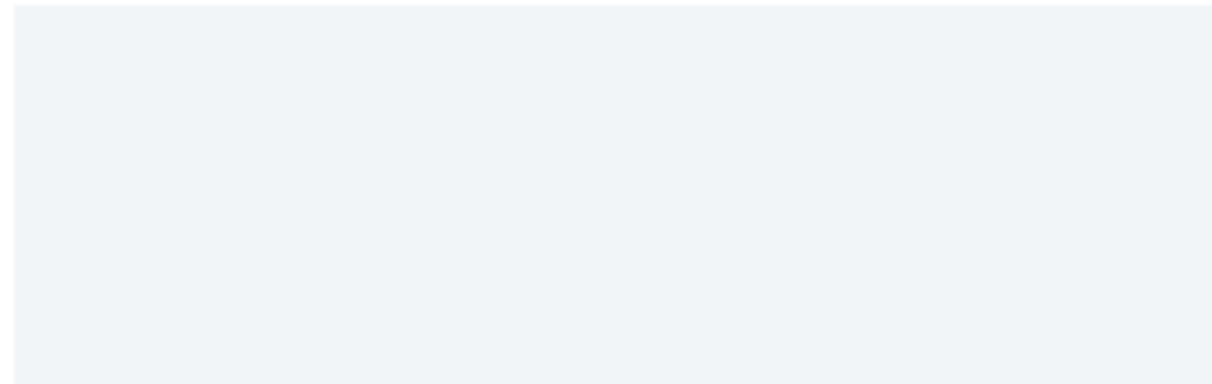




REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

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. 137 del Registro Generale dell'anno 2023, proposta
da



per l'annullamento

del decreto 27 marzo 2023, n. 4323, dell'Assessore della Provincia Autonoma di Bolzano, con cui è stata respinta la domanda di derivazione d'acqua dal Rio di Sopramonte n. GD/10222, nonché degli allegati pareri negativi della conferenza dei servizi del 25.5.2022 (parere positivo con prescrizioni e richiesta di integrazione documentale), del 24.10.2022 (parere negativo) e del 22.2.2023 (confermativo di quello del 24.10.2022).

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Provincia Autonoma di Bolzano;



Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del 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, Robert Steindl chiede l'annullamento del decreto con il quale la Provincia Autonoma di Bolzano ha rigettato la sua istanza, datata 21 ottobre 2020, volta a ottenere il rilascio della concessione di derivazione d'acqua dal Rio di Sopramonte, nel Comune di Val di Vizze, per uso idroelettrico. Il diniego è essenzialmente basato sulle motivazioni dei pareri negativi resi dalla conferenza di servizi convocata per la valutazione del progetto per la derivazione, di cui alla nota del 24 ottobre 2022 (n. 839982) e al parere del 22 febbraio 2023. Nei pareri negativi sono state evidenziate diverse criticità del progetto, e in particolare è stato rilevato come l'esecuzione dei lavori comporti necessariamente la realizzazione di una strada d'accesso all'area della presa d'acqua, con utilizzo di macchinari adeguati, trasporto in loco di massi ciclopici, trasporto di materiale di scavo, profili ritenuti incompatibili con il paesaggio e con il contesto ambientale sia perché *«il sito è “vicino” alla strada del Passo Vizze»*, sia perché esso è *«ricompreso [...] nella zona di particolare tutela del piano paesaggistico del Comune di Val di Vizze. Anche la realizzazione di una strada di accesso “temporanea” rappresenta un intervento drastico ed invasivo nell'incontaminato paesaggio alpino, oltre a comportare considerevoli difficoltà idrogeologiche»*.

2. - Il ricorso è affidato ai seguenti motivi:

I) Con il primo motivo, il ricorrente deduce l'illegittimità dei provvedimenti impugnati per la violazione dell'art. 2, comma 8, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 2 del 2015, che fissa il termine massimo per la conclusione del procedimento in 330 giorni.

Secondo il ricorrente, al momento dell'adozione del provvedimento di diniego, tale termine era ormai decorso. Pertanto, la domanda di derivazione idroelettrica dovrebbe intendersi positivamente assentita per decorrenza del termine procedimentale, essendo stato in ogni caso integrato, stante il decorso di detto termine, il silenzio assenso.

II) Con il secondo motivo, fermo quanto sopra dedotto, il ricorrente lamenta l'illegittimità del diniego in quanto adottato a seguito di una illegittima “riapertura” dei termini per la conclusione del procedimento concessorio, del tutto incomprensibile posto che il procedimento sarebbe stato concluso a seguito del rilascio del parere reso dalla Conferenza dei Servizi riunitasi nella seduta del 9.2.2022, positivo con numerose prescrizioni (43), peraltro non incidenti sulla progettazione (tranne la prescrizione n. 8: *“la ripartizione forestale si riserva, se è necessario, di prescrivere ulteriori misure a tutela del patrimonio ittico”*) ma solo sull'esecuzione.



L'Ufficio gestione sostenibile delle risorse idriche avrebbe invece estrapolato alcune prescrizioni del richiamato parere positivo della Conferenza dei Servizi in materia ambientale, e più precisamente le prescrizioni nn. 22, 25, 33, 34 e 37, e in relazione a dette prescrizioni, di propria autonoma iniziativa, avrebbe chiesto al ricorrente integrazioni documentali relative al progetto e riconvocato la conferenza di servizi per una ulteriore valutazione del progetto.

Ne discenderebbe anche il vizio di competenza, posto che l'Ufficio in questione non avrebbe alcuna competenza autonoma e fuori dalla sede della Conferenza dei Servizi, che aveva ormai dato parere positivo, per chiedere integrazioni documentali che sottendono la (ri)valutazione del progetto, di esclusiva pertinenza della conferenza dei servizi.

Altresì, sarebbe stata integrata anche la violazione dell'art. 8, comma 5, della legge provinciale n. 2 del 2015 (*«I richiedenti e i comuni interessati vengono invitati alla seduta della Conferenza dei servizi e sentiti in merito»*), per non aver consentito al ricorrente la partecipazione alle conferenze dei servizi.

III) Con il terzo motivo, il ricorrente deduce eccesso di potere per difetto di istruttoria, illogicità grave e manifesta, perplessità e contraddittorietà, sull'assunto che le motivazioni del parere negativo della conferenza dei servizi in materia ambientale del 24 ottobre 2022, poi richiamate nel parere del 22 febbraio 2023 e infine fatte proprie nel provvedimento di diniego, sarebbero del tutto illogiche e contraddittorie sia rispetto a quanto rilevato dalla stessa conferenza dei servizi nel precedente parere positivo del 9 febbraio 2022, sia rispetto all'effettivo stato dei luoghi come rappresentato nei progetti allegati alla domanda di concessione e nella documentazione acquisita nel corso dell'iter procedimentale. Al riguardo, l'analisi del ricorrente si diffonde nell'esame dettagliato delle ragioni che secondo la Provincia giustificerebbero il diniego. Rinvia, altresì, alla relazione tecnica di parte con cui ritiene di aver efficacemente contestato i singoli punti del parere negativo della conferenza dei servizi del 24 ottobre 2022.

3. - Resiste in giudizio la Provincia di Bolzano, che preliminarmente eccepisce la tardività del ricorso in quanto il ricorrente avrebbe dovuto impugnare tempestivamente il provvedimento conclusivo della conferenza dei servizi del 24 ottobre 2022 (conosciuto dal ricorrente in data 7 novembre 2022). Nel merito, conclude per il rigetto.

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

5. - L'eccezione di rito è infondata sia per ragioni di carattere generale, dato che secondo la norma di cui all'art. 14-ter, comma 7 e all'art. 14-quater, comma 1, della legge n. 241 del 1990, la determinazione conclusiva del procedimento, impugnabile, non coincide col verbale conclusivo della conferenza ma è adottata dall'amministrazione procedente sulla base delle posizioni prevalenti espresse in conferenza dei servizi. Nel caso di specie, la determinazione conclusiva del procedimento



è stata adottata con il decreto 27 marzo 2023, n. 4323, dell'Assessore preposto all'Ufficio Gestione sostenibile delle risorse idriche della Provincia Autonoma di Bolzano, tempestivamente impugnato col ricorso in epigrafe.

Peraltro, va ulteriormente osservato che la stessa Provincia di Bolzano ha considerato il parere negativo formulato dalla conferenza dei servizi del 24 ottobre 2022 non come provvedimento conclusivo ma come atto infraprocedimentale, qualificandolo come preavviso di rigetto comunicato al ricorrente ai sensi dell'art. 10-*bis* della legge n. 241 del 1990, in base al quale sono state acquisite le osservazioni del ricorrente sui motivi ostativi al rilascio della concessione (cfr. il citato decreto assessorile, alla p. 3).

6. - Passando ai motivi del ricorso, il primo è infondato.

6.1. - In termini generali, è noto che il decorso del termine per la conclusione del procedimento non comporta l'estinzione del potere amministrativo, ma conduce a una situazione di inadempimento dell'amministrazione che l'interessato può contestare, sotto il profilo giurisdizionale, con lo strumento processuale dell'azione proponibile ai sensi dell'art. 31 e 117 del codice del processo amministrativo, per l'accertamento dell'obbligo di provvedere ed eventualmente (nei limiti di cui all'art. 31, comma 3) della fondatezza della pretesa.

6.2. - La tesi del ricorrente non può essere accolta nemmeno nella parte in cui riconduce la fattispecie in questione all'istituto generale del silenzio-assenso, che tuttavia - secondo la pacifica giurisprudenza del Consiglio di Stato (per tutte cfr. Sezione settima, 4 aprile 2024, n. 3071) - non è generalmente applicabile alle concessioni demaniali (salva la previsione di una norma espressa che qualifichi il decorso del termine, insieme ad altri elementi, come silenzio-assenso; norma che il ricorrente non indica).

7. - Anche il secondo motivo (con il quale il ricorrente deduce l'incompetenza dell'Ufficio gestione sostenibile delle risorse idriche in ordine alla richiesta di integrazione documentale e di riconvocazione della conferenza di servizi) è infondato.

7.1. - La richiesta in questione si qualifica come atto appartenente alla fase istruttoria del procedimento, per la quale valgono i principi ricavabili dall'art. 6 della legge n. 241 del 1990, che consentono al responsabile del procedimento di procedere, anche d'ufficio, all'accertamento dei fatti rilevanti per l'emanazione del provvedimento finale e, in particolare, alla acquisizione o esibizione di documenti, atti o qualsiasi altro incumbente istruttorio (accertamento tecnico o ispezione) che ritenga necessario per l'accertamento dei fatti procedurali.

L'eventualità che il procedimento amministrativo si svolga attraverso il modulo della conferenza di servizi non implica il venir dei fondamentali principi enunciati, né tantomeno conduce alla prospettazione di vizi di competenza.



7.2. - Nella fattispecie, inoltre, la richiesta di integrazioni documentali era ampiamente giustificata dalle numerose prescrizioni (43) con le quali la conferenza di servizi, all'esito della riunione del 9 febbraio 2022, aveva reso il parere positivo sul progetto del ricorrente.

Pertanto, pur non formulando una espressa richiesta di integrazione del progetto, le prescrizioni alle quali la conferenza ha condizionato il parere positivo giustificano la decisione del direttore dell'Ufficio gestione risorse idriche di acquisire ulteriori elementi istruttori da sottoporre alla valutazione della medesima conferenza.

7.3. - Né corrisponde al vero che dette prescrizioni riguardassero la sola fase della esecuzione dei lavori, e non la progettazione; oltre alla prescrizione n. 8 (*«la ripartizione forestale si riserva, se è necessario, di prescrivere ulteriori misure a tutela del patrimonio ittico»*), anche altre prescrizioni incidevano sulla progettazione: si possono richiamare le prescrizioni n. 33 (*«Una soluzione diversa deve essere proposta per la dotazione della quota fissa del DMV, poiché la soluzione proposta attraverso il foro nella paratoia di spurgo non è sicura contro l'intasamento»*), n. 34 (*«Per assicurare la corretta dotazione della parte variabile del deflusso residuo, l'area a monte della presa deve essere mantenuta libera da sedimenti mediante spurghi periodici. Un dispositivo corrispondente deve essere previsto»*) e n. 37 (previsione di dispositivi per la misurazione della quantità d'acqua).

Si osservi, inoltre, che al punto 42 delle prescrizioni il parere espressamente impone che le modifiche progettuali richieste ai punti 33, 34 e 37, sopra richiamati, *«devono essere ripresentate prima del rilascio della concessione alla conferenza dei servizi per l'approvazione»* (condizione che smentisce anche l'assunto del ricorrente secondo cui le integrazioni documentali al progetto non sarebbero state richieste dalla conferenza di servizi).

7.4. - Anche il secondo profilo del secondo motivo (circa la mancata convocazione del ricorrente alla conferenza di servizi) è infondato, posto che il ricorrente ha potuto svolgere le proprie osservazioni dopo la comunicazione dei motivi ostativi di cui alla nota del 28 ottobre 2022 (prot. n. 859573).

8. - Con il terzo motivo si contestano analiticamente (il motivo si sviluppa per oltre 15 pp. dell'atto di ricorso) le singole criticità del progetto che hanno indotto la conferenza di servizi a formulare il parere negativo.

8.1. - Occorre valutare, in primo luogo, l'ammissibilità delle censure che involgono le valutazioni tecniche effettuate dall'amministrazione in sede di conferenza di servizi.

8.2. - In linea di principio, è noto che la giurisprudenza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione ha costantemente affermato che l'ambito del sindacato del Tribunale superiore delle acque pubbliche, quando sia chiamato a pronunciarsi in unico grado sulla legittimità dei provvedimenti amministrativi impugnati, è limitato all'accertamento dei vizi possibili dello svolgimento della funzione pubblica, compresi quelli denotati dalle figure sintomatiche dell'eccesso di potere; esso attiene quindi alla



verifica della ragionevolezza e proporzionalità della scelta rispetto al fine e non si estende alle ragioni di merito, dovendosi arrestare dinanzi non solo alle ipotesi di scelte equivalenti ma anche a quelle meno attendibili, purché congruenti con il fine da raggiungere e con le esigenze da governare (in termini cfr. Cass., Sezioni unite, 8 luglio 2024, ord. n. 18643; Id., 29 aprile 2021, n. 11291). In tal senso è orientata anche la consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato in sede di giurisdizione di legittimità, che in linea generale limita il sindacato giurisdizionale sulle valutazioni tecniche riservate alla pubblica amministrazione alle sole ipotesi di manifesta illogicità, contraddittorietà o violazione dei criteri di ragionevolezza e proporzionalità cui pure deve ispirarsi la decisione tecnica dell'amministrazione, anche sotto il profilo della attendibilità del procedimento tecnico o scientifico utilizzato per risolvere le questioni tecniche; nonché, ai casi di difetto di istruttoria, difetto di motivazione o travisamento dei fatti rilevanti ai fini della decisione.

8.3. - In particolare è pertinente richiamare, nel caso di specie, l'indirizzo giurisprudenziale in materia di valutazione dei progetti sotto il profilo della qualità tecnica e della relativa assegnazione dei punteggi per l'aggiudicazione dei contratti pubblici con il metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa, secondo cui le valutazioni effettuate dalla commissione aggiudicatrice attraverso l'espressione di giudizi e l'attribuzione di punteggi, a fronte dei criteri valutativi previsti dal bando di gara, costituisce apprezzamento connotato da discrezionalità tecnica, non sindacabile se non nei casi sopra richiamati (*ex multis*: Consiglio di Stato, Sezione terza, 29 ottobre 2024, n. 8621; Id., Sezione terza, 6 ottobre 2023, n. 8721; Id., Sezione quinta, 18 marzo 2019, n. 1748; id., 14 gennaio 2019, n. 291), sottolineandosi come il giudizio amministrativo – pena la sua inevitabile esondazione dall'alveo della legittimità e l'indebita invasione della sfera di merito riservata all'amministrazione - non può giungere fino a una nuova attribuzione di punteggio o tradursi in valutazioni tecniche del progetto sostitutive di quelle rese dall'amministrazione (in specie quando, nel quadro di progetti caratterizzati da una particolare complessità tecnica, la critica si spinge fino a livelli molto analitici e di dettaglio). In queste ipotesi, al fine di evitare lo sconfinamento nel campo del merito, il giudizio amministrativo deve considerare esclusivamente l'assenza di profili evidenti di eccesso di potere che minino la legittimità della valutazione tecnico-discrezionale dell'amministrazione.

8.4. - Applicando al caso di specie i principi sopra richiamati, va rilevato come le doglianze del ricorrente, per un verso, non fanno emergere evidenti profili di eccesso di potere o di violazione dei principi fondamentali dell'azione amministrativa; e, per altro verso, si traducono in valutazioni e giudizi tecnici sostitutivi di quelli effettuati dall'amministrazione, che come tali non possono trovare ingresso in sede di giurisdizione di legittimità, per le ragioni già vedute.

9. - In conclusione, il ricorso va integralmente rigettato.

10. - Le spese giudiziali vanno compensate tra le parti, in ragione della complessità (anche sotto il



profilo tecnico) delle questioni esaminate.

P.Q.M.

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

Compensa tra le parti le spese del giudizio.

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

