

25422/08



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI

Oggetto

REVOCA
CONCESSIONE

R.G.N. 13595/2006

Cron. 25422

Rep. 6822

Ud. 23/09/2008

PU

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. VINCENZO CARBONE - Primo Presidente -
Dott. ANTONINO ELEFANTE - Presidente di Sezione -
Dott. FRANCESCO MARIA FIORETTI - Consigliere -
Dott. LUCIO MAZZIOTTI DI CELSO - Rel. Consigliere -
Dott. UMBERTO GOLDONI - Consigliere -
Dott. SAVERIO TOFFOLI - Consigliere -
Dott. GIOVANNI AMOROSO - Consigliere -
Dott. BRUNO SPAGNA MUSSO - Consigliere -
Dott. GIACOMO TRAVAGLINO - Consigliere -

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso 13595-2006 proposto da:

ASSOCIAZIONE SPORTIVA DILETTANTISTICA CANOTTIERI
COMUNALI FIRENZE (già SOCIETA' CANOTTIERI COMUNALI), in
persona del Presidente pro-tempore, elettivamente
domiciliata in ROMA, VIA DELLA VITE 7, presso lo studio
dell'avvocato SCIACCA GIOVANNI C., che lo rappresenta e
difende unitamente all'avvocato CHIERRONI VITTORIO,

giusta delega a margine del ricorso;

- *ricorrente* -

contro

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, AGENZIA DEL TERRITORIO, UFFICIO DEL TERRITORIO DI FIRENZE, MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI, MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO, PROVVEDITORATO REGIONALE ALLE OPERE PUBBLICHE PER LA TOSCANA - UFFICIO TERRITORIALE DI FIRENZE, PRATO, PISTOIA;

- *intimati* -

avverso la sentenza n. 17/2006 del TRIBUNALE SUPERIORE DELLE ACQUE PUBBLICHE, depositata il 16/02/2006;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 23/09/2008 dal Consigliere Dott. LUCIO MAZZIOTTI DI CELSO;

udito l'Avvocato Vittorio CHIERRONI;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. PASQUALE PAOLO MARIA CICCOLO che ha concluso per il rigetto del ricorso.



Svolgimento del processo

L'Associazione Sportiva Dilettantistica Canottieri Comunali Firenze (già Società Canottieri Comunali), con ricorso al Tribunale Superiore delle Acque pubbliche (TSAP), impugnava il provvedimento dell'Ufficio del Territorio di Firenze del 2/10/1998 con il quale, su parere del Provveditorato alle Opere Pubbliche per la Toscana del 10/7/1997 anche esso impugnato, era stata revocata la concessione per uso attività di impianti sportivi del terreno demaniale posto sulla sponda sinistra del fiume Arno in Lungarno Vespucci in Comune di Firenze. L'Associazione ricorrente, a sostegno dell'impugnativa, denunciava: l'incompetenza dell'Ufficio del Territorio di Firenze che non aveva tenuto conto delle attribuzioni dell'Autorità di Bacino; la violazione degli articoli 3 e 7 legge 241/1990; l'eccesso di potere; la genericità dell'ordine di rimozione e ripristino.

Resistevano al ricorso le amministrazioni pubbliche interessate ossia: Ministero dell'Economia e delle Finanze; Agenzia del Territorio, Ufficio del Territorio di Firenze, Ministero delle Infrastrutture e del Trasporti, Ministero dell'Ambiente e della tutela del Territorio; Provveditorato Regionale alle Opere Pubbliche per la Toscana-Ufficio territoriale di Firenze, Prato e Pistoia.

Il TSAP, con sentenza 16/2/2006, rigettava il ricorso osservando: che era incontestabile l'inesistenza di specifiche competenze dell'Autorità di bacino preposta alla programmazione degli interventi sul suolo e per le acque senza funzioni gestionali tecnico-amministrative; che i compiti di polizia e sicurezza idraulica spettavano ai Provveditorati alle opere pubbliche con riferimento alle aree demaniali appartenenti alla competenza gestionale del Mini-



stero dell'Economia e delle Finanze; che, tenuto conto dei ristretti limiti in cui la discrezionalità tecnica della p.a. poteva formare oggetto di controllo in sede giurisdizionale, non poteva negarsi l'eventualità di una possibile compromissione del regime del deflusso delle acque di massima piena e della percorribilità degli argini del fiume Arno, con rischio di esondazioni localizzate, data la non garantita stabilità dei manufatti, circostanza strettamente attinente a scelte di merito insindacabili; che ogni esigenza motivazionale risultava adeguatamente soddisfatta; che nella specie si trattava di demanio fluviale per cui era da escludere la legittimazione passiva del Comune di Firenze; che non sussisteva alcuna necessità di preavviso procedimentale in una procedura iniziata ad istanza di parte e costituita da atti (note del 10/7/1997 e dell'1/12/1998 del competente Provveditorato OO.PP.) adeguatamente motivati.

La cassazione della sentenza del TSAP è stata chiesta dall'Associazione Sportiva Dilettantistica Canottieri Comunali Firenze (già Società Canottieri Comunali) con ricorso affidato a sei motivi illustrati da memoria. Le amministrazioni pubbliche intimare non hanno svolto attività difensiva.

Motivi della decisione

Con il primo motivo di ricorso l'Associazione Sportiva Dilettantistica denuncia violazione degli articoli 3, 12, 17, 21, 22, 23 della legge 18/5/1989 n. 183 e difetto assoluto di motivazione. La ricorrente sostiene – richiamando e ribadendo i vari argomenti esposti innanzi al TSAP – che qualsiasi provvedimento incidente sul regime delle acque del fiume Arno deve essere oggetto di valutazione e programmazione da parte dell'Autorità di Bacino del Fiume Arno istituita con DPCM 10/8/1989. L'Associazione Sportiva ri-



corrente deduce che il TSAP ha totalmente ommesso di valutare le relative doglianze svolte in quella sede evidenziando che l'Autorità di Bacino deve comunque partecipare – almeno nella fase istruttoria – al procedimento necessario per l'adozione di provvedimenti finali quale quello impugnato.

Con il secondo ed il terzo motivo la ricorrente denuncia violazione dell'articolo 3 della legge 7/8/1990 n. 241 e difetto assoluto di motivazione deducendo che il TSAP ha del tutto ommesso di esaminare le articolate censure rivolte al parere del Provveditorato Regionale alle OO.PP. reso nella specie in una materia nella quale la P.A. gode di una discrezionalità tecnica sindacabile per eccesso di potere, per illogicità e travisamento dei fatti. Essa ricorrente aveva ampiamente e dettagliatamente illustrato le molteplici ragioni per le quali erano da ritenere illegittimi – in quanto irragionevoli, incongrui e basati su un evidente travisamento dei fatti - il detto parere del Provveditorato alle OO.PP. della Toscana e il conseguente impugnato provvedimento dell'Ufficio del Territorio di Firenze del 2/10/1997. Essa ricorrente aveva anche dedotto che in ogni caso non vi erano ragioni sufficienti per l'immediata revoca della concessione ben potendo essere ordinata l'esecuzione di semplici opere di ripristino. Il TSAP non ha emesso alcuna pronuncia su tali deduzioni omettendo quindi di esercitare il proprio sindacato di legittimità e ponendosi in violazione con il principio di necessità della motivazione ex articolo 3 legge 241/1990.

Con il quarto ed il quinto motivo l'Associazione Sportiva ricorrente denuncia violazione dell'articolo 2 R.D. 25/7/1904 n. 523 e difetto assoluto di motivazione lamentando l'omesso esame delle prospettate questioni relative alla proprietà del Comune di Firenze di una parte del terreno e delle opere



ivi insistenti oggetto del provvedimento di rimozione ed alla genericità dell'ordine di ripristino non essendo possibile comprendere dagli atti impugnati quali opere darebbero da demolire e cosa sarebbe da ripristinare.

Con il sesto motivo la ricorrente denuncia violazione degli articoli 7 e seguenti legge 241/1990 e difetto assoluto di motivazione lamentando l'omessa valutazione della questione relativa alla mancata comunicazione dell'inizio del procedimento amministrativo. Deduce l'Associazione Sportiva che con il secondo motivo del ricorso proposto al TSAP aveva espressamente evidenziato di non aver ricevuto alcuna comunicazione circa l'avvio del procedimento conclusosi con i provvedimenti impugnati come invece l'Amministrazione era tenuta a fare a norma del citato articolo 7 legge 241/1990: da ciò l'illegittimità dei detti provvedimenti in quanto conclusivi di un procedimento ab inizio viziato. A fronte della ampie ed articolate argomentazioni poste a base di tale motivo di ricorso il TSAP si è limitato ad affermare apoditticamente che nella specie si trattava di una procedura iniziata ad istanza di parte facendo a tal fine generico riferimento alla "nota 10/7/1997 del competente Provveditorato OO.PP., seguita da una proroga di 120 giorni per più approfonditi accertamenti, come da nota prot. 1° dicembre 1998 n. 4490". Così decidendo il TSAP ha omesso di rendere note le motivazioni in base alle quali ha ritenuto che il provvedimento in questione sarebbe stato adottato in seguito a procedimento ad istanza di parte. Il detto provvedimento aveva infatti ad oggetto la revoca di una concessione demaniale per cui si trattava di un provvedimento adottato in via di autotutela e non su istanza di parte. Dal generico riferimento alle menzionate note 10/7/1997 e 1/12/1998 non è consentita alcuna spiegazione in ordine alla ri-



levanza di dette note al fine dell'accertamento della circostanza dell'inizio del procedimento ad istanza di parte.

La Corte rileva l'inammissibilità e, in parte, l'infondatezza delle dette numerose censure che possono essere esaminate congiuntamente riguardando tutte – oltre la denunciata violazione di specifiche violazione di legge – l'asserito “difetto assoluto di motivazione”.

Il detto vizio è insussistente.

Occorre premettere che, come è noto, per orientamento ormai costante di questa corte, avverso le sentenze del Tribunale superiore delle acque pubbliche - alle quali non è applicabile “ratione temporis” il d. lgs. n. 40 del 2006 - tanto se emesse in unico grado nelle materie contemplate dall'art. 143 della legge n. 1775 del 1933, quanto se emesse in grado di appello, il ricorso per cassazione - come si desume dal coordinato disposto dell'art. 111 Cost. e degli articoli 200 e 201 della legge citata - è ammesso soltanto per violazione di legge (oltre che per motivi attinenti alla giurisdizione), onde non è consentito per denunciare vizi della motivazione rientranti nel paradigma dell'art. 360, primo comma, n. 5 c.p.c., ma esclusivamente per far valere quelli che si traducano in mancanza o in mera apparenza della motivazione stessa, per assenza di un iter argomentativo idoneo a palesare le ragioni della decisione, in guisa da incidere sul modello della sentenza come descritto dall'art. 132 n. 4 c.p.c. e da determinare la nullità prevista come motivo di ricorso dall'art. 360, primo comma, n. 4 dello stesso codice.

Nella violazione di legge, deducibile, in base all'art. 111 Cost., come motivo di ricorso per cassazione contro le decisioni del TSAP, può quindi ricomprendersi il solo vizio di motivazione (sotto i profili dell'inesistenza,



della contraddittorietà o della mera apparenza) risultante dal testo dei provvedimenti impugnati, mentre non rientra nei compiti di questa Corte la verifica della sufficienza o della razionalità della motivazione in ordine alle "quaestiones facti", la quale comporta un raffronto tra le ragioni del decidere espresse nella sentenza impugnata e le risultanze istruttorie sottoposte al vaglio del giudice del merito. Parimenti non può essere dedotto un omesso esame di documenti che si traduce in difetto motivazionale.

Peraltro è pacifico il principio secondo cui il giudice per ottemperare all'obbligo della motivazione non è tenuto a prendere in esame tutte le risultanze istruttorie e a confutare ogni argomentazione prospettata dalle parti essendo sufficiente che egli indichi gli elementi sui quali fonda il suo convincimento e dovendosi ritenere per implicito disattesi tutti gli altri rilievi e fatti che, sebbene non specificamente menzionati, siano incompatibili con la decisione adottata.

Nel caso in esame le proposte censure sono del tipo ritenuto inammissibile, dal momento che con esse la ricorrente sostanzialmente si limita a dedurre l'omesso esame o l'erroneo apprezzamento delle molteplici tesi in fatto e in diritto poste a base dell'impugnativa avverso il provvedimento dell'Ufficio del Territorio di Firenze del 2/10/1998 e del parere del Provveditorato alle OO.PP. della Toscana.

La pronuncia del TSAP non può definirsi sul piano della motivazione né carente né di mera apparenza, ma risulta adeguatamente argomentata, onde si sottrae al sindacato di questa corte ed alle critiche della ricorrente, la quale, attraverso la censura di (presunto) assoluto difetto motivazionale, prospetta in realtà una lettura e un'interpretazione degli atti processuali e dei



fatti ad essi inerenti diverse da quelle che ne ha dato il giudice a quo. Il che esula perfino dal vizio di motivazione di cui all'art. 360, primo comma, n. 5 c.p.c. e dunque, a maggior ragione, dalle censure che possono essere mosse in sede d'impugnazione avverso una decisione del Tribunale superiore delle acque, la quale incontra i limiti sopra indicati.

In proposito va rilevato che il TSAP con la sentenza impugnata ha prima evidenziato, nella parte espositiva, i motivi posti a fondamento del ricorso proposto dall'Associazione Sportiva Dilettantistica, per poi procedere singolarmente alla valutazione di tali censure ritenendole, con adeguata anche se sintetica motivazione, infondate.

Il TSAP è pervenuto a detta conclusione attraverso argomentazioni complete ed appaganti, improntate a retti criteri logici e giuridici, nonché frutto di un'accurata indagine delle risultanze istruttorie implicitamente ricavabile dalla motivazione della sentenza impugnata nella quale (come sopra riportato nella parte narrativa che precede) viene precisato che nella specie si tratta di aree demaniali e si fa riferimento: ai rischi di esondazioni localizzate; al contenuto dei provvedimenti impugnati ed all'individuazione dei siti interessati dai detti provvedimenti; alla istanza avanzata dalla ricorrente.

Rilevata l'inammissibilità della censura relativa ai lamentati vizi motivazionali - mossa in ognuno dei sei motivi di ricorso - va evidenziata l'insussistenza delle violazioni di legge denunciate nei detti motivi.

Per quanto riguarda il dedotto (con il primo motivo) vizio procedimentale per incompetenza essendo competente l'Autorità di Bacino (o per mancata partecipazione di detta Autorità), è appena il caso di osservare che, come precisato nella sentenza impugnata, nella specie si tratta di un rappor-



to concessorio di beni del demanio idrico – e precisamente di un terreno demaniale sulla sponda del fiume Arno da poter utilizzare anche per costruirvi e mantenervi opere - instaurato solo tra la ricorrente ed il Ministero delle Finanze, nonché di provvedimenti che attengono all'uso di detto demanio interferendo immediatamente e direttamente sulle opere destinate a tale utilizzazione. La gestione del bene demaniale in questione e del rapporto concessorio avente ad oggetto tale bene – con la connessa competenza a valutare la compatibilità della permanenza di tale rapporto in relazione, in particolare, agli aspetti concernenti la sicurezza idraulica, il costituirsi situazione di ostacolo al deflusso delle acque, la tutela della pubblica e privata incolumità con riferimento alla pericolosità dei manufatti realizzati sul suolo demaniale – spetta esclusivamente al Ministero delle Finanze congiuntamente al Provveditorato regionale alle OO.PP organo tecnico competente responsabile della polizia e della sicurezza idraulica.

In relazione alla violazione dell'art. 3 legge 241/1990 ed all'omesso esame delle censure mosse al parere del Provveditorato alle OO.PP. (secondo e terzo motivo), nonché alla violazione dell'art. 2 R.D. 523/194 e all'omesso esame della questioni relative sia alla proprietà del Comune di Firenze di una parte del terreno in questione sia alla genericità dell'ordine di ripristino (quarto e quinto motivo), è sufficiente il richiamo ai noti principi (ai quali ha puntualmente fatto riferimento il TSAP) in tema di limiti del sindacato in sede giurisdizionale con riferimento a doglianze concernenti valutazioni tecniche e ai presupposti di fatto sui quali tali valutazioni si fondano e che sono proponibili solo per manifesta illogicità o per macroscopico travisamento. Nella specie il TSAP ha ritenuto – “in base ad una semplice lettura



dei provvedimenti impugnati e di quelli che ne costituiscono il supporto procedimentale” (pagina 6 della sentenza impugnata) - ravvisabili e sussistenti i rischi ed i pericoli posti a fondamento della decisione di non consentire la permanenza della concessione in questione e di disporre il ripristino dello stato dei luoghi con la rimozione di quanto realizzato nell’area di esclusivo demanio fluviale (con esclusione di beni del Comune di Firenze) oggetto della concessione. Del pari, secondo il TSAP, dalla lettura dei detti provvedimenti oggetto del ricorso della Società Canottieri Comunali, emergeva senza alcun dubbio “l’individuazione dei siti interessati dagli atti gravati”.

Si tratta, come è palese, di una motivazione - posta a base del rigetto delle riferite questioni prospettate dalla ricorrente società a sostegno dell’asserita illegittimità degli atti impugnati – idonea a far comprendere il percorso argomentativo seguito per pervenire alla conclusione del rigetto del ricorso e in ordine alla quale non è possibile effettuare in questa sede una verifica della sufficienza e della razionalità con riferimento a “quaestiones facti” comportando tale verifica un non consentito raffronto tra le ragioni del decidere espresse nella sentenza impugnata e le risultanze istruttorie sottoposte al vaglio del TSAP.

Manifestamente infondata è poi la denunciata violazione dell’articolo 7 della legge 214/1990 per la mancata comunicazione dell’inizio del procedimento amministrativo (sesto motivo di ricorso) atteso che – come posto in evidenza nella sentenza impugnata – il procedimento conclusosi con i provvedimenti impugnati dalla Società Canottieri Comunali è iniziato con



l'istanza rivolta alla P.A. dalla detta società (come dalla stessa ammesso) diretta ad ottenere il rinnovo della concessione.

La P.A. destinataria di detta istanza ha quindi dato inizio al procedimento instaurato al fine di accertare la sussistenza dei presupposti in fatto per la "permanenza" o il "perdurare" della concessione della quale il concessionario aveva chiesto il rinnovo.

L'esito negativo dei disposti accertamenti ha comportato la rimozione del rapporto concessorio adottata con la formula della revoca equivalente a quella del rigetto della richiesta di rinnovo con conseguente effetto estintivo automatico del detto rapporto.

Nella specie va quindi applicato – come correttamente deciso dal TSAP – il principio pacifico secondo cui la previa comunicazione di avvio del procedimento ex articolo 7 legge 241/1990 non è richiesta quando il procedimento è attivato su istanza di parte la quale non può ignorare del procedimento dalla stessa sollecitato.

Va peraltro aggiunto che del tutto irrilevante è che i provvedimenti impugnati siano stati adottati a distanza di mesi dalla presentazione dell'istanza di rinnovo della concessione posto che nessun termine perentorio risulta legislativamente previsto – con effetti sulla legittimità dei provvedimenti infine emessi - per la conclusione del procedimento.

Va infine segnalato che il provvedimento conclusivo del procedimento è stato, secondo il TSAP, adeguatamente motivato in ordine alla sussistenza di un interesse pubblico ritenuto prevalente sull'interesse del privato il che è idoneo a giustificare la necessità di escludere e di negare il perdurare della concessione.



In definitiva il ricorso deve essere rigettato.

Nulla per le spese non avendo gli intimati svolto attività difensiva.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso.

Roma 23 settembre 2008

Il consigliere estensore

Il presidente

IL CANCELLIERE
Giovanni Giambattista

Depositata in Cancelleria



oggi 20 OTT 2008
IL CANCELLIERE
Giovanni Giambattista