

15365/22

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE SECONDA CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Lorenzo ORILIA - Presidente
Milena FALASCHI - Consigliere
Giuseppe DONGIACOMO - Consigliere
Federico ROLFI - Consigliere
Cesare TRAPUZZANO - Rel. Consigliere

R.G.N. 33868/19

Cron. 15365

Rep.

C.C. 16/3/2022

ha pronunciato la seguente

Sanzioni
amministrative

ORDINANZA

sul ricorso (iscritto al N.R.G. 33868/2019) proposto da:

CARESANA Giuseppe (C.F.: CRS GPP 42S04 F952W), in proprio e quale presidente dell'Associazione di Irrigazione Est Sesia - Consorzio di Irrigazione e Bonifica, e Associazione di IRRIGAZIONE EST SESIA - CONSORZIO DI IRRIGAZIONE E BONIFICA (C.F.: 80000210031), in persona del suo legale rappresentante *pro - tempore*, elettivamente domiciliati in Roma, via Antonio Gramsci n. 9, presso lo studio dell'Avv. Claudio Martino, che li rappresenta e difende unitamente all'Avv. Ignazio Pagani, giusta procura in calce al ricorso;

- ricorrenti -

contro

Provincia di NOVARA (C.F.: 80026850034), in persona del suo legale rappresentante *pro - tempore*, elettivamente domiciliata in Roma, Lungotevere Sanzio n. 1, presso lo studio dell'Avv. Alberto Romano, che la rappresenta e difende unitamente agli Avv.ti Carlo Emanuele Gallo e Edoardo Pozzi, giusta procura a margine del controricorso;

- controricorrente -

avverso la sentenza della Corte d'appello di Torino n. 284/2019, pubblicata il 16 aprile 2019;

crd
513
22

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 16 marzo 2022 dal Consigliere relatore dott. Cesare Trapuzzano;

lette le memorie depositate dalle parti ai sensi dell'art. 380-bis.1. c.p.c.

FATTI DI CAUSA

1.- Con ordinanza n. 28/2015, emessa il 31 marzo 2015, la Provincia di Novara ingiungeva, nei confronti di Caresana Giuseppe, in qualità di obbligato principale, e dell'Associazione di Irrigazione Est Sesia - Consorzio di Irrigazione e Bonifica, in qualità di obbligato solidale, il pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria per l'importo di euro 20.030,00, a seguito di contestazione, ad opera della Polizia provinciale di Novara, della violazione dell'art. 96 del d.lgs. n. 152/2006, fattispecie sanzionata ai sensi dell'art. 7, primo comma, della legge regionale Piemonte n. 3/2009, essendo stato accertato che l'Associazione aveva concesso alla Sarpom S.p.A. una derivazione d'acqua dal canale Naviglio Langosco ad uso industriale, benché fosse priva dell'originario titolo concessorio per tale uso.

2.- Con ricorso depositato il 7 maggio 2015 Caresana Giuseppe e l'Associazione di Irrigazione Est Sesia - Consorzio di Irrigazione e Bonifica proponevano opposizione contro tale ordinanza-ingiunzione, davanti al Tribunale di Novara.

La Provincia di Novara resisteva all'opposizione, chiedendo che l'ordinanza-ingiunzione fosse confermata.

Il Tribunale adito, con sentenza n. 344/2018 del 28 marzo 2018, accoglieva l'opposizione e annullava l'ordinanza-ingiunzione opposta, in applicazione del principio di irretroattività della legge sanzionatoria di cui all'art. 1 della legge n. 689/1981.

3.- Sul gravame proposto in via principale dalla Provincia di Novara e in via incidentale da Caresana Giuseppe e dall'Associazione di Irrigazione Est Sesia - Consorzio di Irrigazione e Bonifica, la Corte d'appello di

Torino, con la sentenza di cui in epigrafe, in riforma della sentenza di primo grado, riteneva legittima l'ordinanza-ingiunzione, modificandola limitatamente all'entità della sanzione dovuta, e per l'effetto condannava gli appellati al pagamento, in solido tra loro, della sanzione pecuniaria di euro 5.000,00.

A sostegno dell'adottata pronuncia la Corte di merito rilevava: a) che la Regione Piemonte, con nota pervenuta il 21 agosto 2012, comunicava di avere constatato che i consorzi di bonifica e irrigazione si avvalevano della facoltà di approvvigionare, con le acque concesse a scopo irriguo, varie attività industriali, senza che tali attività trovassero riscontro nel titolo originario di concessione; b) che nessuna valenza aveva la comunicazione inviata il 13 dicembre 1999 dai soggetti destinatari dell'ingiunzione al Ministero dei lavori pubblici e ai Provveditorati, ma non alla Provincia di Novara, volta ad ottenere una concessione in sanatoria; c) che solo con comunicazione del 23 agosto 2013 il Consorzio comunicava alla Provincia di Novara di avere concesso ad un terzo derivazioni d'acqua ad uso industriale per il raffreddamento di impianti con una potenzialità media annua di 771 mc/s; d) che, in conseguenza, era stata comminata la sanzione prevista al momento della constatazione della violazione di cui all'art. 7, primo comma, lett. f), della legge regionale n. 3/2009, per difformità delle autorizzazioni previste in ordine all'esercizio di una derivazione o di un'utilizzazione di acqua pubblica; e) che nel caso di specie la sanzione poteva essere contenuta in un importo di poco superiore al minimo edittale, in quanto la stessa Amministrazione, pur non escludendo l'elemento della colpa nella condotta sanzionata, aveva riconosciuto la buona fede del Consorzio.

4.- Avverso la sentenza d'appello hanno proposto ricorso per cassazione, articolato in due motivi, Caresana Giuseppe e l'Associazione di Irrigazione Est Sesia - Consorzio di Irrigazione e Bonifica. L'intimata Provincia di Novara ha resistito con controricorso.

5.- Le parti hanno presentato memorie ai sensi dell'art. 380-*bis*.1. c.p.c.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1.- Con il primo motivo i ricorrenti denunciano la violazione e falsa applicazione dell'art. 27, primo comma, della legge n. 36/1994, dell'art. 23 del d.lgs. n. 152/1999, dell'art. 96 del d.lgs. n. 152/2006, dell'art. 4, primo comma, della legge n. 689/1981, dell'art. 7 della legge regionale Piemonte n. 3/2009 nonché dell'art. 36 della legge regionale Piemonte n. 44/2000 e del d.lgs. n. 112/1998.

Sul punto, le parti istanti deducono che la pronuncia impugnata non avrebbe tenuto conto della circostanza che, alla data del 13 dicembre 1999, la Provincia non aveva alcuna competenza in materia e che viceversa l'unico soggetto competente era il Ministero dei lavori pubblici, cui era stata inoltrata l'istanza di concessione in sanatoria.

2.- Con il secondo motivo i ricorrenti prospettano la violazione degli artt. 3, 4 e 11 della legge n. 689/1981 e 6, dodicesimo comma, del d.lgs. n. 150/2011.

In particolare, ad avviso dei ricorrenti, la Corte di merito, nel momento in cui ha riconosciuto la buona fede del destinatario dell'ordinanza-ingiunzione, avrebbe dovuto escludere la responsabilità amministrativa, e non già provvedere alla riduzione del *quantum* della sanzione amministrativa irrogata.

3.- La prima censura è fondata per le ragioni che seguono.

3.1.- *In primis*, occorre osservare che la *ratio decidendi* della sentenza impugnata si fonda sul fatto che, al momento in cui l'infrazione è stata contestata, la competenza ad irrogare la sanzione spettava alla Provincia, cui non è stata indirizzata alcuna istanza di autorizzazione atta ad estendere anche all'uso industriale la concessione ad uso irriguo per l'utilizzazione dell'acqua del canale Naviglio Langosco.

La pronuncia della Corte d'appello di Torino ha altresì sostenuto che nessuna valenza avrebbe avuto la comunicazione del 1999, inoltrata dall'Associazione di Irrigazione Est Sesia – Consorzio di Irrigazione e Bonifica al Ministero dei lavori pubblici e ai Provveditorati, ma non alla Provincia, quanto alla proposizione della domanda di concessione in sanatoria.

3.2.- Tanto premesso, prima di affrontare il merito della doglianza, deve essere ricostruito sinteticamente il quadro normativo cui afferisce la fattispecie, secondo l'ordine cronologico delle leggi rilevanti che si sono succedute, alcune delle quali nelle more non sono più vigenti.

Con riferimento alla competenza all'epoca vigente, l'art. 7. del r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, che riporta il testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e sugli impianti elettrici, stabiliva che le domande per nuove concessioni e utilizzazioni, corredate dei progetti di massima delle opere da eseguire per la raccolta, regolazione, estrazione, derivazione, condotta, uso, restituzione e scolo delle acque, sono dirette al Ministro dei lavori pubblici e presentate all'Ufficio del Genio Civile alla cui circoscrizione appartengono le opere di presa.

Il ^{precedente} ~~successivo~~ art. 3 precisava che sulla domanda di riconoscimento si provvede, a spese dell'interessato nel caso di piccole derivazioni in merito alle quali non siano sorte opposizioni, con decreto dell'ingegnere capo dell'Ufficio del Genio civile alla cui circoscrizione appartengono le opere di presa. Negli altri casi, invece, si provvede con decreto del Ministro dei lavori pubblici, sentito il Consiglio Superiore.

Con riguardo agli usi delle acque irrigue e di bonifica, l'art. 27, primo comma, della legge 5 gennaio 1994, n. 36 (art. abrogato dal d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152), recante norme in materia di risorse idriche e di ecologia, prevedeva che i consorzi di bonifica ed irrigazione, nell'ambito delle competenze definite dalla legge, hanno facoltà di realizzare e gestire le reti a prevalente scopo irriguo, gli impianti per l'utilizzazione in agricoltura di acque reflue, gli acquedotti rurali e gli altri impianti

funzionali ai sistemi irrigui e di bonifica e, previa domanda alle competenti autorità, corredata dal progetto di massima delle opere da realizzare, hanno facoltà di utilizzare le acque fluenti nei canali e nei cavi consortili per usi che comportino la restituzione delle acque e siano compatibili con le successive utilizzazioni, ivi compresi la produzione di energia idroelettrica e l'approvvigionamento di imprese produttive. La norma aggiungeva che l'autorità competente deve esprimere entro sessanta giorni la propria determinazione, prevedendosi altrimenti una fattispecie di silenzio-assenso.

Quindi, l'art. 23, sesto comma, del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, provvedimento abrogato dal d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, significativamente prevedeva che, in pendenza del procedimento istruttorio della domanda di concessione in sanatoria, l'utilizzazione può proseguire, fermo restando l'obbligo del pagamento del canone per l'uso effettuato e il potere dell'autorità concedente di sospendere in qualsiasi momento l'utilizzazione, qualora in contrasto con i diritti di terzi o con il raggiungimento o il mantenimento degli obiettivi di qualità.

Solo con l'art. 36, secondo comma, della legge regionale Piemonte 26 aprile 2000, n. 44 - in ordine alla regolazione delle funzioni delle Province, in attuazione delle leggi statali di riferimento sul decentramento di funzioni amministrative fino ad allora di esclusiva competenza statale - la competenza a provvedere, tra l'altro, sulle autorizzazioni afferenti alla materia idrica transitava agli enti intermedi, avendo espressamente previsto tale norma che, in campo ambientale ed energetico, le Province provvedono al rilascio coordinato in un unico provvedimento dell'approvazione di progetti o delle autorizzazioni, nulla osta, concessioni o di altri atti di analoga natura per tutte le attività produttive e terziarie, nonché al relativo controllo integrato.

In ultimo, per quanto qui di interesse, l'art. 7 della legge regionale Piemonte 27 gennaio 2009, n. 3, norma applicata nel caso di specie a fondamento dell'infrazione contestata, regolando le sanzioni

amministrative in materia di uso sostenibile e tutela delle acque, individuava il seguente prospetto di sanzioni amministrative pecuniarie in caso di inosservanza delle disposizioni in materia di utilizzazione delle acque pubbliche:

a) da 50,00 euro a 250,00 euro in caso di uso domestico eccedente i quantitativi previsti, come definiti dai regolamenti regionali vigenti;

b) da 1.500,00 euro a 6.000,00 euro, in caso di violazione delle prescrizioni concernenti l'installazione e la manutenzione dei dispositivi per la misurazione delle portate e dei volumi, o l'obbligo di trasmissione dei risultati delle misurazioni;

c) da 2.000,00 euro a 20.000,00 euro per l'inosservanza totale o parziale, da parte del concessionario, dell'obbligo di rilascio a valle dell'opera di presa del deflusso minimo vitale;

d) da 2.500,00 euro a 10.000,00 euro per l'inosservanza delle prescrizioni sancite dal disciplinare di concessione, dalla licenza di attingimento o dall'autorizzazione alla ricerca di acque sotterranee;

e) da 3.000,00 euro a 10.000,00 euro in caso di inosservanza agli obblighi di ripristino dei luoghi e di rimozione delle opere della derivazione derivanti dalla cessazione dell'utenza;

f) da 3.000,00 euro a 20.000,00 euro in caso di costruzione o variazione delle opere di raccolta, regolazione, estrazione, derivazione, condotta, uso e restituzione dell'acqua in assenza o in difformità delle autorizzazioni previste;

g) da 3.000,00 euro a 30.000,00 euro, in caso di esercizio di una derivazione o di una utilizzazione di acqua pubblica senza un provvedimento autorizzativo, o concessorio dell'autorità concedente.

Nel caso in esame era fatta applicazione della sanzione stabilita dalla lett. f).

3.3. - Dal descritto plesso normativo si evince che, nel momento in cui è stata avanzata la domanda di concessione in sanatoria per l'estensione della derivazione d'acqua dal canale anche all'uso industriale



– ossia alla data del 13 dicembre 1999 –, la competenza a decidere spettava al Ministero dei lavori pubblici e, nel rispetto di tale criterio di competenza, l'istanza è stata effettivamente inoltrata all'organo deputato a provvedere.

È, per l'effetto, dirimente il rilievo in forza del quale, all'esito della presentazione di detta domanda di concessione in sanatoria, ai sensi del citato art. 23, sesto comma, del d.lgs. n. 152/1999 (precetto poi ripreso dall'art. 96 del d.lgs. n. 152/2006), in pendenza del procedimento istruttorio, era nelle facoltà del richiedente proseguire nell'utilizzazione oggetto della domanda.

Per converso, solamente al tempo in cui l'illecito è stato accertato, la competenza a provvedere sulle relative autorizzazioni – e conseguentemente sull'irrogazione delle correlate sanzioni amministrative – apparteneva alla Provincia di Novara.

In questa prospettiva, contrasterebbe con il puntuale dettato normativo innanzi esposto sostenere che la riconosciuta facoltà di proseguire nell'utilizzazione, conseguente alla debita presentazione al Ministero dei lavori pubblici – all'epoca competente – dell'istanza di concessione in sanatoria per le derivazioni, in pendenza del procedimento istruttorio sulla domanda di concessione, abbia perduto effetti nel momento in cui la competenza a deliberare sulla richiesta è transitata alla Provincia.

Infatti, a fronte della natura permanente dell'infrazione rilevata (Sez. 2, Sentenza n. 6310 del 05/03/2020; Sez. 6 - 2, Ordinanza n. 14592 del 29/05/2019; Sez. 2, Sentenza n. 18592 del 29/10/2012; Sez. 1, Sentenza n. 9056 del 05/07/2001), il sopravvenuto passaggio di competenze non ha determinato l'interruzione della permanenza, con l'integrazione di un nuovo illecito. Cosicché il diritto di proseguire nell'attività, riconosciuto *ex lege*, in attesa della definizione della domanda di concessione in sanatoria, scrimina l'unitaria condotta proseguita.

Del resto, ove si aderisse a una diversa conclusione, si determinerebbe un onere eccessivamente gravoso e ingiustificato a carico dell'incolpato, che sarebbe indebitamente vessato dall'avvio di un'ulteriore pratica di autorizzazione, all'esito di un mutamento di competenze a sé non imputabile né all'epoca prevedibile.

Per contro, risponde ai principi generali dell'ordinamento – e in specie all'esigenza di tutelare l'affidamento incolpevole dell'utente che si raffronta con la Pubblica Amministrazione – ritenere che la presentazione della domanda di concessione in sanatoria, prima dell'entrata in vigore del disegno organico di riforma sul decentramento delle funzioni amministrative, non implicasse né l'onere di presentazione di una nuova domanda, né la soggezione alla sanzione amministrativa prevista per il difetto di una tempestiva istanza di sanatoria.

Ne discende che, in difetto di una specifica previsione volta a disciplinare il regime intertemporale connesso al passaggio di competenze, la presentazione al Ministero dei lavori pubblici, all'epoca competente, dell'istanza di concessione in sanatoria per le derivazioni d'acqua ha comportato la regolarizzazione *medio tempore* di tale utilizzazione, con la conseguenza che difettavano i presupposti affinché la sanzione fosse irrogata dall'ente divenuto in via sopravvenuta competente.

4.- L'accoglimento del primo mezzo determina l'assorbimento della seconda doglianza.

5.- Sulla scorta delle argomentazioni innanzi sviluppate, il primo motivo di ricorso deve essere accolto e il secondo è assorbito.

All'esito, la sentenza impugnata va cassata in relazione al motivo accolto.

Non essendo necessari ulteriori accertamenti di fatto, la causa può essere decisa nel merito ai sensi dell'art. 384, secondo comma, c.p.c. e, per l'effetto, l'opposizione deve essere accolta e l'ordinanza-ingiunzione deve essere annullata.

6.- Sussistono gravi ed eccezionali ragioni, alla stregua della novità delle questioni affrontate, per disporre la compensazione integrale delle spese e compensi di tutti i gradi del giudizio.

P. Q. M.

La Corte Suprema di Cassazione

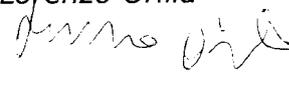
accoglie il primo motivo di ricorso, dichiara assorbito il secondo, cassa la sentenza impugnata in relazione al motivo accolto e, decidendo nel merito, annulla l'ordinanza-ingiunzione opposta.

Dichiara l'integrale compensazione delle spese di lite.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Seconda Sezione civile, in data 16 marzo 2022.

Il Presidente

Lorenzo Orilia



DEPOSITATO IN CANCELLERIA

13 MAG 2022



oggi

IL CANCELLIERE ESPERTO

Margherita Occhipinti

