

Pubblicato il 26/09/2019

N. 06437/2019REG.PROV.COLL.
N. 01077/2019 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1077 del 2019, proposto dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e dall'Autorità di Bacino Distrettuale del Distretto Idrografico dell'Appennino Meridionale, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliati *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

Satim s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Demetrio Verbaro, Alfredo Gualtieri e Domenico Poerio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria – Sede di Catanzaro, Sezione I, n. 1890 del 9 novembre 2018, resa tra le parti, concernente silenzio serbato su istanza di aggiornamento del Piano di Assetto Idrogeologico;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Satim s.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 27 giugno 2019 il Cons. Luca Lamberti e uditi per le parti l'avvocato Demetrio Verbaro e l'avvocato dello Stato Generoso Di Leo;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La società Satim s.r.l. è proprietaria di un immobile adibito ad albergo ubicato in Catanzaro, quartiere Catanzaro Lido, nell'ambito di un contesto territoriale che il Piano di Assetto Idrogeologico considera, per la presenza di un attiguo torrente, "*area di attenzione per pericolo di inondazione*".

Intendendo procedere ad alcuni lavori sul fabbricato, la Satim ha formulato, nel 2014, istanza di permesso di costruire, che tuttavia il Comune ha rigettato sulla scorta di siffatta connotazione della zona in cui è situato il manufatto.

La società ha, quindi, commissionato a tecnici di fiducia uno studio specialistico, da cui è emerso che l'area non presenterebbe un effettivo rischio idrogeologico: lo studio è stato debitamente comunicato, tramite il Comune di Catanzaro, all'Autorità di Bacino in data 12 luglio 2016.

Stante l'inerzia dell'Amministrazione, la società Satim ha quindi formulato, in data 13 marzo 2018, una diffida con cui, ai sensi dell'art. 24 delle norme di attuazione del Piano di Assetto Idrogeologico, ha sollecitato l'Autorità di Bacino a provvedere all'aggiornamento della perimetrazione recata dal Piano e, in particolare, ad escludere il terreno della ricorrente dalla menzionata "*area di attenzione per il pericolo di inondazione*".

L'Autorità ha riscontrato la diffida con nota del 7 maggio 2018, con cui ha reso noto che la procedura di aggiornamento del rischio idrogeologico dell'area *de qua* era confluita nella più ampia procedura di rivisitazione ed aggiornamento dell'intero Piano, anche in considerazione dell'avvenuta

soppressione dell'Autorità di Bacino Regionale, confluita nella neo-istituita Autorità di Bacino Distrettuale del Distretto dell'Appennino Meridionale.

2. La società Satim ha, quindi, adito il T.a.r. per la Calabria con ricorso avverso il silenzio-inadempimento.

Con la sentenza indicata in epigrafe, il T.a.r. ha accolto il ricorso sulla scorta delle seguenti argomentazioni:

- *“gli artt. 2 e 24 delle norme d'attuazione del PAI prevedono espressamente la possibilità, per l'interessato, di richiedere l'aggiornamento della classificazione di un'area di attenzione per il pericolo di inondazione”;*
- *“l'attribuzione di tale potere in capo al privato comporta, di riflesso, che l'amministrazione abbia il dovere, ai sensi dell'art. 2 l. 7 agosto 1990, n. 241, di concludere con un provvedimento espresso il procedimento avviato con l'istanza del privato”;*
- *“in assenza di diversa previsione normativa, il termine di conclusione del procedimento è di giorni 30”;*
- *“l'inerzia dell'amministrazione non trova giustificazione nella riorganizzazione delle Autorità di Bacino”;*
- *“allo stesso modo, l'avvio dell'iter per la revisione e l'aggiornamento complessivo del PAI non esime l'amministrazione dal decidere sull'istanza del privato”.*

Il T.a.r., pertanto, ha disposto come segue:

- ha fissato all'Amministrazione termine per provvedere sulla diffida *de qua* sino al 20 novembre 2018, anche in considerazione della scadenza al 31 dicembre 2018 del “piano casa” regionale, delle cui previsioni la ricorrente intende fruire;
- ha contestualmente nominato commissario *ad acta* nella persona del Direttore della Direzione generale per la salvaguardia del territorio e delle acque del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, con facoltà di delega a un funzionario appartenente alla medesima amministrazione, affinché provveda in via suppletiva entro il 15 dicembre 2018;

- ha condannato il Ministero alle spese di lite, liquidate in € 2.000,00 oltre accessori.

3. Il Ministero e l'Autorità hanno interposto appello, censurando:

- in rito, il difetto di giurisdizione Giudice Amministrativo, radicandosi la giurisdizione in capo al Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche;
- nel merito, la carenza, in capo al privato, di una posizione giuridicamente tutelata all'avvio, da parte dell'Amministrazione, di procedimenti tesi all'emanazione od alla modifica di atti generali a contenuto pianificatorio (si cita Cons. Stato, Sez. IV, 5 marzo 2013, n. 1349); del resto, hanno aggiunto le Amministrazioni appellanti, gli studi che, a tenore degli articoli 2 e 24 delle norme di attuazione del Piano, i privati hanno facoltà di presentare configurerebbero mere segnalazioni, giacché *“gli unici soggetti legittimati a richiedere la modifica di aree perimetrare del PAI sono le Pubbliche Amministrazioni”*;
- in estremo subordine, l'eccessiva brevità del termine assegnato dal T.a.r., stante la complessità della procedura di aggiornamento, oggetto di specifica disciplina legislativa.

La società Satim si è costituita con apposita memoria, ove ha contestato le argomentazioni svolte *ex adverso* ed ha, incidentalmente, precisato che il “piano casa” è stato nelle more prorogato sino al 31 dicembre 2019.

Con ordinanza n. 1012 del 1 marzo 2019 l'istanza cautelare svolta dalle appellanti Amministrazioni è stata accolta con la seguente motivazione:

“Osservato che la censura di difetto di giurisdizione non pare, allo stato sommario della cognizione, fondata (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 27 maggio 2014, n. 2742);

Osservato, quanto al merito, che la ricorrente ha sollecitato, per quanto di interesse, la modifica di un atto amministrativo pianificatorio a carattere generale;

Ritenuto, salvo il dovuto approfondimento nella sede del merito, che tale istanza non pare poter essere coercibile con il rito del silenzio, anche in considerazione del principio costituzionale del buon andamento”.

In vista della trattazione nel merito la sola Satim ha depositato memoria scritta, ove ha ribadito le difese già in precedenza formulate, la cui correttezza

sarebbe, in tesi, confermata dalla sopravvenuta sentenza di questa Sezione 8 aprile 2019, n. 2265.

Il ricorso è stato discusso alla camera di consiglio del 27 giugno 2019 e, all'esito, trattenuto in decisione.

4. Il Collegio rileva, in primo luogo, l'infondatezza della doglianza di carenza di giurisdizione.

Invero, come osservato dalla pronuncia di questo Consiglio citata in sede cautelare (Cons. Stato, Sez. V, 27 maggio 2014, n. 2742), *“secondo la giurisprudenza prevalente afferiscono alla giurisdizione del TSAP tutti i ricorsi contro provvedimenti caratterizzati dall'incidenza immediata e diretta sulla materia delle acque pubbliche, ancorché adottati da autorità diverse da quelle specificamente preposte alla tutela delle acque. Ai fini del riparto di giurisdizione, di conseguenza, il discrimine viene individuato dall'incidenza diretta o meno del provvedimento amministrativo sul governo delle acque pubbliche (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 25 maggio 2010, n. 3325). La giurisdizione del TSAP sussiste quando si impugnano provvedimenti amministrativi che incidano direttamente sul regime delle acque pubbliche, nel senso che concorrano, in concreto, a disciplinare la gestione e l'esercizio delle opere idrauliche o a determinare i modi di acquisto dei beni necessari all'esercizio e alla realizzazione delle opere stesse od a stabilire o modificarne la localizzazione o a influire nella loro realizzazione mediante sospensione o revoca dei relativi provvedimenti ... l'incidenza diretta del provvedimento amministrativo sul regime delle acque pubbliche, che radica la giurisdizione di legittimità del Tribunale superiore delle acque pubbliche, è configurabile non solo quando l'atto provenga da organo amministrativo preposto alla cura di pubblici interessi in tale materia e costituisca manifestazione dei poteri attribuiti a tale organo per vigilare o disporre in ordine agli usi delle acque, ma anche quando l'atto, ancorché proveniente da organi dell'amministrazione non preposti alla cura degli interessi del settore, finisca, tuttavia, con l'incidere immediatamente sull'uso delle acque pubbliche, in quanto interferisca con i provvedimenti relativi a tale uso, autorizzando, impedendo o modificando i lavori relativi”*.

Nella specie mancano siffatti caratteri.

In disparte il fatto che l'oggetto del contendere non è rappresentato dallo scrutinio di un provvedimento, bensì dall'inerzia amministrativa, il Collegio osserva che l'anelata modifica del Piano di Assetto idrogeologico non incide direttamente ed immediatamente *“sul regime delle acque pubbliche”*, ossia su aspetti *“che concorrano, in concreto, a disciplinare la gestione e l'esercizio delle opere idrauliche o a determinare i modi di acquisto dei beni necessari all'esercizio e alla realizzazione delle opere stesse od a stabilire o modificarne la localizzazione o a influire nella loro realizzazione”*.

Al contrario, la modifica del Piano incide sulle prospettive edificatorie delle zone da esso perimetrate; più in generale, il Piano non traguarda le acque come risorsa pubblica, ma come potenziale fattore di rischio (appunto idrogeologico) per la collettività che condiziona, conforma e vincola le possibilità di uso del territorio (cfr. art. 1 delle norme di attuazione del Piano: *“Il Piano ... rappresenta lo strumento conoscitivo, normativo e di pianificazione mediante il quale l'Autorità di Bacino ... pianifica e programma le azioni e le norme d'uso finalizzate alla salvaguardia delle popolazioni, degli insediamenti, delle infrastrutture e del suolo ... Il Piano persegue l'obiettivo di garantire al territorio adeguati livelli di sicurezza rispetto all'assetto geomorfologico, relativo alla dinamica dei versanti e al pericolo di frana, all'assetto idraulico, relativo alla dinamica dei corsi d'acqua e al pericolo d'inondazione, e all'assetto della costa, relativo alla dinamica della linea di riva e al pericolo di erosione costiera”*).

Esulano, quindi, i presupposti che radicano la giurisdizione del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche.

5. Quanto al merito, il ricorso va accolto per le seguenti motivazioni.

5.1. In termini generali, l'aggiornamento della perimetrazione delle aree recata dal Piano consegue – contrariamente agli assunti formulati nell'appello – sia a richieste di Amministrazioni pubbliche, sia ad iniziativa dei privati interessati.

Invero, l'art. 2 delle norme di attuazione del Piano (rubricato *“aggiornamento e pubblicità del PAP”*), premesso che il Piano è soggetto ad aggiornamento periodico da parte dell'Autorità di Bacino, stabilisce altresì che *“è espressamente*

previsto l'aggiornamento delle aree perimetrare e delle relative misure di salvaguardia, in senso restrittivo e non ... in funzione di: - indagini e studi a scala di dettaglio; - richieste di Amministrazioni Pubbliche corredate dalle risultanze di studi specifici”.

Il successivo art. 24, dettato con specifico riferimento alle “aree di attenzione per pericolo d'inondazione”, dispone al comma 2 che “i soggetti interessati possono effettuare di loro iniziativa studi volti alla classificazione della pericolosità delle aree d'attenzione ... Tali studi verranno presi in considerazione dall'Autorità solo se rispondenti ai requisiti minimi stabiliti dal PAI e indicati nelle specifiche tecniche e nelle linee guida predisposte dall'Autorità”; al successivo comma 3 l'articolo in commento aggiunge che “l'Autorità, a seguito degli studi eseguiti come ai commi 1 o 2, provvede ad aggiornare la perimetrazione di tali aree secondo la procedura di cui all'art. 2 comma 2”.

In definitiva, la perimetrazione delineata dal Piano è aggiornata, fra l'altro, a seguito della presentazione di studi da parte di soggetti tanto pubblici quanto privati; a tenore della lettera delle norme di attuazione, infatti, a fronte della presentazione di tali studi, sempre che questi rispondano a precisi requisiti tecnici (come nella specie - cfr. la “relazione istruttoria della segreteria tecnico-operativa” dell'Autorità dell'aprile 2018, depositata nel giudizio di prime cure nel settembre 2018), l'Autorità “provvede” ad aggiornare la perimetrazione: l'uso del verbo al modo indicativo rende evidente l'assenza di una discrezionalità sull'*an* in capo all'Autorità.

5.2. Tali considerazioni di massima debbono, tuttavia, essere precisate.

Invero, il citato art. 24 delle norme di attuazione specifica che l'aggiornamento deve essere fatto “secondo la procedura di cui all'art. 2 comma 2”, ossia “previa approvazione del Comitato Istituzionale, con le modalità dell'art. 1 comma 1-bis del D.L. 180/98 convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 1998, n. 267”, oggi sostituito dagli articoli 65 e ss. d.lgs. n. 152 del 2006.

Orbene, questi articoli delineano una procedura complessa, distinta in fasi diacroniche e nella quale intervengono più Amministrazioni pubbliche; è pure prevista una specifica competenza suppletiva in capo al Presidente del

Consiglio dei Ministri in caso di inerzia della Regione nel porre in essere gli adempimenti di competenza.

Oltretutto, allo stato le Autorità di Bacino interessano il territorio di più Regioni, con ulteriore ampliamento della platea degli Enti coinvolti e conseguente maggiore complicazione procedimentale, già comunque intrinseca alla notevole estensione territoriale dei Piani *de quibus*.

Pertanto, in ossequio al fondamentale canone del buon andamento amministrativo, le modifiche e gli aggiornamenti del Piano non possono non essere concentrati entro un contesto procedimentale unitario, pena la perdita di quell'organicità pianificatoria che costituisce il senso stesso della previsione legislativa di un sistematico Piano di assetto idrogeologico.

Di converso, ammettere che la presentazione di uno studio da parte di un privato radichi per ciò solo un micro-procedimento di modifica da concludersi entro un termine predefinito avrebbe un impatto devastante in termini di economicità ed efficacia dell'azione amministrativa, valori di diretto rilievo legislativo (cfr. art. 1 l. n. 241 del 1990), quali precipitati tecnici del richiamato principio costituzionale di buon andamento dell'Amministrazione pubblica: per tale via, infatti, le procedure di aggiornamento del Piano sarebbero spezzettate in tanti distinti rivoli procedimentali quante le domande formulate dai vari privati interessati.

Conseguentemente, le richieste di aggiornamento, provengano esse da soggetti pubblici ovvero privati, debbono essere sì scrutinate dall'Autorità, ma nell'ambito di un'unitaria ed organica rivisitazione del Piano, non *singulatim*: ciò può avvenire o nell'ambito di un già programmato *step* periodico di aggiornamento (ove *ex antea* previsto), ovvero nel contesto di un procedimento di modifica avviato *ad hoc*, allorquando le richieste di aggiornamento raggiungano una soglia significativa per la rilevanza delle modifiche richieste, per il loro numero o per la relativa data di formulazione.

Del resto, la disciplina legislativa *in subiecta materia* non reca alcun termine perentorio per la spendita del potere pianificatorio, peraltro posto a tutela del

primario interesse pubblico alla salvaguardia degli assetti idrogeologici del territorio, a sua volta strumentale a garantire la stessa sicurezza collettiva e, dunque, *naturaliter* prevalente sul contrapposto interesse economico dei privati a realizzare interventi edilizi.

5.3. Ciò osservato in linea generale, il Collegio rileva che, nel caso di specie, risulta già in essere la procedura di complessiva rivisitazione del Piano, nell'ambito della quale sarà scrutinata anche l'istanza di aggiornamento della perimetrazione formulata dalla società Satim: ne consegue che, per le ragioni esposte *supra*, l'Amministrazione – peraltro coinvolta, nelle more del giudizio, da una rilevante modifica organizzativa – non ha mantenuto una condotta giuridicamente qualificabile come inerte a fronte dell'istanza di aggiornamento: il ricorso di primo grado, pertanto, va rigettato.

Il Collegio osserva, incidentalmente, che la pronuncia cui da ultimo ha fatto riferimento la società appellata (Cons. Stato, Sez. IV, 8 aprile 2019, n. 2265) afferma *inter alia* la coercibilità del silenzio mantenuto dall'Amministrazione comunale a fronte della richiesta di un privato di adozione di una variante di un piano attuativo (richiesta, oltretutto, in precedenza sollecitata al privato dallo stesso Ente locale): emerge, dunque, netta la differenza rispetto al caso di specie, afferente all'istanza di modifica non di un piano comunale di secondo livello, bensì di uno strumento pianificatorio di carattere per così dire primario e, oltretutto, di estensione territoriale ben superiore alla dimensione comunale.

6. La complessità in diritto della controversia suggerisce la compensazione delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata respinge il ricorso di primo grado.

Spese del doppio grado di giudizio compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 27 giugno 2019 con l'intervento dei magistrati:

Oberdan Forlenza, Presidente FF

Luca Lamberti, Consigliere, Estensore

Alessandro Verrico, Consigliere

Nicola D'Angelo, Consigliere

Silvia Martino, Consigliere

L'ESTENSORE

Luca Lamberti

IL PRESIDENTE

Oberdan Forlenza

IL SEGRETARIO