

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA  
Cons. Stato Sez. VI, Sent., (ud. 18-11-2021) 03-01-2022, n. 5

## GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

### Procedimento giurisdizionale

(interruzione, sospensione e cessazione del giudizio)  
(legittimazione processuale)

**Fatto - Diritto**

**P.Q.M.**

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

### SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8153 del 2020, proposto da P.P., rappresentato e difeso dall'avvocato Daniele Granara, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; Amministrazione Separata dei Beni di Uso Civico di Tevigio, rappresentata e difesa dall'avvocato Daniele Granara, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, corso Vittorio Emanuele II 154/3de;

contro

Regione Liguria, in persona del Presidente in carica, rappresentato e difeso dagli avvocati Leonardo Castagnoli, Andrea Bozzini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; Comune di Varese Ligure, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Gianemilio Genovesi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Biagio Bertolone in Roma, via Flaminia, n. 109;

nei confronti

Ditta F.V.C., non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria n. 554/2020, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Liguria e di Comune di Varese Ligure;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 18 novembre 2021 il Cons. Luigi Massimiliano Tarantino e udito per le parti l'avvocato Granara Daniele. Viste le conclusioni delle parti come da verbale.

### **Svolgimento del processo - Motivi della decisione**

1. Con ricorso proposto dinanzi al TAR per la Liguria l'odierno appellante agiva in proprio ed in qualità di legale rappresentante dell'A.S.B.U.C. - Amministrazione separata dei beni di uso civico di Teviggio, per l'accertamento, ex artt. 31 e 117 c.p.a., dell'illegittimità del silenzio serbato dalla Regione Liguria e dal Comune di Varese Ligure sulla diffida da lui presentata in data 22.1.2020 e volta a sollecitare l'esercizio della vigilanza prevista in materia forestale dalla L.R. n. 4 del 1999, della vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia di cui agli *artt. 27 e segg. del D.P.R. n. 380 del 2001* e della vigilanza sui beni paesaggistici prevista dall'*art. 155 del D.Lgs. n. 42 del 2004* in merito ai lavori di realizzazione di una pista di esbosco in Comune di Varese Ligure località Rascia - Monte Chiappa, giusta autorizzazione ex art. 14, comma 7, L.R. n. 4 del 1999 rilasciata alla signora P.P. dalla Regione Liguria - Dipartimento Agricoltura, Turismo, Formazione e Lavoro - Settore Ispettorato Agrario Regionale con atto prot n. P. dell'1.8.2019.

2. Il primo giudice dichiarava il ricorso in parte inammissibile quanto all'A.S.B.U.C. per difetto di una posizione sostanziale legittimante (avendo il Commissario per la liquidazione degli usi civici per il Piemonte, la Valle d'Aosta e la Liguria accertato, con sentenza 20.5.2020, n. 1, l'inesistenza di qualsivoglia diritto di uso civico sulla foresta del Monte Gottero), sia perché l'atto di significazione e diffida a provvedere del 22.1.2020 è stato proposto dal solo signor P. (ivi qualificatosi "già Presidente" dell'A.S.B.U.C., senza alcuna contemplatio domini). In parte improcedibile quanto al signor P.P., atteso che il procedimento per l'accertamento di eventuali violazioni edilizie si era concluso con il provvedimento del comune prot. n. (...) del 3 giugno 2020, che aveva ritenuto non sussistente la violazione delle norme del *D.P.R. n. 380 del 2001*. In parte inammissibile sempre con riferimento al signor P.P., per difetto di legittimazione non avendo provato né la titolarità di beni immobili finitimi a quelli interessati dalla contestata pista di esbosco, né la presenza di una specifica lesione nei suoi confronti, non risultando all'uopo sufficiente la mera vicinitas.

3. Avverso la pronuncia indicata in epigrafe propone appello l'originario ricorrente, che ne lamenta l'erroneità per le seguenti ragioni: a) la sentenza del Commissario per la liquidazione degli usi civici per il Piemonte, la Valle d'Aosta e la Liguria n. 1/2020, è stata appellata dall'ASBUC di Teviggio e dal signor P. in proprio, con atto di reclamo e/o appello e di citazione davanti alla Corte di Appello di Roma, Sez. Usi Civici, notificato in data 16 giugno 2020, sicché non vi è alcuna pronuncia con efficacia di giudicato che escluda l'esistenza dei diritti di uso civico in questione. Quanto al fatto che la diffida fosse stata presentata dal signor P. qualificandosi già come Presidente dell'ASBUC di Teviggio, si osserva che al momento della proposizione della stessa, erano in corso le procedure per il rinnovo delle cariche dell'ASBUC (le elezioni sono state indette dalla Regione Liguria proprio a seguito di diffida presentata dallo stesso signor P.). Pertanto, il signor P., in quel momento, non avrebbe potuto che qualificarsi come "già Presidente dell'ASBUC" in questione. In ogni caso l'azione introdotta dal signor P.P. sarebbe stata ratificata dal Comitato Amministrativo dell'ASBUC, che gli avrebbe rinnovato altresì la presidenza, con

deliberazioni del 16 maggio 2020 e del 18 luglio 2020; b) il T.A.R. avrebbe scrutinato la legittimazione ad agire del signor P. in proprio, soltanto in relazione alla sua qualità di proprietario di terreni di fondi finitimi, mentre egli avrebbe fondato la propria legittimazione sulla scorta di tre posizioni legittimanti (l'essere abitante della frazione di Teviggio, collettività in capo alla quale sussistono i diritti di uso civico sulla Foresta di Monte Gottero; l'essere abitante della frazione di Teviggio, invocando il criterio della vicinitas; l'essere proprietario di terreni limitrofi a quelli per cui è causa). Pertanto, sul punto la sentenza impugnata si caratterizzerebbe per erroneità oltre che per omessa pronuncia, dovendosi ritenere sussistente la legittimazione ad agire del signor P.P. in proprio in forza di tutte e tre le posizioni sostanziali sopra delineate; c) ferma restando l'improcedibilità del ricorso nei confronti dell'amministrazione comunale, essendo stato adottato, successivamente al deposito del ricorso, il provvedimento conclusivo, sussisterebbe il dovere in capo alla Regione di riscontare la diffida dell'esponente mediante l'adozione di un provvedimento espresso in ragione della presenza di opere non conformi rispetto alle prescrizioni di legge e del provvedimento autorizzativo, che si evincerebbero dal sopralluogo espletato in data 12 febbraio 2020, durante il quale si è accertato "il superamento, in alcuni punti, dell'altezza massima di scavo di metri uno previsti dalla L.R. n. 4 del 1999 art. 14", come già lamentato dall'esponente con la diffida del 22 gennaio 2020. Inoltre, opere non conformi sarebbero desumibili anche dal parere geologico per vincolo idrogeologico e dalla relazione di sopralluogo a firma del Geom. A.G. del 31 agosto 2020; d) sarebbe ingiusta la disciplina delle spese di giudizio.

4. Costituitasi in giudizio, l'amministrazione comunale, preso atto che il gravame nei propri confronti è limitato alla contestazione della disciplina delle spese del giudizio, ne sottolinea la correttezza indipendentemente dalla declaratoria di improcedibilità del ricorso per l'emanazione di un provvedimento espresso da parte del Comune di Varese Ligure, atteso che la dichiarazione di inammissibilità del ricorso non potrebbe che aver assorbito, nella valutazione delle spese di lite, la dichiarazione di improcedibilità. Nel merito l'amministrazione comunale argomenta in ordine all'infondatezza dell'odierno gravame.

5. Costituitasi in giudizio, la Regione Liguria invoca la conferma dell'impugnata sentenza, evidenziandone la correttezza.

6. Con ordinanza n. 7133/2020 la Sezione dispone incumbenti istruttori, ritenendo "necessario che il Direttore generale dell'Ipsra, che provvederà ad individuare un tecnico dotato delle necessarie competenze, effettui una ispezione sui posti al fine di accertare se le opere realizzate nella Foresta di Monte Gottero, oggetto di contestazione nel presente giudizio, possano determinare una situazione di rischio idrogeologico o addirittura un aggravamento del rischio quale risultante dalla relazione del geom. G. in data 6 dicembre 2020, in cui si evidenzia "il grave pregiudizio in termini di dissesto idrogeologico del versante interessato laddove non solo oggi viene a mancare la roccia asporta bensì anche le alberature con il loro effetto coesivo, il tutto in una manifesta carenza di regimazione delle acque piovane e che gli sbancamenti verticali sono destinati a franare"".

7. In data 30 agosto 2021 viene depositata relazione di verifica, nella quale si evidenziano le seguenti criticità: "L'analisi speditiva nella località individuata in premessa ha evidenziato criticità geomorfologiche e idrauliche. I due tratturi rilevati, che seguono in gran parte, tracciati preesistenti, che per comodità chiameremo A e B da sinistra verso destra, le cui foto sono in allegato 4, hanno una lunghezza approssimativa rispettivamente di circa metri 430 il primo e 630 il secondo. Le altezze di scavo superano spesso il margine consentito di un metro,

ed in punti critici sono stati realizzati sbancamenti permanenti di roccia per piste di servizio. Inoltre le piste interferiscono con linee d'acqua appartenenti al reticolo idrografico del bacino di appartenenza, per tale ragione non si può escludere anche un aggravamento di alcune situazioni di dissesto potenziali che potrebbero interferire in modo concreto su parte del bacino. Le opere realizzate possono pertanto determinare una situazione di rischio idrogeologico o addirittura un aggravamento del rischio. Nell'area pur non essendo presente al momento alcuna forma geomorfologica indicante movimenti franosi in atto o incipienti, si evidenzia che sia possibile verosimilmente che si inneschi una superficie di scivolamento che colleghi la parte terminale della prima pista con la seconda per mancanza di regimazione di acqua (accumulo), la mancanza di apparato vegetale e la forte pendenza che potrebbe comportare anche il crollo parziale dei tratturi".

8. Nelle successive difese l'amministrazione comunale, oltre a ribadire le proprie tesi in relazione alla disciplina delle spese, sottolinea che dalla lettura della suddetta relazione, da un lato, non si ricaverebbe la presenza di un rischio idrogeologico; dall'altro, si evincerebbe che le conclusioni del verificatore si pongono in termini di mera eventualità e possibilità.

9. Diversa lettura offre l'appellante delle conclusioni raggiunte dal verificatore, ritenendo che le stesse comprovino il dovere della Regione Liguria di riscontrare la diffida degli appellanti mediante l'adozione di un provvedimento espresso.

10. Nella memoria depositata in vista dell'odierna udienza l'amministrazione regionale, oltre a ribadire le proprie conclusioni in ordine alla correttezza delle conclusioni raggiunte dal primo giudice, espone numerose critiche alle conclusioni raggiunte dalla relazione di verifica.

11. Preliminarmente, occorre ribadire che il presente gravame è limitato all'accertamento dell'obbligo di provvedere da parte dell'amministrazione regionale, considerato che, per espressa affermazione da parte degli appellanti, l'amministrazione comunale ha concluso il procedimento con provvedimento espresso, oggetto di autonoma impugnazione in diverso giudizio.

12. Nel merito l'appello è fondato e deve essere accolto nei termini di seguito indicati,

12.1. Non può essere condivisa la conclusione raggiunta dal primo giudice in relazione al difetto di legittimazione dell'A.S.B.U.C. - Amministrazione separata dei beni di uso civico di Tevigio, non potendosi la stessa desumere dalla sentenza del Commissario per la liquidazione degli usi civici per il Piemonte, la Valle d'Aosta e la Liguria n. 1/2020, atteso che la stessa risulta oggetto di impugnazione, sicché difetta del requisito del giudicato, che possa sostenere la conclusione raggiunta dal primo giudice. Né il difetto di legittimazione può desumersi dalla circostanza che al momento della proposizione del ricorso erano in corso le procedure di rinnovo delle cariche statutarie, atteso che le determinazioni assunte dagli organi scaduti sono state ratificate da quelli subentrati, sicché non si registra una carenza di legittimazione al riguardo, dovendosi assicurare la continuità dell'operare dell'A.S.B.U.C.

12.2. Del pari deve ravvisarsi la legittimazione ad agire da parte del Sig. P.P., in qualità di proprietario di terreni finitimi. Al riguardo, va rammentato come la giurisprudenza di questo Consiglio in relazione all'impugnazione di titoli edilizi, ha con sentenza dell'Adunanza Plenaria n. 22/2021, raggiunto conclusioni, utilizzabili in questa sede, secondo le quali: "riaffermata la distinzione e l'autonomia tra la legittimazione e l'interesse al ricorso quali condizioni dell'azione, è necessario che

il giudice accerti, anche d'ufficio, la sussistenza di entrambi e non può affermarsi che il criterio della vicinitas, quale elemento di individuazione della legittimazione, valga da solo ed in automatico a dimostrare la sussistenza dell'interesse al ricorso, che va inteso come specifico pregiudizio derivante dall'atto impugnato". È evidente che il criterio della vicinitas non ha un carattere assoluto dovendo essere parametrato all'incidenza territoriale del potere dell'amministrazione, necessitando di un apprezzamento caso per caso. Così nella fattispecie in esame ciò che viene in rilievo è la capacità di propagazione dell'alterazione dei luoghi rispetto ai beni dell'originario ricorrente sia in termini di diminuzione del valore dei beni in questione che in termini di possibile dissesto del territorio derivante dal mancato esercizio dei poteri di vigilanza forestale da parte dell'amministrazione comunale. Ebbene dalle conclusioni raggiunte dal verificatore deve concludersi che il Sig. P.P., abbia nella fattispecie legittimazione ad agire e parimenti interesse a ricorrere. È evidente che una simile valutazione va operata solo in termini potenziali e prospettici non dovendosi sovrapporre alla distinta e separata ponderazione in ordine alla fondatezza della propria pretesa.

12.3. Tanto premesso deve rammentarsi come secondo la consolidata giurisprudenza di questo Consiglio l'obbligo giuridico di provvedere, di cui all'*art. 2 della L. n. 241 del 1990*, sussiste ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad un'istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, derivandone che il silenzio-rifiuto è un istituto riconducibile a inadempienza dell'Amministrazione, in rapporto a un sussistente obbligo di provvedere che, in ogni caso, deve corrispondere ad una situazione soggettiva protetta, qualificata come tale dall'ordinamento. Tale obbligo è rinvenibile anche al di là di un'espressa disposizione normativa che tipizzi il potere del privato di presentare un'istanza e, dunque, anche in tutte quelle fattispecie particolari nelle quali ragioni di giustizia e di equità impongano l'adozione di un provvedimento ovvero tutte quelle volte in cui, in relazione al dovere di correttezza e di buona amministrazione della parte pubblica, sorga per il privato una legittima aspettativa a conoscere il contenuto e le ragioni delle determinazioni (qualunque esse siano) dell'Amministrazione (ex plurimis, Cons. St., Sez. IV, 11 settembre 2014, n. 4696). Nella fattispecie ricorre un obbligo da parte dell'amministrazione regionale, atteso che come accertato dalla relazione di verifica disposta non pare del tutto infondato il rischio idrogeologico paventato dagli appellanti. In relazione alla contestazione operata dalle parti appellate della relazione di verifica va evidenziato che l'odierno giudizio non ha ad oggetto l'esercizio del potere discrezionale da parte dell'amministrazione regionale, ma solo la sussistenza di un obbligo di provvedere a suo carico, che risulta, come detto, positivamente riscontrato, sicché la correttezza e precisione delle conclusioni raggiunte in sede di verifica va tralasciata soltanto ai fini della ricorrenza di un simile obbligo e non in relazione alla positiva conclusione delle conclusioni da raggiungere o alle concrete modalità di esercizio del potere amministrativo. In definitiva, ciò che in questa sede è rilevante è solo il rischio potenziale che deriva dall'intervento contestato, la cui esatta determinazione resta riservata all'amministrazione regionale intimata che deve assumere, in un senso o in un altro, le proprie motivate conclusioni mediante l'adozione di un provvedimento espresso finora mancato.

13. Quanto alla disciplina delle spese deve farsi luogo al criterio della soccombenza, considerato che in ogni caso il provvedimento conclusivo del procedimento da parte dell'amministrazione comunale è intervenuto, dopo che era decorso il termine fisiologico di conclusione del procedimento e nel corso del giudizio di prime cure, sicché da ciò non può derivarsi che le spese del giudizio possano restare a carico degli originari ricorrenti, che non avrebbero agito se l'amministrazione comunale si fosse determinata tempestivamente.

14. L'appello in esame deve, dunque, essere accolto nei termini sopra indicati. Le spese del giudizio, liquidate in dispositivo in omaggio al criterio della soccombenza sono poste in solido a carico del Comune di Varese Ligure e della Regione Liguria. Le spese di verifica sono poste a carico della Regione Liguria.

### **P.Q.M.**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, accerta l'obbligo di provvedere da parte della Regione.

Condanna il Comune di Varese Ligure e la regione Liguria in solido al pagamento delle spese del doppio grado di giudizio che liquida in euro 2.500,00 (duemilacinquecento/00), in favore di entrambi gli appellanti.

Pone le spese di verifica in capo alla Regione Liguria.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 novembre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Montedoro, Presidente

Luigi Massimiliano Tarantino, Consigliere, Estensore

Alessandro Maggio, Consigliere

Davide Ponte, Consigliere

Thomas Mathà, Consigliere