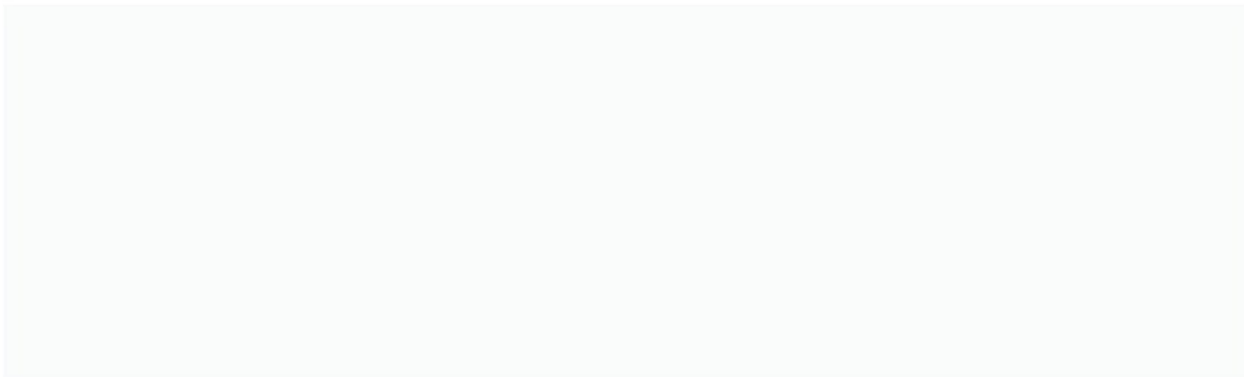




REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche riunito in camera di consiglio nelle persone dei Sigg.ri:



ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa in sede di legittimità iscritta al n. 195 del Registro Generale dell'anno 2023, proposta

da



Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 26 marzo 2025, il Cons. Giorgio Manca e uditi per le parti gli avvocati come dal verbale di udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. – Con il ricorso in trattazione, il Comune di San Martino Buon Albergo chiede l'annullamento del decreto 12 luglio 2023, n. 260, con il quale la Regione Veneto ha disposto la proroga, ai sensi dell'art. 13, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, del termine della dichiarazione della pubblica utilità indifferibilità ed urgenza della costruzione ed esercizio di una centralina idroelettrica sul fiume Fabbio, in Comune di San Martino B.A. (VR), loc. Ferrazze, di cui all'autorizzazione unica ex art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, rilasciata alla società Eredi Campedelli Osvaldo s.a.s. di Campedelli Francesco e C.

Il Comune riferisce che con sentenza depositata il 22 dicembre 2021, n. 207, il TSAP ha respinto il ricorso promosso dalla società Eredi Campedelli con riferimento al rilascio dell'autorizzazione unica di cui all'art. 12 del d.lgs. 387/2003 e della dichiarazione di pubblica utilità.

Successivamente, con nota del 15 giugno 2023, la società Eredi Campedelli ha richiesto, ai sensi dell'art. 13, comma 5, del D.P.R. n. 327 del 2001, la proroga di quattro anni della dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza per la realizzazione dell'impianto idroelettrico in argomento. La domanda di proroga è stata quindi accolta con il decreto regionale del 12 luglio 2023, qui impugnato, per il periodo di 4 anni, con decorrenza dal 18 luglio 2023.

2. - Il ricorso è affidato ai seguenti motivi:

I) con il primo motivo, il Comune deduce l'illegittimità del provvedimento di proroga per la violazione dell'art. 13, comma 5, del D.P.R. n. 327 del 2001, perché non sussisterebbero nel caso di specie le condizioni di forza maggiore o delle altre giustificate ragioni che sole potrebbero supportare la ritenuta possibilità di procedere alla proroga del termine di validità della dichiarazione di pubblica utilità delle opere necessarie alla realizzazione dell'impianto;

II) con il secondo motivo, il ricorrente lamenta la violazione sotto altro profilo del citato art. 13, comma 5, perché la Regione Veneto, a fronte dell'istanza di proroga in questione, avrebbe dovuto condurre una nuova completa istruttoria in ordine agli aspetti sostanziali e formali, con le stesse modalità che si applicano per le nuove autorizzazioni, verificando in particolare la compatibilità dell'impianto con le mutate condizioni climatiche che nel 2022 hanno portato allo stato di crisi idrica in tutta la Regione;

III) con il terzo motivo, il ricorrente denuncia la violazione dell'art. 6 del d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28, e dell'art. 12, del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, e per incompetenza, sostenendo che data la



scarsità di risorse idrica l'impianto in questione non potrebbe avere potenza superiore ai 100 kW, e dunque i provvedimenti impugnati sarebbero viziati per incompetenza, dal momento che il rilascio dell'autorizzazione degli impianti con potenza inferiore ai 100 kW è compito del Comune;

IV) con il quarto motivo, lamenta la carenza d'istruttoria derivante dalla mancata verifica dell'esattezza della dichiarazione della proponente in ordine all'insussistenza di variazioni di strumenti urbanistici o piani o provvedimenti di tutela dei beni culturali o del paesaggio, ai sensi del codice dei beni culturali di cui al d.lgs. 42 del 2004, in contrasto con il progetto idroelettrico, con particolare riguardo all'approvazione del Piano di gestione del rischio alluvioni (PGRA), approvato con D.P.C.M. del 1 dicembre 2022, in cui l'area di intervento è classificata con pericolosità media P2 e rischio medio R2;

V) con il quinto motivo, il Comune deduce l'inadeguatezza delle controdeduzioni agli apporti partecipativi pervenuti dal signor Zumerle, dalle associazioni di tutela ambientale e dallo stesso Comune, con conseguente carenza di motivazione del provvedimento di proroga;

VI) con il sesto motivo, viene dedotta la violazione di legge degli artt. 45 e 46 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, nei confronti del presupposto nulla osta prot. n. 13010-P del 27 aprile 2023 della Soprintendenza Archeologica, Belle Arti e Paesaggio per le Province di Verona, Rovigo e Vicenza, con il quale il progetto della società Eredi Campedelli è stato ritenuto compatibile con le prescrizioni contenute nel provvedimento di tutela «indiretta» (di cui al D.M. dell'1 luglio 2019) apposto nei confronti della villa de La Musella.

Secondo il Comune, le prescrizioni di tutela indiretta consentono la realizzazione di nuovi interventi solo nel caso in cui questi siano «di limitate dimensioni e in posizione di scarsa visibilità da via pubblica»; mentre il progetto della *Eredi Campedelli* prevede volumi che non potrebbero essere ritenuti modesti o di limitate dimensioni (posto che il progetto prevederebbe un volume complessivo di 315 metri cubi da costruire in cemento, oltre a innalzare il salto d'acqua con opere impattanti rispetto all'attuale stato dei luoghi, con la realizzazione di un canale in cemento come sfogo delle acque e riduzione della sezione del corso d'acqua).

3. - Resiste in giudizio la società Eredi Campedelli Osvaldo s.a.s. di Campedelli Francesco e C., la quale propone ricorso incidentale per l'annullamento del predetto decreto di proroga n. 260 del 12 luglio 2023, nella sola parte in cui *“non ha accolto le ragioni di proroga poste alla base della richiesta acquisita dalla Regione con nota prot. 322349 del 15/6/2023”*, avendo invece stabilito *“in un anno dall'entrata in vigore del presente provvedimento il termine di inizio lavori, e di mantenere il termine di conclusione dei lavori al 15/05/2029 per esigenze di completamento dei lavori in tempi congrui e non oltremodo differiti”*.

4. - Si è costituita in giudizio anche la Regione Veneto, eccependo preliminarmente l'inammissibilità



del ricorso principale in quanto strumentale a rimettere in discussione l'originaria autorizzazione unica alla realizzazione dell'intervento, che tuttavia non è stata contestata dal Comune in sede di conferenza di servizi, né il Comune l'ha impugnata in sede giurisdizionale. In ogni caso le censure sarebbero inammissibili anche perché dirette a contestare il merito delle valutazioni dell'amministrazione.

Nel merito, conclude chiedendo il rigetto del ricorso principale e del ricorso incidentale.

5. - Con memoria di stile si sono costituiti anche il Ministero della cultura e la Soprintendenza archeologica, belle arti e paesaggio delle provincie di Verona, Rovigo e Vicenza.

6. - All'udienza del 26 marzo 2025, la causa è stata trattenuta in decisione.

7. - Si può prescindere dalle eccezioni di rito sollevate da parte resistente, stante l'infondatezza nel merito del ricorso principale.

8. - I motivi del ricorso principale si prestano a una trattazione congiunta, essendo incentrati sull'unica questione della legittimità della proroga del termine della dichiarazione di pubblica utilità e urgenza dell'opera.

9. - L'art. 13, comma 5, del testo unico in materia di espropriazione (d.P.R. n. 327 del 2001) stabilisce che «[l]'autorità che ha dichiarato la pubblica utilità dell'opera può disporre proroghe dei termini previsti dai commi 3 e 4 per casi di forza maggiore o per altre giustificate ragioni. Le proroghe possono essere disposte, anche d'ufficio, prima della scadenza del termine e per un periodo di tempo complessivo non superiore a quattro anni». La decisione di prorogare gli effetti della dichiarazione di p.u. è lasciata alla discrezionalità dell'autorità amministrativa competente, sostanzialmente imponendo (attraverso il riferimento generico alle «altre giustificate ragioni») una congrua motivazione, che può essere basata anche su eventi non imprevedibili.

In tal senso è indirizzata la giurisprudenza del Consiglio di Stato, secondo cui «L'art. 13 comma 5, d.P.R. 8 agosto 2001 n. 327, di approvazione del t.u. delle espropriazioni, consente all'Autorità, che ha dichiarato la pubblica utilità dell'opera, di disporre la proroga dei termini per l'emanazione del decreto di esproprio, prima della loro scadenza e per un periodo non superiore a due anni [quattro, a seguito dell'art. 13-bis del decreto-legge n. 17 del 2022, come convertito dalla legge n. 34 del 2022], nei "casi di forza maggiore" e di "altre comprovate ragioni"; peraltro, per quanto riguarda i casi di forza maggiore, gli stessi devono quantomeno presentare la caratteristica di essere indipendenti dalla volontà dell'espropriante e, comunque, da questi non prevedibili, secondo criteri di ordinaria diligenza mentre, per quanto riguarda le "comprovate ragioni", le stesse devono risultare da idonea motivazione giustificatrice della disposta proroga, ma non devono essere rappresentate necessariamente da ipotesi imprevedibili, ben potendo esse consistere in complessità e/o ritardi del procedimento espropriativo, dipendenti dalla pluralità degli espropriandi e dalla natura dell'opera»



(cfr. Consiglio di Stato sezione quarta, 11 aprile 2014, n. 1750).

9.1. - Nel caso di specie la motivazione del provvedimento di proroga è del tutto adeguata, essendo giustificata essenzialmente dalle lungaggini e dai vari passaggi procedurali che si son succeduti a seguito del rilascio dell'autorizzazione unica per la realizzazione dell'impianto idroelettrico (come si evince anche dalla sentenza 22 dicembre 2021, n. 207, con il quale il Tribunale superiore ha definito i ricorsi proposti sia dalla società che dal Comune).

9.2. - In particolare la proroga è stata concessa sull'assunto che il mancato inizio dei lavori sia giustificato da una pluralità di cause, tra le quali il fatto che gli atti del progetto necessari per predisporre le procedure espropriative siano pervenuti, all'Unità Operativa Espropri della Provincia di Verona con 9 mesi di ritardo; che la direzione "Difesa del Suolo" ha sospeso per 273 giorni l'efficacia del titolo autorizzativo a causa della richiesta della Soprintendenza di acquisire – prima dell'inizio dei lavori - il nulla osta ai sensi degli articoli 21 e 45 del Codice dei beni culturali di cui al d.lgs n. 42 del 2004; che il predetto nulla osta è stato infine rilasciato dalla Soprintendenza con atto del 27 aprile 2023 n. 13010, sicché è solo a far tempo da tale data che la società ha ottenuto le autorizzazioni necessarie per poter avviare i lavori.

9.3. - Peraltro, come si è già osservato, la norma di cui all'art. 13, comma 5, del D.P.R. n. 327 del 2001, non richiede che le ragioni della proroga siano riconducibili a eventi imprevedibili e non circoscrive a ipotesi tassative i motivi per i quali l'autorità amministrativa può concederla.

9.4. – Pertanto, le censure sono infondate sotto tutti i profili dedotti.

10. - Sono infondate anche le censure che sollevano vizi procedurali.

10.1. - Va osservato, anzitutto, che l'atto di proroga dei termini di efficacia della dichiarazione di p.u., se effettuato – come nella specie – prima della scadenza del termine originariamente fissato, non comporta l'adozione di un nuovo provvedimento dichiarativo della p.u.; e quindi non configura il rinnovo o la riapertura dell'intero procedimento amministrativo. Il procedimento avviato dall'istanza presentata dall'interessato ha per oggetto unicamente la decisione sulla proroga degli effetti della dichiarazione di p.u., con la conseguenza che anche gli apporti partecipativi degli interessati possono essere presi in considerazione solo in questi limiti, in conformità alla regola generale che impone una relazione di pertinenza tra l'oggetto del procedimento e le memorie e documenti presentati dai partecipanti (arg. art. 10, primo comma, lett. b), della legge n. 241 del 1990: le parti del procedimento hanno diritto «di presentare memorie scritte e documenti, che l'amministrazione ha l'obbligo di valutare ove siano pertinenti all'oggetto del procedimento»).

10.2. - Per cui sono infondate le censure di difetto di istruttoria e di motivazione, che tendono sostanzialmente a rimettere in discussione i presupposti dell'autorizzazione unica a suo tempo rilasciata alla società, che il Comune avrebbe dovuto sollevare impugnando tempestivamente



l'autorizzazione unica nonché il provvedimento dichiarativo della pubblica utilità dei lavori (oggetto del decreto di proroga qui impugnato).

11. - È infondata anche la dedotta violazione dell'art. 10-*bis* della legge n. 241 del 1990, considerato che le osservazioni procedurali presentate dal controinteressato (sig. Carlo Zumerle) sono state prese in esame (cfr. p. 4 del provvedimento impugnato) e confutate con adeguata motivazione (si tenga conto che non sussiste un obbligo dell'amministrazione procedente di esaminare analiticamente le singole argomentazioni dei partecipanti al procedimento, purché dall'impostazione del provvedimento si ricavi chiaramente la reiezione delle osservazioni del privato e non si tratti di una motivazione apparente o di mere formule di stile: *ex multis* Consiglio di Stato, Sezione seconda, 21 luglio 2023, n. 7158).

12. - Anche il rilascio del nulla-osta sul vincolo storico-artistico e per la tutela indiretta dei beni culturali (articoli 21 e 45 del Codice dei beni culturali), pur se avvenuto con nota della Soprintendenza datata 27 aprile 2023, successiva al rilascio dell'autorizzazione unica (che pertanto è stata integrata col nulla osta favorevole), non comporta il rinnovo dell'intero procedimento dichiarativo della p.u., posto che la valutazione resa dalla Soprintendenza ha riguardato unicamente il tema della tutela dei beni storico-artistici e in particolare la valutazione della compatibilità dell'opera con il vincolo monumentale della Villa Musella (peraltro introdotto successivamente al rilascio dell'autorizzazione unica), estraneo all'oggetto del procedimento di proroga di cui trattasi.

12.1. - Né il rilascio, pur se tardivo, del nulla osta da parte della Soprintendenza legittima una sorta di riapertura del termine per impugnare l'autorizzazione unica da parte del Comune, ormai inoppugnabile per la mancata proposizione nei termini dell'azione di annullamento (come accertato dalla sentenza T.s.a.p. n. 207/2021, al punto 10.2.).

12.2. - Per completezza, va anche sottolineato che le questioni sollevate dal Comune ricorrente nei confronti dell'autorizzazione finiscono col riguardare il merito delle valutazioni tecniche riservate alla Soprintendenza ai sensi dell'art. 45 del Codice dei beni culturali, con la finalità di sostituirle con quelle ritenute dall'amministrazione comunale come maggiormente conformi ai dettami del vincolo indiretto di tutela del complesso de La Musella.

L'autorità preposta alla tutela del vincolo ha rilasciato il nulla osta sulla scorta della documentazione progettuale (richiamata in motivazione per gli aspetti ritenuti rilevanti per la tutela del vincolo indiretto), nella considerazione conclusiva secondo cui *«le caratteristiche delle opere [...] (con riferimento ai soli lavori che comportano la modifica di parti esterne dell'immobile come desumibili dalla documentazione pervenuta), non danneggiano la luce, la prospettiva e comunque non alterano le condizioni di ambiente e decoro del complesso monumentale costituito dalla Tenuta Musella»*.

12.3. - A fronte di tali apprezzamenti, le deduzioni svolte dal ricorrente (secondo cui non



risponderebbe al vero che le caratteristiche e la conformazione delle nuove opere non inciderebbero sulle condizioni di tutela della villa veneta in questione) appaiono inammissibili sia per la loro genericità, sia perché sostitutive di valutazioni riservate all'amministrazione (secondo la costante giurisprudenza del Consiglio di Stato, *«il giudizio affidato all'organo ministeriale è connotato da un'ampia discrezionalità tecnico-valutativa, poiché implica l'applicazione di cognizioni tecniche specialistiche proprie di settori scientifici disciplinari della storia, dell'arte e dell'architettura, caratterizzati da ampi margini di opinabilità. L'apprezzamento compiuto dall'Amministrazione preposta alla tutela è quindi sindacabile, in sede giudiziale, esclusivamente sotto i profili della logicità, coerenza e completezza della valutazione nonché sotto il profilo dell'adeguata motivazione, considerati anche per l'aspetto concernente la correttezza del criterio tecnico e del procedimento applicativo prescelto, ma fermo restando il limite della relatività delle valutazioni scientifiche, sicché, in sede di giurisdizione di legittimità, può essere censurata la sola valutazione che si ponga al di fuori dell'ambito di opinabilità, affinché il sindacato giudiziale non divenga sostitutivo di quello dell'amministrazione [...] attraverso la sovrapposizione di una valutazione alternativa, parimenti opinabile»* (in termini, per tutte, Consiglio di Stato, Sezione sesta, 23 luglio 2018, n. 4466).

13. - Anche il richiamo ai contenuti del nuovo piano di gestione del rischio alluvioni non giova al Comune ricorrente, sia perché ciò comporterebbe – come detto – dover intervenire in autotutela sull'autorizzazione unica già rilasciata (autotutela discrezionalmente attivabile dall'amministrazione, la quale non ha l'obbligo di pronunciarsi sulla eventuale istanza del privato essendo l'esercizio dei poteri amministrativi di secondo grado tipicamente connotati da ampia discrezionalità amministrativa: giurisprudenza pacifica del Consiglio di Stato: per tutte si veda Consiglio di Stato, Sezione quarta, 21 maggio 2024); sia perché – come esattamente osservato dalla Regione – all'epoca del rilascio dell'autorizzazione unica (datata 13 giugno 2017) era stato valutato, per l'area interessata dal progetto, un rischio idrogeologico (P4) addirittura più elevato di quello previsto dal nuovo piano (in cui l'area interessata è classificata P2).

14. - Alla luce delle considerazioni che precedono, rimane assorbito il terzo motivo (con il quale il ricorrente deduce il vizio di incompetenza della regione argomentando dall'assunto che l'impianto non potrebbe avere potenza superiore ai 100 kW, il rilascio dell'autorizzazione degli impianti spetterebbe al Comune), il quale presuppone il rinnovo del procedimento per il rilascio dell'autorizzazione unica ex art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, soluzione qui esclusa.

15. - Il ricorso principale, in conclusione, va integralmente rigettato.

16. - Il ricorso incidentale proposto dalla società Eredi Campedelli, espressamente condizionato all'accoglimento del ricorso principale, è conseguentemente improcedibile per il difetto sopravvenuto di interesse.



17. - La disciplina delle spese segue la regola della soccombenza nei rapporti tra parte ricorrente e le resistenti Regione Veneto e società Eredi Campedelli. Vanno compensate tra ricorrente, Ministero della cultura e Soprintendenza, considerata l'assenza di attività difensiva da parte delle amministrazioni statali.

P.Q.M.

Il Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, decidendo sul ricorso come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Dichiara improcedibile il ricorso incidentale proposto da Eredi Campedelli Osvaldo s.a.s. di Campedelli Francesco e C.

Condanna il Comune ricorrente principale al pagamento delle spese giudiziali in favore della Regione Veneto e della Eredi Campedelli Osvaldo s.a.s. di Campedelli Francesco e C., che liquida in euro 3.000,00 (tremila/00), oltre accessori di legge, per ciascuna parte resistente.

Compensa le spese di lite nei confronti di Ministero della Cultura e Soprintendenza archeologica, belle arti e paesaggio delle provincie di Verona, Rovigo e Vicenza.

Così deciso nella camera di consiglio del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, in data 26 marzo 2025.

IL RELATORE

Giorgio Manca

IL PRESIDENTE

Antonio M. Pietro Lamorgese

