



**REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

*N. Reg.Dec. N. 4488 Reg.Ric. N. 4820 Reg.Ric ANNO 2001*

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) ha pronunciato la seguente

**DECISIONE**

a) sul ricorso in appello n.4488/2001, proposto dal Comune di Carrosio, in persona del Sindaco pro-tempore, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Andrea Ferrari e Corrado de Martini, presso quest'ultimo elettivamente domiciliato in Roma, Via Francesco Siacci n.2/B;

contro

la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del legale rappresentante pro-tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso la quale è legalmente domiciliata in Roma, Via dei Portoghesi n.12; e nei confronti

-della Regione Piemonte, in persona del legale rappresentante pro-tempore, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Enrico Romanelli e Pier Carlo Maina e presso il primo elettivamente domiciliata in Roma, Viale Giulio Cesare n.14;

-della Provincia di Alessandria, in persona del legale rappresentante pro-tempore, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Alberto Vella e Mario Lupi ed elettivamente domiciliata presso lo studio di quest'ultimo in Roma, Lungotevere dei Mellini n.10;

-della società Cementir - Cementerie del Tirreno s.p.a., in persona del legale rappresentante pro-tempore, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Massimo Annesi e Valentino Capece Minutolo ed elettivamente domiciliata presso il loro studio in Roma, Piazza Augusto Imperatore n.22; per l'annullamento della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, sezione I, n.344/2001;

b) sul ricorso n.4820/2001 proposto dal Comune di Gavi, in persona del Sindaco pro-tempore, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Claudio Dal Piaz e Mario Contaldi, presso il secondo elettivamente domiciliato in Roma, via P.L. da Palestrina n.63;

contro

la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del legale rappresentante pro-tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso la quale è legalmente domiciliata in Roma, Via dei Portoghesi n.12; e nei confronti

-della Regione Piemonte, in persona del legale rappresentante pro-tempore, rappresentata, difesa e domiciliata come sopra;

-della Provincia di Alessandria, in persona del legale rappresentante pro-tempore, rappresentata, difesa e domiciliata come sopra;

-della società Cementir - Cementerie del Tirreno s.p.a., in persona del legale rappresentante pro-tempore, rappresentata, difesa e domiciliata come sopra; per l'annullamento della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, sezione I, n.359/2001;

Visti gli atti di appello con i relativi allegati;

Visto l'atto recante motivi aggiunti notificato dal Comune di Carrosio;

Visti gli atti di costituzione delle amministrazioni in epigrafe specificate e della società Cementir;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore, alla camera di consiglio dell'8 aprile 2003, il Consigliere Francesco Caringella;

Uditi, altresì, l'Avv. Ferrari, l'Avv. Lupi, l'Avv. Annesi, l'Avv. Capece Minutolo, l'Avv. Pafundi per delega dell'Avv. Romanelli, l'Avv. Maina e l'Avv. Contaldi;

Ritenuto e considerato quanto segue in

**FATTO E DIRITTO**

1. La presente controversia trae origine dal decreto 4.8.1999, registrato dalla Corte dei Conti il successivo 24 settembre, con il quale il Presidente del Consiglio dei Ministri, in sede di definizione della conferenza di servizi indetta in considerazione del dissenso opposto in sede procedimentale dai Comuni di Gavi e Carrosio, ha definito in senso favorevole la procedura finalizzata al rinnovo della concessione mineraria per l'estrazione della marna, denominata Monte Bruzeta, in favore della società Cementir. Occorre subito rimarcare in punto di fatto che il dissenso delle amministrazioni comunali era stato motivato in ragione dell'esigenza di riservare l'integrità dei pozzi siti, in collegamento con una falda sotterranea, in località Monte Bruzeta, nel territorio del vicino comune di Voltaggio, dai quali i suddetti enti traggono in misura significativa le proprie risorse idriche. Con il suddetto decreto il Predente del

Consiglio ha ritenuto di conciliare gli interessi antagonisti emersi nel corso della procedura statuendo la subordinazione dell'effettiva operatività della concessione mineraria di che trattasi alla preventiva realizzazione di un acquedotto alternativo "Rio acque strate", a spese della società concessionaria, al fine di garantire l'adeguato approvvigionamento idrico dei Comuni in considerazione.

I Comuni di Gavi e Carrosio hanno presentato separati ricorsi avverso la determinazione in parola.

Con le sentenze appellate i Giudici di primo grado hanno respinto nel merito il ricorso proposto dal Comune di Carrosio e dichiarato l'inammissibilità del ricorso del Comune di Gavi.

Con i ricorsi in epigrafe specificati entrambi i Comuni hanno proposto appello contestando gli argomenti posti a sostegno dei decisa.

Si sono costituiti la società Cementir e le amministrazioni evocate.

Il Comune di Carrosio ha notificato atto recante la proposizione di motivi aggiunti.

Le parti hanno affidato al deposito di memorie l'illustrazione ulteriore delle rispettive tesi difensive.

All'udienza dell'8 aprile 2003 la causa è stata trattenuta per la decisione.

2. L'identità del provvedimento amministrativo impugnato con i ricorsi di prime cure rende opportuna la riunione degli appelli in esame.

3. Si deve in via preliminare prendere in esame la questione relativa all'ammissibilità dei ricorsi di prime cure, in relazione all'omessa impugnazione della nota 29.4.1999 della Provincia di Alessandria, della nota 29.4.1999 dell'Autorità di Bacino del Fiume Po e della delibera del Consiglio dei Ministri del 23.7.1999, alla quale ha fatto seguito il decreto presidenziale gravato.

Detto profilo viene in rilievo in relazione ad entrambi i ricorsi, in quanto l'omessa impugnazione degli atti menzionati è posta a base della sentenza di prime cure dichiarativa dell'inammissibilità del ricorso proposto dal Comune di Gavi; ed al contempo è fatta valere dalle parti resistenti in appello come ragione di inammissibilità del ricorso proposto dal Comune di Carrosio.

Reputa la Sezione che l'omessa impugnazione non infici l'ammissibilità dei ricorsi di primo grado.

In merito alle due note della Provincia di Alessandria e dell'Autorità di Bacino, è agevole rimarcare che si tratta di atti recanti parere favorevole alla concessione mineraria, aventi natura non vincolante alla stregua delle regole generali in punto di attività consultiva. Si è quindi al cospetto di atti infraprocedimentali privi di caratterizzazione decisoria e comunque cogente, non necessitanti di autonoma impugnazione rispetto al gravame che ha investito la determinazione finale.

Non merita positiva valutazione neanche l'eccezione di inammissibilità dell'impugnazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri stante l'omessa contestazione della previa delibera del Consiglio. E' agevole replicare infatti che, ai sensi dell'articolo 14, comma 4, della legge 7 agosto 1990 n.241, nel testo ratione temporis vigente, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri costituisce atto finalizzato alla formalizzazione ed all'esternazione della volontà collegiale espressa dalla previa delibera del Consiglio dei Ministri. Ne deriva che l'impugnazione del decreto del Presidente del Consiglio investe in via necessaria, sul piano sostanziale, anche la delibera collegiale che ne costituisce il sostrato contenutistico e volontaristico; di qui il corollario della non necessità di un'autonoma impugnativa della deliberazione collegiale.

4. Venendo al merito dei riuniti ricorsi è fondato il motivo con il quale si deduce la violazione delle disposizioni dettate dagli articoli 1 e 2 della legge 5 gennaio 1994 n.36, e dagli articoli 1 e 4 della Legge regionale del Piemonte 12 aprile 1994, n.4.

Si è già in precedenza rimarcato che il dissenso delle amministrazioni comunali al rinnovo del rilascio della concessione mineraria era stato motivato in ragione dell'esigenza di preservare l'integrità dei pozzi siti, in collegamento con una falda sotterranea, in località Monte Bruzeta, nel territorio del vicino comune di Voltaggio, dai quali i suddetti enti traggono in misura significativa le proprie risorse idriche. Si deve anche aggiungere che il mancato intervento dell'assenso delle amministrazioni comunali in esame era stato il motivo della non concreta operatività dell'originaria concessione mineraria del 1989, la quale parimenti aveva subordinato l'intervento all'accordo con i Comuni ai fini della realizzazione di un progetto di acquedotto alternativo.

Ebbene, con il suddetto decreto il Predente del Consiglio ha ritenuto di conciliare gli interessi emersi nel corso della procedura statuendo la subordinazione dell'effettiva operatività della concessione mineraria di che trattasi alla preventiva realizzazione di un acquedotto alternativo "Rio acque strate", a spese della società concessionaria, al fine di garantire l'adeguato approvvigionamento idrico dei Comuni.

4.1. Osserva il Collegio che l'apposizione di siffatta clausola condizionante costituisce dimostrazione della concretezza del rischio che la realizzazione dell'attività estrattiva possa compromettere l'integrità delle fonti di approvvigionamento del Comune di Carrosio e del Comune di Gavi. Ne deriva che il sacrificio delle fonti non costituisce un'eventualità astratta ma un rischio concreto che si è inteso affrontare per il tramite della predisposizione di un acquedotto alternativo. Non trova peraltro alcun conforto istruttorio l'affermazione svolta dalla provincia di Alessandria secondo cui l'intercettazione delle acque non determinerebbe un'erosione delle acque sotterranee ma l'assunzione da parte delle stesse di un diverso percorso di emersione; affermazione alla quale le parti ricorrenti hanno replicato, senza essere sul punto contestate, che la realizzazione della miniera prevede uno sbancamento dell'intero versante di montagna ove si trovano le fonti, con l'effetto di modificare in via necessaria la geologia dei versanti di bacino di alimentazione della sorgente.

Posto quindi che la realizzazione della miniera comporta un rischio significativo di distruzione delle sorgenti in esame, si deve verificare se il provvedimento gravato in prime cure abbia fatto buon governo degli interessi pubblici e privati in

rilievo e, soprattutto, abbia dato adeguata contezza dell'iter logico-giuridico seguito al fine di pervenire alla conclusione positiva della procedura.

4.2. Occorre prendere le mosse dalla considerazione che la normativa comunitaria - a cominciare dalla Carta europea dell'acqua, approvata il 16 maggio 1968 dal Consiglio d'Europa per arrivare alla direttiva 98/83 sulla qualità delle acque destinate al consumo umano, recepita con decreto legislativo 2 febbraio 2001, n.31 e succ. mod., e alla direttiva 60/2000, intesa a creare un quadro di azione comune in materia di acque, ha manifestato nel tempo una crescente consapevolezza della limitata disponibilità idrica e, per l'effetto, ha manifestato un maggiore interesse per la protezione delle acque.

In particolare l'attenzione si è soffermata sull'acqua (bene primario della vita dell'uomo), configurata quale "risorsa" da salvaguardare, sui rischi da inquinamento, sugli sprechi e sulla tutela dell'ambiente, in un quadro complessivo caratterizzato, come dimostrato dalla normativa europea in tema di valutazione di impatto ambientale, dal riconoscimento del diritto fondamentale a mantenere integro il patrimonio ambientale.

L'aumento dei fabbisogni derivanti dai nuovi insediamenti abitativi e dalle crescenti utilizzazioni residenziali anche a seguito delle tecnologie introdotte nell'ambito domestico, accompagnato da un incremento degli usi agricoli produttivi e di altri usi, ha indotto il legislatore nazionale (legge 5 gennaio 1994, n.36), di fronte a rischi notevoli per l'equilibrio del bilancio idrico, ad adottare una serie di misure di tutela e di priorità dell'uso delle acque intese come risorse, con criteri di utilizzazione e di reimpiego indirizzati al risparmio, all'equilibrio e al rinnovo delle risorse medesime.

Di qui, l'esigenza avvertita dallo stesso legislatore, di un maggiore intervento pubblico concentrato sull'intero settore dell'uso delle acque, sottoposto al metodo della programmazione, della vigilanza e dei controlli, collegato ad un'iniziale dichiarazione di principio, generale e programmatica (art.1, comma 1, della legge n.36 del 1994), di pubblicità di tutte le acque superficiali e sotterranee, indipendentemente dalla estrazione dal sottosuolo. Tale dichiarazione è accompagnata dalla qualificazione di "risorsa salvaguardata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà". Questa finalità di salvaguardia viene, subito dopo, in modo espresso riconnessa al diritto fondamentale dell'uomo (e delle generazioni future) all'integrità del patrimonio ambientale, nel quale devono essere inseriti gli usi delle risorse idriche (art.1, commi 2 e 3, della legge n.36 del 1994).

La stessa Corte Costituzionale, con sentenza 19 luglio 1996, n.259 (confermata dalla successiva sentenza n.419/1999), pronunciandosi sulla legittimità costituzionale della legge n.36/1994, ha chiarito il significato dell'enunciazione della pubblicità delle acque, ponendo l'accento sull'interesse generale che è alla base della qualificazione di pubblicità di un'acqua come risorsa suscettibile di uso previsto o consentito in relazione alla limitatezza delle disponibilità e alle esigenze prioritarie (specie in una proiezione verso il futuro). La legge n.36 del 1994 ha in tale ottica accentuato lo spostamento del baricentro del sistema delle acque pubbliche verso il regime di utilizzo, piuttosto che sul regime di proprietà.

Il legislatore nazionale, con il decreto legislativo n.152 dell'11 maggio 1999, si è fatto poi carico dell'esigenza di tutela qualitativa e quantitativa della risorsa idrica, regolamentando in modo unitario l'utilizzo di tale bene secondo un'ottica attenta all'obiettivo del risparmio idrico. Giova in particolare rammentare che detta ultima normativa istituisce lo strumento programmatico del piano di tutela delle acque, sancisce e regola specificamente il risparmio idrico ed incentiva il riutilizzo dell'acqua reflua o già usata nel ciclo produttivo.

Sul versante regionale, infine, l'articolo 1 della legge regionale del Piemonte 12 aprile 1994, n.4, enuncia la finalità della tutela preventiva del sistema idrico; mentre all'articolo 4 fissa la priorità dell'uso potabile.

4.3. Dall'esame del panorama normativo, nazionale ed europeo, fin qui descritto si ricava che costituisce un valore primario, fissato da norma di carattere precettivo e non meramente programmatico, l'esigenza di preservazione dell'integrità del patrimonio idrico, in considerazione della natura scarsa della risorsa e della necessità della sua preservazione in funzione prospettica della tutela delle esigenze delle generazioni future a fronte di un rischio di ulteriore rarefazione del bene primario. L'acqua è allora considerata una componente essenziale dell'ecosistema, da proteggere in una logica di salvaguardia a lungo termine delle risorse idriche, con particolare riferimento a quelle caratterizzate dall'attitudine al soddisfacimento delle esigenze del consumo umano.

L'applicazione di dette coordinate alla fattispecie in esame mette allora in rilievo il deficit motivazionale che, in rapporto alle coordinate normative in esame, inficia il provvedimento gravato.

Il decreto impugnato, nella misura in cui subordina la realizzazione della miniera alla costruzione di un acquedotto alternativo che prelevi acque di superficie per le popolazioni prima servite dalle fonti a rischio di distruzione, mostra di comparare l'interesse generale alla coltivazione della miniera con il solo interesse alla preservazione dell'approvvigionamento idrico dei Comuni in esame. Non viene invece preso in considerazione l'interesse, fatto valere in via strumentale delle amministrazioni comunali anche in ragione della maggiore purezza qualitativa delle acque sotterranee, alla preservazione delle acque come risorsa idrica da salvaguardare, alla stregua di componente dell'equilibrio ambientale e nella veste di risorsa scarsa utile in una dinamica attenta alle esigenze future collegate alla scarsità crescente della risorsa di che trattasi; interesse cioè legato al bene ex se inteso, a prescindere dalla sua contingente sostituibilità con fonti alternative al fine di soddisfare le specifiche esigenze in un determinato momento storico di una fetta della popolazione del territorio. Il provvedimento non mostra cioè di tenere nella debita considerazione, in sede motivazionale, la circostanza che la legislazione vigente, pur se non può essere letta in una chiave rigida di intangibilità radicale ed astratta delle acque avulsa da qualsiasi prospettiva di comparazione con interessi pubblici e con diritti anch'essi di dimensione costituzionale, impone un'adeguata valutazione in concreto della rilevanza e della necessità del sacrificio di una risorsa primaria ex se considerata in relazione alla cogenza degli interessi, pubblici e privati, antagonisti.

Il mancato apprezzamento del rilievo ambientale e dell'interesse pubblico alla conservazione della risorsa idrica in sé considerata, a prescindere dalla sua utilità ed infungibilità in un contesto specifico spaziale e temporale, mette allora plasticamente in rilievo una deficienza motivazionale della determinazione gravata nella parte in cui:

conduce la comparazione tra l'interesse alla coltivazione della miniera e l'interesse a servire di acqua una determinata utenza collettiva, senza valutare in sé l'importanza ambientale ed idrica delle fonti sottoposte a rischio di eliminazione; non valuta in modo adeguato la concretezza del rischio di distruzione nonché l'importanza e la rilevanza della risorsa idrica in parola;

non considera se siano praticabili soluzioni alternative capaci di consentire il soddisfacimento dell'interesse pubblico alla coltivazione della miniera e la preservazione, ovvero la riduzione dei fattori di rischio di distruzione, delle fonti di che trattasi.

L'accoglimento del motivo di appello in esame comporta l'annullamento del provvedimento gravato. Resta salvo, in ossequio al dettato dell'art.26 della l. n.1034/1971, il potere della Presidenza del Consiglio dei Ministri di adottare gli ulteriori provvedimenti amministrativi finalizzati alla definizione della procedura sulla base della rivalutazione degli interessi in rilievo nella prospettiva delineata.

5. Gli ulteriori motivi di appello sono invece infondati.

E' sufficiente al riguardo osservare, quanto ai motivi svolti dal Comune di Carrosio, che:

è priva di qualsiasi supporto probatorio la denuncia del vizio di straripamento di potere in virtù della funzionalizzazione dell'attività amministrativa al perseguimento degli interessi privati della società concessionaria;

le problematiche relative alla costruzione dell'acquedotto alternativo ed all'idoneità quantitativa e qualitativa delle acque da esso fornite non toccano il provvedimento in questa sede impugnato ma la diversa procedura amministrativa relativa all'approvazione di detto progetto ed alla relativa esecuzione, procedura oggetto di separata impugnativa giurisdizionale;

le considerazioni di cui al punto b) evidenziano la non fondatezza della censura diretta a stigmatizzare la mancata partecipazione alla conferenza della ASL, il cui intervento è invece necessario in relazione alla diversa procedura concernente la realizzazione dell'acquedotto alternativo.

Irrricevibili vanno invece reputati i motivi aggiunti proposti dal Comune di Carrosio, in relazione all'omesso esperimento della procedura di VIA, evidente essendo che la conoscenza della notizia del possibile avvio di una procedura comunitaria di infrazione non toglie che la conoscenza del dato normativo della necessità della VIA per determinate opere e degli estremi fattuali dai quali detto obbligo derivava, era nella disponibilità dei comuni, che hanno partecipato alla procedura sin dall'inizio, sin dal momento dell'adozione del provvedimento gravato.

Infondate sono anche le ulteriori censure svolte dal Comune di Gavi, in quanto:

la conferenza di servizi è stata definita con provvedimento presidenziale, ai sensi della legge n.241/1990 e della normativa specifica regolatrice della materia in esame, in considerazione del dissenso espresso dalle amministrazioni comunali per la tutela di interessi all'uopo considerati sensibili dal legislatore;

la stessa disciplina in tema di definizione della procedura da parte della Presidenza del Consiglio mette in luce l'erroneità dell'assunto basato sulla caratterizzazione cogente ed ostativa dei dissensi comunali in esame;

in conformità a quanto prima rilevato per il Comune di Carrosio, le problematiche relative alla costruzione dell'acquedotto alternativo ed all'idoneità quantitativa e qualitativa delle acque da esso fornite non toccano il provvedimento in questa sede impugnato ma la diversa procedura amministrativa relativa all'approvazione di detto progetto ed alla relativa esecuzione, procedura oggetto di separata impugnativa giurisdizionale.

6. Le considerazioni che precedono impongono l'accoglimento, nei limiti sopra specificati, degli appelli riuniti, la riforma della sentenza gravata e l'annullamento del provvedimento del Presidente del Consiglio dei Ministri impugnato in prime cure. Restano salvi gli ulteriori provvedimenti amministrativi

Sussistono tuttavia giusti motivi per la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) - definitivamente pronunciando, riunisce i ricorsi in appello in epigrafe indicati, li accoglie nei sensi in motivazione specificati e, in riforma della sentenza gravata, annulla il decreto 4.8.1999 del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Spese compensate.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, addì 8 aprile 2003, dal Consiglio di Stato in s.g. (Sez.VI) riunito in camera di consiglio con l'intervento dei seguenti Magistrati:

Mario Egidio SCHINAIA

Presidente

Alessandro PAJNO

Consigliere

Pietro FALCONE

Consigliere

Giuseppe ROMEO

Consigliere

Francesco CARINGELLA

Consigliere Est.

Presidente

Consigliere

Segretario

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

il.....  
(Art.55, L.27/4/1982, n.186)  
Il Direttore della Sezione

CONSIGLIO DI STATO  
In Sede Giurisdizionale (Sezione Sesta)

Addì.....copia conforme alla presente è stata trasmessa

al Ministero.....

a norma dell'art.87 del Regolamento di Procedura 17 agosto 1907 n.642

Il Direttore della Segreteria