



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Superiore delle acque pubbliche nelle persone dei signori:



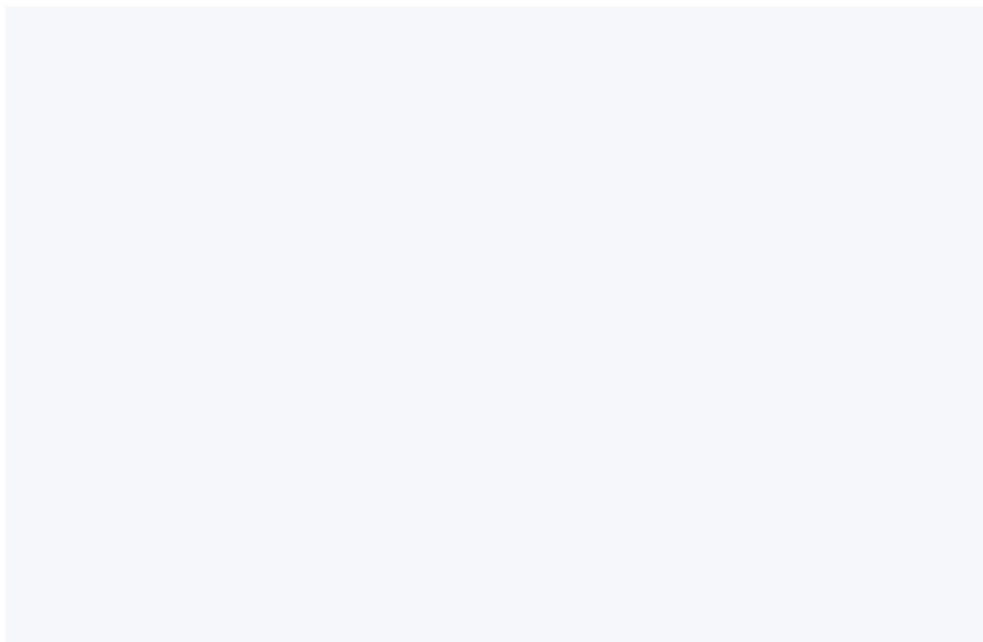
GIUDICI

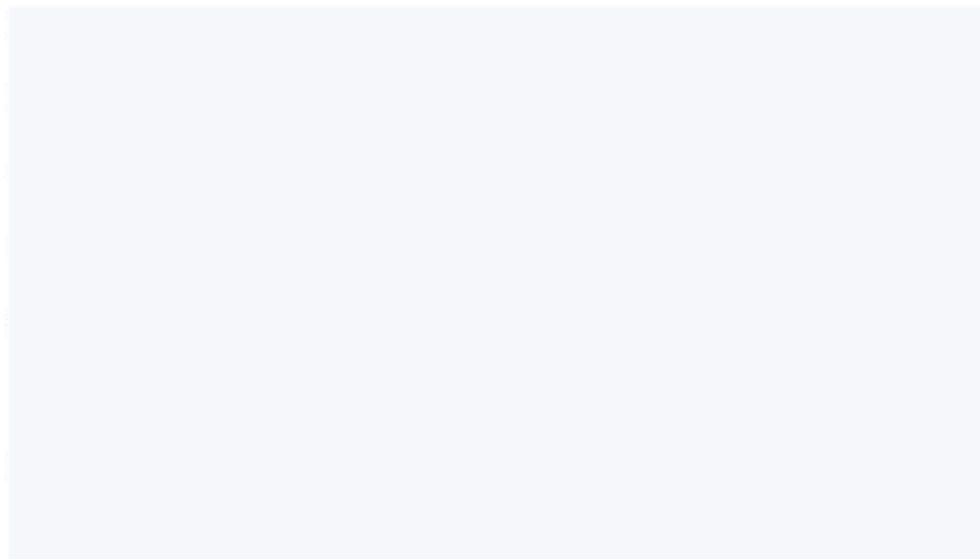
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa iscritta nel ruolo camerale al n. R.G. 8 dell'anno 2025

TRA





OGGETTO: silenzio avverso le istanze di utilizzo di acque sotterranee per uso irriguo

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione della Provincia Bari Andria Trani e dell'Autorità di bacino distrettuale dell'Appennino meridionale

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del 25 giugno 2025 il cons. Cecilia Alta-vista;

Ritenuto in fatto e in diritto:

La Comunione Irrigua Capitolo il 23 settembre 2015 presentava alla Provin-cia di Bari Andria Trani (BAT), Servizio Difesa del suolo, istanza per il rila-scio di una concessione demaniale quinquennale per l'estrazione ed utilizza-zione di acque sotterranee per uso irriguo per 84000 metri cubi all'anno.

Con nota del 17 novembre 2016 l'Autorità di bacino della Puglia chiedeva approfondimenti in ordine alle possibili interferenze con il pozzo Corato 1 di proprietà del Consorzio di bonifica (allora denominato Terre d'Apulia), che



il 1° febbraio 2017 si esprimeva in senso negativo alla richiesta di prova simultanea, in relazione alla situazione del pozzo, vandalizzato con furto di cavi elettrici.

Il 10 maggio 2019 l'Acquedotto Pugliese, che aveva in gestione il pozzo per l'approvvigionamento idrico potabile integrativo, si esprimeva in senso negativo al rilascio di concessioni per prelievo di acque sotterranee attraverso i pozzi ad una "distanza di salvaguardia di un chilometro dai pozzi destinati ad uso potabile e contraddistinti da priorità 1 e 2".

Con nota del 30 luglio 2019 indirizzata alla Provincia, l'Autorità di Bacino distrettuale dell'Appennino meridionale, richiamava la nota del 10 maggio 2019 dell'Acquedotto Pugliese, indicando la possibilità di una deroga da parte del gestore della rete idropotabile (AQP), a seguito di accertamenti idrologici sulle possibili interferenze dei pozzi, "in caso contrario dette indicazioni costituiranno motivo di diniego alla derivazione".

Il 2 settembre 2019 la Comunione Irrigua Capitolo richiedeva all'Acquedotto Pugliese la deroga.

Il 6 febbraio 2020 la Comunione Irrigua Capitolo chiedeva al Consorzio di bonifica una nuova dichiarazione dello stato del pozzo Corato 1 e la prova di portata simultanea per verificare le eventuali interferenze con il pozzo della Comunione.

Con nota del 12 febbraio 2020 il Consorzio di bonifica confermava l'utilizzo del pozzo.

Con nota del 27 febbraio 2020 la Comunione Irrigua chiedeva al Consorzio la prova di portata simultanea per verificare le eventuali interferenze con il pozzo della Comunione.



Il 13 aprile 2023 la Comunione Irrigua Capitolo invitava la Provincia a concludere il procedimento per il rilascio della concessione.

Il 22 febbraio 2024 la Comunione Irrigua Capitolo inviava una diffida alla Provincia, invitando a concludere il procedimento per il rilascio della concessione, indicando la propria disponibilità a presentare una relazione tecnica in ordine alle interferenze con il pozzo Corato 1.

Con nota del 6 marzo 2024 la Provincia richiedeva al Consorzio di bonifica e all'AQP di procedere alla verifica della interferenza con il pozzo Corato 1 autorizzando la Comunione Irrigua ad inviare una relazione tecnica asseverata relativa alla interferenza con il pozzo Corato 1.

Con nota del 7 marzo 2024 l'AQP precisava che con DGPR n. 575 del 21 dicembre 2023 il pozzo Corato 1 è stato classificato con priorità P2 (ex P3), per cui non è soggetto alle prescrizioni dell'art. 47 delle NTA del Piano di tutela delle acque.

Il 13 giugno 2024 la Comunione Irrigua trasmetteva la relazione tecnica asseverata alla Provincia, che la inoltrava all'Autorità di bacino per il relativo parere.

L'Autorità di bacino, con nota del 9 maggio 2025, ha qualificato l'istanza del febbraio 2024 come nuova domanda; ha dato atto della intervenuta modifica della classificazione del pozzo Corato 1, per cui non sussisterebbe più la questione dell'interferenza, ha però ritenuto la richiesta improcedibile, in quanto non in linea con le modalità di presentazione della domanda prevista dalla normativa regionale nel frattempo intervenuta e non completa della documentazione richiesta da tale normativa.

Nel frattempo, con ricorso notificato il 21 marzo 2025, la Comunione irrigua



Capitolo aveva proposto il presente ricorso per l'accertamento dell'obbligo di provvedere della Provincia alla conclusione del procedimento, lamentando la violazione dell'art.2 della legge n. 241 del 1990, dell'art. 97 Cost., dell'art. 7 comma 1 bis del RD 1775 del 1933, della legge regionale n. 18 del 1999 e l'irragionevolezza, sostenendo che, non essendo intervenuto il parere della Autorità di bacino nel termine di 40 giorni, la Provincia avrebbe dovuto concludere il parere in senso positivo, ai sensi dell'art. 7 comma 1 bis del RD 1775 del 1933.

Si è costituita la Provincia BAT eccependo, in via preliminare, il difetto di giurisdizione del Tribunale Superiore rispetto al giudizio sul silenzio; l'irricevibilità e l'inammissibilità del ricorso, in quanto nel 2019 era stato già espresso un diniego al rilascio dell'autorizzazione con il parere dell'Autorità di bacino del 30 luglio 2019, non impugnato; mentre la diffida del 2024 sarebbe meramente reiterativa di quella del 2023, essendo quindi già decorso il termine di un anno per la proposizione del ricorso per silenzio. Sosteneva poi l'inammissibilità e infondatezza del ricorso, non sussistendo alcun obbligo di provvedere della Provincia in mancanza del prescritto parere dell'Autorità di bacino, deducendo che l'art. 7 comma 1 bis del R.D. 1775 del 1933 era stato modificato dal d.lgs. 152 del 2006 e non prevede più il silenzio assenso dell'Autorità di bacino, ma solo l'attivazione di poteri sostitutivi. Sosteneva poi la necessità del parere dell'Autorità di bacino e la non applicabilità del regime più favorevole previsto dalla DPGR n. 575 del 2023. Si è costituita l'Autorità di bacino dell'Appennino meridionale, deducendo che il precedente procedimento era rimasto incompiuto, in quanto non sarebbero stati forniti tutti gli elementi istruttori all'Autorità di bacino; dava atto



di avere reso il parere il 9 maggio 2025 “sulla base della normativa regionale vigente” ritenendo la istanza improcedibile per le modalità di presentazione e l’assenza di documentazione; dava altresì atto, secondo quanto indicato nel parere del 9 maggio, che, inquadrando quale nuovo procedimento la richiesta di parere pervenuta nel 2024, sarebbero venuti meno i motivi ostativi relativi all’interferenza con il pozzo Corato 1, in relazione alla nuova classificazione della DPGR n. 575 del 21 dicembre 2023.

Alla camera di consiglio del 25 giugno 2025 la parte ricorrente ha chiesto disporsi il rinvio della stessa al fine di verificare l’applicabilità alla presente vicenda del regime transitorio, posto dalla legge regionale n. 7 del 30 maggio 2025; il giudizio è stato, quindi, discusso e trattenuto in decisione anche sulla richiesta di rinvio della parte ricorrente.

Ritiene il Collegio in via preliminare di non disporre il rinvio della decisione, in relazione all’intervento della nuova legge regionale sull’utilizzo delle acque superficiali e sotterranee, non essendo immediatamente applicabile alla presente vicenda, almeno sulla base delle circostanze di fatto dedotte in giudizio. Infatti, le norme invocate dalla parte ricorrente prevedono ipotesi di “*regolarizzazione delle utenze esistenti prive di concessione*”, mentre nel caso di specie non è mai stato dedotto in giudizio l’utilizzo in via di fatto del prelievo (art. 24 della legge regionale n. 7/2025) né si tratta di domanda presentata prima del 31 dicembre 2010 (art. 23 della stessa legge); neppure risulta, quindi, applicabile la disciplina transitoria dell’art. 32 della legge regionale n. 7 del 2025, che fa riferimento alla “*continuazione provvisoria del prelievo*”.

In via preliminare devono essere dunque esaminate le eccezioni sollevate



dalla Provincia BAT.

L'eccezione di difetto di giurisdizione proposta dalla Provincia è infondata.

Ai sensi dell'art. 143 del RD 1775 del 1933 comma 1 lettera a) "*appartengono alla cognizione diretta del tribunale superiore delle acque pubbliche: i ricorsi per incompetenza, per eccesso di potere e per violazione di legge avverso i provvedimenti definitivi presi dall'amministrazione in materia di acque pubbliche*". Per la giurisprudenza della Cassazione rientrano in tale previsione tutte le controversie sugli atti amministrativi in materia di acque pubbliche, ancorché non promananti da pubbliche amministrazioni istituzionalmente preposte alla cura degli interessi in materia, idonei ad incidere in maniera non occasionale, ma immediata e diretta, sul regime delle acque pubbliche e del relativo demanio, comprese quelle relative all'inadempimento dell'Amministrazione rispetto all'emissione di tali atti (Cass. civ., Sez. Unite, Ord., 22 maggio 2023, n. 13975).

Del resto il procedimento per il silenzio, previsto dagli artt. 31 e 117 del codice del processo amministrativo - applicabile al giudizio davanti a questo Tribunale Superiore, in forza del generale rinvio, previsto dall'art. 208 del RD 1775 del 1933 alle norme del Testo Unico del Consiglio di Stato, da intendersi allo stato al codice del processo amministrativo - comporta il diretto esame della situazione giuridica del privato rispetto alla materia delle acque pubbliche, al fine di verificare la sussistenza di un obbligo di provvedere dell'Amministrazione, che, nei casi di atti vincolati o comunque quando non residuino margini di discrezionalità, può arrivare all'esame della fondatezza della pretesa fatta valere in giudizio (cfr. art. 31 comma 3 c.p.a). In ogni caso,



tramite la nomina del Commissario ad acta (cfr. 117 comma 3 c.p.a), il giudizio per il silenzio si può comunque concludere con l'emissione del provvedimento finale, che riguarda direttamente il regime delle acque, come nel caso di specie, in cui l'oggetto della pretesa è costituito da una concessione di derivazione.

Anche le ulteriori eccezioni proposte dalla Provincia sono infondate.

La Provincia sostiene l'irricevibilità e l'inammissibilità del ricorso, in quanto vi sarebbe già stato un procedimento di diniego e comunque la proposizione del ricorso sarebbe avvenuta tardivamente rispetto al termine di un anno previsto dall'art. 31 c.p.a..

Ai sensi dell'art. 31 comma 2 c.p.a., *“l'azione può essere proposta fintanto che perdura l'inadempimento e, comunque, non oltre un anno dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento. È fatta salva la riproponibilità dell'istanza di avvio del procedimento ove ne ricorrano i presupposti”*.

Sulla base di tale previsione, la giurisprudenza amministrativa ritiene che anche la riproposizione dell'istanza sia idonea a far decorrere un nuovo termine annuale per la proposizione della domanda, alla scadenza del nuovo termine di conclusione del procedimento, in quanto l'art. 31, comma 2, c.p.a. va inteso nel senso che il termine di un anno entro il quale proporre l'azione avverso il silenzio della P.A. non costituisce un vero e proprio termine di decadenza, ma una mera presunzione legale assoluta, avente ad oggetto la persistenza dell'interesse ad agire in giudizio per il rilascio del provvedimento richiesto, nonostante il decorso di un notevole lasso di tempo dalla data di scadenza del termine previsto dalla legge per la conclusione del procedimento. Infatti, mentre nei casi di decadenza l'inerzia del titolare della situazione giuridica



soggettiva è sanzionata dal legislatore con la perdita della situazione giuridica soggettiva stessa, nella fattispecie dell'art. 31 comma 2 c.p.a. l'inerzia dell'interessato non preclude, per espressa previsione di legge, la possibilità di proporre nuovamente l'istanza laddove ne ricorrano i presupposti. Ne deriva che, una volta riproposta la richiesta di adozione del provvedimento finale, l'Amministrazione è comunque tenuta a concludere il procedimento con un provvedimento espresso e il privato può agire per la declaratoria del silenzio-inadempimento (cfr. T.A.R. Lazio, 15 luglio 2024, n. 14419; 26 maggio 2020, n. 5565; TAR Campania, 13 novembre 2019 n. 5348).

Nel caso di specie, emerge dalla ricostruzione in fatto che, rispetto alla domanda presentata nel 2015, è stato emanato un parere ostativo dell'Autorità di bacino, che indicava la possibilità di un differente esito in caso di deroga da parte dell'AQP (mai intervenuta), tanto che la stessa Comunità Irrigua ha presentato istanza di deroga all'AQP il 2 settembre 2019; in mancanza di deroga da parte dell'AQP il procedimento non ha avuto seguito né la Comunità Irrigua ha proposto tempestivamente azione avverso il silenzio dell'AQP sulla istanza di deroga. A conferma di tale ricostruzione si evidenzia ulteriormente che con la nota del 6 febbraio 2020 la Comunità Irrigua ha tentato di riattivare il procedimento, ricevendo la conferma dal Consorzio di bonifica del funzionamento del pozzo Corato 1 (cfr. nota del Consorzio del 12 febbraio 2020); ha chiesto, quindi, di potere effettuare la prova di portata simultanea con la nota del 25 febbraio 2020 ma senza esito; ancora nel febbraio 2023 ha tentato la prosecuzione del procedimento, anche chiedendo l'accesso alla nota del 10 maggio 2019.



Si deve dunque ritenere che la società abbia ulteriormente riattivato il procedimento con la diffida del 22 febbraio 2024, rispetto alla quale il presente ricorso è stato tempestivamente proposto, con atto notificato il 21 marzo 2025, nel termine di un anno, a cui devono essere sommati i trentuno giorni di sospensione feriale dei termini.

La Provincia eccepisce poi l'inammissibilità, in quanto non sussisterebbe alcuna inerzia da parte sua, non essendo comunque intervenuto il parere dell'Autorità di bacino.

Sul punto non si può che osservare che l'Autorità di bacino è intervenuta con un proprio parere il 9 maggio 2025.

Pertanto, sussiste l'obbligo della Provincia di concludere il procedimento con un provvedimento espresso, trattandosi dell'Autorità procedente e avendo la parte ricorrente interesse alla conclusione del procedimento. Infatti, ai sensi dell'art. 2 della legge n. 241 del 1990, *“ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad un'istanza...le pubbliche amministrazioni hanno il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso”*.

Infatti, a fronte della formulazione da parte del privato di una specifica richiesta volta ad ottenere un provvedimento espresso che definisca il procedimento grava sull'amministrazione un obbligo di provvedere, il cui inadempimento legittima il ricorso allo speciale rimedio giurisdizionale di cui agli artt. 31 e 117 c.p.a.. Inoltre, l'obbligo di provvedere sussiste in tutte le fattispecie nelle quali ragioni di giustizia e di equità impongono all'Amministrazione l'adozione di un provvedimento e, quindi, tutte le 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 dell'Amministrazione pubblica (cfr. CGA 5 ottobre 2023, n. 646)

In base all'art. 7 comma 1 bis del RD 1775 del 1933, le domande relative sia alle grandi sia alle piccole derivazioni *“sono altresì trasmesse alle Autorità di bacino territorialmente competenti che, entro il termine perentorio di quaranta giorni dalla data di ricezione ove si tratti di domande relative a piccole derivazioni, comunicano il proprio parere vincolante al competente Ufficio Istruttore in ordine alla compatibilità della utilizzazione con le previsioni del Piano di tutela, ai fini del controllo sull'equilibrio del bilancio idrico o idrologico, anche in attesa di approvazione del Piano anzidetto”*.

Il parere vincolante dell'Autorità di bacino intervenuto il 9 maggio 2025 abilita la parte ricorrente all'immediata impugnazione dello stesso, se ritenuto ostativo al rilascio della concessione, ma non rende di per sé improcedibile il presente giudizio, potendo la stessa parte ricorrente attendere il provvedimento finale della Provincia; peraltro, nel caso di specie, il parere espresso dall'Autorità di bacino non risulta del tutto ostativo all'ulteriore corso del procedimento.

Infatti, la Autorità di bacino ha qualificato la diffida del 2024 come domanda di nuova concessione (tale aspetto, contestato dalla Provincia, non è oggetto del presente giudizio in cui non è impugnato detto parere), affermando che la concessione *“sulla base di quanto disposto dal DPGR n. 575 del 21/12/2023 e delle variate condizioni di vincolo sopra richiamate...non sarebbe più assoggettabile alle verifiche di interferenza già previste dai precedenti dispositivi regionali e prescritti nell'art. 47 comma 2 lett. b delle Norme Tecniche Attuative del Piano di Tutela Regionale della Puglia”*; ne ha però



indicato l'improcedibilità, in quanto non presentata secondo quanto previsto dalla Deliberazione Regionale n. 131 del 1° febbraio 2020 ("*Approvazione delle modalità di informatizzazione dei procedimenti riguardanti le derivazioni di acqua pubblica: piattaforma on-line Procedimenti Derivazioni Idriche*"), dal successivo Atto Dirigenziale n. 95 del 27 aprile 2020 della Sezione risorse idriche della Regione Puglia (con cui è stato approvato il manuale d'uso della piattaforma telematica), nonché dalla comunicazione del 27 aprile 2020 della Sezione risorse idriche della Regione Puglia, per cui tutte le nuove richieste di concessione per la derivazione di acque sotterranee pervenute dopo la data del primo giugno 2020, di entrata in esercizio della predetta piattaforma, se presentate in modo difforme dalle procedure telematiche sopra citate, non possono essere considerate procedibili dalle Amministrazioni competenti. Ha inoltre ritenuto la nuova istanza di concessione carente degli elaborati tecnici di cui all' Allegato I della L.R. n. 18/ 1999, "*come aggiornati in base al variato contesto normativo e alle attuali esigenze di approvigionamento idrico del proponente, ritenuti necessari per la procedibilità dell'istanza*". Si tratta di profili attinenti non al merito della domanda ma ai suoi requisiti formali, di cui la Provincia dovrà tenere conto nel provvedimento finale o comunque nella fase finale del procedimento di sua competenza, anche tramite eventuale richiesta di integrazione documentale o di regolarizzazione della domanda.

Il ricorso per il silenzio è quindi fondato e deve essere accolto, con accertamento dell'obbligo della Provincia di concludere il procedimento con un provvedimento espresso nel termine di 90 giorni dalla comunicazione e/o



notificazione della presente sentenza, salva la possibilità per la parte ricorrente di richiedere a questo Tribunale Superiore, in caso di ulteriore inadempimento, la nomina del Commissario ad acta, ai sensi dell'art. 117 comma 3 c.p.a..

In considerazione della particolarità della vicenda le spese del presente giudizio possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche accoglie il ricorso e per l'effetto ordina all'Amministrazione provinciale di provvedere nel termine di cui in motivazione.

Spese compensate.

Così deciso in Roma, dal Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, nella camera di consiglio del giorno 25 giugno 2025.

IL RELATORE

Cecilia Altavista

IL PRESIDENTE

Antonio Pietro M. Lamorgese

