**CORTE DI CASSAZIONE CIVILE Sez.Un. 09/11/2012 Sentenza n.19389****REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO****LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI**

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. R. P. - Primo Pres.te f. f.
Dott. L. A. R. - Presidente Sezione
Dott. U. G. - Consigliere
Dott. L. P. - Consigliere
Dott. A. S. - Consigliere
Dott. S. S. - Consigliere
Dott. R. R. - Consigliere
Dott. F. F. - Consigliere
Dott. A. C. - Rel. Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso 5853-2012 proposto da W. ITALIA ONG ONLUS, associazione di protezione ambientale a carattere nazionale, in persona del Presidente pro-tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, VIA D. S. 268-A, presso lo studio dell'avvocato P. A., che la rappresenta e difende unitamente all'avvocato C. M., per procura speciale in atti;

- ricorrente -

contro

COMUNE di S., in persona del Sindaco pro-tempore, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA DI M. F. 22, presso lo studio dell'avvocato C. R., che lo rappresenta e difende unitamente all'avvocato S. C., per delega a margine del controricorso;
REGIONE V., in persona del Presidente della Giunta regionale pro-tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, VIA F. C. 5, presso lo studio dell'avvocato M. A., che la rappresenta e difende unitamente agli avvocati Z. E., C. L., per delega a margine del controricorso;

E. E. V. S.P.A., in persona del legale rappresentante pro-tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, VIA A. N. 96, presso lo studio dell'avvocato R. P., che la rappresenta e difende unitamente all'avvocato P. M., per procura speciale in atti;

E. P. N. D. B., A. DI B. F. DEI I., T., L., P., B., B., in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro-tempore, elettivamente domiciliati in ROMA, VIA DEI P. 12, presso AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO, che li rappresenta e difende *ope legis*;

controricorrenti

nonché contro

COMUNE DI G.;

- intimato -

avverso la sentenza n... del TRIBUNALE SUPERIORE DELLE ACQUE PUBBLICHE, depositata il 16/01/2012;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 23/10/2012 dal Consigliere Dott. A. C.;

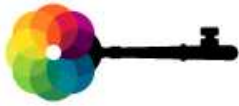
uditi gli avvocati M. C., R. C., P. R., S. DI M. per delega dell'avvocato A. M.;

udito il P.M. in persona dell'Avvocato Generale Dott. R. G., che ha concluso per il rigetto del ricorso.

Svolgimento del processo

Il 19 ottobre 2006, E.V. – E. V. s.p.a. richiese alla Regione V. favorevole Valutazione di impatto ambientale ed autorizzazione alla costruzione ed all'esercizio di un impianto idroelettrico ad acqua fluente, da prelevare dal torrente Mis, incidente, in parte (il maggior tratto della condotta e la centrale di produzione), all'interno del Parco nazionale delle Dolomiti bellunesi, specificamente in zona "BI" della "riserva generale orientata", e, in parte (opera di captazione e tratta iniziale della condotta), all'esterno del Parco medesimo e in zona contigua.

In esito al rilascio dei preventivi pareri, tutti favorevoli (sia dell'Ente Parco nazionale delle Dolomiti bellunesi sia, con prescrizioni, della competente Autorità di bacino e della Commissione regionale Valutazione di impatto ambientale), la Giunta regionale del V., con deliberazione 29 dicembre 2009 n. 4143 (in B.u.r. 9 febbraio 2010 n. 12), espresse favorevole Valutazione di impatto ambientale e autorizzò il progetto di E.Va., nel contempo rilasciando autorizzazione paesaggistica ai sensi dell'[art. 159 d.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42](#).



Avverso detti provvedimenti ed i correlativi atti presupposti, W. Italia ed altre associazioni di tutela ambientale proposero ricorso al Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche.

Per quanto ancora rileva, i ricorrenti addussero l'illegittimità dei provvedimenti impugnati:

a) per violazione del divieto di modifica del regime delle acque nelle aree protette, posto dall'art. 11, comma 3 lett. c, l. 394/1991 (legge quadro sulle aree protette) e dagli artt. 16 e 18 del piano del Parco; b) per violazione del divieto di nuove costruzioni nelle aree predette, sancito dall'art. 12, comma 2 lett. b, l. 394/1991 e dall'art. 7 del piano del Parco.

Il Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche rilevata la carenza di legittimazione attiva dei sodalizi diversi da W. Italia dichiarò l'inammissibilità dei relativi ricorsi e respinse, in quanto infondato, il ricorso di W. Italia, affermando che le disposizioni normative richiamate dall'ente ricorrente non erano tali da precludere l'esecuzione dell'impianto autorizzato.

Avverso tale decisione W. Italia ha proposto ricorso per cassazione, ai sensi dell'art. 2011. 1775/1933, in due motivi.

Hanno resistito con controricorso, E.V., Regione V., E. P. N. D. B. nonché i Comuni di S. e di G.

W. Italia e Comune di S. hanno illustrata le loro ragioni anche con memorie ex art. 378 c.p.c..

Motivi della decisione

D) - Con il primo motivo di ricorso, W Italia - denunciando violazione e falsa applicazione del combinato disposto dall'art. 11, comma 3 lett. c, L. 394/1991 e dagli artt. 16 e 18 del piano del Parco nazionale delle Dolomiti bellunesi, in relazione ai criteri ermeneutici fissati dall'art. 1.2 delle disposizioni sulla legge in generale, nonché vizio di motivazione - censura la decisione impugnata per aver negato che l'impianto idroelettrico approvato dai provvedimenti impugnati violi il divieto di modifica del regime delle acque nelle aree protette sancito dalla normativa evocata.

Con il secondo motivo di ricorso, W. Italia denunciando violazione e falsa applicazione dell'art. 12, comma 2 lett. b, l. 394/91 in combinato con l'art. 7 del piano del Parco nazionale delle Dolomiti bellunesi - censura la decisione impugnata per aver negato che l'intervento di trasformazione edilizio-urbanistica connesso alla realizzazione dell'impianto approvato violi il divieto di nuove costruzioni nelle "riserve generali orientate" sancito dalle disposizioni richiamate.

Entrambe le doglianze sono fondate.

1. - Con riguardo alla questione sottesa alla prima doglianza, il quadro normativo di riferimento è essenzialmente costituito dalla previsione dell'art. 11 l. 394/1991 e da quella dell'art. 16 delle norme di attuazione del piano del Parco nazionale delle Dolomiti bellunesi.

Sotto la rubrica "Regolamento del Parco", l'art. 11 l. 394/1991 ("Legge quadro sulle aree protette") recita: "1. Il regolamento del parco disciplina l'esercizio delle attività consentite entro il territorio del parco ...

3. Salvo quanto previsto dal comma 5" (in tema di diritti reali e usi civici delle collettività locali), -nei parchi, sono vietate le attività e le opere che possono compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati con particolare riguardo alla flora e alla fauna protette e ai rispettivi habitat. In particolare sono vietati: a) b) c) la modificazione del regime delle acque; d) ; e) ...; f) ...; g) ...; h)...

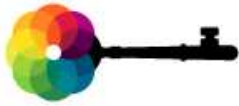
4. Il regolamento del parco stabilisce altresì le eventuali deroghe ai divieti di cui al comma 3...". Sotto la rubrica "Prescrizioni per la tutela e il recupero ambientale", l'art. 16 delle norme di attuazione del piano del Parco (approvato dalla Regione Veneto il 21 novembre 2000 e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 21 del 26 gennaio 2001), nel paragrafo dedicato alle "Acque" si occupa di "Captazioni", disponendo: ... Con l'esclusione delle concessioni esistenti, è vietato qualsiasi intervento che modifichi il regime naturale delle acque superficiali e sotterranee.

E' comunque vietata, all'interno del Parco, ogni ulteriore derivazione delle acque superficiali sotterranee per scopi idroelettrici e irrigui... ... sono invece ammessi, previa delibera del Consiglio Direttivo dell'Ente, formulata sulla base di una perizia tecnico-scientifica ..., interventi di manutenzione degli impianti idroelettrici esistenti, nel rispetto delle disposizioni e delle limitazioni dei prelievi prescritte dalle presenti norme.

Sono, inoltre, ammesse, con le stesse modalità del precedente comma, modeste derivazioni idriche, da riservare esclusivamente agli apprestamenti che l'Ente Parco intenda favorire, promuovere, realizzare o destinare alle proprie finalità istituzionali.

Le captazioni, gli emungimenti e le derivazioni d'acqua dovranno essere rispettosi del mantenimento del minimo deflusso vitale, stabilito in via definitiva d'intesa fra l'Ente Parco e l'Autorità di Bacino ...".

2. - Il giudice a qua afferma (v. p. 10 e s. della sentenza impugnata) che il divieto di modifica del regime delle acque previsto dall'art. 11, comma 3 lett. c. l. 394/1991 non riveste carattere di assolutezza, ma valenza relazionata e, quindi, circoscritta al fine di precludere



le sole attività che possano in concreto "compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati";
ciò anche in considerazione del fatto che, in caso contrario, si determinerebbe un'irragionevole sproporzione nel bilanciamento con altri interessi parimenti rilevanti ed anche ai fini della stessa protezione del bene idrico. Afferma, inoltre, che dalle prescrizioni regolamentari del Parco (cui l'art. 11, comma 4, l. 394/1991 demanda la previsione di deroghe ai divieti sanciti dalla legge quadro), e, specificamente, dall'art. 16 della norme di attuazione del piano del Parco, non emerge un divieto assoluto di derivazione idrica, risultando pur sempre ammesse, d'intesa con la competente Autorità di bacino, "modeste derivazioni", che, rispettino il Deflusso minimo vitale.

Da tali premesse ermeneutiche il giudice a quo inferisce la legittimità dell'impianto idroelettrico autorizzato dai provvedimenti impugnati, non riscontrando prova della sua negativa incidenza sull'ambiente protetto e rilevandone, anzi, l'utilità al fine dell'elettrificazione del territorio del Parco con energia rinnovabile.

3. - L'interpretazione fornita dal giudice a quo in merito ai richiamati referenti normativi, non è condivisibile.

3.1 - La piana lettura dell'art. 11, comma 3, l. 394/1991 consente, infatti, di individuarvi due momenti prescrittivi.

Il primo, che (fatti salvi diritti reali e usi civici delle collettività locali, nei termini indicati dal successivo comma 5), impone inequivocamente, nei parchi, il divieto di tutte indistintamente le attività e le opere che possano comunque recar pregiudizio alla salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati.

Il secondo, che, introdotto dal perentorio *incipit* "In particolare, sono vietati: delinea, altrettanto inequivocamente, un catalogo di attività ed interventi - declinato alle lettere da a a h e contemplante in particolare, alla lettera c, "la modificazione del regime delle acque" - direttamente inibiti dalla legge, in quanto, ritenuti, in forza di presunzione assoluta, di per sé idonei a compromettere "la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati" e, di conseguenza, vietati già in astratto ed indipendentemente da ogni apprezzamento circa la relativa concreta pericolosità. E, nell'ambito di tale catalogo, la modificazione del regime delle acque è, peraltro, ricompresa tra le attività (quelle di cui alle lettere a, b, e, g, ed, appunto, e), che sono vietate in termini assoluti, diversamente da quelle contemplate alle lettere d, f ed h, che lo sono, in senso relativo, "se non autorizzate" dall'ente Parco.

Neppure l'invocato criterio del "bilanciamento con altri interessi rilevanti" giova all'interpretazione prospettata dal giudice a quo.

Posto che la finalità della legge sulle aree protette è dichiaratamente quella di garantire e promuovere, "in attuazione degli art. 9 e 32 della Costituzione nel rispetto degli accordi internazionali", la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale del Paese, nei territori che, costituendo espressione di detto patrimonio, meritano speciale tutela (cfr. art. 1, comma 1, 2 e 3, l. 394/1991), risulta evidente che nelle aree, che, rispondendo alle anzidette caratteristiche, sono istituite in Parco naturale, è la tutela dell'ambiente ad assumere, per specifica scelta del legislatore, rilievo preminente su qualsiasi altro interesse anche di primaria importanza.

3.2 - Nel quadro di un'interpretazione coerente con i criteri sanciti dall'art. 12 delle disposizioni sulla legge in generale, il dato letterale e quello sistematico non lasciano, dunque, dubbi sul fatto che l'art. 11, comma 3 lett. c, l. 394/1991 stabilisce, in linea di principio, il divieto assoluto di modificare il regime delle acque nelle aree naturali protette.

Il rigore della previsione è, peraltro, temperato dall'art. 11, comma 4, l. 394/1991, che contempla la possibilità che, con il "regolamento del parco" siano introdotte "eventuali deroghe ai divieti di cui al comma 3. ...".

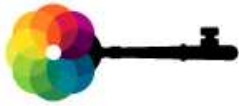
Diversamente da quanto opina il giudice a quo, con riferimento al caso di specie, una siffatta deroga non può, tuttavia, essere ravvisata, nella previsione l'art. 16 delle norme di attuazione del piano del Parco.

A prescindere da ogni considerazione in merito alle finalità che le menzionate eccezioni devono perseguire, occorre, invero, osservare che il quarto comma dell'art. 11 l. 394/1991 attribuisce il potere di introdurre deroghe ai divieti previsti dal precedente comma 3, in via esclusiva, al regolamento del Parco (disciplinato dal medesimo art. 11 ed, in base a questo, adottato dall'ente Parco e approvato dal Ministro dell'Ambiente); cosicché nessuna legittima deroga ai divieti in oggetto potrebbe in ogni caso mutuari da una disposizione, quale l'art. 16 in rassegna, facente parte, non del regolamento, ma del corpo delle norme attuative del piano del Parco (disciplinato dall'art. 12 della l. 394/1991 ed, in base a questo, predisposto dall'ente Parco e adottato dalla Regione, sentiti gli enti locali).

In disparte tale rilievo, deve, peraltro, osservarsi che l'art. 16 delle norme attuative del piano del Parco, lungi dal derogarvi, non fa altro che confermare il generale divieto legislativo di modificare il regime delle acque nell'area di relativa pertinenza.

La disposizione ribadisce, infatti, il divieto di "qualsiasi intervento che modifichi il regime naturale delle acque superficiali e sotterranee" e, in particolare, di "ogni ulteriore derivazione delle acque superficiali e sotterranee per scopi idroelettrici e irrigui". In via di eccezione, ammette solo (oltre agli interventi di manutenzione degli impianti idroelettrici già esistenti) la possibilità (subordinata, peraltro, a rigorosa procedura di autorizzazione) di "modeste derivazioni idriche", da riservare esclusivamente alle "finalità istituzionali" dell'ente Parco;

possibilità che - non essendo suscettibile che di stretta interpretazione per il ruolo di eccezione a regola generale - certamente non può ritenersi estesa (attese anche le finalità perseguite con l'istituzione delle aree protette, come definite dalla previsione di cui all'art. 1 della l. 394/1991) alle derivazioni funzionali all'esercizio di impresa di produzione idroelettrica, seppur con energie rinnovabili.



III) 1. Risultando incontrovertibile che la collocazione della centrale di produzione e di parte della condotta dell'impianto oggetto della controversia è prevista, all'interno del Parco, in zona "B1" di "riserva generale orientata", con riguardo alla questione sottesa al secondo motivo di ricorso, il quadro normativo di riferimento va individuato nella previsione dell'art. 12 l. 394/1991 ed in quella dell'art. 7 delle norme di attuazione del piano del Parco nazionale delle Dolomiti bellunesi.

Sotto la rubrica "Piano per il parco", l'art. 12, comma 2, L. 394/1991, sancisce, tra l'altro, la suddivisione del territorio del parco, ad opera del piano, in zone diversificate in funzione del differente pregio ambientale e del conseguente differente grado di protezione e, precisamente, in:

a) "riserve integrali"; b) "riserve generali orientate"; c) "aree di protezione"; d) "aree di promozione economica e sociale facenti parti del medesimo ecosistema".

Quanto alle "riserve generali orientate" (per pregio ambientale e rigore di tutela, seconde solo alle "riserve integrali"), la disposizione specifica, in particolare, che, in esse, è vietato non solo "costruire nuove opere edilizie", ma, anche, "ampliare le costruzioni esistenti" ed "eseguire opere di trasformazione del territorio" non implicanti interventi edilizi; sono, invece, consentite: "le utilizzazioni produttive tradizionali", "la realizzazione delle infrastrutture strettamente necessarie", gli "interventi di gestione delle risorse naturali a cura dell'ente Parco", la "manutenzione delle opere esistenti".

2. - Il giudice *a quo* nega (v. p. 12 e s. della sentenza impugnata) che le edificazioni connesse all'impianto autorizzato incidenti in zona di "riserva generale orientata" (parte della condotta la centrale di produzione) integrino violazione dell'art. 12, comma 2 lett. b, l. 394/1991. Basa l'assunto sul rilievo che "il complesso di tali manufatti, per la più parte interrati ed in parte con un rivestimento che imita la parete cui s'appoggia, non implica significativi impatti nell'area protetta" e che, d'altro canto, la ricorrente non ha indicato "in che cosa mai si specifichi preteso *vulnus* derivante dall'impianto in questione". Sostiene, inoltre, che una lettura costituzionalmente orientata della norma consente di ricomprendere nella deroga disposta in favore delle "utilizzazioni produttive tradizionali" (per la genericità dell'espressione) anche attività economiche, che, pur diverse dalle forme di produzione arcaiche, agricole e preindustriali, possono, comunque, ascrivere alla tradizione del peculiare territorio protetto del Parco; così come, "a ben vedere, per quanto attiene al territorio precipuo delle Dolomiti bellunesi, non può non dirsi tradizionale, per l'evidente e notoria storicità di taluni insediamenti in zona, un impianto c.d. microidroelettrico".

3. - Anche, per il profilo qui considerato, le conclusioni, e le relative premesse interpretative, del giudice a quo non sono condivisibili.

Invero - posto che l'art. 12 comma 2 lett. b, l. 394/1991 stabilisce in termini assoluti e perentori che nelle "riserve generali orientate" del parco "è vietato costruire nuove opere edilizie, ampliare le costruzioni esistenti, eseguire opere di trasformazione del territorio" la legittimità dei manufatti da costruirsi in esecuzione del progetto autorizzato con gli atti impugnati non può certo desumersi dalle modalità di relativa esecuzione o dalla mancata evidenziazione, da parte del ricorrente, degli specifici pregiudizi che essi arrecano ai beni protetti.

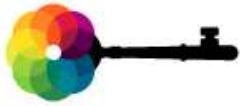
Deve, d'altro canto, osservarsi che anche alla compiuta definizione dei sopra richiamati interventi assenti nelle aree di "riserva generale orientata", in quanto implicanti deroghe al generale divieto di nuove costruzioni e trasformazioni territoriali, non può pervenirsi che attraverso un'esegesi che - tenuto conto del dato finalistico codificato all'art. 1 della l. 394/1991, già in precedenza richiamato (v. sub II, 3.1) - sia condotta con criterio di stretta interpretazione.

In tale prospettiva, non vi è dubbio che il dato letterale, coniugato con quello sistematico, imponga di identificare le consentite "utilizzazioni produttive tradizionali" in quelle attività "agro-silvo-pastorali e tradizionali", la cui salvaguardia è specificamente promossa dall'art. 1, comma 3 lett. b, l. 394/1991, al fine della realizzazione di un'equilibrata compatibile integrazione tra uomo e ambiente naturale e che, nella stessa ottica, sono richiamate da altre disposizione della legge (cfr. artt. 11, comma 3 lett. a, 12, comma 2 lett. c, 14, comma 3) nonché dall'art. 7 delle norme attuative del piano del Parco nazionale delle Dolomiti Bellunesi (che non a caso - inquadrato nell'area di "riserva naturale orientata BI" del Parco le zone "i cui assetti ecologici e naturalistici risentono di progressi usi silvo-pastorali ormai da tempo cessati" - prevede che, "nei limiti di quanto ammesso alla lettera b, art. 12 della Legge 394/91", in detta area sono ammessi anche "interventi sulle strutture edilizie a supporto delle attività silvo-pastorali"). Per converso, resta ineludibilmente esclusa ogni possibilità di considerare "utilizzazione produttiva tradizionale", meritevole di valorizzazione in area di "riserva generale orientata", un'attività imprenditoriale, quale l'esercizio degli impianti autorizzati con i provvedimenti impugnati, tesa alla produzione di energia elettrica seppur da fonte rinnovabile (attività che del resto, alla stregua della previsione dell'art. 12, comma 2 lett. c, l. 394/1991, non risulta prevista nemmeno per le zone, di minor pregio ambientale e quindi a minor protezione, definite "aree di protezione").

Nella medesima prospettiva, la definizione e la portata della consentita "realizzazione di infrastrutture strettamente (e non a caso tali) necessarie" non possono, poi, che essere rapportate alle specifiche esigenze dei compiti istituzionali dell'ente Parco.

IV) Alla stregua delle considerazioni che precedono, s'impone l'accoglimento del ricorso di W. Italia.

Non risultando necessari ulteriori accertamenti di fatto, la causa, ai sensi dell'art. 384, comma 1 ult. parte, c.p.c., va decisa nel merito, con l'accoglimento della domanda introduttiva di W. Italia e l'annullamento dei provvedimenti impugnati.



Per la natura della controversia, la peculiarità della fattispecie e l'assenza di precedenti specifici, si ravvisano le condizioni per disporre la compensazione delle spese dell'intero giudizio.

P. Q. M.

la Corte, a sezioni unite, accoglie il ricorso; cassa la sentenza impugnata e, decidendo nel merito, accoglie la domanda introduttiva di W. Italia e annulla i provvedimenti impugnati; compensa le spese dell'intero giudizio.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 23 ottobre 2012.