

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo dell'Umbria ha pronunciato la seguente

Sent. n. 190
Depositata il
20 Maggio 2008

S E N T E N Z A

sul ricorso 347/2007, proposto da:

*COMUNANZA AGRARIA DI COLLE, VILLE SANTA LUCIA,
BOSCHETTO, GAIFANA, COLSANTANGELO, COSTA, POGGIO
PARRANO, PETTINARA, PASCIGLIANO, MOLINACCIO,
CELLERANO, TORRE E SALMAREGGIA con sede in COLLE DI
NOCERA UMBRA*

rappresentata e difesa da:

GRILLI DARIA

con domicilio eletto in PERUGIA

VIA DANZETTA, 7

presso

VELATTA ANGELO

contro

REGIONE UMBRIA

rappresentata e difesa da:

TARANTINI GIOVANNI

MANUALI PAOLA

con domicilio eletto in PERUGIA

CORSO VANNUCCI, 30

presso

MANUALI PAOLA

AGENZIA REG. PROTEZIONE AMBIENTALE -A.R.P.A.

rappresentata e difesa da:

ANTONUCCI DONATO

con domicilio eletto in PERUGIA

VIA BAGLIONI, 10

presso la sua sede

e nei confronti di

IDREA SRL

rappresentata e difesa da:
CODACCI-PISANELLI ALFREDO
GOBBI MASSIMILIANO
FESTA DOMENICO
DE MICHELE RICCARDO
con domicilio eletto in PERUGIA
CORSO VANNUCCI N. 30
presso

MIGLIORINI GIULIA

per l'annullamento

della determinazione dirigenziale 25 maggio 2007, n. 4860, pubblicata nel bollettino ufficiale della regione Umbria il 27 giugno 2007, n. 29 a mezzo della quale il dirigente del servizio 5° "Difesa del suolo, cave, miniere ed acque minerali" nell'accordare ai sensi della legge regionale 48/1987 a tale Idrea s.r.l., con sede in Castelnuovo di Porto, la concessione di acqua minerale denominata "Idrea" in comune di Gualdo Tadino della superficie di 290 ettari, ha approvato, su proposta della concessionaria, la delimitazione della "Zona di protezione igienico-sanitaria", della "Zona di tutela assoluta", della "zona di rispetto ristretta" e della "Zona di rispetto allargata", nella parte in cui ha ricompreso nella corrispondente perimetrazione i terreni siti in comune di Gualdo Tadino oggetto di diritti di godimento collettivo a favore degli appartenenti alla Comunanza di Colle, nonché di ogni altro atto presupposto, dipendente e comunque collegato e connesso, ivi compreso – per quanto di ragione – il parere dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale per l'Umbria – ARPA, prot. 7432 in data 6 aprile 2007.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di :

AGENZIA REG. PROTEZIONE AMBIENTALE -A.R.P.A.

IDREA SRL

REGIONE UMBRIA

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

Visti gli atti tutti della causa;

Data per letta, alla pubblica udienza del 20 febbraio 2008, la relazione del cons. Pierfrancesco Ungari e udite le parti come da verbale.

Ritenuto e considerato in fatto ed in diritto:

FATTO E DIRITTO

1. Ai piedi dell'Appennino, alle falde del Monte Penna, nel territorio del Comune di Gualdo Tadino al confine con quello del Comune di Nocera Umbra, si trova un' antica sorgente denominata "Sorgente Boschetto".

La sorgente alimenta un corso d'acqua denominato "Rio Fergia", tributario principale del torrente Caldognola, che a sua volta assicura buona parte della portata al fiume Topino.

Negli ultimi anni la sorgente è stata utilizzata a fini idropotabili da entrambi i Comuni, sulla base di un Protocollo d'Intesa siglato in data 15 febbraio 1993 con la partecipazione anche del "Comitato per la difesa del Rio Fergia", costituito tra gli abitanti della zona.

2. Una recente iniziativa di sfruttamento di acque minerali collegate alla sorgente ha determinato un fitto contenzioso.

La controversia in esame origina dall'impugnazione del provvedimento regionale di concessione dello sfruttamento di acqua

minerale, da parte della “Comunanza Agraria di Colle, Ville Santa Lucia, Boschetto, Gaifana, Colsantangelo, Costa, Poggio Parrano, Pettinara, Pascigliano, Molinaccio, Cellerano, Torre e Salmareggia”.

Come più diffusamente esposto in prosieguo, la Comunanza Agraria vanta la legittimazione ad amministrare i diritti di uso civico esistenti su parte dei terreni compresi nell’area oggetto della concessione, e lamenta che quest’ultima comporti una significativa compressione di detti diritti.

2.1. Sulla base della deliberazione della G.R. n. 1654 in data 27 settembre 2006, la Regione, con determinazione dirigenziale n. 4860 in data 25 maggio 2007, ha rilasciato alla Idrea S.r.l. una concessione per lo sfruttamento di acqua minerale, mediante l’utilizzazione del “Pozzo Corcia” o “Pozzo Idrea” (scavato dalla consorella Rocchetta S.p.a., in base al permesso di ricerca di cui alla determinazione n. 1900 in data marzo 2003).

La concessione interessa una superficie di 290 ha, ha una durata di 30 anni e prevede il prelievo di una quantità massima di 7 l/s nei mesi di agosto, settembre ed ottobre, e di 12 l/s nei restanti mesi.

Con il provvedimento è stato approvato il relativo Programma Generale dei Lavori e sono state delimitate la “Zona di protezione igienico-sanitaria”, la “Zona di tutela assoluta”, la “Zona di rispetto ristretta” e la “Zona di rispetto allargata”.

2.2. La Comunanza Agraria ricorrente espone di essere una delle venti nelle quali, al fine di amministrare per conto della collettività dei residenti il demanio civico ed i diritti di godimento spettanti su gran

parte degli ambiti collinari e montani, sono organizzate le quarantaquattro frazioni del Comune di Nocera Umbra.

In particolare, sostiene di essere titolare, oltre che del predetto dominio sui terreni nel Comune di Nocera Umbra (per oltre 1.197 ha - cfr. relazione del perito demaniale “*Istruttoria sulle comunanze ed Università Agrarie del Comune di Nocera Umbra*” in data 28 novembre 1928”), anche dell’uso civico di pascolo e legnatico su terreni siti nel Comune di Gualdo Tadino.

Questi ultimi consisterebbero in una “promiscuità” ai sensi dell’articolo 8 del R.D. 1766/1927, tuttora in attesa di liquidazione e riordino, la cui fonte e disciplina sarebbe rinvenibile nella convenzione “*Transactio inter Nucerinis ed Gualdenses*” stipulata in Assisi il 21 gennaio 1480. In forza di tale convenzione, (cfr., in particolare, pagg. 4 ss. della traduzione della *Transactio* versata in atti) venne istituita lungo la fascia di confine tra i territori una promiscuità di diritti integrante una comunione particolare per servitù (denominata “*Abbutinato*”), per la quale, fermi i rispettivi domini (su un’estensione di 270 ha nel Comune di Nocera Umbra e di 179 ha in quello di Gualdo Tadino, secondo quanto definito nella citata *Istruttoria*) venivano istituite reciprocamente a favore delle due collettività, ciascuna sul dominio dell’altra, le *utilitates* di far legna e pascolare e quindi i corrispondenti usi civici.

2.3. Tra i terreni nel Comune di Gualdo Tadino fino ad oggi oggetto di usi civici anche a favore della collettività di Nocera Umbra, vi sarebbero anche i complessivi 112 ha che attualmente risultano catastalmente intestati al Comune, al foglio 84, particella 138, al

foglio 95, particella 7/AA, nonché al foglio 96, particella 22 (cfr. relazione del geom. Finetti in data 3 ottobre 2007, da cui si evince la corrispondenza di detti terreni con quelli intestati ai “Comuni di Gualdo e Nocera”, partita 4477 del vecchio Catasto vigente fino al 1956).

La determinazione 4860/2007 avrebbe ricompreso detti terreni all’interno del perimetro della “Zona di protezione igienico-sanitaria”, istituita ai sensi degli articoli 33 e 64 della l.r. 48/1987, in parte nella “Zona di tutela assoluta” ed in parte nella “Zona di rispetto ristretta”, all’interno delle quali è disposto il divieto di pascolo di bestiame eccedente i 170 Kg di azoto per ettaro all’anno, presente negli effluenti al netto delle perdite di stoccaggio e distribuzione. Ciò equivarrebbe, in pratica, alla possibilità di allevare soltanto 2 equini o bovini adulti per ettaro.

3. Avverso la determinazione n. 4860/2007 (ed il sottostante parere dell’A.R.P.A. prot. 7432 in data 6 aprile 2007) la Comunanza deduce le censure appresso sintetizzate.

3.1. Viene anzitutto lamentata la omissione, in violazione degli articoli 7 ss. della legge 241/1990, della comunicazione di avvio del procedimento volto alla delimitazione delle aree di protezione igienico-sanitaria, nei confronti della Comunanza ricorrente.

3.2. Con la deliberazione della G.R. n. 1968 in data 22 dicembre 2003, è stata approvata una Direttiva sulla “Delimitazione delle aree di salvaguardia delle acque superficiali e sotterranee destinate al consumo umano di cui all’art. 21 del D.Lgs. n. 152/1999 e successive modificazioni ed integrazioni”.

In base a tale provvedimento, i criteri tecnici di individuazione dei perimetri delle aree di salvaguardia, previste dalla legge (articolo 21, cit.; oggi, articolo 94 del d.lgs. 152/2006) per le sole acque destinate al consumo umano ed erogate a terzi mediante acquedotto, sono stati estesi (cfr. “1.1. Criteri generali” della Direttiva) alle acque minerali presenti sul territorio regionale.

Ad avviso della Comunanza, detti criteri (cfr. punti 4.1. e 4.4. della Direttiva, che indicano i necessari elementi descrittivi, di conoscenza, di studio e progettuali) risultano immotivatamente disattesi.

La società Idrea ha infatti presentato un’istanza di poche righe, una tavola con le perimetrazioni richieste ed una proposta di vincoli e divieti che riproduce i contenuti dei divieti e delle limitazioni previste dalla legge statale. La Regione ha assentito la proposta, perimetrando così una zona di protezione igienico-sanitaria vastissima (oltre 470 ha, dei quali poco meno di 400 assegnati alla zona di protezione allargata e ristretta), e limitandosi a richiamare il parere espresso dall’A.R.P.A. nella nota prot. 7432/2007, senza alcuna ulteriore considerazione. Ma detto parere è, a sua volta, corredato da una formula di stile.

3.3. Tenuto conto dell’effetto conformativo dell’uso civico derivante dalla perimetrazione e dalla limitazione del pascolo sopra ricordati, sarebbe stata necessaria la previa autorizzazione della Regione, ai sensi dell’articolo 12, comma 2, della legge 1766/1927.

Ma la Regione non ha effettuato alcuna valutazione, omettendo comunque di comparare gli interessi pubblici e collettivi in potenziale conflitto.

4. Si sono costituiti in giudizio e controdeducono puntualmente la Regione dell'Umbria, l'A.R.P.A. Umbria, nonché la controinteressata Idrea S.r.l.

5. Le parti resistenti eccepiscono anzitutto il difetto di giurisdizione.

A loro avviso, la controversia, ai sensi dell'articolo 29, comma 2, della legge 1766/1927, rientra nella giurisdizione del Commissario per la liquidazione degli usi civici per il Lazio, la Toscana e l'Umbria (il quale, del resto, a seguito della notifica del ricorso, ha aperto un procedimento fissando l'udienza di trattazione per il giorno 17 aprile 2008).

Ad avviso del Collegio, l'eccezione va disattesa, poiché la controversia rientra nella giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo.

L'articolo 29 della legge 1766/1927 demanda alla giurisdizione del Commissario regionale degli usi civici ogni controversia attinente alla "*qualitas soli*", in cui si dibatte dell'esistenza, della natura e dell'estensione dei diritti di uso civico. Pertanto l'accertamento della qualità di un terreno che si assume di uso civico, dell'appartenenza di un'area alla collettività civica e dell'avvenuta occupazione dei suoli senza titolo legittimo sono questioni che rientrano nella giurisdizione speciale del liquidatore degli usi civici (cfr., *ex multis*, Cass. civ., sez. un., 26 giugno 2003, n. 10158).

Viene tuttavia affermata la giurisdizione del giudice amministrativo se la controversia ha ad oggetto la legittimità delle occupazioni del demanio da parte di altro soggetto, quando la

doglianza si fonda sul contestato esercizio del potere commissariale di legittimazione e non direttamente sulla sottesa situazione proprietaria (cfr. T.A.R. Campania, Salerno, I, 15 gennaio 2002, n. 3).

Il caso in esame è riconducibile a questa ultima ipotesi, dal momento che la Comunanza Agraria contesta il provvedimento regionale con cui (nel concedere a terzi lo sfruttamento della risorsa idrica) viene limitata l'utilizzazione dei terreni circostanti da parte dei titolari dell'uso civico (cfr., per un caso analogo, nel quale un Comune, a difesa degli usi civici, ha impugnato una concessione di area demaniale, T.A.R. Puglia, Lecce, I, 21 ottobre 2005, n. 4527). In simili casi, la disputa concernente la effettiva natura dei terreni si limita ad innestare nel processo amministrativo, in via meramente incidentale, una questione in tema di diritti soggettivi, la cui delibazione ben può essere effettuata da questo giudice in sede di giurisdizione di legittimità, ai sensi dell'articolo 8 della legge 1034/1971.

6. Pertanto, il Collegio ritiene di potersi pronunciare in via incidentale sulla questione inerente alla natura dei terreni, ai limitati fini della soluzione della controversia relativa alla legittimità della impugnata concessione regionale.

La Regione e la società Idrea, infatti, eccepiscono il difetto di legittimazione, in quanto la ricorrente non avrebbe dimostrato l'esistenza di un uso civico.

Sostengono anche che, in ogni caso, lo scopo istituzionale vantato dalla Comunanza Agraria non la legittimerebbe all'impugnazione, dal momento che essa non è titolare di diritti reali, né rappresenta le

comunità locali o i proprietari dei terreni compresi nell'area della concessione.

Il Collegio osserva che la ricorrente ha prodotto documentazione (cfr. quanto sopra riportato, ai punti 3.2. e 3.3.) dalla quale può ragionevolmente evincersi la sussistenza di un uso civico sui terreni in questione.

Le controparti si limitano a contestare il presupposto, ma senza censurare specificamente le conclusioni cui è pervenuta, attraverso una puntuale ricostruzione ed interpretazione delle fonti documentali disponibili, la Comunanza Agraria.

Ciò detto, la stessa esistenza di una Comunanza Agraria fa sì che essa abbia un interesse qualificato e differenziato a difendere l'esercizio dell'uso civico.

Va ricordato che, secondo la giurisprudenza (cfr. Cass. civ., sez. un., 13 maggio 1980 n. 3135; 9 settembre 1985 n. 5474; 24 luglio 1986 n. 4749; 19 agosto 2002, n. 12244), le "università ed altre associazioni agrarie comunque denominate", previste dall'art. 1 della legge 1766/1927 (sul riordinamento degli usi civici), hanno la natura di enti pubblici non economici, svolgendo attività rivolta alla cura di interessi generali senza connotati imprenditoriali ed in stretto collegamento con le strutture municipali. In particolare (dopo che un precedente orientamento della Corte di Cassazione aveva ravvisato nelle dette associazioni degli enti pubblici economici), si è ritenuto che, dalla disciplina giuridica della legge 1766/1927, interpretata secondo l'evoluzione storica (legge 4 agosto 1894 n. 397, sull'ordinamento dei domini collettivi nelle provincie dell'ex Stato

Pontificio), “emerge una sostanziale assimilazione, fra comune ed associazioni agrarie, di posizione e di compiti” (sentt. citt.).

La giurisprudenza amministrativa (cfr. Cons. Stato, VI, 4 dicembre 2001, n. 6056) ha poi precisato che le Comunanze Agrarie in questione non hanno natura di enti locali territoriali, trattandosi di “enti volti semplicemente alla gestione di domini agrari comuni” (e questa caratteristica spiegherebbe il perché il legislatore nazionale, con l’articolo 3 della legge 97/1994, nel demandare alla legislazione delle Regioni il riordino della disciplina delle “organizzazioni montane, anche unite in comunanze, comunque denominate”, abbia stabilito la privatizzazione di tale categoria di enti, ormai, per così dire, obsoleti nel settore pubblicistico).

Ora, quale che siano la attuale natura giuridica soggettiva della Comunanza Agraria ricorrente, ed il rapporto che la lega alle collettività ed ai singoli appartenenti ad esse, titolari dell’uso civico, appare indubbio che essa ha la funzione di amministrare, secondo la propria disciplina statutaria e regolamentare, l’esercizio degli usi civici.

L’articolo 2 dello Statuto-Regolamento della Comunanza, approvato con deliberazione della G.R. n. 5291 in data 5 agosto 1997, considera, tra gli scopi istituzionali, quelli di “curare gli interessi della collettività degli utenti dei quali assume la rappresentanza legale”, “provvedere alla conservazione ed al miglioramento del patrimonio, a regolamentarne il godimento diretto ed indiretto e tutelare i diritti della popolazione per quanto si riferiscano all’esercizio degli usi

civici” nonché di “promuovere, curare vigilare l’utilizzazione dei pascoli e dei boschi”.

Ed a tali funzioni non può non riconnettersi una situazione giuridica qualificata e differenziata all’impugnazione dei provvedimenti suscettibili di incidere su detto esercizio.

7. L’A.R.P.A. eccepisce la tardività del ricorso, in quanto il provvedimento regionale impugnato è stato pubblicato sul B.U.R. n. 137 del 15 giugno 2007, mentre il ricorso risulta notificato alle parti resistenti soltanto in data 8 ottobre 2007.

Anche tale eccezione va disattesa, in base alle considerazioni appresso esposte.

7.1. Ai sensi dell’articolo 29 della l.r. 48/1987, le domande di permesso di ricerca o di concessione (nonché quelle di proroga e di ampliamento nonché quelle dirette a modificare la titolarità) “sono pubblicate per quindici giorni consecutivi nell’ Albo Pretorio dei Comuni interessati per territorio” (comma 1) e “Per le istanze concernenti le concessioni la pubblicazione dovrà essere preceduta dall’ avviso sul Bollettino Ufficiale della Regione a spese del richiedente” (comma 2).

Il successivo articolo 30 dispone la pubblicazione sul B.U.R. dei provvedimenti che accordano il permesso, la concessione o la loro proroga.

L’articolo 33, comma 3, prevede invece, nell’ambito della disciplina della “Tutela dei giacimenti”, che “La delimitazione dell’ area di protezione igienico - sanitaria e l’ individuazione dei relativi vincoli è effettuata dalla Giunta regionale sentiti i Comuni interessati

previo parere dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (...)", senza prevedere espressamente le forme di pubblicità.

Nel caso in esame, detti adempimenti risultano effettuati.

La determinazione n. 4860/2007 dà conto nelle premesse dell'avvenuta pubblicazione delle istanze di concessione e di costituzione della relativa zona di protezione igienico sanitaria.

La ricorrente non contesta che ciò sia avvenuto, ma sostiene che la pubblicità prevista dall'articolo 29 riguarda le istanze di concessione, e non anche quelle di delimitazione delle zone di protezione. Per quest'ultime, la partecipazione al procedimento dovrebbe necessariamente realizzarsi nei modi ordinari previsti dagli articoli 7 e 8 della legge 241/1990, non potendo trovare applicazione la deroga prevista per gli atti di pianificazione e programmazione dall'articolo 13.

7.2. Il Collegio condivide detta ultima prospettazione.

La *ratio* della deroga all'obbligo di comunicazione disposta dall'articolo 13 della legge 241/1990, è ravvisabile nella duplice circostanza che gli atti di pianificazione e programmazione :

- sono adottati in base a precisi obblighi di legge, a cadenza periodicamente determinata, e pertanto può ritenersi che la comunicazione-pubblicità sia adeguata ad assicurarne la conoscenza da parte degli appartenenti alla collettività territoriale, all'ambito sociale, alla categoria professionale su cui ricadono gli effetti dell'atto, i quali possono perciò presumersi, oltre che interessati a partecipare al procedimento o a contestare l'efficacia del provvedimento, anche ordinariamente attenti alle vicende che li riguardano.

- sono adottati a seguito di procedimenti complessi, che prevedono una disciplina particolare della pubblicità e della partecipazione.

Che detti atti, di regola, spieghino anche i loro effetti su di una moltitudine indeterminata di soggetti, ovvero riguardino vaste estensioni territoriali, appare invece caratteristica frequente, ma non essenziale, stante la possibilità di effettuare, in tali evenienze, la comunicazione ordinaria nelle forme della “pubblicità di massa” idonea per il caso concreto, prevista dall’articolo 8, comma 3, della legge 241/1990.

Ora, la delimitazione della zona di protezione igienico-sanitaria non appare assimilabile ad un atto di pianificazione.

Quantunque i suoi effetti conformativi coincidano con quelli di una pianificazione generale (tanto da comportare, come ricorda la Direttiva n. 1968/2003, al punto 1.4., un obbligo di adeguamento/recepimento delle relative perimetrazioni e previsioni, da parte degli strumenti urbanistici), la valutazione degli interessi pubblici da cui detti effetti originano è del tutto diversa.

Non è la necessità di pianificare il razionale assetto del territorio, o di una sua parte, quale compito fondamentale dell’ente locale, che dà luogo ad una perenne dialettica tra amministrazione e cittadini in ordine alle scelte di localizzazione. Ma, piuttosto, il riflesso di una decisione particolare (la concessione a terzi della risorsa idrica), che ha il fine di tutelarne nel tempo la realizzazione concreta (salvaguardia dell’opera di captazione e dell’attività di sfruttamento commerciale dell’acqua minerale).

Si tratta, a ben vedere, di una vicenda simile da quella del c.d. vincolo indiretto che può imporsi per assicurare la tutela (sotto i profili dell'integrità, della prospettiva, della luce, e delle condizioni di ambiente e di decoro – come prevede oggi l'articolo 45 del Codice dei beni culturali e del paesaggio) di beni culturali vincolati direttamente. E non è un caso che anche in quella fattispecie sia prescritta la comunicazione ordinaria ai proprietari e titolari di diritti reali o di godimento sugli immobili destinati ad essere assoggettati al vincolo.

Né, quindi, può ritenersi casuale, o frutto di approssimazione per difetto della normativa, il fatto che l'articolo 33, comma 3, nel considerare distintamente la procedura (o, come sembra preferibile, stante la stretta interrelazione delle valutazioni, la fase procedimentale) finalizzata alla delimitazione della zona di rispetto, pur prevedendo un'autonoma istanza ed un autonomo provvedimento, non riproponga espressamente per essi l'obbligo di pubblicazione.

Ad avviso del Collegio, ciò si spiega con il fatto che alla delimitazione delle zone di rispetto devono applicarsi le disposizioni generali, dettate dagli articoli 7 e 8 della legge 241/1990, in tema di comunicazione procedimentale ai soggetti nei cui confronti il provvedimento può arrecare pregiudizio.

E tra di essi deve ricomprendersi la Comunanza Agraria ricorrente, quale soggetto che amministra e disciplina l'esercizio dei diritti di uso civico spettanti alle collettività territoriali e ai loro componenti.

Non essendo ciò avvenuto, il ricorso non può considerarsi tardivo per il solo fatto del decorso del termine decadenziale dal momento della pubblicazione.

8. Le parti resistenti eccepiscono infine l'inammissibilità del ricorso sotto il profilo del difetto di interesse.

Neanche tale eccezione appare fondata.

Viene al riguardo sottolineato come non sia stato dimostrato che l'uso civico venga tuttora esercitato, e come non risulti effettuata dalla Comunanza la dichiarazione di cui all'articolo 3 della legge 1766/1927 in ordine alla permanenza dell'uso civico.

Inoltre, che la Comunanza agraria non ha fornito elementi comprovanti la effettiva diminuzione della possibilità di pascolo nell'area interessata al vincolo, non avendo indicato quale sia il numero dei capi posseduti dagli utenti della Comunanza ed ammessi a pascolare nell'area medesima.

Il Collegio osserva che, una volta provata la esistenza storica dell'uso civico, dovrebbero essere le parti resistenti a provare la sua estinzione.

D'altro canto, se è vero che il provvedimento impugnato non vieta il pascolo, ma, come esposto, lo sottopone a limitazioni quantitative (che potrebbero anche risultare compatibili con il mantenimento dell'uso civico in atto), tuttavia tale circostanza potrebbe rilevare soltanto per escludere l'esistenza di un pregiudizio immediato. Non c'è dubbio, però, che, in presenza di un uso civico, quale che ne sia al momento il grado di concreto esercizio, ogni limitazione di esso, anche potenziale, è suscettibile di ledere la sfera giuridica dei titolari; nulla impedisce, infatti, che l'uso civico venga esercitato in futuro in modo diverso e più intenso da quello attuale; anzi, tale possibilità è insita nel diritto in questione, che (a quanto sembra, ed in assenza di

prova o anche di sole argomentazioni contrarie) si è consolidato nella sua consistenza senza limitazioni quantitative o modali.

9. Nel merito, dalle considerazioni esposte ai punti 7.1. e 7.2., discende la fondatezza della censura concernente l'omissione della comunicazione di avvio del procedimento.

Al riguardo, la Regione eccepisce che, comunque, la Comunanza non era un "soggetto facilmente individuabile", ai fini della necessità della comunicazione individuale.

Sostiene inoltre che qualunque apporto procedimentale sarebbe stato del tutto influente rispetto al provvedimento conclusivo, tenuto conto della ridotta consistenza dei terreni interessati rispetto all'estensione di quelli complessivamente utilizzabili dalla Comunanza, e della circostanza che il pascolo non viene soppresso ma soltanto limitato.

Non vi sarebbe dunque mutamento della destinazione d'uso dei suoli, e quindi non sarebbe applicabile l'articolo 12, comma 2, della legge 1766/1927, con ciò risultando infondato anche il terzo ordine di censure.

9.1. Ad avviso del Collegio, è difficile negare che un provvedimento che comporta una limitazione delle utilizzazioni del territorio circostante rechi pregiudizio ai soggetti titolari dei diritti nei quali dette utilizzazioni si concretizzano, o comunque dei soggetti che di tali diritti sono istituzionalmente chiamati a tutelare ed amministrare l'esercizio.

La difesa della Regione afferma che la Comunanza ricorrente "per sostenere le proprie tesi ha dovuto svolgere una ricerca storico

documentale di grande pregio e sicuramente encomiabile, ma che dimostra senza ombra di dubbio che l'*abbutinato* in questione non poteva certo essere conosciuto dai funzionari regionali”.

Tuttavia, il Collegio osserva che l'esistenza di un uso civico derivava dalla stessa rappresentazione cartografica del P.R.G.; infatti (secondo quanto emerso nel giudizio sul ricorso n. 293/2007, proposto avverso i medesimi provvedimenti da alcuni proprietari dei terreni interessati dalla condotta di adduzione, chiamato alla stessa udienza di quello qui in esame, e deciso con separata sentenza), lo strumento urbanistico classifica l'area in questione tra le “aree sottoposte ad usi civici”.

Senza contare che, in generale, non sembra irragionevole pretendere che la Regione abbia contezza degli usi civici gravanti sul proprio territorio, e degli enti storicamente esistenti per la loro amministrazione; tanto più che ad una simile qualificazione la legge collega altri effetti non trascurabili, a cominciare dalla ricomprensione tra le categorie di immobili sottoposti *ope legis* al vincolo paesaggistico, ai sensi dell'articolo 142 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, che comporta l'obbligo dell'autorizzazione paesaggistica di competenza regionale (salvo delega); e che detti enti sono sottoposti alla vigilanza della Regione (basti ricordare che soltanto nel 1997 la Regione aveva approvato lo Statuto-Regolamento della Comunità Agraria ricorrente).

Nel caso in esame, per quanto esposto, deve ritenersi che, risultando significativamente compresso l'uso civico di pascolo (mentre quello di legnatico non risulta pregiudicato dal provvedimento

impugnato), la Comunanza Agraria avesse titolo a ricevere la comunicazione di avvio del procedimento finalizzato all'imposizione del vincolo.

La circostanza che la determinazione n. 4860/2007 abbia sancito anche l'imposizione del vincolo, cioè abbia concretizzato sia la concessione in senso stretto, sia la complementare delimitazione della zona di rispetto, non fa venir meno l'esigenza che, nei confronti di quest'ultima, venisse assicurata la partecipazione procedimentale nelle forme adeguate al tipo di atto e di effetto giuridico.

Forme che, si ripete, erano quelle della ordinaria comunicazione procedimentale agli interessati (cfr. *supra*, 7.2.)

9.2. Nella prospettiva della irrilevanza della eventuale partecipazione procedimentale della ricorrente (ai sensi, evidentemente, dell'applicazione dell'articolo 21 *octies* della legge 241/1990), le parti resistenti negano che l'esistenza di un uso civico comportasse, ai fini del rilascio del provvedimento impugnato, alcuna ponderazione di interessi.

Sottolineano che il provvedimento, nella parte relativa alla individuazione del regime di salvaguardia, contestata, avrebbe un contenuto vincolato.

Il Collegio non condivide questa prospettazione.

Una volta concesso lo sfruttamento del giacimento, risulta necessaria la perimetrazione delle zone di salvaguardia e l'imposizione del relativo regime di limitata utilizzabilità. L'estensione e le modalità di detto regime conformativo discende dalla valutazione tecnico-discrezionale effettuata

dall'amministrazione. In altri termini, la parte del provvedimento avversata dalla Comunanza (il regime di limitazione del pascolo) è vincolata nell'*an*, non certamente nel *quid* e nel *quomodo*.

E comunque, prima ancora, è la stessa decisione di rilasciare o meno la concessione di sfruttamento ad essere censurata dalla ricorrente, e rispetto a detta scelta non può ravvisarsi alcun profilo di attività vincolata.

Infatti, secondo i “criteri di valutazione” cui l'amministrazione deve attenersi per il rilascio delle concessioni di sfruttamento di acqua minerale, fissati dalla direttiva di cui alla deliberazione della G.R. n. 6306 in data 25 novembre 1998, occorre tener conto dell' “importanza dell'intervento nell'economia locale e regionale”, sulla scorta delle risultanze del programma generale dei lavori richiesto dall'articolo 8, comma 2, della l.r. 48/1987 (che deve descrivere “... gli interventi destinati all'utilizzazione del giacimento, i riflessi occupazionali, la spesa prevista, il relativo piano finanziario, i tempi di attuazione ...”).

Una simile valutazione comporta una ponderazione tra l'interesse economico, diretto ed indiretto, allo sfruttamento commerciale della risorsa idrica e la corrispondente riduzione delle utilità che dall'utilizzazione attuale della risorsa derivano alla collettività territoriale (sotto il profilo dell'uso idropotabile, o dell'apporto della risorsa idrica all'equilibrio ambientale o anche semplicemente all'amenità e salubrità della zona; ma anche della compressione degli altri usi legittimi del territorio, ivi compresi gli usi civici che interessano la Comunanza ricorrente – cfr. quanto *infra* precisato).

10. Sulla base di quanto esposto, può ritenersi fondato anche il terzo ordine di censure.

La legge 1766/1927 sul riordinamento degli usi civici, riguardo ai terreni sui quali si esercitano usi civici “convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente” (articolo 11, lettera a), dispone che i Comuni e le associazioni agrarie non possano, senza autorizzazione (oggi di competenza della Regione), “alienarli o mutarne la destinazione” (articolo 12, comma 2).

Con riferimento a dette previsioni normative, è stato affermato che l'autorità regionale, nel decidere sulle richieste di mutamento di destinazione dei terreni di uso civico avanzate dai comuni e dalle associazioni agrarie e nel valutare se la nuova diversa destinazione rappresenti o meno un beneficio per la generalità degli abitanti, è libera di prendere in considerazione qualunque tipo di interesse collettivo, sia esso di natura agricola, oppure industriale, commerciale, igienico - sanitaria, turistica, ambientale od altra (cfr. Cass. civ., II, 30 gennaio 2001 , n. 1307); e che la valutazione della nuova destinazione dei terreni ad uso civico deve rappresentare un beneficio per la generalità degli abitanti e può riguardare qualsiasi tipo di interesse collettivo, di natura agricola, o di altro genere, industriale, commerciale, igienico sanitario, turistico, ambientale, nell'ambito della comparazione di interessi che la legge affida alla regione (cfr. T.A.R. Toscana, I, 9 maggio 2005, n. 2082). D'altro canto, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni regionali che, sia pure ai fini di realizzare infrastrutture pubbliche o di pubblico interesse, l'utilizzabilità di suoli gravati da usi

civici, sulla base della semplice autorizzazione comunale, (cfr. sent. 21 novembre 1997 , n. 345, relativa all'articolo unico della l.r. Abruzzo 23/1996; e sent. 27 luglio 2006 , n. 310, relativa all'articolo 56, commi 1, 2 e 3, della l.r. Calabria 10/1997).

Ora, la *ratio* dell'articolo 12 predetto, risiede evidentemente nell'esigenza di assicurare tutela al mantenimento degli usi civici nei confronti di provvedimenti che, direttamente o indirettamente, ne mettano in discussione l'esercizio.

Perciò, tra i mutamenti di destinazione devono farsi rientrare anche le limitazioni delle modalità di esercizio degli usi civici rispetto a quelle precedentemente consentite. La differenza tra una definitiva trasformazione della destinazione del terreno soggetto ad uso civico e la limitazione ventennale del numero dei capi che possono pascolarvi, è infatti meramente quantitativa, ma entrambe incidono sull'utilizzazione economica del bene.

Ed indifferente, ai fini della necessità dell'autorizzazione regionale, risulta la natura, diretta o mediata, del collegamento tra l'atto conformativo o dispositivo del terreno assunto dal Comune ed il mutamento (come sopra inteso) della sua destinazione.

Riferita alla vicenda in esame, la previsione dell'articolo 12, comma 2, sta ad indicare la necessità di valutare discrezionalmente l'incidenza della concessione di sfruttamento delle acque minerali (e degli effetti limitativi dell'utilizzazione dell'area ad essa conseguenti) sulla tutela dell'uso civico. Infatti, non si vede quale altra valutazione presieda al rilascio dell'autorizzazione regionale.

L'uso civico ben avrebbe potuto ritenersi recessivo, una volta che fosse stata compiutamente individuata la valenza positiva per l'economica locale e regionale dello sfruttamento commerciale della risorsa idrica (può aggiungersi che si tratta di aspetto oggetto di distinta controversia promossa dal Comune di Nocera Umbra con ricorsi nn. 125/2007 e 317/2007, anch'essi chiamati in udienza contestualmente a quello in esame, e decisi con separata sentenza).

Ma ciò avrebbe comportato l'esercizio di una motivata valutazione discrezionale, ed avrebbe richiesto che fosse messo in condizione di partecipare al procedimento il soggetto titolare di un interesse diretto ed attuale alla salvaguardia dell'uso civico nella sua consistenza originaria, vale a dire la Comunanza ricorrente.

D'altro canto, l'autorizzazione regionale non può ritenersi implicita nella concessione di sfruttamento, che risulta rilasciata senza alcuna espressa considerazione della compressione dell'uso civico derivante dal provvedimento.

11. Resta da esaminare il secondo ordine di censure, concernente il difetto di istruttoria e di motivazione, lamentato dalla Comunanza Agraria in relazione all'eccessiva estensione delle aree di salvaguardia e delle relative limitazioni di utilizzazione.

L'A.R.P.A., con la nota prot. 7432/2007, si è espressa favorevolmente sulla proposta di perimetrazione delle Zone di Rispetto e della Zona di Protezione, e sulla correlata proposta di normativa di salvaguardia, presentate da Idrea (cfr. istanza 14 gennaio 2005 e documentazione allegata).

In particolare, l'A.R.P.A. ha considerato che l'equiparazione della normativa di salvaguardia a quella prevista (oggi, dall'articolo 94, comma 4, del d.lgs. 152/2006) per le captazioni di acque destinate al consumo umano ed erogate tramite acquedotto, fosse giustificata dal fatto che "il bacino di alimentazione del "pozzo Corcia" sia parte integrante di quello della "sorgente Boschetto"; e che quindi detta normativa (compreso il limite per "pascolo e stabulazione di bestiame che ecceda i 170 chilogrammi per ettaro di azoto presente negli effluenti, al netto delle perdite di stoccaggio e distribuzione" – di cui all'articolo 94, comma 4, cit., lettera n) - potesse "essere adottata transitoriamente e rivalutata all'atto di emanazione da parte della Regione di specifica normativa che disciplini centri di pericolo e attività nelle aree di salvaguardia delle captazioni destinate al consumo umano".

La nota prot. 7432/2007, alla quale il provvedimento regionale per il profilo in esame rinvia, fa proprie, invero senza distinguo o ulteriori considerazioni integrative, la documentazione presentata da Idrea nell'ambito del procedimento concessorio e le valutazioni ivi contenute. Rileva, a tal fine, la relazione geologica ed idrogeologica elaborata dallo Studio di Geologia Applicata e Ingegneria S.r.l. nel gennaio 2005, la cui Parte Settima è specificamente dedicata alla "Analisi critica del modello e perimetrazione delle zone di rispetto ristretta ed allargata, di protezione e di ricarica". Rileva, in particolare, la documentazione presentata da Idrea a corredo dell'istanza di delimitazione in data 23 gennaio 2007 (piano catastale su scala

1:10.000; proposte dei vincoli e divieti; piano particellare) e trasmessa all'A.R.P.A. con nota prot. 22013 in data 7 febbraio 2007

La Comunanza non chiarisce quale dei criteri puntualmente articolati al punto 4 della Direttiva n. 1968/2003 (geometrico, temporale, idrogeologico) sia stato violato, o non adeguatamente considerato, e sotto quali profili.

Pertanto, la valutazione sull'estensione della zona di salvaguardia e sulla relativa disciplina si sottrae alle censure dedotte.

12. Per quanto esposto, il ricorso è fondato e dev'essere accolto, con conseguente annullamento del provvedimento impugnato.

13. Le spese di giudizio seguono la soccombenza e vengono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo dell'Umbria, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo accoglie e, per l'effetto, annulla *in parte qua* la determinazione dirigenziale n. 4860/2007.

Condanna la Regione dell'Umbria e la società Idrea S.r.l. al pagamento in favore della Comunanza Agraria ricorrente della somma di Euro 5.000,00 (cinquemila/00) ciascuna per spese, competenze ed onorari di giudizio, che viceversa compensa nei confronti dell'A.R.P.A. Umbria.

Così deciso in Perugia, nella Camera di Consiglio del 20 febbraio 2008 con l'intervento dei signori:

Avv. Pier Giorgio Lignani	Presidente
Avv. Annibale Ferrari	Consigliere

Dott. Pierfrancesco Ungari

L'ESTENSORE

F.to Pierfrancesco Ungari

Consigliere, est.

IL PRESIDENTE

F.to Pier Giorgio Lignani

IL SEGRETARIO

F.to Rossella Cardoni