

08208/05



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Oggetto

SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. Gaetano NICASTRO-Primo Presidente f.f. -

Acque Pubbliche
Concessione derivazione

R.G.N. 28428/03

Dott. Salvatore SENESE - Presidente di sezione -

Cron. 8208

Dott. Antonio VELLA - Presidente di sezione -

Rep. 1763

Dott. Giovanni PAOLINI - Rel. Consigliere -

Ud. 31/03/05

Dott. Alfredo MENSITIERI - Consigliere -

Dott. Francesco SABATINI - Consigliere -

Dott. Giandonato NAPOLETANO - Consigliere -

Dott. Enrico ALTIERI - Consigliere -

Dott. Luigi Francesco DI NANNI - Consigliere -

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

sul ricorso proposto da:

GRANDI MOLINI ITALIANI S.P.A., in persona del legale

rappresentante pro-tempore, elettivamente domiciliata

in ROMA, VIA GRAMSCI 28, presso lo studio

dell'avvocato MANILIO FRANCHI, che lo rappresenta e

difende unitamente all'avvocato OSVALDO PETTENE,

giusta delega a margine del ricorso;

2005

- ricorrente -

1331

contro



REGIONE VENETO, UFFICIO DEL GENIO CIVILE DI VERONA;

- *intimato* -

avverso la sentenza n. 130/03 del Tribunale superiore
acque pubbliche, depositata il 29/09/03;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica
udienza del 31/03/05 dal Consigliere Dott. Giovanni

PAOLINI;

udito l'Avvocato Osvaldo PETTENE;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore
Generale Dott. Raffaele PALMIERI che ha concluso per
l'inammissibilità del primo motivo, accoglimento del
secondo.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

La GRANDI MOLINI ITALIANI s.p.a., con domanda del 13 maggio 1999, chiese all'Ufficio del genio civile di Verona il rilascio di concessione di piccola derivazione d'acqua dalla falda sotterranea ad uso antincendio al servizio di un suo stabilimento in Albaredo d'Adige.

L'ufficio anzidetto, dopo che l'Autorità di bacino dell'Isonzo e del Tagliamento ebbe espresso parere contrario all'accoglimento della domanda cennata sul rilievo che il richiesto approvvigionamento idrico avrebbe potuto essere assicurato dall'acquedotto mediante realizzazione di idoneo dispositivo di accumulo, ad onta del fatto che l'ente gestore dell'acquedotto avesse negato l'allacciamento richiesto dalla società sunnominata accampando l'insufficienza delle risorse idriche, prima, con nota n. 1247 del 2 febbraio 2000, ribadì che il discusso rifornimento d'acqua avrebbe potuto essere realizzato mediante alimentazione di serbatoi di accumulo allacciati all'acquedotto, ovvero, con sistemi alternativi, quali, ad esempio, l'utilizzazione di fossi demaniali esistenti nelle vicinanze dell'insediamento industriale cennato, e, poi, con ordinanza n. 4912 del 5 maggio 2000, dispose la chiusura di un pozzo nel frattempo realizzato in vista del programmato esercizio della derivazione richiesta.

La GRANDI MOLINI ITALIANI s.p.a., con tempestivo ricorso, impugnò dinanzi al Tribunale superiore delle acque pubbliche nei confronti della Regione Veneto, Ufficio del genio civile di Verona, i provvedimenti dianzi indicati, nonché una comunicazione n. 113901 dell'11 ottobre 1999, con la quale era

stata disposta la sospensione dell'istruttoria della pratica relativa alla sua citata domanda del 13 maggio 1999.

Il giudice così adito, con sentenza del 25 giugno - 29 settembre 2003, resa nel contraddittorio e nella resistenza della regione intimata, rigettò il ricorso nella ravvisata relativa infondatezza.

Il detto giudice correlò la pronuncia alle considerazioni di seguito, testualmente, riportate.

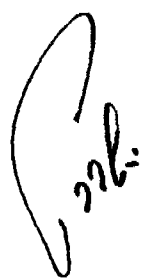
“1)-Il ricorso deve essere rigettato, attesa la sua infondatezza nel merito.

2)-Può così, tra l'altro, prescindersi dalla disamina della rilevanza del profilo della mancata integrazione del contraddittorio nei confronti della competente Autorità di bacino, che pure ha avuto un ruolo non secondario, seppur a livello endoprocedimentale, nell'orientare le determinazioni conclusivamente assunte dall'Amministrazione regionale resistente.

3)-Il provvedimento impugnato risulta, in effetti, immune dalle censure dedotte dalla società ricorrente, ed in particolare non appare carente di congrua motivazione.

Non può essere messo in discussione, infatti, che trattasi, viste le finalità (utilizzo di acqua a scopo antincendio), di prelievo idrico di modesta entità, per esigenze del tutto estemporanee, che può essere fronteggiato, con gli accorgimenti del caso (dispositivo di accumulo di riserve idriche per situazioni di emergenza ecc.), in altri modi dalla reclamante che non siano l'utilizzazione del pozzo in argomento (non autorizzato).

Orbene, le situazioni alternative sono state chiaramente indicate dall'Ufficio del Genio Civile veronese.



L'Amministrazione, in definitiva, in disparte la rilevanza o meno dei profili evidenziati dall'Autorità di bacino e la eventuale natura di diniego implicito propria dell'atto gravato, ha emesso da ultimo, per quanto di propria spettanza, un provvedimento lineare, motivato e dalla portata pressoché vincolata, atteso che -elemento che non si può pretermettere- in ogni caso il pozzo, non autorizzato, è stato abusivamente perforato e, pertanto, può andare incontro alla chiusura, anche d'autorità.

4)-In conclusione, alla stregua delle considerazioni che precedono, il ricorso in epigrafe va rigettato”.

La GRANDI MOLINI ITALIANI s.p.a. ricorre, con due motivi, per la cassazione della sentenza più sopra citata.

La Regione Veneto, cui il ricorso è stato notificato il 14 novembre 2003, si è astenuta da ogni attività difensiva nella presente sede.

MOTIVI DELLA DECISIONE

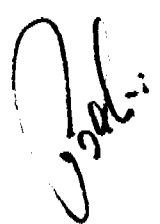
1)-La GRANDI MOLINI ITALIANI s.p.a., dopo aver denunciato la, a suo avviso, riscontrabile carenza di motivazione della decisione impugnata (*“ben vengano le motivazioni stringate, ma esse comunque devono prendere posizione esplicitamente sulla fondatezza delle censure, per non denegare giustizia”*), e dopo aver lamentato una, asserita, erroneità del presupposto di fatto sul quale si basa la pronuncia del Tribunale superiore delle acque pubbliche (possibilità, a suo dire accertata inesistente, di approvvigionamento d'acqua per alimentare il discusso apparato antincendio con sistemi diversi da quello correlato alla richiesta di concessione di che trattasi), con il

primo mezzo di ricorso, prospetta che la sentenza contestata dovrebbe essere ravvisata passibile di cassazione perché inficiata da “*carezza di motivazione ex art. 111 Cost; violazione di legge in riferimento all’art. 7, comma 1/bis del T.U. approvato con r.d. 11.12.1933 n. 1775, introdotto dall’art. 3 del d.lgs. 12.07.1993 n. 275, nonché dell’art. 3 legge 241/90; carezza di motivazione in ordine all’incompatibilità dell’autorizzazione con le previsioni del piano di bacino o, comunque, dell’incidenza dell’uso richiesto sull’equilibrio del bilancio idrico*”, più specificamente deducendo, a supporto della censura, gli assunti di seguito, testualmente riportati.

“*L’art. 3 del d.lgs. n. 275/1993, introduce il comma 1/bis del T.U. sulle acque, approvato con r.d. n. 1775/1933, apportando in tal modo una sostanziale modifica all’iter istruttorio delle domande di concessione per le derivazioni d’acqua. Il comma introdotto prevede infatti che l’ufficio istruttore del Genio Civile richieda una valutazione di discrezionalità tecnica dell’Autorità di Bacino competente per territorio, la quale dovrà motivare il proprio parere in ordine alla compatibilità dell’utilizzazione con le previsioni del piano di bacino.*

Sempre ai sensi dell’art. 7, comma 1/bis, nell’esercitare il controllo sull’equilibrio del bilancio idrico, l’Autorità di Bacino è tenuta ad avvalersi dei dati e del parere forniti dal servizio idrografico e mareografico nazionale competente per territorio.

Nel caso in questione, tuttavia, è palese la distorsione delle proprie funzioni operata dall’Autorità, che non solo non ha fornito alcuna fondata motivazione di ordine tecnico al proprio (tardivo) parere negativo, ma addirittura ha invitato la società



ricorrente a provvedere all'approvvigionamento idrico tramite l'allacciamento all'acquedotto, dimenticando che anche la rete idrica, alla fine, attinge risorse dalla falda stessa.

Si è, quindi, di fronte ad una totale assenza sia della valutazione dei presupposti di fatto che della ponderazione degli interessi coinvolti nel procedimento.

In ogni caso, anche nell'ipotesi che l'Autorità di Bacino avesse fatto corretto uso del suo potere, il parere non avrebbe potuto essere che positivo, vista la finalità antincendio della domanda di concessione.

Non si vede, inoltre, in quale misura un modesto, occasionale ed eventuale prelievo di emergenza di acqua dalla falda, possa influire negativamente sulla disponibilità complessiva della risorsa idrica.

È necessario, inoltre, ricordare che il consorzio gestore dell'acquedotto, interpellato dalla ricorrente, ha dimostrato l'effettiva impossibilità della struttura di assicurare il quantitativo idrico richiesto e, pertanto, la società GRANDI MOLINI ITALIANI si trova a non poter disporre di adeguate riserve idriche da utilizzare nella malaugurata ipotesi di incendio, contravvenendo ad elementari principi di sicurezza.

Fuorviante è, infatti, anche il richiamo (ultima premessa della ordinanza impugnata, sul punto condivisa apoditticamente dal T.S.A.P.) di soluzioni alternative, quali i serbatoi di accumulo o vicini fossati demaniali (quali ? non ce ne sono!), perché tali fonti, nel caso di emergenza, si esaurirebbero presto (serbatoi) o non avrebbero la pressione sufficiente (fossati), mentre il pozzo sommerso e che attinge, in caso di bisogno, alla falda acquifera garantirebbe una portata praticamente

inesauribile o, comunque, sufficiente per tutta la durata dell'emergenza, con una pressione adeguata allo scopo.

Il parere (espresso) dall'Autorità di Bacino, fatto proprio, sia pure fuori tempo massimo dall'atto di diniego impugnato, è assolutamente privo di una valida motivazione, perché manca ogni considerazione in ordine alla compatibilità dell'utilizzazione con le previsioni del piano di bacino.

Questa ponderazione preliminare, basata su un uso accorto della discrezionalità tecnica, è il motivo che giustificherebbe la competenza in capo a tale Autorità ad emettere il parere richiesto, ma in questo caso tale ponderazione è stata del tutto omessa. L'Autorità di Bacino nulla riferisce sull'impatto che la piccola derivazione richiesta (per di più per un uso sporadico, di emergenza antincendio) avrebbe potuto avere sull'equilibrio della risorsa. Travalicando in pieno ogni sua competenza, l'Autorità si è limitata a suggerire una diversa modalità di approvvigionamento idrico ad uso antincendio, attraverso l'allacciamento all'acquedotto. Allacciamento che si è dimostrato essere irrealizzabile.

L'ordinanza di chiusura impugnata è perciò anch'essa viziata sia in via derivata, sia in via autonoma, laddove essa si avventura a suggerire improbabili soluzioni alternative, quali i serbatoi di accumulo (come si possono riempire? Come si può garantire una portata e una pressione costante e adeguata per un lasso di tempo eventualmente di una certa consistenza, per lo spegnimento dell'incendio, dopo che il livello del serbatoio fosse sensibilmente disceso?) o i fossati demaniali (non esistono!).

Solo il pozzo sommerso che attinge alla falda freatica garantisce sia la portata, che, soprattutto, la pressione richiesta dalle norme.

Quel che conta, e che avrebbe potuto ostare al rilascio della autorizzazione, è la tutela della risorsa idrica, ma su questo punto l'Autorità di Bacino non ha sollevato alcunché, né nel termine di quaranta giorni (... ..), né nel, tardivo, ripensamento del 28.09.1999.

In conclusione, si è dimostrato (risulta dagli atti prodotti e acquisiti al procedimento) che:

-dal punto di vista idrogeologico vi è una grande abbondanza della risorsa (multiacquifero artesiano) che viene continuamente alimentata (...): siamo quasi al centro dell'impiuvio padano, a qualche chilometro dal fiume Adige;

-il ricorso di emergenza alla falda si impone, in considerazione della assenza nelle immediate vicinanze di fonti di approvvigionamento alternative, quali fossi e canali con portate continuative sufficienti a soddisfare le necessità aziendali in caso di incendio (.....), così come per la impossibilità di allacciarsi all'acquedotto comunale;

-la quantità d'acqua che si prevede di emungere dal pozzo, nella deprecata ipotesi che servisse farlo, dato anche il carattere assolutamente occasionale del prelievo, è irrisoria rispetto alle riserve e alle risorse idriche dei livelli acquiferi captati (.....)".

La doglianza negli esposti termini formulata non merita di essere accolta.

A)-Innanzitutto, è da dire che la società ricorrente, con il mezzo di gravame in argomento, non critica direttamente, per il contenuto delle relative statuizioni o per l'assenza di statuizioni



dovute, la sentenza impugnata, e denuncia, invece, vizi, a suo dire, riscontrabili negli atti amministrativi investiti dal suo ricorso al Tribunale superiore delle acque pubbliche introduttivo del pregresso stadio del processo, sollevando così *quaestiones facti* da aversi per prospettate *inutiliter* nella presente sede di legittimità.

B)-In ogni caso, per quanto possa ritenersi che le esaminate lagnanze investano la sentenza contestata, deve evidenziarsi che:

a)-la deduzione secondo la quale il Tribunale superiore delle acque pubbliche, nel rendere la sua pronuncia, non avrebbe tenuto conto del dato che il parere dell'Autorità di bacino dei fiumi Tagliamento ed Isonzo stato prodromico al provvedimento dell'Ufficio del genio civile di Verona sanzionante il rigetto della domanda di rilascio della concessione in controversia sarebbe risultato viziato sia perché avrebbe omesso di valutare la quasi nulla influenza del richiesto, modesto ed eventuale, prelievo di acqua dalla falda freatica sulla disponibilità complessiva della risorsa idrica, sia perché carente di ogni valutazione circa la "*compatibilità della utilizzazione con le previsioni del piano di bacino*" basata sugli elementi di giudizio forniti dall'ufficio compartimentale del servizio idrografico e mareografico nazionale competente per territorio, oltre a rivelarsi intesa a lamentare, non tanto una totale assenza di motivazione suscettibile di rilevare ai fini dell'accogliibilità del presente ricorso *ex art. 111 Cost.* quanto, una insufficienza di motivazione *ex art. 360, comma 1 n. 5. cod.proc.civ.*, che non è consentito denunciare con il ricorso avverso le sentenze del Tribunale superiore delle acque pubbliche (cfr., *ex multis*, Cass. SS.UU.

civ., sent. n. 9321 del 9.VII.2001), è da tenere per inammissibile siccome generica, perché, in contrasto con l'esigenza della c.d. autosufficienza del ricorso per cassazione, non contiene una indicazione precisa del contenuto specifico del parere contestato e non permette, quindi, la verifica *ex actis* della fondatezza dell'assunto;

b)-l'asserzione secondo la quale il provvedimento di diniego del rilascio della concessione di derivazione in discorso sarebbe basato su un presupposto di fatto, accampato, erroneo (e cioè sulla affermata, e, però, nella realtà insussistente, possibilità di soddisfare la discussa necessità di approvvigionamento idrico con mezzi diversi da quello consistente nell'utilizzo della denegata derivazione), d'altronde, impinge manifestamente nel merito, e, perciò, in questa sede va tenuta in non cale.

2)-La GRANDI MOLINI ITALIANI s.p.a., con il secondo mezzo di ricorso, assume evidenziarsi nella sentenza impugnata *“violazione dell'art. 111 Cost - carenza di motivazione su un punto decisivo della controversia; violazione e falsa applicazione di legge in riferimento all'art. 7, comma 1/bis del T.U. approvato con r.d. 11.12 1933 n. 1775, introdotto dall'art. 3 del d.lgs. 12.07.1993 n. 275, in quanto la decisione impugnata non si è pronunciata sulla specifica censura, secondo cui il provvedimento impugnato ha illegittimamente disatteso il tacito parere favorevole formatosi ex lege per decorso del termine”*.

La ricorrente, al riguardo, deduce segnatamente quanto segue.

“La norma di cui all'epigrafe del presente motivo stabilisce che, dopo la trasmissione degli atti da parte del Genio Civile, l'Autorità di Bacino emetta il proprio parere nel termine

di quaranta giorni dalla ricezione con atto del segretario generale e prosegue precisando che decorso il predetto termine senza che sia intervenuta alcuna pronuncia, il parere si intende espresso in senso favorevole.

L'istanza della ricorrente è pervenuta al protocollo dell'Autorità di Bacino in data 11.06.1999 e il diniego è stato emesso in data 28.09.1999, ben oltre quindi il termine di legge.

Esattamente quindi l'ufficio istruttore, con nota del 30.09.1999, decideva in un primo momento di chiudere il procedimento, perché in quel momento il parere dell'Autorità di Bacino doveva intendersi ex lege formatosi, sia pure tacitamente, in senso favorevole al richiedente.

Il decorso del termine in esame senza che l'Autorità di Bacino emetta un provvedimento espresso, impedisce la successiva emanazione di un parere difforme e negativo, in quanto la legge chiaramente dispone che il decorso del termine perentorio, si tramuta automaticamente in un parere positivo. Anche il d.lgs. 18.08.2000 n. 258, recante disposizioni correttive ed integrative del d.lgs. 11.05.1999 n. 152, all'art. 23, ribadisce, con una piccola variante che accentua la semplificazione, la norma che tuttavia già era operante al momento dell'istruttoria.

Il testo del secondo comma dell'art. 7 del T.U. acque di cui al r.d. 11.12.1933 n. 1775, introdotto dall'art. 3 del d.lgs 12.07.1993 n. 275, è il seguente:

le domande di cui al primo comma relative sia alle grandi sia alle piccole derivazioni sono altresì trasmesse alle Autorità di bacino territorialmente interessate che, nel termine massimo di quaranta giorni dalla ricezione, comunicano il proprio parere all'ufficio istruttore in ordine alla compatibilità dell'utilizzazione

con le previsioni del piano di tutela e, anche in attesa dello stesso, ai fini del controllo sull'equilibrio del bilancio idrico e idrologico. Decorso il predetto termine senza che sia intervenuta alcuna pronuncia, il parere si intende espresso in senso favorevole (....).

La norma sostituita dettava in più, rispetto al testo ora in vigore, delle norme di valenza interna all'ente che doveva formare il parere, stabilendo che il parere dell'Autorità di Bacino veniva adottato nella forma dell'atto del segretario generale all'uopo delegato, che si doveva avvalere del Servizio idrografico competente: ora tale previsione, in effetti ridondante sul piano della sequenza procedimentale, è stata espunta, ma rimane la previsione della formazione tacita del parere favorevole, con l'aggiunta significativa dell'aggettivo massimo al termine di quaranta giorni, rimasto invariato.

Sia pure criticabili sul piano del linguaggio (.....) le piccole varianti introdotte denotano quasi una volontà del legislatore di premere 'acceleratore sulla semplificazione amministrativa, al fine di non far ricadere sui cittadini e sulle imprese i ritardi della p.a..

La disposizione da ultimo citata costituisce, in subiecta materia, applicazione specifica di un principio ormai comune all'intero ordinamento amministrativo, sancito dall'art. 19 della legge 241/1990, come sostituito dall'art. 2, comma 10, della legge 53/1993

Nel momento in cui l'Ufficio Istruttore, dopo oltre quattro mesi di istruttoria, richiedeva il pagamento delle somme indicate nella nota 30.09.1999, richiamava nelle premesse il parere dell'Autorità di Bacino; tale parere non poteva non essere che

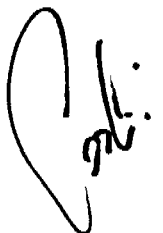
quello che si era formato ex lege, sia pure tacitamente, in senso favorevole alla richiedente.

Il decorso del termine in esame senza che l'Autorità di Bacino emetta un provvedimento espresso, impedisce la successiva emanazione di un parere difforme e negativo, in quanto la legge chiaramente dispone che il decorso del termine perentorio, si tramuta automaticamente in parere positivo. Come dimostrato, tale circostanza si è verificata proprio nel caso di specie e, perciò, il Genio Civile, quale Ufficio responsabile della adozione dell'atto finale, avrebbe dovuto senz'altro accogliere favorevolmente la domanda, in quanto dalle risultanze dell'istruttoria il parere favorevole doveva intendersi acquisito tacitamente ex lege. Avere invece tenuto conto del successivo parere negativo, a procedimento concluso, costituisce vizio del procedimento stesso, che si traduce nella illegittimità del provvedimento finale di diniego, della conseguente ordinanza di chiusura e della impugnata sentenza".

Il motivo, per come articolato, non è fondato.

A)-Intanto, è da dire che la dedotta omissione di pronuncia, quando sussistente, atterrebbe a *quaestio iuris* e, perciò, ad essa può, in ogni caso, ovviarsi da questa Corte Suprema ricorrendo al potere di integrare la motivazione della sentenza attribuitole dall'art. 384, comma 2, cod.proc.civ..

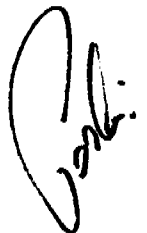
B)-Per altro verso, è da dire che tutti gli atti endoprocedimentali, nel novero dei quali deve essere fatto certamente rientrare il discusso "parere" di cui all'art. 7, comma 2, ult.p., r.d. 11.XII.1933 n. 1775, sono da ritenere sempre passibili di rimozione e di ritrattazione fino a quando non si sia



concluso l'*iter* amministrativo diretto all'adozione del provvedimento rispetto al quale sono prodromici.

Alla stregua del principio considerato, non può ritenersi la sussistenza nella sentenza impugnata dei vizi dedotti per avere la stessa, implicitamente ma inequivocabilmente, escluso così la riscontrabilità nel procedimento diretto al rilascio della discussa concessione, poi concluso con l'adozione del contestato atto dell'Ufficio del genio civile di Verona n. 4912 del 5 maggio 1999, di vizi rilevanti da correlarsi al dato che nel corso dell'*iter* procedimentale risultava essere intervenuta la sostituzione del parere tacito, presuntivamente, favorevole alla società richiedente la concessione in controversia, come l'illegittimità dell'atto detto dipendente dal fatto di essere stato lo stesso adottato sulla base di un parere, espresso, sostitutivo di altro, tacito, precedente.

C)-Infine, può ben osservarsi che la disposizione dell'art. 7, comma 2, r.d. n. 1775 del 1933, cit., per la quale, nelle istruttorie sulle domande di nuove concessioni e/o utilizzazioni di derivazione di acque, il prescritto, di massima obbligatorio, parere delle autorità di bacino territorialmente interessate, se non intervenuto nel termine accordato a tali autorità per manifestarlo "*si intende espresso in senso favorevole*", non può avere altra valenza se non quella di consentire agli uffici competenti in ordine all'adozione degli atti di concessione cennati di provvedere su dette domande prescindendo dal discusso parere quando questo, per qualsiasi ragione, non venga tempestivamente fornito, senza però precludere in assoluto un, sia pure ritardato, ma comunque utile, esercizio della funzione consultiva da parte delle autorità menzionate nella persistente pendenza dell'*iter* procedimentale diretto al rilascio delle ripetute concessioni.



3)-Corollario di tutto quanto precede è che il ricorso, in quanto riscontrato sorretto da motivi tutti inaccoglibili, deve essere disatteso.

4)-La Regione Veneto, intimata, non ha svolto attività difensiva nella presente sede, e, perciò, non si deve provvedere su sue spese.

P. Q. M.

La Corte rigetta il ricorso.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio delle Sezioni unite civili della Corte Suprema di cassazione, il 31 marzo 2005

IL CONSIGLIERE ESTENSORE

Giuseppe Forlani

IL PRESIDENTE

Roberto Uberti

IL CANCELLIERE C1
Giovanni Giambattista

Giovanni Giambattista

Depositata in Cancelleria



oggi, 20 APR. 2005

IL CANCELLIERE C1
Giovanni Giambattista

Giovanni Giambattista