

Questioni di giurisdizione in materia di mutamento della destinazione d'uso di un terreno gravato da uso civico al fine di consentire la realizzazione di un elettrodotto

Cass. Sez. Un. Civ. 4 gennaio 2024, n. 274 ord. - Travaglino, pres. f.f.; Tedesco, est.; Mistri, P.M. (conf.) - Comune di Castelnuovo di Conza (avv.ti Sica, Barbato e Lamberti) c. Terna Rete Elettrica Nazionale S.p.A. (avv. Carbone) ed a. (*Regola giurisdizione*)

Usi civici - Autorizzazione per la costruzione e l'esercizio di un impianto per la produzione di energia rinnovabile - Autorizzazione al mutamento della destinazione d'uso di una particella al fine di consentire la realizzazione di un elettrodotto - Terreni gravati da uso civico investiti a pascolo permanente - Annullamento/revoca della deliberazione.

(*Omissis*)

FATTO

1. Il Comune di Castelnuovo di Conza, dietro sollecitazione di Terna - Rete Elettrica Nazionale S.p.A. (subentrata a Ferrero S.p.A. nell'autorizzazione per la costruzione e l'esercizio di un impianto per la produzione di energia rinnovabile), con deliberazione del Consiglio Comunale n. 17 del 17 luglio 2014, decise di chiedere alla Regione Campania l'autorizzazione al mutamento della destinazione d'uso della particella (*Omissis*) (ex (*Omissis*)) del foglio 3, e ciò a fine di consentire la realizzazione dell'elettrodotto.

L'autorizzazione al richiesto mutamento di destinazione d'uso fu concessa con decreto dirigenziale n. 131 del 2014.

Con successiva deliberazione n. 23 del 12 luglio 2022, il Comune di Castelnuovo di Conza diede avvio al procedimento di "annullamento/revoca della deliberazione n. 17 del 2014, rilevando all'uopo che, per mero errore, non veniva dichiarato che i terreni gravati da uso civico ed indicati in catasto al fg. 3 particella (*Omissis*), risultavano investiti a pascolo permanente e che il Comune non aveva provveduto ad attivare la procedura di cui all'art. 146 del d.lgs. 42 del 2004 volta a ottenere il parere favorevole della Soprintendenza" (così testualmente il decreto dirigenziale della Regione Campania n. 172 del 2022, *infra*).

2. A seguito dell'adozione di tale deliberazione del Consiglio Comunale, trasmessa alla Regione con nota del 25 luglio 2022, la Regione Campania, con decreto dirigenziale n. 172 del 21 settembre 2022, revocò il decreto n. 131 del 2014 con il quale era stata concessa l'autorizzazione al mutamento della destinazione d'uso dei terreni identificati dalla particella (*Omissis*) del foglio 3. Il provvedimento di revoca, dopo avere ripercorso le vicende che avevano portato ad autorizzare il mutamento della destinazione, richiamò nel "considerato" il D.G.R.C. n. 368 del 2010 in base al quale "i terreni di uso civico investiti a pascolo permanente non possono essere mutati di destinazione".

3. Terna ha proposto ricorso per l'annullamento del decreto dirigenziale n. 172 del 21 settembre 2022 innanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sulla base di quattro motivi. Con il primo motivo ha fatto valere la competenza del Tar del Lazio; con il secondo motivo ha denunciato l'illegittimità del decreto dirigenziale impugnato, deducendo che lo stesso non integrava una revoca, trattandosi piuttosto di un annullamento in autotutela, rispetto al quale, però, mancavano i necessari presupposti di legge; con il terzo motivo ha sostenuto che il mutamento della destinazione, in quanto finalizzato solamente a consentire il passaggio della linea elettrica, non precludeva ai membri della collettività locali interessate di continuare a fruire del pascolo; inoltre che il medesimo mutamento della destinazione d'uso non incorreva nella violazione del D.G.R.C. n. 368 del 2010; con il quarto motivo ha lamentato che il provvedimento avrebbe dovuto essere preceduto dalla comunicazione d'avvio del procedimento, che era stata invece omessa.

4. Nella resistenza della Regione Campania, sono intervenuti *ad adiuvandum* della ricorrente Edison Rinnovabili S.p.A. e *ad opponendum* il Comune di Castelnuovo di Conza, il quale ha eccepito il difetto di giurisdizione del Giudice amministrativo in favore del Commissario per la liquidazione degli Usi Civici per la Campania e il Molise di Napoli.

5. Il Comune di Castelnuovo di Conza ha proposto regolamento preventivo di giurisdizione, rilevando in primo luogo che il Tar Salerno, dinanzi al quale numerosi cittadini avevano impugnato il decreto n. 131 del 2014, aveva dichiarato inammissibile il ricorso, precisando che la causa avrebbe potuto essere riassunta dinanzi al Commissario per la liquidazione degli Usi Civici. La riassunzione non fu poi fatta, ma ciò non toglieva che la pronuncia, in quanto non impugnata, avesse valore di giudicato anche nel successivo giudizio instaurato da Terna, sancendo la giurisdizione del Commissario liquidatore, che in ogni caso sussisteva ex art. co. 2, della legge n. 1766/1927.

Hanno resistito al ricorso Terna S.p.A. e Edison Rinnovabili, mentre non ha svolto difese la Regione Campania, resistente nel giudizio dinanzi al Tar.

Le parti hanno depositato memorie.

DIRITTO

1. Va in primo luogo disattesa la pretesa della ricorrente, nella parte in cui vorrebbe fondare la giurisdizionale del Commissario per la liquidazione degli Usi Civici sulla sentenza del TAR di Salerno, intervenuta sul ricorso proposto contro l'originario provvedimento che ha accordato il mutamento di destinazione d'uso. Con tale decisione, infatti, il giudice amministrativo ha declinato la propria giurisdizione, senza assumere alcuna decisione di merito. Vale pertanto il principio, secondo cui "le sentenze dei giudici ordinari di merito, o dei giudici amministrativi, che statuiscano sulla giurisdizione sono suscettibili di acquistare autorità di cosa giudicata in senso sostanziale e di spiegare, perciò, effetti al di fuori del processo nel quale siano state rese, qualora la decisione, sia pur implicita, sulla giurisdizione si rapporti con una statuizione di merito" Cass., S.U., n. 16458/2020; S.U., n. 15208/2015).

2. Sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo. Secondo il consolidato orientamento di questa Corte rientrano nella giurisdizione del Commissario per la liquidazione degli usi civici, ai sensi dell'art. 29, comma 2, della legge n. 1766 del 1927, le controversie concernenti l'accertamento della esistenza, della natura e dell'estensione dei diritti di uso civico, nonché - quale antecedente logico giuridico della decisione - della qualità demaniale del suolo (Cass., S.U., n. 8252/2023; Cass., S.U., n. 15530/2022). Con la conseguenza che anche nel caso di impugnazione di atto amministrativo la giurisdizione del giudice amministrativo deve essere esclusa ogni qualvolta le questioni prospettate, pur essendo relative a vizi dell'atto, attengano direttamente alla valutazione della demanialità dei terreni o comunque richiedano un previo accertamento di detta qualità. In altre parole, in caso di impugnazione di un atto amministrativo, la giurisdizione spetterà al g.a. soltanto se le questioni dedotte sono dirette a censurare l'iter procedimentale, antecedentemente rispetto ad ogni indagine sulla qualità demaniale collettiva dei terreni (Cass., S.U., n. 8564/2021).

3. Nel caso in esame ricorre proprio l'ipotesi in ultimo ventilata, tenuto conto che le questioni dedotte con l'impugnazione dinanzi al giudice amministrativo avevano il solo fine di censurare l'iter procedimentale che aveva indotto l'amministrazione a revocare l'autorizzazione al mutamento di destinazione d'uso inizialmente accordato. Nessuno dei motivi di censura imponeva un'indagine preliminare sulla *qualitas soli*, né in via generale, né in ordine alla particolare destinazione a pascolo permanente della particella (*Omissis*). E se ciò è evidente per il secondo e il quarto motivo del ricorso, non lo è di meno per il terzo motivo, con il quale, ancora una volta, non si nega la sottoposizione del bene all'uso civico di pascolo permanente, nemmeno in via presupposta, ma si sostiene che il mutamento di destinazione d'uso iniziale era stato legittimamente accordato, essendo per contro viziato il provvedimento amministrativo di revoca. A loro volta, i vizi del provvedimento di revoca denunciati dinanzi al giudice amministrativo non discendono da un'affermata diversa qualità del suolo, ma sono tutti interni alle valutazioni operate dall'amministrazione per giustificare la revoca.

4. Secondo la giurisprudenza amministrativa, la destinazione del bene gravato da uso civico come bosco o pascolo permanente non può essere modificata, salva la possibilità di richiedere l'autorizzazione (di competenza della Regione) a derogarvi attraverso un procedimento che ha carattere tipicamente eccezionale, che deve essere ricondotto nell'ambito dei procedimenti di concessione dei beni demaniali. È stato chiarito che il mutamento della destinazione richiede l'autorizzazione dell'ente di controllo anche nel caso di costituzione di servitù di elettrodotto (Cons. Stato n. 1698/2013).

5. Ebbene, nell'impugnare il provvedimento di revoca, Terna non ha assunto alcuna posizione in conflitto con tali principi, né dal punto di vista formale (la necessità della procedura volta al mutamento della destinazione o la finale competenza della Regione), né, per quanto rileva in questa sede, dal punto di vista del *petitum* sostanziale. In altre parole, la ricorrente dinanzi al giudice amministrativo, neanche con il terzo motivo, ha inteso sostenere che la particella (*Omissis*) non sia un bene gravato da uso civico come pascolo permanente o comunque che dovrebbe avere una destinazione diversa da quella attuale. Essa vuole solamente che sia tenuto fermo il mutamento di *destinazione* d'uso a suo tempo concesso, sussistendone tutti i presupposti anche in rapporto alla destinazione a pascolo permanente, che il ricorso non mette minimamente in discussione. In rapporto a tale *petitum* sostanziale, poiché non è necessario accertare la *qualitas soli* né in via principale né in via incidentale, non ricorrono le ragioni che giustificano la giurisdizione del Commissario per la liquidazione degli usi civici secondo la giurisprudenza della Suprema Corte, sussistendo invece la giurisdizione amministrativa.

6. Va pertanto dichiarata la giurisdizione del giudice amministrativo, che regolerà anche le spese di questo giudizio. Non trattandosi di impugnazione, non v'è luogo per pronunciarsi sul raddoppio del contributo unificato.

P.Q.M.

La Corte dichiara la giurisdizione del giudice amministrativo, che provvederà anche sulla liquidazione delle spese del giudizio di legittimità.

(*Omissis*)

