

Pubblicato il 28/09/2020

N. 00422/2020 REG.PROV.COLL.
N. 00661/2019 REG.RIC.
N. 00018/2018 REG.RIC.
N. 00030/2018 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 661 del 2019, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Rocchetta s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Mario Pilade Chiti e Alfredo Morrone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Gian Luca Laurenzi in Perugia, corso Cavour, 13;

contro

Comunanza Agraria Appennino Gualdese, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Fabio Buchicchio, Maria Rita Fiorelli e Marco Massoli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Regione Umbria, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Paola Manuali e Natascia Marsala, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio

dell'avvocato Paola Manuali in Perugia, Palazzo Ajo', c.so Vannucci, 30;
Comune di Gualdo Tadino, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Luigina Matteucci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Isabella Sorbini in Perugia, piazza Italia, 11;
Provincia di Perugia, Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale (Arpa) Umbria, Ambito Territoriale Integrato n. 1 Umbria, Ambito Territoriale Integrato n. 2 Umbria, Auri - Autorità Umbra Rifiuti e Idrico, Umbra Acque s.p.a., non costituiti in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 18 del 2018, proposto da
Comunanza Agraria Appennino Gualdese, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Maria Rita Fiorelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Maria Rita Fiorelli in Perugia, via XX Settembre, 76;

contro

Regione Umbria, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Paola Manuali e Natascia Marsala, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Paola Manuali in Perugia, Palazzo Ajo', c.so Vannucci, 30;
Comune di Gualdo Tadino, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Luigina Matteucci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Isabella Sorbini in Perugia, piazza Italia, 11;

nei confronti

Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, Ministero della Giustizia, in persona dei Ministri *pro tempore*, rappresentati e difesi

dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliataria ex lege in Perugia, via degli Uffici, 14;

Rocchetta s.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Mario Pilade Chiti e Alfredo Morrone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

sul ricorso numero di registro generale 30 del 2018, proposto da Comunanza Agraria Appennino Gualdese, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Maria Rita Fiorelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Maria Rita Fiorelli in Perugia, via XX Settembre, 76;

contro

Regione Umbria, in persona del Presidente pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Paola Manuali, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio della stessa in Perugia, Palazzo Ajo', c.so Vannucci, 30;

Comune di Gualdo Tadino, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Luigina Matteucci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Isabella Sorbini in Perugia, piazza Italia, 11;

Provincia di Perugia, Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale (A.R.P.A.) Umbria, Ambito Territoriale Integrato n. 1 Umbria, Ambito Territoriale Integrato n. 2 Umbria, Auri - Autorità Umbria Rifiuti e Idrico, Umbra Acque s.p.a., non costituiti in giudizio;

nei confronti

Rocchetta s.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Alfredo Morrone e Mario Pilade Chiti,

con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riassunzione,

quanto al ricorso n. 661 del 2019,

del giudizio R.G. n. 138/2016, promosso dalla Comunanza Agraria Appennino Gualdese per l'annullamento della Determinazione Dirigenziale n. 9873 del 18 dicembre 2015 della Direzione Regionale Risorsa Umbria, Federalismo, Risorse Finanziarie e Strumentali - Servizio Risorse Idriche e Rischio Idraulico della Regione Umbria, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Umbria del 7.1.2016, n. 1, avente ad oggetto: "Rocchetta s.p.a. - Proroga della concessione di acqua minerale denominata "Rocchetta" in comune di Gualdo Tadino (PG) e istituzione delle aree di salvaguardia - Artt. 18 e 23 della L.R. 22/2008" e della Deliberazione del Consiglio Comunale di Gualdo Tadino n. 54 del 29 ottobre 2015, e relativo atto istruttorio, pubblicata nell'Albo Pretorio dello stesso Comune in data 3 novembre 2015 – rivelatasi lesiva solo all'esito della predisposizione e pubblicazione della predetta Determinazione Regionale 9873/2015, con la quale è stato stabilito di esprimere "parere favorevole alla proroga della concessione denominata "Rocchetta" in relazione alla seduta della Conferenza di Servizi prevista per il giorno 30.10.2015, ivi compresa - per quanto possa occorrere - la convenzione fra Comune di Gualdo Tadino e Rocchetta S.p.a. sottoscritta in data 26.10.2015 menzionata nella Deliberazione del Consiglio comunale 54/2015, nonché di ogni altro atto e provvedimento presupposto, consequenziale, e comunque connesso e/o collegato a quelli dianzi menzionati, ivi compresi - per quanto di ragione - i verbali delle sedute della Conferenza di Servizi tenute in data 9.6.2015, 30.7.2015, 30.10.2015, allora non conosciuti, ma menzionati nella Deliberazione del Consiglio Comunale 54/2015, nonché gli altri atti e provvedimenti menzionati nella stessa Delibera;

nonché, con i motivi aggiunti presentati dalla Comunanza Agraria Appennino Gualdese in data 5 giugno 2020, per l'annullamento dei medesimi atti e

provvedimenti anche alla luce della sopravvenuta sentenza n. 9 del 7 marzo 2016 del Commissario per la liquidazione degli usi civici per Lazio, Toscana e Umbria.

Quanto al ricorso n. 18 del 2018, con il ricorso introduttivo:

per l'annullamento e/o la declaratoria di nullità della Determinazione n. 10160 del 5 ottobre 2017 del Dirigente del Servizio Foreste, Montagna, Sistemi naturalistici, Faunistica – Sezione Economia Montana ed Usi civici - Direzione Regionale Agricoltura, Ambiente, Energia, Cultura, Beni Culturali e Spettacolo della Regione Umbria, avente ad oggetto: “Legge n. 1766/1927-art. 12 – autorizzazione al mutamento di destinazione di terreni gravati da uso civico in località Rocchetta di Gualdo Tadino”, comunicata alla Comunanza Agraria “Appennino Gualdese” con pec 5 ottobre 2017 prot. 1252 del Responsabile della Sezione Economia Montana ed Usi Civici del Servizio Foreste, Montagna, Sistemi naturalistici, Faunistica - Direzione Regionale Agricoltura, Ambiente, Energia, Cultura, Beni Culturali e Spettacolo della Regione Umbria, nonché per quanto occorra, della stessa pec 1252/2017 avente ad oggetto: “Legge n. 1766/1927-art. 12 – autorizzazione al mutamento di destinazione di terreni gravati da uso civico in località Rocchetta di Gualdo Tadino”, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Umbria n. 45 del 18 dicembre 2017, nonché della Nota del Responsabile del Settore Urbanistica Manutenzioni e Patrimonio di Gualdo Tadino prot. 20797 del 21 settembre 2017, avente ad oggetto: “Rocchetta s.p.a. – richiesta “cambio di destinazione d'uso aree gravate da usi civici”, comunicata alla Comunanza Agraria “Appennino Gualdese” con pec 20 ottobre 2017, prot. 23381 del Responsabile del Settore Urbanistica Manutenzioni e Patrimonio di Gualdo Tadino, nonché per quanto occorra, della stessa pec 23381/2017 avente ad oggetto “richiesta accesso atti urgente concessione Rocchetta s.p.a.”, nonché di ogni altro atto e provvedimento presupposto, consequenziale, e comunque connesso e/o collegato a quelli dianzi menzionati, ivi compresa – per quanto di ragione – la Deliberazione

della Giunta Regionale n. 2648 del 7 aprile 1994, avente ad oggetto “Comune di Gualdo Tadino – richiesta autorizzazione al cambio di destinazione di terreni gravati da uso civico da concedere alla soc. “Rocchetta s.p.a.” e altri atti connessi e/o collegati;

e, con i motivi aggiunti presentati dalla Comunanza Agraria Appennino Gualdese il 10 giugno 2020, per l'annullamento e/o la declaratoria di nullità della Determinazione n. 10160 del 5 ottobre 2017 del Dirigente del Servizio Foreste, Montagna, Sistemi naturalistici, Faunistica -Sezione Economia Montana ed Usi civici - Direzione Regionale Agricoltura, Ambiente, Energia, Cultura, Beni Culturali e Spettacolo della Regione Umbria, avente ad oggetto: “Legge n. 1766/1927 - art. 12 – autorizzazione al mutamento di destinazione di terreni gravati da uso civico in località Rocchetta di Gualdo Tadino”, comunicata alla Comunanza Agraria “Appennino Gualdese” con pec 5.10.2017 prot. 1252 del Responsabile della Sezione Economia Montana ed Usi Civici del Servizio Foreste, Montagna, Sistemi naturalistici, Faunistica - Direzione Regionale Agricoltura, Ambiente, Energia, Cultura, Beni Culturali e Spettacolo della Regione Umbria, nonché per quanto occorra, della stessa pec 1252/2017 avente ad oggetto: “Legge n. 1766/1927-art. 12 – Autorizzazione al mutamento di destinazione di terreni gravati da uso civico in Località Rocchetta di Gualdo Tadino”, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Umbria n. 45 del 18.10.2017, nonché della Nota del Responsabile del Settore Urbanistica Manutenzioni e Patrimonio di Gualdo Tadino prot. 20797 del 21.9.2017, avente ad oggetto: “Rocchetta s.p.a. – Richiesta “cambio di destinazione d'uso aree gravate da usi civici”, comunicata alla Comunanza Agraria “Appennino Gualdese” con pec 20.10.2017, prot. 23381 del Responsabile del Settore Urbanistica Manutenzioni e Patrimonio di Gualdo Tadino, nonché per quanto occorra, della stessa pec 23381/2017 avente ad oggetto “Richiesta accesso atti urgente concessione Rocchetta s.p.a.”, nonché di ogni altro atto e provvedimento presupposto, consequenziale, e comunque connesso e/o collegato a quelli dianzi menzionati, ivi comprese – per quanto

di ragione – la Deliberazione della Giunta Regionale n. 2648 del 7.4.1994, avente ad oggetto “Comune di Gualdo Tadino – richiesta autorizzazione al cambio di destinazione di terreni gravati da uso civico da concedere alla soc. “Rocchetta s.p.a.”, la concessione edilizia n. 394 del 13.10.2000 e l'autorizzazione paesaggistica n.14 del 26.5.2000, queste ultimi due provvedimenti allo stato non conosciuti, ma menzionati nella Determinazione n. 10160 del 2017.

Quanto al ricorso n. 30 del 2018, per l'annullamento:

della Determinazione Dirigenziale n. 9873 del 18 dicembre 2015 della Direzione Regionale Risorsa Umbria, Federalismo, Risorse Finanziarie e Strumentali – Servizio Risorse Idriche e Rischio Idraulico della Regione Umbria, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Umbria del 7 gennaio 2016, n. 1 avente ad oggetto: “Rocchetta s.p.a. – Proroga della concessione di acqua minerale denominata “Rocchetta” in comune di Gualdo Tadino (PG) e istituzione delle aree di salvaguardia – Artt. 18 e 23 della L.R. 22/2008” e della Deliberazione del Consiglio Comunale di Gualdo Tadino n. 54 del 29 ottobre 2015, e relativo atto istruttorio, pubblicata nell'Albo Pretorio dello stesso Comune in data 3 novembre 2015 – rivelatosi lesiva solo all'esito della predisposizione e pubblicazione della predetta Determinazione Regionale 9873/2015 - avente ad oggetto: “Istanza di proroga della concessione di acque minerale denominata “Rocchetta” e proposta di perimetrazione delle aree di salvaguardia – seduta conclusiva della Conferenza di Servizi – Determinazioni” con la quale è stato stabilito di esprimere “parere favorevole alla proroga della concessione denominata “Rocchetta” in relazione alla seduta della Conferenza di Servizi prevista per il giorno 30 ottobre 2015, per quanto possa occorrere - la convenzione fra Comune di Gualdo Tadino e Rocchetta S.p.a. sottoscritta in data 26 ottobre 2015 menzionata nella Deliberazione del Consiglio comunale 54/2015, nonché di ogni altro atto e provvedimento presupposto, consequenziale, e comunque connesso e/o collegato a quelli dianzi menzionati (atti e provvedimenti, tutti

impugnati con ricorso iscritto al R.G. 138/2016 e con motivi aggiunti notificati in data 3 maggio 2016), anche alla luce della circostanza sopravvenuta del deposito dei verbali delle sedute della Conferenza di Servizi tenute in data 30 luglio 2015, 30 ottobre 2015, nell'ambito della procedura finalizzata al rilascio della Proroga della concessione di acqua minerale denominata “Rocchetta”, effettuato dalla Regione Umbria, nello stesso procedimento 138/2016 in data 11 ottobre 2017 (quaranta giorni prima dell'udienza di discussione fissata per il giorno 21 novembre 2017), nonché di ogni altro atto e provvedimento presupposto, consequenziale, e comunque connesso e/o collegato a quelli dianzi menzionati, ivi comprese – per quanto di ragione – la Nota del Dirigente del Servizio Risorse Idriche Rischio Idraulico - Direzione Regionale Risorsa Umbria Federalismo, Risorse finanziarie, Umane e Strumentali – Regione Umbria prot. n. 0070944-2015-U- del 15 maggio 2015, la Relazione idrogeologica 31 marzo 2015 formulata dallo Studio di Ingegneria e Geologia Applicata SGAI S.r.l. di E. Forlani & C., unitamente all'integrazione dell'istanza di proroga 31 marzo 2015 di Rocchetta s.p.a., entrambe depositate dalla Società Rocchetta nell'ambito della procedura finalizzata al rilascio della Proroga della concessione di acqua minerale “Rocchetta”), e la Nota sulla non assoggettabilità a VIA 29.9.2015 prot. 0139462-2015 – E – del 30 settembre 2015, formulata dallo Studio di Ingegneria e Geologia Applicata SGAI S.r.l. di E. Forlani & C. (sempre depositata da Rocchetta nello stesso procedimento), rivelatisi tutti lesivi solo all'esito del deposito dei Verbali delle Conferenze di Servizi.

Visti i ricorsi, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Comunità Agraria Appennino Gualdese, della Regione Umbria, del Comune di Gualdo Tadino, del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, del Ministero della Giustizia e di Rocchetta s.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore all'udienza pubblica del giorno 28 luglio 2020, tenuta ai sensi dell'art. 4 del d.l. n. 28 del 2020, convertito con modificazioni dalla legge 25 giugno 2020, n. 70, come specificato nel verbale, la dott.ssa Daniela Carrarelli;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La Rocchetta s.p.a. è titolare della concessione per la coltivazione del giacimento dell'acqua minerale "Rocchetta" insistente nell'area montana del Comune di Gualdo Tadino, rilasciata dalla Regione Umbria in forza di D.P.G.R. n. 269 del 6 aprile 1976 ed oggetto di successive proroghe.

La concessione - originariamente rilasciata sull'estensione di circa ha 21,00 e poi ampliata, in forza delle Delibere della Giunta Regionale n. 4755 del 28 giugno 1988 e n. 9861 del 30 dicembre 1996, fino a raggiungere l'attuale estensione di circa ha 208,00 - è stata successivamente prorogata in forza della D.P.G.R. n. 632 del 17 settembre 1981 e della D.G.R. dell'Umbria n. 701 del 17 febbraio 1993. In virtù della proroga ottenuta nel 1993, la sua scadenza è stata fissata al 15 febbraio 2022; la superficie in concessione è quasi interamente gravata da uso civico.

Con istanza protocollata in data 12 dicembre 2014 la società Rocchetta ha chiesto una nuova proroga della concessione ai sensi dell'art. 18 della l.r. n. 22 del 2008, motivata con la necessità di realizzare i nuovi investimenti rappresentati nell'allegato A della stessa istanza, nonché di assicurarne l'ammortamento.

Gli interventi previsti - secondo quanto indicato nella domanda di proroga - possono essere sintetizzati come segue:

- a. lavori e opere minerarie, acquisto di terreni, realizzazione di strutture edili ed opere di risanamento e valorizzazione del territorio per la salvaguardia, la protezione, il ripristino e la riqualificazione dello stesso territorio;
- b. opere necessarie al recupero delle zone interessate dalla devastante alluvione abbattutasi sul Comune di Gualdo Tadino nel novembre 2013, tra cui quelle che fanno parte della "Gola della Rocchetta";

- c. attività di valorizzazione del territorio attraverso la realizzazione del progetto “Oasi Rocchetta”, consistente nella creazione di un parco naturalistico;
- d. potenziamento e modernizzazione dell’attuale area industriale occupata dallo stabilimento “Rocchetta” e delle opere di captazione;
- e. attività finalizzate al completamento della fase di studio e riconoscimento dell’acqua minerale “Serrasanta”.

L’istanza di proroga è stata pubblicata all’Albo pretorio del Comune e sul Bollettino Ufficiale Regionale n. 9 del 3 marzo 2015, come previsto dalla normativa regionale di riferimento.

Nell’ambito della procedura di rilascio della proroga, al fine dell’acquisizione dei pareri degli enti preposti (art. 12, comma 2, l.r. n. 22 del 2008) è stata indetta una conferenza di servizi alla quale sono stati invitati la Provincia di Perugia, il Comune di Gualdo Tadino, l’ARPA Umbria, l’Ambito Territoriale Integrato n. 1, l’Ambito Territoriale Integrato n. 2 e Umbra Acque s.p.a.; le sedute della conferenza si sono tenute nelle date 9 giugno 2015, 30 luglio 2015 e 30 ottobre 2015.

In particolare, il Comune di Gualdo Tadino ha espresso con D.C.C. n. 54 del 29 ottobre 2015 parere favorevole alla proroga della concessione per un quantitativo massimo di 25 l/sec (a fronte della richiesta di 40 l/sec), ponendo una serie di ulteriori prescrizioni.

All’indomani della pubblicazione dell’istanza di proroga, la Comunanza Agraria dell’Appennino Gualdese - ente di gestione dei beni montani gualdesi gravati da uso civico, i cui organi sono stati ricostituiti a seguito delle elezioni svoltesi nel giugno 2014 all’esito della procedura avviata dal Commissario straordinario regionale con delibera n. 13 del 30 agosto 2014 - ha espresso il proprio dissenso alla concessione della proroga, formulando, altresì, richieste di chiarimenti. Pertanto, in data 28 settembre 2015 si è tenuto presso la Regione Umbria un incontro al quale hanno partecipato, oltre ai rappresentanti della stessa Comunanza e della Rocchetta s.p.a., i funzionari

regionali del Servizio “Risorse Idriche e Rischio Idraulico” e del Servizio “Foreste Economia e Territorio Montano”, nonché funzionari del Comune di Gualdo Tadino.

Con determinazione dirigenziale n. 9873 del 18 dicembre 2015, la Regione Umbria ha disposto la proroga della citata concessione, per ulteriori 25 anni, istituendo al contempo le “aree di salvaguardia” ai sensi degli artt. 18 e 23 della l.r. n. 22 del 2008 ed approvando uno schema di convenzione.

Le aree di salvaguardia comprendono aree con diversi gradi di protezione ai sensi del d.lgs. n. 152 del 2006 e della l.r. n. 23 del 2008:

a) zone di “tutela assoluta”, in cui è vietata qualsiasi attività ad esclusione di quelle dirette alla tutela ed all'utilizzo del giacimento idromineroale (aree recintate in cui sono posti i c.d. “cabinotti”; circa 1.800 mq);

b) zone di “rispetto ristretto” e zone di “rispetto allargato”, in cui sono poste limitazioni per alcune attività. Per quanto interessa in questa sede, è prevista la limitazione del carico di pascolamento per impedire che tale attività svolta in maniera intensiva possa inquinare gli acquiferi con prodotti azotati; pertanto, su questi boschi e pascoli è prevista la possibilità di svolgere attività silvo-pastorale senza limiti per l'attività forestale e con il limite dei 170 kg di azoto/ettaro per il pascolo, con esclusione della possibilità di stabulazione del bestiame nella zona di rispetto ristretta;

c) zone di “protezione”, ai sensi dell'art. 23, comma 4, l.r. n. 22 del 2008, nelle quali la Regione, d'intesa con il Comune, può adottare limitazioni e prescrizioni per gli insediamenti civili, produttivi, agroforestali, turistici e zootecnici che costituiscono centri di pericolo per le risorse idriche.

1.1. Il provvedimento di proroga del dicembre 2015 è stato impugnato con ricorso r.g. n. 138/2016 davanti al T.A.R. Umbria dalla Comunità Agraria Appennino Gualdese. Con sentenza 12 gennaio 2018, n. 50, il Tribunale amministrativo adito ha in parte dichiarato inammissibili ed in parte respinto il ricorso ed i successivi motivi aggiunti.

La Comunanza Agraria ha proposto appello avverso la citata sentenza n. 50 del 2019, lamentando, in via pregiudiziale, la mancata concessione del termine a difesa da essa richiesto per la proposizione di ulteriori motivi aggiunti.

Il Consiglio di Stato, con sentenza n. 4793 del 2019, rilevando la mancata concessione del termine a difesa a favore della Comunanza quale ipotesi rientrante nella previsione di cui all'art. 105 cod. proc. amm, ha accolto l'appello e, per l'effetto, ha annullato l'appellata sentenza, rimettendo la causa al primo giudice.

Il ricorso è stato riassunto dalla Società controinteressata Rocchetta s.p.a. ed ha assunto il n.r.g. 661 del 2019.

1.2. La Comunanza Agraria dell'Appennino Gualdese si è costituita nel nuovo giudizio richiamando integralmente il gravame ric. 138 del 2016 ed i relativi scritti difensivi; ha chiesto, inoltre, la trattazione congiunta con i ricorsi nn.rr.gg. 448/2017, 30/2018, 18/2018, sui quali si tornerà *infra*.

La Comunanza, con memoria successivamente depositata, ha riportato integralmente le censure articolate nel ricorso originario, rubricate come segue:

- i. violazione delle norme di derivazione comunitaria relative alla proroga della concessione di beni pubblici; violazione delle norme sul procedimento amministrativo che impongono l'adozione delle procedure di evidenza pubblica; eccesso di potere per disparità di trattamento; violazione delle norme sulla trasparenza e imparzialità dell'azione amministrativa;
- ii. illegittimità costituzionale della legge regionale Umbria n. 22 del 2008, per contrasto dell'art. 18, primo e terzo comma, e dell'art. 17, primo comma, della stessa legge regionale con l'art. 117, primo comma, della Costituzione in relazione agli articoli 49 (ex art. 43 TCE) e 101 (ex art. 81 TCE) del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea; violazione delle norme sul procedimento amministrativo per applicazione di norme incostituzionali;
- iii. violazione dell'art. 12, l. n. 1766 del 1927; violazione delle norme sul procedimento amministrativo che impongono l'adozione delle procedure di

evidenza pubblica in tema di usi civici; eccesso di potere per disparità di trattamento; violazione delle norme sulla trasparenza e imparzialità dell'azione amministrativa;

iv. violazione delle norme sul procedimento amministrativo in tema di comunicazione di avvio del procedimento amministrativo e in tema di convocazione e svolgimento della conferenza di servizi; eccesso di potere per difetto di istruttoria; eccesso di potere per difetto di motivazione;

v. violazione di norme imperative e/o mancanza assoluta dei presupposti dell'atto amministrativo; violazione dell'art. 12, l. n. 1766 del 1927; nullità e/o annullabilità dei provvedimenti impugnati derivante da nullità radicale dei provvedimenti presupposti ex art. 21 septies della l. n. 241 del 1990;

vi. violazione dell'art. 9 e ss. della l.r. n. 22 del 2008 sul rilascio di nuova concessione; eccesso di potere difetto per di istruttoria e difetto di motivazione; violazione dell'art. 12, l. n. 1766 del 1927; illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 3, l.r. Umbria n. 22 del 2008, per contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione in relazione agli articoli 49 (ex art. 43 TCE) e 101 (ex art. 81 TCE) del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea;

vii. eccesso di potere per difetto di istruttoria e per difetto di motivazione; eccesso di potere per sviamento ed illogicità manifesta;

viii. eccesso di potere per difetto di istruttoria; eccesso di potere per difetto di motivazione; eccesso di potere per sviamento ed illogicità manifesta (ulteriori profili).

1.3. Con atto di motivi aggiunti all'originario ricorso n.r.g. 138 del 2016, la Comunanza Agraria aveva sostanzialmente riproposto le medesime censure di cui al ricorso introduttivo relative alla violazione delle garanzie partecipative, ritenute rafforzate dalla sentenza n. 9 del 7 marzo 2016 con cui il Commissario per la liquidazione degli usi civici per Lazio, Toscana e Umbria aveva frattanto accertato l'appartenenza al dominio collettivo della Comunanza dei terreni ricompresi nell'atto notarile dell'8 giugno 1959 a

rogito del notaio dott. Carlo Nannarone, molti dei quali interessati dalla concessione per cui è causa.

2. Nelle more del giudizio di appello avverso la sentenza del T.A.R. n. 50/2019, la Comunanza Agraria dell'Appennino Gualdese ha altresì proposto un autonomo ricorso, n.r.g. n. 18 del 2018, gravando i provvedimenti regionali e comunali inerenti l'autorizzazione al cambio di destinazione d'uso di alcuni dei terreni gravati da uso civico su cui insistono il giacimento di acqua minerale e le strutture volte alla captazione della stessa.

Più precisamente, per quanto qui interessa, con D.G.R. dell'Umbria n. 2648 del 7 aprile 1994 era stato autorizzato il cambio di destinazione d'uso chiesto dal Comune di Gualdo Tadino per i terreni distinti al N.C.T. al fg. 44, partt. nn. 200, 201, 230, 413, 418 e fg. 45, part. 6, per una superficie complessiva di mq 1893, al fine di assoggettare i predetti terreni alla servitù di acquedotto in favore della Rocchetta s.p.a., nella sua qualità di titolare della concessione sopra menzionata.

Quindi, con nota del 21 settembre 2017, il Comune di Gualdo Tadino ha richiesto il cambio di destinazione d'uso di ulteriori aree gravate da usi civici sulle quali insistono i "cabinotti" di protezione dei pozzi denominati R1 e R5 e le relative recinzioni.

Con successiva D.D. n. 10160 del 5 ottobre 2017, la Regione Umbria ha autorizzato "a sanatoria" il mutamento di destinazione d'uso dei suddetti terreni in cui insistono i pozzi denominati R1 e R5.

Con pec 20 ottobre 2017, prot. n. 23381, in riscontro alla richiesta di accesso agli atti avanzata dalla Comunanza Agraria, l'Amministrazione comunale ha trasmesso alla stessa la nota prot. 20797 del 2017.

2.1. La Comunanza Agraria impugna l'autorizzazione al mutamento di destinazione d'uso del 2017 affidando le proprie censure ai seguenti motivi di ricorso:

i. nullità e/o annullabilità ex art. 21 *septies* della l. n. 241 del 1990 per mancanza dei presupposti dell'atto amministrativo, per difetto assoluto di

attribuzione; violazione delle norme sul procedimento amministrativo e in tema di mutamento di destinazione dei beni gravati da uso civico;

ii. nullità e/o annullabilità ex art. 21 septies della l. n. 241 del 1990 per mancanza dei presupposti dell'atto amministrativo, altri profili;

iii. violazione dell'art. 12, legge n. 1766 del 1927; nullità e/o annullabilità dei provvedimenti impugnati derivante da nullità radicale dei provvedimenti presupposti ex art. 21 septies della l. n. 241 del 1990; violazione delle norme sul procedimento amministrativo che impongono l'adozione di procedure di evidenza pubblica; eccesso di potere per disparità di trattamento; violazione delle norme sulla trasparenza e imparzialità dell'azione amministrativa - nullità e/o annullabilità dei provvedimenti impugnati derivante ex art. 21 septies della l. n. 241 del 1990 per difetto assoluto di attribuzione.

3. Con il ricorso n.r.g. n. 30/2018, la Comunanza Agraria ha gravato nuovamente i provvedimenti già impugnati con l'originario ricorso n. 138/2016, con particolare riguardo ai verbali delle sedute della conferenza di servizi svoltesi nei giorni 9 giugno, 30 luglio ed il 30 ottobre 2015, ed una serie di ulteriori atti asseritamente rivelatisi lesivi solo all'esito del deposito dei verbali richiamati.

Oltre a riprodurre integralmente le censure già formulate con il ric. n.r.g. 138/2016, la parte ricorrente ha proposto nuovi motivi di censura rubricati come segue:

i. violazione e/o falsa applicazione degli artt. 7 e ss. l. n. 241 del 1990 e dell'art. 12 e 18 l.r. Umbria n. 22 del 2008; violazione delle norme sul procedimento amministrativo; violazione dell'art. 12 l. n. 1766 del 1927 in tema di uso civico; difetto di istruttoria; difetto di motivazione degli atti amministrativi;

ii. violazione dell'art. 12, l. n. 1766 del 1927, altri profili; violazione delle norme sul procedimento amministrativo che impongono l'adozione delle procedure di evidenza pubblica anche in tema di usi civici; eccesso di potere

per disparità di trattamento; violazione delle norme sulla trasparenza e imparzialità dell'azione amministrativa;

iii. violazione dell'art. 12, l. n. 1766 del 1927; violazione delle norme sul procedimento amministrativo e in tema di mutamento di destinazione dei beni gravati da uso civico; nullità e/o annullabilità ex art. 21 septies l. n. 241 del 1990 per mancanza dei presupposti dell'atto amministrativo, contraddittorietà e illogicità manifesta, difetto di istruttoria;

iv. eccesso di potere per difetto di istruttoria e per difetto di motivazione; eccesso di potere per sviamento ed illogicità manifesta;

v. eccesso di potere per difetto di istruttoria: nullità e/o annullabilità ex art. 21 septies l. n. 241 del 1990 per mancanza dei presupposti dell'atto amministrativo; eccesso di potere per sviamento ed illogicità manifesta;

vi. eccesso di potere per difetto di istruttoria; eccesso di potere per difetto di motivazione - eccesso di potere per sviamento ed illogicità manifesta, ulteriori profili.

4. Si sono costituiti ed hanno svolto ampie difese con riferimento a tutti i giudizi in esame la Regione Umbria, il Comune di Gualdo Tadino e la Rocchetta s.p.a..

Le parti resistenti hanno spiegato difese prevalentemente unitarie per i diversi ricorsi in esame, dei quali hanno sottolineato la connessione. L'ampiezza delle eccezioni in rito e delle argomentazioni nel merito delle singole questioni impone, per ragioni di economia processuale, di rinviare in questa sede agli scritti difensivi svolti tanto nell'originario giudizio n.r.g. 138/2016 che in riassunzione e con riferimento ai ricorsi connessi, richiamando le singole eccezioni in rito e le diverse argomentazioni nel merito direttamente nello svolgimento della successiva parte in diritto.

5. Con riferimento al ric. n.r.g. 18/2018 si sono, altresì, costituiti in giudizio il Ministero per i Beni e le Attività Culturali e per il Turismo ed il Ministero della Giustizia, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, eccependo il difetto di legittimazione passiva.

6. A seguito dell'udienza pubblica del 25 febbraio 2020, con ordinanze nn. 145, 146, 147 e 151 del 2020, preso atto dei profili di connessione soggettiva e oggettiva dei ricorsi nn. r.g. 448 /2017, 18/2018, 30/2018 e 661/2019 (riassunzione n. r.g. 138/2016) pendenti presso questo Tribunale, la trattazione è stata rinviata a successiva udienza ritenuto che *“ragioni di opportunità processuale impongano di rinviarne la discussione al fine della trattazione congiunta, da parte di un unico Collegio, con i citati ricorsi”*.

7. Con un ulteriori motivi aggiunti al ric. n.r.g. 661/2019, depositati il 5 giugno 2020, la Comunanza Agraria ha introdotto nuove censure avverso gli atti e provvedimenti già gravati con il ricorso introduttivo alla luce della sopravvenuta sentenza del Commissario per gli usi civici per il Lazio, Toscana e Umbria n. 18 del 10 febbraio 2020.

Dette censure possono così sintetizzarsi:

- 1) violazione e/o falsa applicazione dell'art. 3, comma 1, lett. f) della l. 20.11.2017 n. 168 – violazione di norme imperative e/o difetto assoluto dei presupposti dell'atto amministrativo (altri profili);
- 2) violazione e/o falsa applicazione dell'art. 12, l. n. 1766 del 1927;
- 3) violazione delle norme sul procedimento amministrativo che impongono l'adozione delle procedure di evidenza pubblica in tema di usi civici (altro profilo); violazione delle norme sulla trasparenza e imparzialità dell'azione amministrativa (ulteriori profili).

8. Analoghi, ulteriori, motivi aggiunti sono stati depositati dalla Comunanza Agraria il 10 giugno 2020 anche nel ricorso n.r.g. 18/2018. Sempre alla luce della menzionata sentenza del Commissario per gli usi civici per il Lazio, Toscana e Umbria n. 18 del 2020, sono dedotti:

- 1) violazione e/o falsa applicazione dell'art. 3, comma 1, lett. f), della l. n. 168 del 2017; violazione di norme imperative e/o difetto assoluto dei presupposti dell'atto amministrativo (altri profili);
- 2) violazione e/o falsa applicazione dell'art. 12, l. n. 1766 del 1927; violazione delle norme sul procedimento amministrativo che impongono l'adozione

delle procedure di evidenza pubblica in tema di usi civici (altro profilo); violazione delle norme sulla trasparenza e imparzialità dell'azione amministrativa (ulteriori profili).

9. Le parti hanno depositato ulteriori memorie e repliche in vista della trattazione in pubblica udienza, chiedendo, altresì, la discussione da remoto ai sensi dell'art. 4 del d.l. n. 28 del 2020.

9.1. Il Comune di Gualdo Tadino ha eccepito l'inammissibilità dei motivi aggiunti da ultimo notificati nei ricorsi n.r.g. 661/2019 e 18/2018, perché privi dei requisiti di cui all'art. 43 cod. proc. amm. e fondati solo su considerazioni interlocutorie del Giudice degli usi civici.

9.2. Analoghe eccezioni sono state sollevate dalla Regione Umbria, che ha evidenziato come la sentenza del Commissario usi civici n. 18 del 2020 non assuma alcuna rilevanza ai fini del giudizio in corso.

9.3. La Rocchetta s.p.a. ha evidenziato, in particolare, che la sentenza n. 18/2020 del Commissariato è stata immediatamente impugnata dalla società stessa e dalla Regione Umbria davanti alla competente Sezione Specializzata degli usi civici della Corte d'Appello di Roma, le quali ne hanno chiesto l'integrale riforma trattandosi di pronuncia illegittima e gravemente erronea, per i motivi indicati nei rispettivi atti di reclamo.

10. Le cause sono state discusse e trattenute per la decisione nell'udienza del 28 luglio 2020, tenutasi in video conferenza.

DIRITTO

1. La complessa vicenda portata all'attenzione del Collegio vede contrapporsi la Comunanza Agraria Appennino Gualdese alla Regione Umbria ed al Comune di Gualdo Tadino, nonché all'attuale concessionaria per la coltivazione del giacimento dell'acqua minerale "Rocchetta"; la Comunanza ricorrente (che nel ricorso in riassunzione n.r.g. 661 del 2019 assume solo formalmente la qualifica di resistente) ha gravato con plurimi ricorsi e relativi motivi aggiunti sia gli atti e i provvedimenti inerenti la proroga della concessione mineraria (ricorsi nn.rr.gg. 661/2019 e 30/2018), che quelli in

qualche modo connessi, relativi al cambio di destinazione d'uso delle aree gravate da uso civico interessate dalla concessione (ricorso n.r.g. 18/2018), nonché alle sanatorie paesaggistiche ed urbanistiche per taluni manufatti funzionali all'emungimento delle acque insistenti su tali aree (ricorso n.r.g. 448/2017).

In via preliminare, va disposta la riunione dei ricorsi in esame, ai sensi dell'art. 70 cod. proc. amm., vista l'evidente connessione soggettiva ed oggettiva. È escluso dalla riunione il ricorso n.r.g. 448/2017 che, seppur concernente questioni collegate, verrà trattato autonomamente per consentire, stante la molteplicità delle questioni poste, uno sviluppo ordinato dell'esposizione.

2. Giova chiarire preliminarmente che *ratione temporis* non è applicabile alla presente controversia la 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, pertanto successiva a tutti i provvedimenti gravati.

3. Sempre in via preliminare, in accoglimento dell'istanza di estromissione formulata dalla difesa erariale, va dichiarato il difetto di legittimazione passiva del Ministero della Giustizia, dal momento che tale Amministrazione non può considerarsi controinteressata in senso formale, non essendo identificata o identificabile dai provvedimenti gravati, né in senso sostanziale, ossia quale titolare di una situazione di interesse di segno omogeneo e contrario rispetto a quella del ricorrente principale.

Non meritevole di accoglimento si presenta, invece, l'analoga istanza riferita al Ministero per i Beni e le Attività Culturali e per il Turismo, al quale sono riferibili i pareri vincolanti espressi nell'ambito dei procedimenti di accertamento di compatibilità paesaggistica, gravati dalla Comunanza Agraria con ricorso n.r.g. 18/2018, unitamente ai provvedimenti comunali.

4. Devono essere prioritariamente esaminate le eccezioni in rito sollevate dalla difesa della Regione Umbria, del Comune di Gualdo Tadino e della Rocchetta s.p.a. Come già evidenziato nella ricostruzione in fatto, le parti resistenti hanno svolto difese congiunte per tutti i ricorsi, stante la sovrapponibilità ed

interconnessione di numerose delle censure poste; conseguentemente anche molte delle eccezioni in rito sono state formulate trasversalmente ai diversi ricorsi, determinando la necessità di una disamina congiunta.

4.1. In primo luogo, sebbene la relativa eccezione non sia stata riproposta in riassunzione, il Collegio ritiene di dover riaffermare la giurisdizione del g.a. con riferimento alle questioni di cui all'originario ric. n.r.g. 138/2016, assumendo la posizione sostanziale azionata consistenza di interesse legittimo al corretto esercizio del potere discrezionale dell'Amministrazione regionale di prorogare la concessione in questione.

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* Cass. civ., S.U., 15 settembre 2017, n. 21522; C.d.S., sez. VI, 11 luglio 2017, n. 3418). La controversia di cui all'originario ricorso n.r.g. 138/2016 risulta vertente sul legittimo esercizio da parte della Regione del potere, tipicamente autoritativo, di proroga della concessione del giacimento di acqua minerale “Rocchetta” originariamente rilasciata nel 1976, a fronte del quale la posizione della ricorrente Comunanza Agraria assume consistenza di interesse legittimo.

E' opportuno evidenziare che non è in contestazione fra le parti l'esistenza di diritti di uso civico su una parte delle vaste aree interessate dalla proroga della concessione, assentita a fronte di una unitaria valutazione del progetto di interventi proposti dalla Rocchetta s.p.a. ai sensi dell'art. 18 l.r. n. 22 del 2008. Non vi è pertanto necessità, nemmeno in via incidentale, di accertare la *qualitas soli*, in quanto non assume carattere dirimente l'appartenenza di singole particelle al dominio collettivo della Comunanza, questione oggetto del parallelo giudizio dinanzi al Commissario per la liquidazione gli usi civici per le Regioni Lazio, Umbria e Toscana.

Per quanto attiene al ricorso n.r.g. 18/2018, le particelle che formano oggetto delle determinazioni regionali n. 10160 del 2017, di autorizzazione al mutamento di destinazione d'uso, rientrano tra quelle ricomprese nell'atto notarile raccolto 159, rep. 226 dell'8 giugno 1959 dott. Nannarone, rispetto alle quali non è mai stata posta in dubbio la sussistenza dell'uso civico. Né risulta oggetto dell'attuale giudizio la questione relativa alla spettanza della gestione delle suddette terre gravate da uso civico in capo alla Comunità Agraria Appennino Gualdese, questione sulla quale si è espresso il Commissario per la liquidazione degli usi civici per le Regioni Lazio, Umbria e Toscana con la sentenza n. 9/2016, affermando che *“la Comunità non ha mai cessato di esistere come ente giuridico, ha subito solo una supplenza da parte del Comune che, dal 1976 fino alla nomina da parte della Regione di un commissario ad acta, ha gestito i beni collettivi della montagna gualdese. Con la formazione del nuovo consiglio la Comunità ha ripreso con tutto il vigore la pienezza delle proprie prerogative e solo ad essa spetta la titolarità collettiva del patrimonio della montagna gualdese e la sua gestione”* (cfr. T.A.R. Umbria, 12 febbraio 2020, n. 72).

4.2. Deve essere parimenti respinta l'originaria eccezione di inammissibilità del ric. n.r.g. 138/2016 per difetto di valida procura, in quanto la procura al difensore della Comunità Agraria è stata rilasciata, anziché in calce, a margine del ricorso (*ex multis* T.A.R. Campania Napoli, sez. VIII, 5 maggio 2017, n. 2420), cosicché la procura conferita appare contestuale alla redazione del ricorso.

4.3. Si presenta inammissibile l'eccezione di difetto di legittimazione ad agire della Comunità Agraria nel ric. n.r.g. 138 del 2016, formulata dalla Regione Umbria. È stata infatti la stessa amministrazione regionale - attraverso la nomina di un Commissario straordinario e la presa d'atto dell'attività svolta dallo stesso - ad avviare l'*iter* che ha condotto alla ricostituzione degli organi della Comunità nel giugno del 2014.

4.4. Allo stesso modo, non meritevole di adesione si presenta l'eccezione di inammissibilità dell'intero ricorso originario n.r.g. 138/2016 per difetto di

interesse, sollevata dalla difesa regionale e della controinteressata.

Come meglio si preciserà nella trattazione del merito, dagli atti di causa non può non riconoscersi come la proroga in questione, che introduce per la prima volta la disciplina delle aree di salvaguardia, possa dirsi lesiva dei diritti di uso civico gravanti almeno su parte delle aree interessate dalla concessione per lo sfruttamento dell'acqua minerale Rocchetta - come peraltro ammesso dalle stesse controparti almeno con riferimento alle zone di tutela assoluta - senza che possa diversamente opinarsi in ragione della ridotta dimensione delle aree interessate dai provvedimenti gravati rispetto alla notevole complessiva estensione delle terre di uso civico insistenti sulla montagna gualdese. Si è già ricordato che, secondo quanto affermato dalla citata sentenza commissariale n. 9/2016, la ricostituita Comunanza Agraria ha riassunto dopo un periodo di supplenza dal parte del Comune di Gualdo Tadino la gestione dei diritti appartenenti alla collettività sin dal 1893. Non ritiene pertanto il Collegio - diversamente da quanto argomentato dalle difese delle Amministrazioni convenute e della controinteressata - che la richiamata sentenza abbia portata costitutiva in merito alla titolarità dei diritti di uso civico, avendo viceversa il giudice speciale accertato con effetto tipicamente dichiarativo come i diritti in questione siano anche per il periodo precedente riferibili alla Comunanza, appunto mai disciolta e in realtà mai cessata dalla titolarità della "proprietà collettiva".

4.5. Per quanto attiene specificamente al ricorso n.r.g. 18/2018, per le ragioni che verranno più diffusamente esplicate nella trattazione nel merito, deve essere respinta l'eccezione di inammissibilità per difetto di interesse in capo alla Comunanza Agraria, sollevata dalla Regione Umbria e dalla Rocchetta s.p.a., sostenendo che la stessa non potrebbe trarre utilità dell'annullamento del mutamento di destinazione d'uso in sanatoria, in quanto l'assenza del mutamento di destinazione non andrebbe ad invalidare la proroga della concessione per lo sfruttamento delle acque minerali, che rileverebbe solo sul piano indennitario. Come esplicitato al § 5, il Collegio non ritiene di aderire a

tale ricostruzione, dovendo essere tenuti distinti il piano della concessione mineraria e quello del mutamento di destinazione d'uso dei terreni gravati da uso civico.

4.6. Devono, invece, trovare accoglimento le eccezioni di difetto di legittimazione sollevate sia con riferimento al I e II motivo del ricorso n.r.g. 661/2019 (già n.r.g. 138/2016) che al III motivo del ricorso n.r.g. 18/2018, inerenti la violazione da parte della Regione delle procedure di evidenza pubblica preordinate al rilascio della concessione di beni pubblici.

Giova infatti rammentare - come evidenziato dalla Regione Umbria e dalla controinteressata - che, per giurisprudenza pacifica, in tema di impugnazione di procedure di evidenza pubblica per l'aggiudicazione di contratti è legittimato alla contestazione di un affidamento effettuato senza la prescritta gara soltanto l'operatore economico "di settore" ovvero titolato a pretendere l'indizione di una gara che gli consenta di acquisire il bene della vita a cui sostanzialmente aspira (*ex multis* C.d.S., A.P., 7 aprile 2011, n. 4; Id., sez. IV, 20 agosto 2013, n. 4199).

Il citato orientamento, seppur maturato con riferimento agli affidamenti di appalti e concessione pubblici, appare applicabile in termini generali anche per le concessioni di beni pubblici che, benché escluse dall'ambito di applicazione del d.lgs. n. 50 del 2016, risultano parimenti sottoposte ai principi comunitari in materia di libera circolazione dei servizi, *par condicio*, imparzialità e trasparenza (*ex multis* C.d.S., sez. V, 5 dicembre 2014, n. 6029; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. IV, 24 giugno 2016, n. 1233), essendo la legittimazione ad agire nel processo amministrativo subordinata al riconoscimento di determinati presupposti, e ciò al fine di poter ritenere giuridicamente rilevante, nonché qualificato e differenziato, l'interesse all'impugnazione (*ex multis* C.d.S., sez. IV, 19 luglio 2017, n. 3563).

La Comunanza Agraria, ente preordinato statutariamente all'amministrazione e tutela dei diritti di uso civico (C.d.S., sez. VI, 4 dicembre 2001, n. 6056; T.A.R. Umbria, sez. I, 17 novembre 2016, n. 708), non poteva in alcun modo

aspirare all'ottenimento della concessione per lo sfruttamento dell'acqua minerale, vantando in concreto solo la lesione sotto tale profilo di un interesse di mero fatto alla legalità dell'azione amministrativa, non tutelato nel giudizio amministrativo.

Va altresì evidenziato come, ai fini della tutela dell'interesse sostanziale azionato dalla Comunanza, appaia indifferente l'identità del soggetto aggiudicatario dell'eventuale selezione pubblica, rimanendo del tutto immutata la lamentata compressione dei diritti di uso civico di cui la ricorrente si assume portatrice.

4.7. Valevole per tutti i ricorsi è l'assunto dell'inammissibilità di gravami volti alla contestazione della legittimità di provvedimenti presupposti oramai definitivi perché non tempestivamente impugnati - con accoglimento delle relative eccezioni - a nulla rilevando le vicende che hanno interessato in passato la Comunanza ricorrente ed il Comune di Gualdo Tadino; anche a voler ammettere la configurabilità del più grave vizio della nullità, ex art. 21 *septies* l. n. 241 del 1990, le censure si presenterebbero comunque tardive ai sensi dell'art. 31, comma 4, cod. proc. amm..

Deve, di conseguenza, essere dichiarata l'inammissibilità del quinto motivo dell'originario ricorso n.r.g. 138/2016, nel quale si contesta la legittimità dei pregressi provvedimenti concessori in favore della società controinteressata, non tempestivamente gravati.

Allo stesso modo, con particolare riferimento al ricorso n.r.g. 18/2018, si presenta meritevole di accoglimento l'eccezione sollevata dalla difesa comunale e regionale di irricevibilità delle censure mosse avverso la D.G.R. n. 2648 del 7 aprile 1994, avente ad oggetto l'autorizzazione al cambio di destinazione di terreni gravati da uso civico da concedere alla società Rocchetta relativamente alle aree su cui insistono i pozzi R2 ed R4. Al riguardo, in disparte ogni ulteriore considerazione, va altresì evidenziato - come sottolineato dalla difesa regionale - che la stessa Comunanza Agraria nel proprio ricorso ammette di aver avuto conoscenza della D.G.R. n. 2648 del

1994 con la nota della Regione prot. 112043 del 2012 e di aver impugnato la stessa con ric. n.r.g. 64/2017 (pagg. 4 e 6 del ricorso).

4.8. Coerentemente con quanto sopra, appare meritevole di accoglimento l'eccezione di irricevibilità per tardività del ricorso n.r.g. 30/2018, con il quale la Comunanza Agraria ha nuovamente gravato i provvedimenti già impugnati con il ricorso n.r.g. 138/2016, introducendo motivi di censura asseritamente discendenti dalla conoscenza del contenuto dei verbali delle sedute della Conferenza di servizi, versati agli atti del giudizio n.r.g. 138/2016 dalla Regione Umbria in data 11 ottobre 2017; la ricorrente ha, altresì, gravato una serie di ulteriori atti risalenti al 2015, asseritamente rivelatisi lesivi solo all'esito del deposito dei verbali di cui sopra.

In disparte le considerazioni circa la sostanziale riproduzione di molte censure già avanzate con l'originario ricorso n.r.g. 138/2016, deve concordarsi con la difesa regionale che ha evidenziato come nessuna rimessione in termini possa essere fatta discendere dalla postergata acquisizione dei verbali - facenti parte dell'*iter* procedimentale conclusosi con la D.D. n. 9873 del 2015 - a seguito del deposito agli atti del giudizio a distanza di anni. La Comunanza Agraria era a conoscenza dell'esistenza di detti verbali - peraltro già gravati con tale primo ricorso - e della loro portata lesiva che, come evidenziato dalla difesa regionale, emerge chiaramente già dal documento istruttorio allegato alla D.D. n. 9873 del 2015, trasmesso a mezzo pec alla Comunanza in data 12 gennaio 2016; nel medesimo documento istruttorio, inoltre, è contenuta la menzione di altri atti, sempre acquisiti nell'ambito della Conferenza di Servizi, che la Comunanza ha solo tardivamente gravato con il ric. n.r.g. 30/2018.

Va, altresì, evidenziato che ampi stralci delle risultanze della seduta della Conferenza di servizi del 30 luglio 2015 sono riportati anche nella proposta di deliberazione comunale allegata alla D.C.C. n. 54 del 2015, versata in atti dalla stessa Comunanza (doc. 11 della produzione ric. n. 138 del 2016). Le relative censure, pertanto, andavano tempestivamente proposte previa richiesta delle

copie integrali all'Amministrazione (cfr. *ex multis* C.d.S., sez. IV, 6 ottobre 2015, n. 4642).

4.9. Si presentano inammissibili, per le considerazioni che seguono, le censure proposte con atto motivi aggiunti depositati dalla Comunanza Agraria nell'ambito del ric. n.r.g. 661/2019 in data 5 giugno 2020 alla luce della sentenza del Commissario per gli usi civici per il Lazio, Toscana e Umbria n. 18 del 2020. In primo luogo, come già affermato, non trova applicazione *ratione temporis* ai giudizi in esame la l. n. 168 del 2017; allo stesso modo, il Collegio ritiene opportuno evidenziare come non possano assurgere ad autonomi vizi le considerazioni incidentalmente svolte da altro giudice circa la legittimità di provvedimenti amministrativi.

4.10. Parimenti inammissibili - anche alla luce delle premesse già espresse - appaiono i motivi aggiunti al ricorso n.r.g. 18/2018 depositati in data 10 giugno 2020, in quanto quelle mosse da parte ricorrente non assumono la valenza di censure, apparendo, ancora una volta, come il tentativo di dare ingresso nel presente giudizio ad affermazioni, oltretutto meramente incidentali, di altro giudice.

5. Prima di procedere con l'esame del merito delle censure residue, occorre evidenziare che l'intreccio delle questioni poste dalla Comunanza Agraria con i diversi ricorsi all'esame del Collegio, e relativi motivi aggiunti, impone di derogare in parte all'ordine di proposizione delle questioni, per consentire un logico sviluppo della motivazione.

In quest'ottica appare prioritario, rispetto al terzo motivo posto con il ric. n.r.g. 661/2019 - nel quale la Comunanza Agraria lamenta la violazione dell'art. 12 della l. n. 1766 del 1927 in quanto non vi sarebbe stato un valido mutamento di destinazione d'uso dei terreni sottratti all'uso civico in virtù della concessione mineraria - l'esame dei primi due motivi di censura posti con il ricorso n.r.g. 18/2018 avverso i provvedimenti, in epigrafe meglio individuati, concernenti proprio il mutamento di destinazione d'uso di talune

aree gravate da uso civico e interessate dalle opere funzionali all'esercizio della concessione per l'emungimento delle acque minerali.

5.1. Fermo quanto detto nei precedenti paragrafi circa l'inoppugnabilità della D.G.R. n. 2648 del 7 aprile 1994 di autorizzazione al Comune di Gualdo Tadino al mutamento di destinazione d'uso di una superficie complessiva pari a mq 1893 (fg. 44, partt. nn. 200, 201, 230, 413 e 418, fg. 45, part.6) e la conseguente inammissibilità delle relative censure, il Collegio non ritiene, come invece sostenuto dalla Comunanza ricorrente, che l'efficacia della stessa sia inficiata dalla mancata successiva approvazione da parte del Comune della convenzione per la determinazione degli oneri connessi e conseguenti in capo alla Società odierna controinteressata. Difatti, lo svolgimento dei rapporti tra il Comune e la Rocchetta s.p.a. successivo all'autorizzazione al cambio di destinazione da parte della Regione Umbria non consente di revocare in dubbio la volontà comunale di perfezionare il mutamento, a prescindere dalla mancata regolamentazione degli oneri connessi in capo alla concessionaria, attinente ad un diverso piano. La giurisprudenza amministrativa ammette la configurabilità di un provvedimento amministrativo c.d. implicito ogniqualvolta l'Amministrazione, pur non adottando formalmente un provvedimento, ne determina univocamente i contenuti sostanziali attraverso un comportamento conseguente ovvero determinandosi in una direzione, a cui non può essere ricondotto altro volere che quello equivalente al contenuto del provvedimento formale (da ultimo T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. II, 8 gennaio 2020, n. 20; cfr. C.d.S., sez. V, 6 agosto 2018, n. 4818).

Restringendo, pertanto, il campo di indagine al mutamento di destinazione d'uso autorizzato nel 2017, occorre innanzitutto chiarire che - contrariamente a quanto affermato dalla parte ricorrente - il mutamento della destinazione d'uso deve ritenersi necessario solo per le aree in cui l'esercizio della concessione è incompatibile con quello dell'uso civico: quindi, nel caso in esame, per le sole zone di "tutela assoluta".

Come è noto, gli “usi civici” sono risalenti diritti reali di natura collettiva, volti ad assicurare un'utilità o comunque un beneficio ai singoli appartenenti ad una collettività; essi sono disciplinati, in linea generale, dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766, mantenuta in vigore dall'allegato 1 del comma 1 dell'art. 1, d.lgs. 1° dicembre 2009, n. 179, limitatamente agli articoli da 1 a 34 e da 36 a 43, e dal regolamento di cui al r.d. n. 332 del 1928. Il Legislatore, nel disciplinare la destinazione delle terre sulle quali gravano usi civici all'art. 12, secondo comma, della l. n. 1766 del 1927, ha sancito, in via di principio, l'inalienabilità e l'impossibilità di mutamento di destinazione, dei terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente, salva - solo in via di eccezione - la possibilità di richiedere l'autorizzazione (oggi di competenza della Regione in luogo del Ministero) a derogare dai predetti limiti.

La specifica procedura prevista dall'art. 12 della l. n. 1766 del 1927, infatti, fa riferimento a casi eccezionali di deroga rispetto all'ordinario regime di intangibilità dei diritti di uso civico ed è resa necessaria proprio perché il “mutamento di destinazione” implica il venir meno - seppur temporaneo - della possibilità stessa di usufruire dei frutti dei terreni di uso civico (cfr. C.d.S., sez. IV, 26 marzo 2013 n. 1698). Nella specie tale circostanza si inverte, come detto, per le sole zone di “tutela assoluta”, aree poste “*nella piena disponibilità del titolare della concessione esclusivamente destinata alla protezione e gestione dell'opera di presa*” (art. 23, comma 2, l.r. n. 22 del 2008), nelle quali è vietata qualsiasi attività ad esclusione di quelle dirette alla tutela ed all'utilizzo del giacimento idrominereale.

Al contrario, dalla presenza di zone di “rispetto ristretto” e di “rispetto allargato” derivano limitazioni a taluni usi - in particolare per quanto attiene al pascolo - non escludenti tuttavia l'esercizio dell'uso stesso. In queste fattispecie non essendovi una perdita dell'uso civico non si rende necessario il mutamento d'uso ex art. 12 l. n. 1766 del 1927, come si chiarirà a breve.

5.2. Ai fini del corretto inquadramento della questione, va sottolineata la distinzione esistente tra la concessione per lo sfruttamento delle acque minerali e termali - beni la cui titolarità è stata trasferita in capo alle Regioni con l. n. 281 del 1970 (art. 11, comma 5), che li riconduceva al patrimonio indisponibile regionale, cui è seguito con il d.P.R. n. 616 del 1977 (artt. 50 e 61) il trasferimento alle stesse delle funzioni degli uffici centrali e periferici dello Stato relative ai permessi di ricerca, alle concessioni per la coltivazione, e alla vigilanza sulle relative attività, scelta confermata con la l. n. 59 del 1997 (art. 22) e, successivamente, con il d.lgs. n. 112 del 1998 (art. 34, comma 1) - e l'autorizzazione al mutamento di destinazione d'uso di terreno gravato da uso civico (che nel caso in esame si presenta quale demanio civico, non uso su bene altrui) che, seppur concorrenti nel caso in esame, rispondono a logiche e sono sottoposte a normative diverse.

La concessione della quale è titolare la Rocchetta s.p.a., oggetto della proroga di venticinque anni in forza della gravata D.D. n. 9873 del 2015, è, infatti, una concessione per *“la ricerca e lo sfruttamento delle acque minerali”*, rilasciata in forza della l.r. n. 22 del 2008 *“Norme per la ricerca, la coltivazione e l'utilizzo delle acque minerali naturali, di sorgente e termali”*; oggetto della concessione non sono i terreni gravati da uso civico o appartenenti alla comunanza agraria. Questo Tribunale amministrativo regionale ha già avuto modo di evidenziare come *“l'autorizzazione regionale [al mutamento di destinazione ex art. 12 l. 1766 del 1927] non può ritenersi implicita nella concessione di sfruttamento, che risulta rilasciata senza alcuna espressa considerazione della compressione dell'uso civico derivante dal provvedimento”* (T.A.R. Umbria, 28 maggio 2008, n. 190).

La citata l.r. n. 22 del 2008, all'art. 28, disciplina l'“Accesso ai fondi” prevedendo che *“1. I proprietari ed i possessori dei fondi compresi nel perimetro dell'area del permesso di ricerca o della concessione non possono opporsi a lavori ed alle operazioni occorrenti per l'esercizio della ricerca o della concessione, fermi restando i divieti stabiliti dal decreto del Presidente della Repubblica 9 aprile 1959, n. 128 (Norme di Polizia delle miniere e delle cave)”*. Tale disciplina è in linea con quanto disposto

dell'art. 19 r.d. n. 1443 del 1927, secondo cui “[i] *possessori dei fondi non possono opporsi alle operazioni occorrenti per la delimitazione della concessione, alla apposizione dei termini relativi ed ai lavori di coltivazione salvo il diritto alle indennità spettanti per gli eventuali danni*”.

Accanto alla normativa sulla concessione viene in rilievo, quindi, la peculiare disciplina sugli usi civici. In particolare, al più volte citato art. 12, secondo comma, della l. n. 1776 del 1927 - “*I Comuni e le associazioni non potranno, senza l'autorizzazione del Ministero dell'economia nazionale, alienarli o mutarne la destinazione*” - si affianca l'art. 41 del r.d. 332 del 1928, ai sensi del quale: “*Potranno i Comuni e le Associazioni agrarie richiedere, ed il Ministro delle politiche agricole e forestali [ora la Regione] consentire, che a tutte o parte delle terre sia data una diversa destinazione, quando essa rappresenti un reale beneficio per la generalità degli abitanti, quali la istituzione di campi sperimentali, vivai e simili. In tal caso il decreto di autorizzazione conterrà la clausola del ritorno delle terre, in quanto possibile, all'antica destinazione quando venisse a cessare lo scopo per il quale l'autorizzazione era stata accordata. Qualora non sia possibile ridare a queste terre l'antica destinazione, il Ministro delle politiche agricole e forestali potrà stabilire la nuova destinazione delle terre medesime*”.

Sia la legge del 1927 che il successivo regolamento di esecuzione non collegano al mutamento di destinazione d'uso la corresponsione di una indennità, a differenza di quanto previsto nel Capo I della stessa l. n. 1766 del 1927 per le ipotesi di “affrancazione” degli usi civici; ciò appare coerente con l'idea che il mutamento di destinazione debba costituire in sé un vantaggio per la collettività interessata tale da compensare la momentanea sottrazione all'uso civico, in base ad una valutazione rimessa in prima battuta all'Ente gestore e sottoposta al controllo terzo dell'Amministrazione competente.

Occorre evidenziare che anche la legislazione della Regione Umbria, a differenza di altre normative regionali (cfr. ad esempio la l.r. Abruzzo, n. 25 del 1988, art. 6, comma 5) non prevede espressamente la corresponsione di un indennizzo per il mutamento di destinazione d'uso di terre gravate da usi civici; al contrario, l'art. 5, secondo comma, della l.r. Umbria n. 1 del 1984

pone una disposizione di particolare rigore, prevedendo che “[n]on sono consentiti mutamenti di destinazione dei terreni in deroga a quanto previsto dai piani di sviluppo economico di cui al successivo art. 7”.

In questo quadro, pertanto, appare corretta la ricostruzione delle parti resistenti, per cui l'interesse della Comunità Agraria si sposterebbe su un piano indennitario (punto 6), solo nei limiti in cui sia chiaro che tale indennizzo è legato alla compressione della proprietà o dei diritti legati al possesso dei fondi interessati, prescindendo dalla peculiarità dell'esistenza dell'uso civico, per il mutamento del quale non potrà omettersi il procedimento previsto. La valutazione circa il mutamento di destinazione d'uso non può cioè risolversi nella mera quantificazione di un indennizzo, bensì necessita della valutazione del beneficio per l'interesse della comunità locale, come di recente ribadito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 71 del 2020: *«il carattere fondamentale del mutamento di destinazione è la compatibilità “con l'interesse generale della comunità che ne è titolare. Detto principio si rinviene nell'art. 41 del r.d. n. 332 del 1928, il quale stabilisce “[...] che a tutte o parte delle terre sia data una diversa destinazione, quando essa rappresenti un reale beneficio per la generalità degli abitanti [...]”. In tal caso il decreto di autorizzazione conterrà la clausola del ritorno delle terre, in quanto possibile, all'antica destinazione quando venisse a cessare lo scopo per il quale l'autorizzazione era stata accordata. Qualora non sia possibile ridare a queste terre l'antica destinazione, il Ministro per l'economia nazionale potrà stabilire la nuova destinazione delle terre medesime” (sentenza n. 103 del 2017)».*

5.3. Ciò posto, con il primo motivo di cui al ricorso n.r.g. 18/2018 la Comunità Agraria Appennino Gualdese, assumendo che i terreni oggetto dei provvedimenti gravati appartengono al dominio collettivo da essa gestito (come riconosciuto dalla sentenza n. 9 del 2016 del Commissario liquidazione usi civici), rivendica per sé la titolarità del potere di impulso che si esplica nella richiesta del mutamento di destinazione d'uso dei terreni, in base alla legge n. 1766 del 1927. Il Comune di Gualdo Tadino, nonostante non avesse allo stato né la rappresentanza degli utenti, né la titolarità dominicale collettiva

dei fondi, né la gestione degli stessi, si sarebbe illegittimamente sostituito alla Comunanza Agraria chiedendo il cambio di destinazione d'uso con la nota prot. 20797 del 21 settembre 2017, in difetto assoluto di attribuzione. Di qui la doglianza di eccesso di potere per difetto di istruttoria e travisamento dei fatti, oltre che per lesione delle garanzie partecipative della Comunanza alla quale non è stato comunicato l'avvio del procedimento.

Il motivo si presenta fondato nei limiti di quanto di seguito esposto.

Con la D.D. n. 10160 del 5 ottobre 2017 la Regione Umbria ha autorizzato “a sanatoria” il mutamento di destinazione d'uso dei terreni in cui insistono i pozzi denominati R1 e R5 esplicitando che gli stessi “*sono stati riacquisiti in gestione dalla Comunanza agraria appennino gualdese a seguito della sentenza n. 9/2016 del Commissario per la liquidazione degli usi civici per il Lazio, Toscana e Umbria*”. Nella parte motiva l'Amministrazione, dopo aver espressamente riconosciuto l'appartenenza dei terreni alla Comunanza, ha “*ritenuto ... che il Comune di Gualdo Tadino sia titolato a chiedere in sanatoria il cambio di destinazione dei terreni in argomento, consentendo alla Comunanza Agraria di riacquisire le gestione dei beni in regola con la normativa sugli usi civici*”; il mutamento di destinazione è stato, quindi, accordato per una durata pari a quella della concessione regionale per lo sfruttamento del giacimento di acqua minerale, in quanto funzionale all'attività dei pozzi, valutato, tra l'altro, che l'utilizzo dei terreni ai fini dello sfruttamento dell'acqua minerale non inficia in alcun modo l'esercizio dei diritti di uso civico.

Ad avviso del Collegio, il provvedimento regionale si presenta viziato e contraddittorio laddove, pur avendo espressamente riconosciuto l'appartenenza delle aree in oggetto in capo alla Comunanza Agraria Appennino Gualdese, ricostituita dal 2014, e che il ruolo di supplenza esercitato dal Comune di Gualdo Tadino fosse esaurito al momento della proposizione dell'istanza di mutamento da parte dello stesso Comune, ha ritenuto di poter autorizzare il mutamento “a sanatoria” all'esito di un procedimento che non ha visto il coinvolgimento della Comunanza stessa.

Alla Comunanza Agraria, quale riconosciuto rappresentante istituzionale del bene civico, avrebbe dovuto essere riconosciuta la spettanza dell'iniziativa nel procedimento in esame; anche a voler ritenere ammissibile, alla luce della peculiarità della vicenda *de qua*, il ruolo d'impulso esercitato dal Comune, non può ritenersi comunque legittimo il totale esautoramento dell'attuale gestore.

Come già ricordato, nell'architettura della l. n. 1766 del 1927 l'ente esponenziale dei diritti della collettività - e in sua assenza il Comune - è chiamato ordinariamente all'amministrazione dei beni di uso civico, mentre per iniziative di carattere straordinario è sottoposto alla diretta ed indefettibile vigilanza della Regione. In questo quadro la Regione è chiamata ad intervenire logicamente a valle della scelta già effettuata dal soggetto gestore del bene civico, quindi in una posizione di controllo e di ulteriore garanzia, che può eventualmente risolversi in un diniego dell'autorizzazione al mutamento di destinazione, ma non nella sostituzione della propria ponderazione di interesse - che nel provvedimento di mutamento qui gravato è limitata alla constatazione della marginalità delle aree interessate - a quella dell'Ente esponenziale.

5.4. Si presentano, invece, inammissibili in questa sede le censure mosse con il secondo motivo del ric. n.r.g. n. 18/2018, sia per quanto già detto circa l'inoppugnabilità dei provvedimenti risalenti e non tempestivamente gravati, sia in quanto, da un lato, non rileva in questa sede la titolarità dell'area su cui insiste il c.d. "pozzo storico", non essendo stata oggetto del provvedimento di autorizzazione al mutamento di destinazione d'uso, e, dall'altro, non è dato comprendere su quali elementi si basino le censure mosse al punto 2.3, posto che il mutamento di destinazione è autorizzato con riferimento a determinate superfici temporaneamente destinate ad usi differenti da quello agro-silvo-pastorale, non a singoli manufatti.

6. Pur ammettendo che il mutamento di destinazione d'uso di parte delle aree, pacificamente gravate da uso civico e nelle quali l'esercizio di tale uso è inibito (a seguito dell'istituzione delle zone di "tutela assoluta" con il provvedimento

di proroga), potesse essere autorizzato “a sanatoria”, l’illegittimità del provvedimento di autorizzazione al mutamento di destinazione d’uso di cui alla D.D. n. 10160 del 2017 non può che riverberare sulla legittimità della D.D. n. 9873 del 2015 di proroga della concessione per la coltivazione del giacimento dell’acqua minerale “Rocchetta”. In tale prospettiva devono trovare accoglimento il III e il V motivo dell’originario ric. n.r.g. 138/2016 (riassunto n.r.g. 661/2019).

Alla luce delle considerazioni già svolte, non può condividersi l’affermazione della società controinteressata per la quale l’omissione del mutamento di destinazione d’uso non avrebbe effetti vizianti, rilevando solo sotto un profilo indennitario in favore della Comunanza Agraria; tale ricostruzione, invero, si risolverebbe in un sostanziale aggiramento della disposizione di tutela posta dal secondo comma dell’art. 12 l. n. 1766 del 1927, introducendo surrettiziamente una monetizzazione *ex post* dei diritti di uso civico, non prevista dalla normativa di riferimento.

Né può supplire la sommaria previsione inserita nella D.D. 9873 del 2015 dell’obbligo di “*ottemperare a tutti gli obblighi previsti in materia di usi civici secondo le vigenti normative*”, né l’art. 10 della relativa convenzione nel quale si dà genericamente atto che “*parte dei territori in cui ricade la concessione e relative Aree di Salvaguardia sono gravate da usi civici*”, e che, pertanto “*la Società concessionaria è tenuta ad ottemperare a tutti gli obblighi previsti in materia di usi civici secondo le vigenti normative*”. Siffatte previsioni, prive di termine temporale o di ricadute sull’esercizio delle attività minerarie oggetto della concessione, si risolvono in mere enunciazioni carenti di reale portata prescrittiva, tanto più censurabili in quanto contenute in un provvedimento della medesima Amministrazione regionale cui la legge affida il compito di vigilanza su iniziative di straordinaria amministrazione dei beni di uso civico, quali appunto i mutamenti di destinazione di determinate aree.

Quanto alla portata delle ricadute in termini di illegittimità del provvedimento di cui alla D.D. n. 9873 del 2015, occorre avere riguardo alla previsione

dell'art. 18 l.r. n. 22 del 2008, in forza della quale la “proroga” della concessione, prima della scadenza della stessa e per la durata massima di venticinque anni, è ammessa al fine di “*realizzare nuovi ulteriori investimenti necessari per l'utilizzazione delle acque*”. Quindi, la previsione di legge chiaramente pone una indissolubile connessione tra la proroga e gli interventi di cui si deve assicurare l'ammortamento. Nel caso in esame l'articolato programma degli interventi proposto dalla società controinteressata è stato unitariamente considerato e posto alla base delle valutazioni espresse dalle diverse Amministrazioni in sede di conferenza di servizi che ha preceduto la determinazione regionale; ciò rende impossibile una sopravvivenza parziale del provvedimento di proroga di cui alla D.D. n. 9873 del 18 dicembre 2015, anche a fronte di un vizio incidente solo su parte delle aree interessate. Del resto, diversamente opinando, la stessa concessionaria si troverebbe a dover attuare un piano di interventi la cui convenienza e sostenibilità economica era stata valutata dalla società a fronte di diverse condizioni fattuali.

6.1. Il Collegio ritiene opportuno evidenziare come l'illegittimità di cui sopra non incida sulla concessione per coltivazione del giacimento di acque minerali in già essere con scadenza all'anno 2022, in quanto i relativi provvedimenti, come già evidenziato, non tempestivamente gravati, sono inoppugnabili.

7. Non appare meritevole di accoglimento il IV motivo dell'originario ric. n.r.g. 138/2016 in tema di violazione delle garanzie partecipative della Comunanza Agraria con riferimento al procedimento volto alla proroga della concessione, con particolare riguardo al mancato invito a partecipare alla Conferenza di servizi all'uopo indetta.

Posto che gli istituti partecipativi previsti dalla legge generale sul procedimento debbono in linea di massima trovare applicazione anche in seno alla conferenza di servizi seppur con riferimento al (solo) soggetto privato proponente (art. 14 ter, comma 2 bis, l. n. 241 del 1990), va evidenziato come in base agli artt. 12 e 23 della legge regionale n. 22 del 2008, gli enti titolari dei diritti di uso civico non figurino tra i soggetti che devono

partecipare ai lavori della Conferenza, che rappresenta un modulo procedimentale riservato alle sole Amministrazioni titolari di competenze pubblicistiche rilevanti (*ex multis* C.d.S., sez. IV, 5 febbraio 2015, n. 560; Id. sez. VI, 15 luglio 2010, n. 4575).

Da quanto riferito dalla stessa Comunanza Agraria, inoltre, emerge la partecipazione della stessa, nel settembre 2015, a un incontro indetto dalla Regione Umbria con le Amministrazioni coinvolte nel procedimento di proroga; non può essere quindi negato, sotto un profilo sostanziale e finalistico, dell'avvenuto confronto dialettico con l'Amministrazione in tale procedimento.

8. Fermo restando quanto esposto nei paragrafi che precedono, prive di pregio si presentano le ulteriori doglianze per eccesso di potere di cui al VI, VII ed VIII motivo del ricorso originario, per le considerazioni che seguono.

Tutte le Amministrazioni coinvolte nel procedimento istruttorio si sono determinate in senso favorevole alla proroga della concessione, previo esame dello studio idrogeologico presentato dalla società Rocchetta e dall'imposizione di limiti all'attività estrattiva, non previsti nell'originaria concessione del 1976 e comunque più stringenti di quelli proposti dalla stessa concessionaria. Dalla documentazione agli atti del giudizio emerge come in sede di conferenza di servizi siano state approfondite anche le questioni in punto di rispetto del Piano di Tutela delle acque, avendo l'A.R.P.A. Umbria espresso il proprio parere sulla richiesta di perimetrazione delle aree di salvaguardia del bacino Rocchetta Serrasanta.

Non sono, pertanto, riscontrabili i lamentati vizi di eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione, in quanto i rilievi, per come articolati, non appaiono incidere sulla validità del complesso programma degli investimenti previsto in sede di rinnovo della concessione a carico del concessionario, la cui valutazione, anche in termini di positive ricadute sull'economia locale, è stata effettuata in sede di Conferenza di servizi.

8.1. Ugualmente prive di pregio sono le lagnanze mosse nei confronti della concessione della sorgente “Serrasanta”. Non ritiene il Collegio che per il suo sfruttamento fosse necessaria una nuova concessione, in quanto il rilascio delle concessioni di acqua minerale non riguarda ogni singola opera di presa bensì una superficie di territorio all’interno della quale può ricadere un solo giacimento di acqua minerale o, come in questo caso, più giacimenti (“Rocchetta” e “Serrasanta”).

8.2. Non meritevoli di condivisione si presentano, infine, le doglianze in tema di omessa procedura di VIA e VINCA. Al riguardo, il Collegio ritiene dirimente il fatto che l’impugnata proroga non implica automaticamente l’autorizzazione alla realizzazione di eventuali nuove opere o interventi, per ciascuno dei quali dovranno essere richiesti dal concessionario a tempo debito i necessari titoli abilitativi tra cui, ove necessaria, la VIA come previsto al punto 6 della D.D. n. 9873 del 2015, o la VINCA.

9. Per quanto attiene alle censure avanzate con i primi motivi aggiunti al ric. n.r.g. 138/2016, sostanzialmente riproduttive di quelle già svolte con il ricorso introduttivo, si rinvia a quanto esposto nei paragrafi precedenti.

10. Per tutto quanto esposto, previa dichiarazione del difetto di legittimazione passiva del Ministero della Giustizia:

- il ricorso n.r.g. 30 del 2018 deve essere dichiarato irricevibile ai sensi dell’art. 35, comma 1, lett. a), cod. proc. amm.;
- i motivi aggiunti ai ricorsi n.r.g. 661 del 2019 e n.r.g. 18 del 2018 vanno dichiarati inammissibili;
- i ricorsi n.r.g. 661 del 2019 e 18 del 2018 sono in parte inammissibili ed in parte fondati, come da motivazione.

La complessità della vicenda e la peculiarità delle questioni trattate, unitamente alla reciproca soccombenza delle parti, consentono l’integrale compensazione delle spese tra le parti costituite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sui ricorsi e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, previa dichiarazione del difetto di legittimazione passiva del Ministero della Giustizia:

- a) dichiara irricevibile ai sensi dell'art. 35, comma 1, lett. a), cod. proc. amm. il ricorso n.r.g. 30 del 2018;
- b) dichiara inammissibili i motivi aggiunti ai ricorsi n.r.g. 661 del 2019 e n.r.g. 18 del 2018;
- c) dichiara in parte inammissibili e in parte accoglie, nei sensi di cui in motivazione, i ricorsi n.r.g. 661 del 2019 e 18 del 2018.

Spese compensate.

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

Così deciso in Perugia nella camera di consiglio del giorno 28 luglio 2020, tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto disposto dall'art. 84, comma 6, del decreto legge n. 18 del 2020 (conv. l. n. 27 del 2020), con l'intervento dei magistrati:

Pierpaolo Grauso, Presidente FF

Daniela Carrarelli, Referendario, Estensore

Davide De Grazia, Referendario

L'ESTENSORE
Daniela Carrarelli

IL PRESIDENTE
Pierpaolo Grauso

IL SEGRETARIO