

Procedimento di riesame con valenza di rinnovo dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA) per un impianto di eliminazione rifiuti pericolosi e non e accertamento della presenza del vincolo di uso civico

T.A.R. Calabria - Catanzaro, Sez. I 10 ottobre 2024, n. 1446 - Pennetti, pres.; Gaglioti, est. - Co.Gi.Fe. Ambiente S.r.l. (avv.ti Monci) c. Regione Calabria (avv. Talarico) ed a.

Ambiente - Impianto di eliminazione rifiuti pericolosi e non - Accertamento dell'illegittimità del silenzio/inerzia della Regione nel procedimento di riesame con valenza di rinnovo dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA) - Accertamento della presenza del vincolo di uso civico.

(Omissis)

FATTO

1- Con atto notificato il 18.12.2023 e depositato in pari data la Regione Calabria ha promosso incidente di esecuzione avverso la relazione conclusiva depositata in data 24.10.2023 dal Commissario *ad acta*, allegata alla nota prot. 167770 del 19.10.2023, avente ad oggetto “*Riesame con valenza di rinnovo (ex art.29ter e 29-octies del D. Lgs. N. 152/2006) della Autorizzazione Integrata Ambientale DDG n. 1576/2009 per il “Impianto di eliminazione rifiuti pericolosi e non” nel Comune di Tortora (CS) - ditta Co.Gi.Fe. Ambiente srl*”, nella parte in cui, nel concedere l'autorizzazione, non ha previsto idonea prescrizione di salvaguardia del vincolo di uso civico dei terreni, attualmente controverso, subordinando l'inizio dell'attività al previo pronunciamento del Commissario per gli usi civici, dinanzi al quale pende giudizio di accertamento della *qualitas soli*.

1.1- Ha esposto la Regione Calabria che:

-) con sentenza n. 2226 del 9.12.2022, pronunciandosi sul silenzio/inerzia serbato dalla Regione Calabria nel procedimento di riesame con valenza di rinnovo dell'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) – D.D.G. n. 1576/2009 ex art. 29-octies, comma 3, d.lgs. n. 152/06, avviato con istanza presentata dalla CO.GI.FE. Ambiente s.r.l. (di seguito anche solo CO.GI.FE.) in data 24.8.2020, per un impianto di smaltimento di rifiuti, questo Tribunale, previa declaratoria dell'illegittimità del silenzio, ha ordinato alla Regione Calabria di concludere il procedimento avviato dalla ricorrente di cui alla comunicazione di avvio del procedimento del 30.8.2020 nel termine di 120 giorni dalla sentenza (pubblicata in data 9.12.2022);

-) con successiva sentenza n. 1043/2023 questo Tribunale, accertato il perdurare dell'inerzia da parte della Regione, accoglieva l'istanza, nominando, quale Commissario *ad acta*, il Capo del Dipartimento Sviluppo Sostenibile (DISS) del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, con facoltà di delega ad altro dirigente del medesimo Ministero, con il compito di provvedere sull'istanza della Società;

-) con provvedimento del 19.10.2023 prot. n. 167770, successivamente comunicato alla Regione Calabria, il Commissario *ad acta* delegato dal Capo Dipartimento ha rilasciato, ai sensi del Titolo III bis del d.lgs. n. 152/2006, il provvedimento di riesame con valenza di rinnovo, della Autorizzazione Integrata Ambientale in favore della CO.GI.FE. subordinandolo ad una serie di condizioni-prescrizioni indicate in Conferenza di servizi;

-) tuttavia il Commissario *ad acta* avrebbe omesso di adottare –come, secondo la Regione, avrebbe dovuto- una specifica prescrizione in ordine al vincolo di uso civico gravante sui terreni e attualmente controverso, subordinando l'efficacia del provvedimento autorizzatorio e, sostanzialmente, l'inizio dell'attività al previo pronunciamento del Commissario per gli usi civici, dinanzi al quale pende giudizio di accertamento della *qualitas soli*.

1.2- La Regione reclamante contesta l'illegittimità dell'assenza di una prescrizione di siffatto tenore per le seguenti ragioni:

-) in ottemperanza alla sentenza n. 2226/2022 cit., la Regione Calabria ha convocato la Conferenza di servizi per l'adozione del provvedimento finale e, in sede istruttoria, il Comune di Tortora ha depositato le delibere n. 61 del 23.5.2023 e n. 62 del 28.5.2023, con le quali la Giunta Comunale ha approvato gli accertamenti del PID comunale e adottato il provvedimento di “accertamento gravame uso civico sugli immobili situati in Località San Sago del Comune di Tortora riportati in catasto al foglio 4 part.1le 141, 144, 145, 146, 147 e 27”;

-) con atto notificato in data 18.4.2023 la CO.GI.FE. ha proposto ricorso al Commissario per gli usi civici della Calabria, al fine di ottenere “l'accertamento *qualitas soli* dei terreni siti nel Comune di Tortora, contraddistinti in catasto al foglio di mappa 4, particelle 141, 144, 145, 146, 147 e 27 di sua proprietà;

-) con atto di citazione notificato il 20.4.2023, la medesima CO.GI.FE. ha pure adito il Tribunale civile di Catanzaro, proponendo querela di falso in via principale contro la “Relazione di accertamento di uso civico” redatta dal PID nominato dal Comune;

-) a fronte delle circostanze fattuali richiamate, note all'ausiliario del giudice in quanto allegate nel processo esitato nella determinazione commissariale su indicata, il provvedimento conclusivo adottato avrebbe dovuto essere necessariamente di diverso tenore;
 -) difatti, ai sensi della l. reg. n. 18/2007, *“Gli usi civici costituiscono diritto inalienabile, imprescrittibile e inusucapibile della comunità locale alla quale appartengono. I beni di uso civico non possono formare oggetto di diritti speciali a favore di terzi, se non nei modi e nei limiti previsti dalla legge. Ai beni di uso civico e ai diritti di uso civico su terre private, sono applicabili, rispettivamente, le norme previste per i beni demaniali dello Stato e della Regione e per i diritti demaniali su beni altrui disciplinati dall'art. 825 del Codice civile”*;
 -) qualora il Comune sia dotato di un Piano di Valorizzazione e recupero delle terre civiche (avente obbligatoriamente durata temporale predeterminata), può ammettersi il mutamento di destinazione delle stesse, purchè tale nuova destinazione non sia tale da pregiudicare la reviviscenza dell'uso civico quando cessi lo scopo per il quale è stato autorizzato il mutamento;
 -) pertanto, nel caso di specie, la (seppur controversa) sussistenza del vincolo di uso civico dei terreni avrebbe dovuto necessariamente limitare l'attività provvedimentale del Commissario ad acta nel concedere l'uso indiscriminato dei terreni in oggetto prima dell'accertamento giurisdizionale circa la *qualitas soli* da parte del competente Commissario per gli usi civici, in ragione della natura del vincolo di uso civico quale diritto reale di natura civica (in quanto i componenti della collettività ne usufruiscono *uti cives*) volto ad assicurare una utilità alla collettività ed ai suoi componenti, da cui deriverebbe oggettiva incompatibilità tra l'impiego esclusivo dell'area occupata da manufatti e l'esistenza di determinati usi civici sull'area stessa;
 -) peraltro, di ciò era consapevole la CO.GI.FE. che, con l'istanza dell'8.6.2023, agli atti del fascicolo si è impegnata a non avviare le attività di installazione, di conferimento e trattamento rifiuti e a non attivare/aprire lo scarico, *“SINO al pronunciamento del Commissario degli usi civici della Calabria”*;
 -) se non può negarsi, per un verso, che, per effetto del giudicato di cui alla sentenza n. 1043/2023, l'amministrazione regionale -e, per essa, il Commissario ad acta nominato- avesse l'obbligo di pronunciarsi con provvedimento espresso, anche di natura favorevole (come, in effetti, è avvenuto), per altro verso, neppure potrebbe negarsi che il corretto bilanciamento tra l'interesse privato in capo alla società ricorrente (ottenimento del provvedimento conclusivo della Conferenza di Servizi) e quello pubblico (rispetto del vincolo volto ad assicurare un'utilità alla collettività ed ai suoi componenti che ne usufruiscono *uti cives*) esigeva la previsione di apposita condizione e/o prescrizione - peraltro coerente con la volontà espressa dalla stessa società ricorrente - di non avviare le attività di installazione, di conferimento e trattamento rifiuti e di non attivare/aprire lo scarico, *“sino al pronunciamento del Commissario degli usi civici della Calabria”*.
 -) inoltre, nelle more della decisione del Commissario per gli usi civici, la prescrizione invocata in questa sede dall'Amministrazione regionale servirebbe a scongiurare un possibile danno ambientale *in re ipsa* in zona sottoposta a vincolo di uso civico;
 -) una tale necessaria prescrizione/condizione non si porrebbe in contrasto con il giudicato formatosi sulla sentenza da ottemperare, né su quella successiva di nomina del Commissario ad acta, trattandosi di un vincolo di natura sostanziale, non già processuale e, il provvedimento amministrativo di competenza regionale, siccome adottato dal Commissario ad acta, richiedeva necessariamente di tenere conto del vincolo di uso civico attualmente controverso, seppur attraverso una mera prescrizione che, senza ledere l'interesse della ricorrente tutelato dal giudicato, varrebbe ad impedire l'irrimediabile compromissione della destinazione civica dei terreni in oggetto e, quindi, l'interesse collettivo.
 -) una tale prescrizione preverrebbe il rischio di incertezza sulla validità ed efficacia del provvedimento adottato dal Commissario ad acta, stante la nullità, per impossibilità giuridica dell'oggetto, degli atti di disposizione in favore dei privati che riguardino terreni oggetto di accertamento da parte del Commissario per gli usi civici in ordine alla natura ed estensione dei diritti di uso civico;
 -) attraverso l'invocata necessaria prescrizione, anche le contestazioni mosse dal Comune di Tortora troverebbero adeguata sintesi.
- 2- In data 27.12.2023 si è costituito il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica eccependo il proprio difetto di legittimazione passiva per essere stato il decreto oggetto emesso dal Commissario ad acta non quale organo del Ministero bensì quale organo ausiliario del TAR.
- 3- Il 30.12.2023 la CO.GI.FE. ha depositato atto di costituzione per contestare il reclamo.
- 4- Con istanza depositata il 30.12.2023 la CO.GI.FE. ha chiesto la riunione del proc. n. 1927/2023 R.G. con il connesso proc. n. 1098/2022 R.G. e, al fine di consentire la trattazione congiunta, previa loro riunione e con istanza del 2.1.2024 la stessa ha richiesto la riunione del proc. n. 1927/2023 R.G. e del proc. n. 1940/2023 R.G. con il connesso proc. n. 1098/2022 R.G. e, al fine di consentire la trattazione congiunta, previa loro riunione.
- 5- Il 20.1.2024 si è costituito il Comune di Tortora, non evocato in sede di reclamo, per contestare la decisione del Commissario ad acta.
- 6- Il 14.3.2024 la CO.GI.FE. ha depositato memoria e documenti.
- 7- Alla camera di consiglio del 20.3.2024:

-) il Collegio preliminarmente ha rilevato ex art. 73 c.3 c.p.a. una possibile carenza di legittimazione passiva del Comune di Tortora nel presente giudizio;

-) la Regione Calabria ha chiesto un rinvio in attesa della definizione degli altri ricorsi (RG 1922/23 e 1927/23) proposti dal Comune di Tortora insistendo in ogni caso nell'accoglimento del reclamo in quanto deve essere accertato preliminarmente la "*qualitas soli*" dei terreni e ha eccepito la tardività della memoria e dei documenti depositati da CO.GI.FE il 14.3.2024;

-) la CO.GI.FE. ha ribadito che la proprietà non aprirà il cancello dell'impianto fin quando tutte le posizioni non saranno assolutamente consolidate;

-) l'Avvocatura erariale ha insistito nel difetto di legittimazione passiva del Ministero dell'Ambiente;

-) il Comune di Tortora ha precisato che la sua costituzione all'interno di questo giudizio è stata fatta per segnalare che si stanno trattando argomenti che coincidono in parte con i motivi del proprio ricorso autonomo (RG 1927/23) e quindi, con l'estromissione da questo giudizio, si corre il rischio che ci sia una pronuncia senza che il Comune possa esercitare il diritto al contraddittorio e quindi si giunga ad una decisione di cui poi si dovrà prendere atto nell'altro giudizio. Sempre il Comune di Tortora ritiene che il giudizio di opposizione di terzo avanzato dal Comune (RG 1922/23) sia pregiudiziale rispetto agli altri giudizi e quindi chiede che venga trattata preliminarmente l'opposizione e che comunque il reclamo, nel quale il Comune non era parte, venga trattato congiuntamente con il ricorso autonomo proposto dal Comune di Tortora in quanto i motivi del ricorso sono in parte coincidenti con il reclamo della Regione. In via subordinata, il Comune chiede che l'atto di costituzione depositato nel presente reclamo sia considerato come atto di *intervento ad adiuvandum* della Regione ed eccepisce l'irritualità della memoria depositata da CO.GI.FE. il 14.3.2024 perchè tardiva;

-) la CO.GI.FE. ha chiesto la decisione del reclamo stante che la richiesta di riunione era già stata da essa avanzata in tutti i ricorsi ma non fatta propria dalle altre parti per cui ritira la richiesta di riunione;

-) la Regione Calabria ha chiesto un rinvio della presente camera di consiglio posta l'esistenza degli altri ricorsi proposti dal Comune di Tortora e dal Comune di Trecchina (RG 1940/23) che hanno motivi e questioni strettamente connessi a quelli di cui si discute oggi;

-) la CO.GI.FE. si è opposta alla richiesta di rinvio;

-) il Collegio, preso atto delle posizioni esposte e della richiesta di rinvio della Regione quanto alla trattazione del reclamo, che sembra sottendere la volontà di una trattazione il più possibile coeva di questo incidente di esecuzione con i giudizi pendenti attivati dai Comuni, accorda il rinvio del presente reclamo alla camera di consiglio del 19.6.2024 onde dare alle altre parti, anche con presentazione di istanze di prelievo, la possibilità di aderire alla citata richiesta della Regione e, tanto, al fine di definire tutto il contenzioso giurisdizionale sopra menzionato; viene altresì fatto presente che, ove alla camera di consiglio del 19.6.2024 la situazione dovesse restare invariata il reclamo sarà deciso, mentre le parti vengono invitate a trovare, ove possibile, una soluzione extra - giudiziale delle menzionate controversie che contemperino le esigenze di tutti avuto riguardo alla delicatezza della materia trattata.

8- Con memoria depositata l'8.5.2024 il Comune di Tortora ha chiesto un rinvio della trattazione del presente reclamo alla camera di consiglio del 3.7.2024 stante la connessione oggettiva e soggettiva dei giudizi r.g. nn. 1922/2023, 1927/2023 e 1098/2022, che concernono tutti la medesima vicenda fattuale e richiedono la risoluzione di questioni in gran parte analoghe e alla luce del breve lasso di tempo tra le due camere di consiglio.

9- Con memoria notificata il 17.5.2024 e depositata in pari data la CO.GI.FE. ha promosso istanza di sospensione concordata dei tre procedimenti pendenti attualmente presso il T.A.R. ex art. 79 c.p.a. e art. 296 c.p.c., in attesa della definizione del giudizio pendente innanzi al Commissario per gli Usi Civici della Calabria n.1/2023, invocando l'adesione del reclamante e dei ricorrenti quale condizione integrativa necessaria a consentire che la richiesta possa produrre i propri effetti procedurali, tanto proponendo alla Regione Calabria, quale parte reclamante nel proc. n. 1098/2022 R.G., al comune di Tortora quale parte ricorrente nel proc. n. 1097/2023 R.G. e al comune di Trecchina quale parte ricorrente nel proc. n. 1940/2023.

10- Il 29.5.2024 la medesima CO.GI.FE., quanto all'eccezione di tardività della produzione documentale del 14.3.2024, osserva invece la tempestività in riferimento alla camera di consiglio di effettiva trattazione, da intendersi quella del 19.6.2024, insiste nell'inammissibilità dell'atto di costituzione/intervento del comune di Tortora per difetto di legittimazione e per il rigetto del reclamo promosso dalla Regione Calabria.

11- Con memoria del 3.6.2024 il Comune di Tortora dichiara di non condividere l'istanza di sospensione del giudizio avanzata da COGIFE, in quanto strumentale e priva di fondamento giuridico anche in riferimento al presente giudizio. Quanto alla propria legittimazione nell'odierno reclamo, osserva il Comune che l'intervento costituiva l'unica via per consentire al Comune di Tortora di argomentare le proprie ragioni all'interno del presente procedimento giurisdizionale, nella paventata ipotesi in cui esso fosse definito prima degli altri due giudizi autonomamente proposti dallo stesso ente (RG 1922/23 e RG 1927/23) e insiste nell'istanza di rinvio della trattazione alla camera di consiglio del 3.7.2024. Nel merito, insiste per l'infondatezza delle tesi difensive di CO.GI.FE. e per la fondatezza del reclamo.

12- Alla camera di consiglio del 19.6.2024 il Collegio ha disposto il rinvio della trattazione alla successiva camera di consiglio del 3.7.2024, nella quale sono iscritti a ruolo dell'udienza pubblica anche i ricorsi RG 1922/23, RG 1927/23 e R.G. 1940/23), onde consentire una trattazione simultanea della materia.

13- Alla camera di consiglio del 3.7.2024 la Regione Calabria ha osservato che la richiesta fatta dalla Regione, con il reclamo, di inserire una prescrizione nel provvedimento del Commissario *ad acta* sia una condizione necessaria, condivisa da tutti, anche dalla CO.GI.FE. per cui ha insistito nell'accoglimento del reclamo. Il Comune di Tortora, preso atto della trattazione congiunta in data odierna di tutti i ricorsi incluso il presente reclamo, si riporta agli scritti difensivi. La CO.GI.FE. insiste sull'eccezione di inammissibilità dell'intervento del Comune di Tortora e, in merito a quanto dedotto dalla Regione, precisano di non essere d'accordo sull'apposizione della prescrizione ed insiste nella richiesta di sospensione, anche del reclamo, fino alla definizione del giudizio innanzi al Commissario per gli Usi Civici della Calabria per l'accertamento della *qualitas soli*. L'Avvocatura erariale insiste nel difetto di legittimazione passiva del Ministero dell'Ambiente. Dopo la discussione la controversia è stata spedita in decisione.

DIRITTO

14- Preliminarmente va disposta l'estromissione dal giudizio del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica. Si osserva che *“Gli effetti degli atti posti in essere dal commissario ad acta si imputano alla sfera giuridica dell'amministrazione non già come conseguenza del fatto che il commissario è organo straordinario della medesima, bensì perché tali effetti si producono nella sfera giuridica dell'amministrazione per derivazione dalla decisione del giudice”* (Consiglio di Stato, Ad. Plen., 25.5.2021, n.8).

Orbene, quantunque il Commissario *ad acta* sia stato individuato nell'ambito del Ministero dell'Ambiente e della Transizione Ecologica, egli costituisce ausiliario del giudice e i suoi atti si imputano all'Amministrazione regionale.

Il suddetto Ministero è, pertanto, del tutto estraneo all'odierno reclamo.

15- Va poi dichiarato inammissibile l'intervento nel presente reclamo del Comune di Tortora.

L'art. 114 comma 6 c.p.a. dispone che *“Il giudice conosce di tutte le questioni relative all'ottemperanza, nonché, tra le parti nei cui confronti si è formato il giudicato, di quelle inerenti agli atti del commissario ad acta. Avverso gli atti del commissario ad acta le stesse parti possono proporre, dinanzi al giudice dell'ottemperanza, reclamo, che è depositato, previa notifica ai controinteressati, nel termine di sessanta giorni. Gli atti emanati dal giudice dell'ottemperanza o dal suo ausiliario sono impugnabili dai terzi estranei al giudicato ai sensi dell'articolo 29, con il rito ordinario”*.

La giurisprudenza osserva che *“Il reclamo ex art. 114, co. 6, c.p.a. è lo strumento attraverso il quale le parti, anche in un giudizio nato avverso il silenzio-inadempimento della P.A., possono insorgere avverso gli atti del Commissario ad acta nominato a fronte dell'inerzia della Amministrazione dinanzi allo stesso giudice che ha accolto il ricorso avverso il silenzio, giusta il disposto dell'art. 117, co. 4, c.p.a., nei termini previsti per l'azione di annullamento e non per quella sul silenzio”* (Consiglio di Stato sez. III, 08/01/2024, n.254).

Orbene, la norma succitata è chiara nel riferire alle sole parti del giudizio la proponibilità del reclamo, mentre prevede l'eventuale impugnazione con giudizio di cognizione ordinaria quanto ai terzi estranei al contenzioso di merito.

Consegue da ciò che, essendo il Comune di Tortora estraneo al giudizio avverso il silenzio, non è legittimato a prendere parte all'odierno reclamo, neanche sotto forma di interveniente, che è pur sempre parte, quantunque non necessaria, del giudizio.

Pertanto, la sua terzietà non viene pregiudicata, come invece afferma il Comune, atteso che questi è comunque legittimato a presentare ricorso avverso le decisioni, come peraltro avvenuto nei giudizi già richiamati e pendenti dinanzi a questo Tribunale.

16- Va, ancora, disattesa l'istanza di sospensione del reclamo, formulata da CO.GI.FE. per la pendenza dell'opposizione dinanzi al Commissario per gli usi civici.

Come infatti già rilevato nella sentenza n. 1043/2023 di questa Sezione e come si avrà modo di osservare nello scrutinio del merito, non può ravvisarsi alcuna ipotesi di pregiudizialità della conclusione del giudizio di opposizione introdotto dalla CO.GI.FE. innanzi al Commissario usi civici, per cui nessuna sospensione ex art. 295 c.p.c. può essere accordata in merito.

Neppure però può trovare applicazione nella fattispecie la sospensione facoltativa del giudizio, chiesta, ai sensi dell'art. 296 c.p.c., dalla CO.GI.FE. che, a parte il suo richiamarsi pur sempre a ragioni poste a sostegno della ipotizzata sospensione necessaria, non sembra comunque trovare giustificati motivi a suo sostegno atteso che la stessa si risolverebbe in una mera parentesi di stasi processuale che, pur concessa eventualmente nella sua misura massima (tre mesi), neppure darebbe garanzia di una definizione, entro detto assai breve lasso temporale, del procedimento pendente presso il Commissario degli usi civici.

Solo per completezza, l'istanza della CO.GI.FE. non potrebbe neanche essere accolta ove formulata in termini di rinvio o di cancellazione della causa dal ruolo, essendo oramai del tutto eccezionali le suddette previsioni, in base all'attuale formulazione dell'art. 73 c.p.a.

17- Va rigettata l'eccezione di tardività della produzione documentale del 14.3.2024, formulata dalla Regione alla camera di consiglio del 20.3.2024, avuto riguardo al fatto che la tempestività della stessa va considerata in riferimento alla camera di consiglio di effettiva trattazione del reclamo, ossia quella del 3.7.2024.

18- Passando al merito del reclamo, in estrema sintesi, il tema del contendere è l'assenza di una specifica prescrizione,



nel provvedimento adottato dal Commissario *ad acta* di rinnovo dell'autorizzazione rilasciata alla CO.GI.FE., volta ad inibire l'uso dei suoli sui quali insiste l'impianto fino all'esito dell'accertamento giurisdizionale circa la *qualitas soli* pendente innanzi al Commissario per gli usi civici, in ragione della natura del vincolo di uso civico dichiarata dal Comune di Tortora con le deliberazioni giuntali rispettivamente n.61 e n.68 entrambe del 23.5.2023.

19- Il reclamo è infondato.

20- In primo luogo, si osserva che la questione della rilevanza dell'esistenza di un contenzioso, pendente innanzi al Commissario per gli usi civici, avverso le deliberazioni comunali di dichiarazione dell'esistenza dell'uso civico sui suoli in questione, era stata già affrontata da questo Collegio, sia pure nella prospettiva (distinta ma comunque connessa) della permanenza dell'inadempimento dell'obbligo di provvedere della Regione rispetto alla conclusione del procedimento amministrativo.

21- Difatti, nella sentenza n. 1043 del 17.7.2023, a fronte di specifica eccezione posta dalla Regione Calabria – la quale aveva osservato che, in sede procedimentale e alla luce delle delibere giuntali (prima) e del ricorso al Commissario per gli usi civici (poi): (i) il Dipartimento Ambiente ha coinvolto il Dipartimento Agricoltura, Risorse Agroalimentari – Forestazione, competente in materia di usi civici, nella seduta conferenziale del 31.5.2023; (ii) con nota prot. n. 245581 del 30.5.2023 il Dipartimento Agricoltura ha rilevato che il ricorso al Commissario per gli Usi Civici interrompeva l'iter procedimentale di verifica demaniale previsto dalla L.R. 18/2007 e l'atto finale del Commissario stesso avrebbe avuto natura giurisdizionale in quanto emesso all'esito del giudizio di accertamento della *qualitas soli*; (iii) a fronte di ciò, nella seduta del 31.5.2023 l'Autorità procedente ha ritenuto pregiudiziale l'accertamento del gravame civico rispetto all'adozione di un atto autorizzatorio finale, trattandosi dell'autorizzazione solo all'esercizio e non anche alla realizzazione di un nuovo impianto in quanto una dichiarazione di esistenza di uso civico determinerebbe il venir meno della titolarità stessa dell'area in capo alla società e, per l'effetto, la carenza di uno dei requisiti imprescindibili per il rilascio dell'AIA e/o il suo rinnovo e ha dunque sospeso, nelle more, il procedimento; (iv) la ritenuta pregiudizialità dell'accertamento del diritto di uso civico (*qualitas soli*) sul provvedimento amministrativo che avrebbe quale antecedente logico giuridico proprio tale *qualitas* era stata affermata da questo Tribunale con sentenza n. 64/2023, che a sua volta richiama Cass. Civ., Sez. Un., n. 15539 del 16.5.2022 (§ 3) – il Collegio aveva rilevato che “quanto affermato dalla difesa della Regione Calabria circa il carattere asseritamente pregiudiziale della *qualitas soli* non legittima il comportamento inerte tenuto dalla Regione stessa. Difatti, in mancanza di una disposizione che preveda ipotesi di interruzione o sospensione, che non è dato rinvenire né è stata evidenziata dall'Ente regionale, il procedimento deve comunque concludersi entro il termine previsto dalla legge e dalla convenzione, quali che siano gli esiti. Peraltro, non è dato comprendere in che termini l'accertamento della *qualitas soli* costituisca un antecedente che condizioni la stessa procedibilità dell'istanza di parte ricorrente. Né, si soggiunge, è dato le pronunce citate dalla Regione Calabria nelle sue difese attengono allo specifico *thema decidendum*, risultando piuttosto calibrate sulla giurisdizione in materia di usi civici” (§ 10).

22- Orbene, già nella sentenza con la quale era stato rilevato il permanere dell'inadempimento e disposta la nomina commissariale è stato acclarato che la definizione del procedimento dovesse prescindere dalla pendenza di un contenzioso innanzi al Commissario per gli usi civici sulla *qualitas soli* e su tale punto l'Amministrazione regionale non ha svolto obiezioni di sorta nelle sedi opportune.

23- Ancora, l'art. 15, commi 1-6, della legge regionale Calabria n. 18 del 21.8.2017 (“Norme in materia di usi civici”) dispone:

“1. Le Amministrazioni comunali, ove non sia espressamente prevista la competenza di altro organo, adottano l'atto finale del procedimento con deliberazione della Giunta comunale in esito all'istruttoria affidata al perito o all'istruttore demaniale, nel rispetto delle vigenti disposizioni legislative e regolamentari.

2. Il provvedimento finale diviene efficace a seguito di controllo della Giunta regionale, che esercita l'esame di legittimità e la valutazione di merito sul provvedimento, previa istruttoria del Dipartimento competente.

3. La Giunta regionale esamina i provvedimenti delle Amministrazioni comunali, che devono essere trasmessi alla Regione completi di tutti gli allegati e degli atti istruttori, nel termine di 90 giorni dalla ricezione: decorsi i quali il provvedimento comunale è tacitamente approvato.

4. La Giunta o il Dipartimento possono chiedere, per una sola volta, chiarimenti, documenti o integrazioni istruttorie; in tal caso il termine è interrotto e riprende a decorrere per intero dalla ricezione degli atti richiesti.

5. Ove l'Amministrazione regionale ritenga illegittimo il provvedimento comunale ricusa il visto e restituisce gli atti al Comune per le ulteriori determinazioni.

6. Ove la Giunta regionale valuti nel merito inefficaci o insufficienti o inopportune le scelte dell'Amministrazione comunale, restituisce gli atti al Comune imponendo le prescrizioni necessarie ovvero disponendo la rinnovazione del procedimento e dell'istruttoria sui punti non approvati”.

24- La giurisprudenza, anche di questa Sezione, per un verso osserva che “L'art. 12 d.lg. n. 387/2003 prevede che l'autorizzazione unica sia emessa «nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico» tra cui rientrano i vincoli derivanti dall'uso civico. Questi, come noto, disciplinati dalla L. 16 giugno 1927, n. 1766, imprimono sul terreno la destinazione come bosco o pascolo a favore di

una collettività sottoponendoli al regime giuridico della demanialità, ivi compresa la sottoposizione a procedimenti di concessione dei beni demaniali a favore dei singoli. Ne deriva che il procedimento autorizzatorio degli impianti destinati alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili (c.d. autorizzazione unica regionale), non dispensa dall'esplicazione del procedimento collegato ed autonomo di accertamento della insussistenza del diritto collettivo o, in sua presenza, della necessaria autorizzazione al mutamento di destinazione ovvero alla sospensione dell'uso civico" (T.A.R. Calabria, Catanzaro, Sez. I, 5.7.2019, n.1335).

Non di meno, viene altresì osservato che "L'opposizione proposta presso il Commissario degli Usi Civici, ai sensi dell'art 30 del r.d. n. 332 del 1928, ha l'effetto di interrompere l'iter procedimentale di verifica demaniale e determina l'insorgere non di una fase amministrativa di verifica degli accertamenti sulla qualità dei terreni prevista dall'art. 29 del r.d. n. 332 del 1928, ma di una vera e propria controversia giurisdizionale circa la natura e l'estensione degli usi civici, ai sensi dell'art. 29 comma 2, l. 26 giugno 1927 n. 1766. Appare evidente che il procedimento di verifica demaniale seguito nella fattispecie è diverso dal procedimento di liquidazione degli usi civici, di cui all'art. 15 del r.d. 26 febbraio 1928 n. 332 e che l'opposizione proposta dalla ricorrente ai sensi del citato art. 30 ha concluso il procedimento amministrativo e con un effetto devolutivo ha avviato, presso il Commissario degli Usi civici, sia pure in via incidentale, un giudizio di accertamento indipendente ed autonomo, che sarà concluso con una sentenza che avrà una funzione strumentale rispetto all'attività amministrativa, poiché gli esiti del suo giudicato potranno consentire di procedere, in via amministrativa, alla fase costitutiva dei diritti" (T.A.R. Calabria, Catanzaro, Sez. I, 9.5.2012, n.435).

25- Orbene, nel caso di specie risulta, per un verso, che il competente ufficio del Dipartimento Agricoltura Risorse Agroalimentari – Forestazione della Regione Calabria, una volta ricevute le delibere comunali n.61 e n. 68 del 23.5.2023, con nota del successivo 30.5.2023 aveva rilevato che la proposizione del ricorso al Commissario per gli Usi Civici avesse interrotto la fase amministrativa e avviato una fase giurisdizionale, per cui, ritenendo pregiudiziale l'accertamento della *qualitas soli* sul provvedimento di approvazione regionale (art. 15 commi 2 e 3), interrompeva il procedimento (beninteso, relativo all'accertamento dell'esistenza di un uso civico) fino alla definizione del predetto contenzioso.

Tale assunto non si presenta come distonico rispetto a quanto affermato dalla giurisprudenza sopra richiamata nel senso che "L'iter procedimentale amministrativo di verifica del demanio d'uso civico è interrotto dall'opposizione degli atti istruttori al Commissario usi civici che determina una controversia giurisdizionale. L'opposizione instaura una controversia giurisdizionale indipendente e autonoma dal procedimento amministrativo di verifica ed impedisce che l'istruttoria divenga definitiva. Gli atti istruttori opposti non sono definitivi e non sono suscettibili di determinare una lesione concreta e attuale della sfera giuridica dei ricorrenti, determinandone la non impugnabilità immediata e autonoma" (sempre T.A.R. Catanzaro, sentenza n. 435 del 2012, cit.).

26- Consegue da quanto ora esposto che, per un verso, l'instaurazione del contenzioso dinanzi al Commissario per gli usi civici di fatto neutralizza la rilevanza del comma 3 dell'art. 15 che introduce una forma di silenzio assenso nel caso di superamento del termine di 30 giorni dalla ricezione dei provvedimenti dei Comuni per assumere diverse determinazioni.

27- In sostanza, a fronte di un iter procedimentale interrotto e che, come *ut supra* rilevato, impedisce che l'istruttoria divenga definitiva, non è dato rinvenire quale potesse essere la ragione giuridica in base alla quale il Commissario *ad acta*, chiamato a definire il procedimento con un provvedimento espresso che prescindeva dalla sussistenza del suddetto contenzioso, avrebbe potuto apporre una prescrizione del tenore richiesto dalla Regione Calabria.

28- Difatti, la previsione di un sostanziale "congelamento" degli effetti dell'autorizzazione fino all'esito del contenzioso dinanzi al Commissario per gli usi civici non sarebbe di per sé giustificata dalla sussistenza degli accampati usi civici, essendo gli effetti dei provvedimenti deliberativi della Giunta comunale di Tortora "paralizzati" in virtù del contenzioso in atti.

29- Detto in altri termini, l'eventuale condizionamento dell'efficacia del provvedimento autorizzativo alla definizione del suddetto contenzioso (ovviamente, in termini positivi per la CO.GI.FE.) si sarebbe tradotta nell'apposizione di una prescrizione che avrebbe comportato una limitazione imperativa della sfera giuridica della CO.GI.FE. pur in difetto dei presupposti legali idonei a legittimarla.

30- Né può assumere rilevanza alcuna l'aver la CO.GI.FE. affermato la propria volontà di non avviare comunque le proprie attività fino alla definizione del contenzioso innanzi al Commissario per gli usi civici: tale presa di posizione, se per un verso può essere letta in un'ottica *lato sensu* conciliante viepiù alla luce degli interessi particolarmente "sensibili" in campo anche in relazione agli enti locali coinvolti e alle popolazioni del territorio, costituisce comunque una libera scelta dell'operatore, che costituisce situazione ben diversa rispetto all'apposizione di una prescrizione provvedimentoale che d'imperio ne inibisca l'immediato avvio comportando, di fatto e di diritto, un effetto lesivo quanto alle prerogative ritraibili dal titolo autorizzatorio.

31- Solo per completezza di analisi ogni riferimento all'istituto di cui all'art. 17-bis della l. n. 241 del 1990 risulterebbe comunque ultroneo, atteso che "L'art. 17 bis, l. n. 241/1990 si pone nell'ambito dei rapporti orizzontali tra Amministrazioni e non con riferimento, a differenza di quello che accade rispetto al silenzio - assenso di cui all'art. 20, ad un coinvolgimento diretto dei diritti del privato. Pur essendo un istituto di carattere generale, non può dunque trovare applicazione nei procedimenti nei quali il rapporto intersoggettivo tra Pubbliche Amministrazioni si inserisce in un procedimento ad istanza di parte" (T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 21/03/2022, n.269).

32- Per quanto ora esposto, il reclamo va rigettato.

33- La complessità della controversia e gli interessi in campo giustificano la compensazione delle spese del reclamo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul reclamo, come in epigrafe proposto:

-) estromette dal giudizio il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica;

-) dichiara inammissibile l'intervento del Comune di Tortora;

-) rigetta il reclamo.

Spese compensate.

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

(Omissis)

