



**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

Il Tribunale Superiore delle acque pubbliche nelle persone dei signori:

Dott. Antonio Pietro Lamorgese	Presidente
Dott. Mauro Criscuolo	Consigliere di Cassazione
Dott.ssa Rosanna Giannaccari	Consigliere di Cassazione
Dott.ssa Cecilia Altavista	Consigliere di Stato-Rel.
Dott. Giorgio Manca	Consigliere di Stato
Dott. Sebastiano Zafarana	Consigliere di Stato
Dott. Ing. Pasquale Giardina	Esperto

**GIUDICI**

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nella causa, in sede di legittimità, iscritta al n. R.G. 31 del 2023, vertita

**TRA**

**COMUNANZA AGRARIA “APPENNINO GUALDESE”**, in persona del legale rappresentante “pro tempore”, rappresentata e difesa dagli avvocati Maria Rita Fiorelli, Fabio Buchicchio, Marco Massoli, Giovanni Corbyons e Francesco Lettera, con domicilio come da PEC Registri di Giustizia;

**RICORRENTE**

**CONTRO**

- **REGIONE UMBRIA**, in persona del Presidente “pro tempore”, rappresentata e difesa dall’avvocato Anna Rita Gobbo, con domicilio come da PEC Registri di Giustizia;

**E NEI CONFRONTI DI**

**AGENZIA DEL DEMANIO, MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE**, in persona dei legali rappresentanti p.t., rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi 12.

**AGENZIA DEL DEMANIO Direzione regionale Toscana e Umbria**

**NON COSTITUITA**

**COMUNE DI GUALDO TADINO**, in persona del Sindaco p.t. rappresentato e difeso dall'avv. Luigina Matteucci, elettivamente domiciliato in Roma, presso lo studio dell'avv. Stefania Pazzaglia e con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia.

**ROCCHETTA S.p.A.**, in persona del legale rappresentante, rappresentata e difesa dall'avv. Alfredo Morrone, con domicilio eletto come da PEC Registri di Giustizia.

**OGGETTO: ANNULLAMENTO** del provvedimento della Regione Umbria n. 10630 del 18 ottobre 2022, nulla osta a fini idraulici.

Visti il ricorso e motivi aggiunti i relativi allegati;

Vista la costituzione in giudizio della Regione Umbria, dell'Agenzia del Demanio, del Ministero dell'economia e finanze, del Comune di Gualdo Tadino, di Rocchetta S.p.A.;

Viste le memorie prodotte dalle parti, a sostegno delle rispettive difese;

Relatore il cons. Cecilia Altavista nella udienza pubblica del 23 ottobre 2024;

**Ritenuto in fatto ed in diritto:**

Con il presente ricorso, notificato il 9 gennaio 2023, la Comunanza agraria appennino gualdese ha impugnato la determinazione dirigenziale della Regione Umbria, Servizio rischio idrogeologico, idraulico e sismico, Difesa

del suolo, n. 10630 del 18 ottobre 2022, con cui è stato rilasciato il nulla osta idraulico, nell'ambito della procedura avviata dall'Agenzia del Demanio, a seguito della domanda della società Rocchetta S.p.A. per la sdemanializzazione di porzioni dell'alveo del torrente Feo nel tratto della Valle di Fonno e per la demanializzazione di nuovi tratti a seguito della riqualificazione idraulica prevista nel progetto predisposto dalla stessa società Rocchetta (le particelle indicate nella istanza sono: nn. 184, 185, 188, 194, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 204, 205, 230, 231, 235, 285, 286, 332, 333, 395, 406 407, 408, 409, 410, 411, 412, 413, 414, 415, 416, 417, 418, 420, 586, 680, 681, 682, 906 del foglio 44; le particelle, nn. 6 e 7 del foglio 45; la particella n. 11 del foglio 68, le particelle nn. 1 e 2 del foglio 69).

Il nulla osta dava atto che la richiesta di sdemanializzazione era “parzialmente compatibile con il rispetto del buon regime delle acque, con la tutela dell'equilibrio geostatico e geomorfologico dei terreni interessati, con la tutela degli aspetti naturalistici ed ambientali coinvolti”; evidenziava che “parte delle porzioni dell'attuale demanio idrico coinvolte dal progetto presentano caratteristiche tali da poter continuare ad assolvere alla naturale funzione idraulica, specie in presenza di eventi meteorico avversi...a maggior ragione qualora l'attuale demanio venga opportunamente riqualificato mediante le opere di sistemazione idraulica che si prevede di realizzare con il progetto redatto a cura della società Rocchetta”; “pur considerando necessaria e quanto mai auspicabile la realizzazione dell'intervento di riqualificazione idraulica dell'area Rocchetta e dalla valle del Forno” evidenziava “l'importanza di mantenere quanto più possibile inalterata la proprietà delle attuali porzioni di demanio idrico in capo

all’Agenzia del Demanio”. Pertanto, il nulla osta escludeva la sdemanializzazione di alcune particelle espressamente indicate (n. 186, n. 198, n. 395, n. 396, n. 199, n. 197, n. 200, n. 201); subordinava il progetto di sistemazione idraulica del Feo al rilascio dell’autorizzazione idraulica, a seguito della presentazione del progetto esecutivo. Indicava che avverso il provvedimento era possibile ricorrere nei sessanta giorni presso le sedi competenti.

La Comunanza Agraria nel ricorso ha esposto di avere conosciuto il nulla osta solo a novembre 2022; di essere ente esponenziale della collettività civica del Comune di Gualdo Tadino e di amministrare e gestire i beni di uso civico nel detto Comune anche in forza della sentenza del Commissario per la liquidazione degli usi civici di Lazio, Umbria e Toscana, n. 9 del 2016; che una parte consistente dei terreni e di uso civico è gravata dalla concessione delle acque minerali rilasciata alla società Rocchetta e prorogata fino al febbraio 2040. Sosteneva che il nulla osta e la istanza di sdemanializzazione riguarderebbero anche particelle di proprietà collettiva della Comunanza agraria, in particolare le particelle nn. 188, 204, 202, 230, 231, 205, 235, 395, 406, 407, 410, 411, 412, 413, 414, 415, 416, 417, 418, 420 al foglio 44; le particelle nn. 6 e 7 del foglio 45; la particella n. 11 del foglio 68, le particelle nn. 1 e 2 del foglio 69. Deduceva di avere presentato il 16 novembre 2022 istanza di accesso agli atti; che il parere doveva ritenersi vincolante e pertanto veniva impugnato “ancorché a scopi cautelativi”.

Sono state formulate censure di violazione e/o falsa applicazione delle norme in materia di rilascio del nulla osta idraulico e del parere regionale ai fini idraulici, eccesso di potere per difetto di istruttoria, difetto assoluto dei presupposti essenziali, difetto di legittimazione del richiedente, violazione

e/o falsa applicazione degli articoli 7 e 8 della legge 7 agosto 1990, n. 241, degli articoli 1 e 2 del r.d. 25 luglio 1904, n. 523, difetto assoluto dei presupposti, violazione e/o falsa applicazione dell'art. 2 della legge 20 novembre 2017, n. 168 e dell'art. 12 della legge 16 giugno 1927 n. 1766, dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990, eccesso di potere per carenza assoluta di motivazione e di istruttoria, sostenendo che molte aree interessate dal nulla osta sarebbero di proprietà collettiva della Comunanza agraria, che tale circostanza non è stata considerata nel procedimento, il cui avvio non è stato comunicato alla Comunanza agraria, che avrebbe dovuto necessariamente partecipare; inoltre il parere non riguarderebbe beni esclusivamente del demanio idrico, oltre a quelli della comunanza agraria, ma anche beni dei privati (particelle nn. 184, 194 e 195 del foglio 44); inoltre, trattandosi di beni del demanio collettivo, ai fini della sdemanializzazione, avrebbe dovuto essere prima attivata la procedura per il mutamento di destinazione d'uso dei terreni del demanio collettivo di cui all'art. 12 della legge n. 1766 del 1927; lamentava infine la carenza di motivazione e di istruttoria del nulla osta, in quanto assolutamente generico e privo di concreti riscontri rispetto alla specificità delle aree, che, pur avendo un'estensione molto vasta, erano state considerate complessivamente, quindi a prescindere dall'effettiva valutazione delle specifiche esigenze di funzionalità idraulica.

A seguito dell'accesso agli atti, con i motivi aggiunti, sono state integrate le censure già formulate, deducendo che l'effettiva proprietà delle aree non è stata oggetto di alcuna valutazione né sarebbero state specificamente individuate quelle oggetto dell'intervento di regimazione delle acque, essendo considerata complessivamente una vasta area anche non vicina all'alveo del torrente Feo; sarebbero invece comprese le aree in cui insistono

i pozzi per la captazione dell'acqua in concessione alla società Rocchetta. Si lamentava che in sede di accesso non erano stati rilasciati gli elaborati del piano particellare (di cui si chiedeva disporsi l'esibizione), evidenziando che comunque la proprietà collettiva di uso civico non è suscettibile di esproprio. Si sono costituiti in giudizio la Regione Umbria, l'Agenzia del Demanio e il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Comune di Gualdo Tadino, la società Rocchetta S.p.A., che hanno tutte eccepito l'inammissibilità del ricorso, trattandosi di un parere di natura non vincolante; inoltre hanno dedotto che le censure proposte, oltre che generiche, riguarderebbero comunque la fase successiva della sdemanializzazione. La Regione Umbria e l'Avvocatura dello Stato in particolare hanno dedotto che la Comunanza agraria non avrebbe alcun interesse a contestare il parere di carattere tecnico idraulico, essendo le censure proposte concernenti la tutela della proprietà collettiva, che quindi riguardano il successivo provvedimento di sdemanializzazione. Il Comune di Gualdo Tadino ha eccepito, altresì, l'improcedibilità del ricorso, essendo successivamente intervenuta la convocazione della conferenza di servizi relativa al progetto presentato dalla società Rocchetta, comunicata anche alla Comunanza agraria, che quindi potrà partecipare al procedimento. Tutte le parti hanno sostenuto l'infondatezza delle censure. L'Avvocatura dello Stato ha dedotto altresì, che il progetto di riqualificazione del torrente Feo è necessario a seguito degli eventi meteorici del 2012 che hanno interdetto l'accesso alla sorgente.

Nella memoria depositata il 19 settembre 2023 la Comunanza Agraria ha replicato alle eccezioni avversarie e ha dato atto di avere presentato istanza di partecipazione al procedimento di sdemanializzazione il 30 agosto 2023. Ha richiesto l'ammissione di CTU "finalizzata all'individuazione e

ricognizione delle particelle oggetto del nulla osta, in quanto finalizzato sia alla sdemanializzazione dell'area sulla quale insiste l'alveo del fiume Feo che alla demanializzazione delle aree sulle quali il nuovo alveo dovrebbe essere trasferito anche nell'ottica di individuare con precisione quali aree di proprietà del demanio collettivo risulterebbero coinvolte”.

Davanti al giudice delegato le parti hanno precisato le conclusioni riportandosi agli atti, in particolare la parte ricorrente ha insistito per le istanze istruttorie formulate in ricorso.

All'udienza collegiale del 23 ottobre 2024 il giudizio è stato trattenuto in decisione.

In via preliminare deve essere esaminata l'eccezione di inammissibilità del ricorso e dei motivi aggiunti (che riguardano il medesimo atto impugnato con il ricorso) per la natura endoprocedimentale dell'atto impugnato.

L'eccezione è fondata.

Infatti, il nulla osta idraulico, necessario per qualsiasi opera da realizzare nell'alveo di un corso d'acqua pubblica, ai sensi del r.d. n. 523 del 1904, nel caso di specie si inserisce nell'ambito del procedimento per la sdemanializzazione delle aree, avviato a seguito della istanza presentata dalla società Rocchetta nell'ambito di un progetto di riqualificazione dell'alveo del torrente Feo, che è stato interessato in passato da fenomeni naturali che ne hanno compromesso la funzionalità idraulica.

Il nulla osta ha riguardato, quindi, la valutazione sotto il profilo idraulico di una possibile modifica dell'alveo del torrente, da cui si farebbe derivare - per le modifiche materialmente da eseguire sull'alveo del torrente - la perdita della natura demaniale dei beni demaniali interessati da tale progetto di riqualificazione e la demanializzazione di alcuni beni privati.

La sdemanializzazione di alcune particelle (o la loro demanializzazione) potrebbero però derivare solo da un successivo provvedimento dell'Agazia del demanio, in quanto il potere di procedere alla sdemanializzazione è unicamente attribuito all'Agazia del demanio, essendo esclusa per il demanio idrico, ai sensi dell'art. 947 c.c., la sdemanializzazione tacita.

La giurisprudenza di questo Tribunale, infatti, ha affermato che, nell'ambito delle procedure di sdemanializzazione, rimane in capo all'Agazia del demanio il potere (dovere) di valutare discrezionalmente la sussistenza di tutte le condizioni favorevoli al cambiamento della qualificazione giuridica del bene così da determinare la sclassificazione dal demanio pubblico, "non esaurendosi il ruolo dell'Agazia nella mera verifica della presenza dei pareri tecnici favorevoli alla sclassificazione bensì comprendendo la complessiva valutazione di tutti gli interessi pubblici sottesi a ciascuna fattispecie" (TSAP, 18 luglio 2024, n. 94); la Agazia del Demanio non è quindi vincolata dai pareri tecnici favorevoli espressi nel procedimento, godendo di ampia discrezionalità nella scelta di procedere alla sdemanializzazione (TSAP 13 settembre 2023, n. 138).

E' evidente, dunque, che le questioni fatte valere con il presente ricorso, relative alla proprietà delle particelle eventualmente interessate dalla sdemanializzazione riguardano il procedimento di sdemanializzazione e non potranno che essere fatte valere avverso un eventuale provvedimento dell'Agazia del demanio che ne disponesse la sdemanializzazione, mentre, allo stato, qualora si ravvisino gli estremi per ritenere contestata la proprietà collettiva delle particelle in capo alla Comunanza agraria, la stessa dovrebbe esercitare un' azione a tutela di tale proprietà davanti al giudice competente anche per la tutela degli usi civici, quale il Commissario liquidatore degli usi

civici.

Le argomentazioni proposte nel presente giudizio possono ancora essere presentate nel procedimento di sdemanializzazione, non avendo il nulla osta idraulico, prodotto alcuna lesione nella sfera della ricorrente, non avendo provocato alcuna modificazione della proprietà collettiva che si vuole tutelare.

A conferma della mancanza di lesività del nulla osta idraulico per la Comunanza Agraria, oltre alla indicata proposizione da parte della stessa del ricorso “a scopi cautelativi”, si deve rilevare che anche le censure proposte non riguardano specificamente la regimazione delle acque (limitandosi sotto tale profilo a lamentare genericamente il difetto di istruttoria e di motivazione dell’atto), ma deducono problematiche relative alla mancata considerazione della posizione della Comunanza Agraria, che, però, deve essere ancora valutata nel procedimento di sdemanializzazione, che si deve presumere tuttora pendente, non essendo stata dedotta in giudizio alcuna circostanza di fatto ulteriore rispetto alla avvenuta convocazione della conferenza di servizi, indicata dal Comune di Gualdo Tadino.

Peraltro, la stessa difesa ricorrente ha dedotto di avere presentato il 30 agosto 2023 istanza per la partecipazione al procedimento, ai sensi dell’art. 9 della legge n. 241 del 1990, con la conseguenza che anche sotto il profilo partecipativo non si è ancora verificata alcuna lesione, essendo ancora in corso il procedimento per la sdemanializzazione.

Peraltro, anche sotto il profilo strettamente tecnico - idraulico, si deve considerare che il nulla osta, rilasciato il 18 ottobre 2022, fa espresso riferimento alla necessità di una successiva autorizzazione idraulica, da richiedere a seguito della presentazione del progetto esecutivo, con la

conseguenza che anche le valutazioni di carattere idraulico espresse dalla Regione Umbria riguardano una situazione di massima al fine di consentire l'ulteriore corso del procedimento di sdemanializzazione, ma dovranno essere contestualizzate con riguardo alle specifiche opere successivamente previste in alveo in base al progetto esecutivo.

Del tutto irrilevante rispetto all'ammissibilità del presente giudizio proposto dalla Comunità Agraria risulta poi l'indicazione, nel nulla osta del 18 ottobre 2024, del termine per ricorrere ai sensi dell'art. 3 comma 4 della legge n. 241 del 1990.

Si deve infatti considerare che il nulla osta ha un contenuto immediatamente lesivo - ma non per la Comunità Agraria, per i motivi sopra indicati - avendo espressamente escluso la possibilità di sdemanializzare alcune particelle (tra cui, peraltro, alcune di proprietà della Comunità Agraria), con conseguente arresto procedimentale sotto tale profilo.

Come è noto, i pareri possono essere immediatamente impugnati se vincolanti solo qualora impediscano l'ulteriore corso del procedimento, dovendo altrimenti essere impugnati unitamente al provvedimento finale (Cons. Stato, Sez. VI, 1° marzo 2023, n. 2195; sez. VI, 19 settembre 2017, n. 4377; Sez. IV, 12 maggio 2016, n. 1913);

Il nulla osta idraulico rispetto al successivo provvedimento di sdemanializzazione si presenta, infatti, vincolante solo se è negativo mentre se positivo l'Agenzia del Demanio rimane titolare del potere discrezionale di procedere o meno alla sdemanializzazione. Pertanto, le censure proposte avverso il nulla osta idraulico potranno essere fatte valere nel procedimento di sdemanializzazione.

In conclusione, il ricorso ed i motivi aggiunti devono essere dichiarati

inammissibili.

Le spese seguono la soccombenza e in considerazione del numero delle parti costituite devono essere liquidate complessivamente in euro 6000, 00 (seimila,00), pari a 1200,00 (milleduecento,00) per ciascuna parte.

**P.Q.M.**

Il Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche dichiara inammissibili il ricorso e i motivi aggiunti.

Condanna la parte ricorrente al pagamento delle spese processuali in favore della Regione Umbria, Agenzia del Demanio e Ministero dell'economia e delle Finanze, Comune di Gualdo Tadino, Società Rocchetta S.p.A., pari a complessive 6000,00 euro.

Così deciso in Roma dal Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche nella camera di consiglio del 23 ottobre 2024.

IL RELATORE

Cecilia Altavista

IL PRESIDENTE

Antonio Pietro M. Lamorgese