituita anche nei confronti di questo secondo ricorso la Regione Umbria, eccependone l'infondatezza, evidenziando in particolare:

- il carattere definitivo ed incontrovertibile dei provvedimenti di rilascio dell'originaria concessione e delle successive proroghe, del tutto inoppugnati, volendo la Comunanza ricorrente introdurre surrettiziamente doglianze rivolte contro di essi;
- la pendenza del procedimento di ricostituzione della Comunanza Agraria;
- il rilascio dell'autorizzazione al cambio di destinazione d'uso avvenuto, contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, in favore del Comune di Gualdo Tadino con deliberazione n. 2648 del 1994;
- la suddivisione in aree di tutela assoluta e di salvaguardia deriva dalla legislazione regionale in tema di concessione di acque minerali e termali.

La Comunanza ricorrente ha insistito per l'accoglimento del ricorso rappresentando come con sentenza n. 9 del 7 marzo 2016 il Commissario per la liquidazione degli usi civici abbia accertato in proprio favore l'esclusiva spettanza dei diritti di uso civico gravanti sulle aree in questione, risultando tali diritti imprescrittibili, indivisibili e inalienabili.

Di contro la difesa regionale ha replicato in punto di fatto come la particella 288 al foglio 44 su cui insiste la sorgente storica Rocchetta non risulterebbe gravata da uso civico nonché l'incidenza minima sui diritti di legnatico e pascolo.

All'udienza pubblica del 21 novembre 2017, uditi i difensori, entrambe le cause sono state trattenute in decisione.

DIRITTO

2.-E' materia del contendere la legittimità della quantificazione effettuata dalla Regione Umbria con determinazione dirigenziale n. 8399 del 12 novembre 2015 delle indennità spettanti per la compressione dei diritti di uso civico gravanti sul bacino imbrifero denominato "Rocchetta" nel Comune di Gualdo Tadino.

Sia la società Rocchetta, concessionaria del giacimento dell'omonima acqua minerale, che la Comunanza Agraria dell'Appennino Gualdese hanno impugnato tale determinazione, contestandone la prima la quantificazione limitatamente alle aree di "tutela assoluta" e la seconda gli stessi presupposti per l'esercizio del potere, non avendo la Regione a suo dire preventivamente attivato la procedura di cui all'art. 12 della legge 1766/1927 finalizzata al mutamento di destinazione d'uso.

Non è applicabile *ratione temporis* alla presente controversia la recente legge 20 novembre 2017 n. 168 "Norme in materia di domini collettivi" pubblicata in G.U. 28 novembre 2017 ed in vigore dal 13 dicembre 2017, la quale tra l'altro opera la distinzione tra beni di "proprietà collettiva" e beni "gravati da uso civico" (art. 2 c. 4).

3. - In *limine litis* va disposta la riunione dei due ricorsi ai sensi dell'art. 70 cod. proc. amm. stante l'evidente connessione oggettiva e soggettiva.

4. - Preliminarmente va esaminata la questione della giurisdizione.

4.1. - Ai sensi dell'art. 29, l. 16 giugno 1927 n. 1766 sussiste la giurisdizione dei commissari per la liquidazione degli usi civici in relazione a tutte le controversie relative all'accertamento, alla valutazione ed alla liquidazione dei diritti di uso civico; sussiste viceversa quella del giudice ordinario nei casi in cui a valle di tale procedimento sussistano questioni di tipo paritetico in ordine ad esempio alla individuazione dei soggetti tenuti all'adempimento di una prestazione pecuniaria, già computata in esito alla conclusione del procedimento di affrancazione; sussiste invece quella del giudice amministrativo qualora il rapporto pubblicistico in contestazione non riguardi

ex professo ma solo “*incidenter tantum*” la liquidazione, la valutazione e l'accertamento degli usi civici oppure si tratti di contestare ex ante la legittimazione procedimentale dell'Autorità procedente (T.A.R. Abruzzo Pescara, sez. I, 1 aprile 2016, n. 108; T.A.R. Liguria 26 luglio 2017, n. 679).

Come noto ai fini del riparto della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo rileva non tanto la prospettazione compiuta dalle parti, quanto il “*petitum*” sostanziale, che va identificato soprattutto in funzione della “*causa petendi*”, ossia dell'intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio (*ex multis* Cassazione civile, sez. un., 15 settembre 2017, n. 21522; Consiglio di Stato, sez. VI, 11 luglio 2017, n. 3418).

4.2. - Nel caso di specie non è in contestazione tra le parti l'insistenza sulle aree di che trattasi di diritti di uso civico né la relativa titolarità in capo alla Comunanza Agraria dell'Appennino Gualdese, risultando l'odierna lite esclusivamente vertente sul legittimo esercizio da parte della Regione del potere tipicamente autoritativo di determinazione dell'indennizzo di cui all'art. 6 L. 1766/1927, a fronte del quale la posizione dei ricorrenti assume consistenza di interesse legittimo.

Non vi è dunque alcuna necessità nemmeno in via incidentale di accertare la “*qualitas soli*” (Cassazione sez. unite 28 marzo 2006 n. 7032) si da escludere l'ecceppata giurisdizione del commissario per la liquidazione degli usi civici.

4.3. - Va pertanto affermata la giurisdizione del g.a. per entrambi i ricorsi, assumendo la posizione sostanziale azionata consistenza di interesse legittimo al corretto esercizio del potere discrezionale tecnico dell'amministrazione di determinare l'importo dei canoni dovuti.

Infatti, come si dirà in prosieguo, l'indennità in esame è stata determinata non già applicando puntuali criteri stabiliti dalla legge, limitandosi il citato art. 6 L. 1766/1927 a stabilire il parametro del valore attuale delle aree, lasciando alla valutazione discrezionale tecnica dell'Amministrazione il concreto compito di stabilirla.

Mette conto evidenziare che ai sensi dell'art. 133 c. 1 lett. b) cod. proc. amm. sono devolute alla giurisdizione esclusiva del g.a. le controversie in materia di concessione di beni pubblici escluse le sole controversie in tema di indennità, canoni e altri corrispettivi, rientrandovi però anche quelle involgenti la spendita di poteri discrezionali quanto alla determinazione del canone, dell'indennità o degli altri corrispettivi (*ex multis* Cassazione Sez. Unite 12 ottobre 2011, 20939; id. 24 giugno 2011, n. 13903).

5. - Venendo al merito il ricorso RG 46/2016 è fondato e va accolto.

5.1. - Ai sensi dell'art. 6 comma 1 della legge 16 giugno 1927 n. 1766 "La porzione di terreno da assegnarsi in compenso dei diritti civici da liquidare dovrà essere determinata non solo col criterio della sua estensione ma con quello anche del suo valore".

Risulta ampiamente documentato dagli atti depositati in giudizio come tutte le aree interessate dalla concessione abbiano destinazione urbanistica agricola e siano interessate da vari vincoli di natura ambientale che impediscono qualsiasi tipo di attività e/o sfruttamento economico.

In particolare, sia dai certificati di destinazione urbanistica che dalla stessa relazione tecnico economica dei terreni allegata alla concessione, le aree in questione risultano boschive, di particolare interesse naturalistico ambientale, sottoposte a vincolo paesaggistico e idrogeologico, oltre che siti di interesse comunitario e oasi di protezione faunistica.

Le aree interessate sono state suddivise dalla Regione, come detto, in aree rispettivamente di tutela assoluta, di salvaguardia e servitù di acquedotto: per le sole aree di salvaguardia il valore complessivo di 3.500,00 euro è stato determinato utilizzando il prezzo medio dell'affitto dei pascoli mentre per le aree di tutela assoluta quello delle aree edificabili.

5.2. - Tanto premesso le aree di "tutela assoluta" non possono - come ha fatto la Regione - essere equiparate in assenza di espressa previsione legislativa a quelle edificabili o con potenzialità edificatoria, sì che il valore attribuito di

20,00/mq. risulta del tutto errato, dovendo tener conto del valore attuale in base alle obiettive ed intrinseche caratteristiche ed attitudini dell'area.

5.3. - Pur con le evidenti differenze del caso, può farsi riferimento ai criteri elaborati dalla più recente giurisprudenza in punto di determinazione dell'indennizzo per espropriazione di pubblica utilità e servitù coattive delle aree non edificabili, laddove va tenuto conto a seguito dell'intervento della Corte Costituzionale (sent. n. 348 e 349 del 2007, 181 del 2011) delle utilizzazioni ulteriori rispetto a quelle agricole, intermedie tra le stesse e quelle edificatorie, che siano consentite dalla normativa vigente e conformi agli strumenti di pianificazione urbanistica, previa le opportune autorizzazioni amministrative (*ex multis* Cassazione civile, sez. I, 16 aprile 2014, n. 8873) indicando ove si segua il criterio sintetico-comparativo le aree simili oggetto di contrattazione.

Tale valutazione, pur ammettendosi un "*tertium genus*" tra aree agricole ed edificabili, non può spingersi all'equiparazione del valore, a meno che non sussistano ragioni da indicare in motivazione tali da consentire un particolare sfruttamento economico delle prime, tenuto conto dei concreti vincoli conformativi, nel caso di specie pacificamente esistenti, insistenti sulle aree stesse.

5.4. - Il ricorso RG 46/2016 deve dunque essere accolto, con l'annullamento in *parte qua* della determinazione n. 8399/2015 e dovere dell'Amministrazione di rideterminazione dell'indennizzo secondo i criteri conformativi di cui in motivazione.

Sussistono giusti motivi per disporre la compensazione delle spese di lite in considerazione della complessità delle questioni trattate.

6. - Il ricorso RG 79/2016 è invece inammissibile per carenza di interesse.

7. - Va premesso che è attualmente pendente la stessa ricostituzione della Comunità Agraria dell'Appennino Gualdese, così come di altre Comunità, essendo allo stato pendente il giudizio impugnatorio promosso dal Comune di

Gualdo Tadino (RG 487/2013) avverso gli atti regionali di ricostituzione adottati nel 2013.

Secondo la recente articolata sentenza, non definitiva, emessa “*inter partes*” dal Commissario per la liquidazione degli usi civici, depositata il 15 marzo 2016, la Comunanza odierna ricorrente è titolare della “proprietà collettiva” su varie aree (tra cui parte di quelle oggetto della concessione) avendo il Comune di Gualdo Tadino effettuato nel periodo di inattività della Comunanza una mera sostituzione nella gestione dei diritti da sempre (*rectius* dal 1893 cfr. pag. 68 sentenza) appartenenti alla collettività. Secondo il Commissario la Comunanza non ha mai cessato di esistere “trattandosi di ente dotato di personalità giuridica la cui estinzione non si poteva determinare per mera inattività ma mediante una formale procedura di scioglimento” (pag. 66 della sentenza).

8. - Tanto premesso, si duole la Comunanza deducendo essenzialmente della mancata attivazione da parte della Regione, in occasione dei presupposti provvedimenti di rilascio della concessione e di relativo rinnovo, della procedura prevista dall'art. 12 legge 1766 del 1927, poiché essendo i beni in questione oggetto di uso civico essa avrebbe dovuto preliminarmente disporre il mutamento di destinazione d'uso dei terreni. Ad avviso della ricorrente, in buona sostanza, la mancata attivazione di tale procedimento in occasione degli atti concessori determinerebbe l'illegittimità in via derivata anche del provvedimento qui impugnato.

Lamenta dunque la ricorrente - a differenza del connesso ricorso RG 46/2016 promosso dalla società Rocchetta - non già vizi autonomi della determinazione n. 8399/2015 bensì vizi più propriamente riconducibili ai provvedimenti regionali di rilascio della concessione del giacimento di acqua minerale (DPGR 269/1976) e successive proroghe (DPGR 632/1981 e 701/1993) tutti allo stato inoppugnati e definitivi ad eccezione della DD 9873/2015 impugnata dalla ricorrente con autonomo ricorso RG 138/2016.

9. - Ne consegue, ad avviso del Collegio, l'inammissibilità del gravame, perché diretto alla contestazione della legittimità di provvedimenti presupposti allo

stato definitivi, trovando la determinazione di liquidazione dell'indennizzo qui gravata il proprio antecedente logico giuridico nei precedenti atti concessori, a nulla rilevando le vicende che hanno interessato in passato la Comunanza ricorrente ed il Comune di Gualdo Tadino.

Nel giudizio amministrativo le censure volte a far valere vizi di un provvedimento presupposto non impugnato sono inammissibili giacché, da un lato, non è ammessa la disapplicazione incidentale degli atti presupposti non aventi natura normativa e, dall'altro, nessuna utilità sarebbe ritraibile dall'accoglimento di quelle censure, stante la perdurante efficacia dell'atto medesimo, reso intangibile dalla mancata tempestiva impugnazione (*ex multis* T.A.R. Umbria 14 marzo 2015, n. 123; Consiglio di Stato, sez. IV, 27 luglio 2017, n. 3732).

Sussistono giusti motivi per disporre la compensazione delle spese di lite anche in riferimento al ricorso RG 79/2016, attesa la complessità delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando previa riunione sui ricorsi, come in epigrafe proposti, così decide:

a) accoglie il ricorso RG 46/2016 e per l'effetto annulla la determinazione impugnata, nei limiti di cui in motivazione;

b) dichiara inammissibile il ricorso RG 79/2016;

Compensa le spese di lite per entrambi i ricorsi.

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

Così deciso in Perugia nella camera di consiglio del giorno 21 novembre 2017 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Potenza, Presidente

Paolo Amovilli, Consigliere, Estensore

Enrico Mattei, Primo Referendario

L'ESTENSORE
Paolo Amovilli

IL PRESIDENTE
Raffaele Potenza

IL SEGRETARIO