Sommario: § 1. Premessa introduttiva; § 2. Profili di giurisdizione. Riparto della cognizione tra giudice delle acque e giudice amministrativo; § 3. Profili di competenza del giudice delle acque e del giudice ordinario con riferimento ad esondazioni e alluvioni.

1. Premessa introduttiva.

Ringrazio, innanzitutto, la Camera degli Avvocati di Cittadella e Camposampiero, l'Ordine degli Avvocati di Padova e l'amico Pierfrancesco Zen, per avermi invitato oggi a questo dialogo tra Colleghi sul tema assai complesso delle acque pubbliche[1].

Il mio intervento ha ad oggetto i profili della giurisdizione e della competenza in materia di acque pubbliche, atteso che su tali temi il conflitto è tutt'ora acceso e mai sopito. In particolare, per quanto attiene alla corretta individuazione del giudice munito di cognizione, sussiste un oggettivo dualismo tra il plesso giurisdizionale TAR-Consiglio di Stato (rispettivamente, in primo e secondo grado) ed il plesso giurisdizionale del TSAP (Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche), che giudica in unico grado "*i ricorsi per incompetenza, per eccesso di potere e per violazione di legge avverso i provvedimenti amministrativi definitivi presi dall'amministrazione in materia di acque pubbliche*", ai sensi dell'art. 143, comma 1, lett. a), del R.D. 11 dicembre 1933, n. 1775, recante: "*Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici*".

Certo, ogni avvocato e, in special modo, l'avvocato amministrativista è avvezzo agli "slalom" giurisdizionali, posto che l'ordinamento italiano è caratterizzato da un florilegio di giurisdizioni, i cui confini non sono sempre nitidamente tracciati[2].

Al di là delle questioni di giurisdizione in tema di acque pubbliche, molti sono i settori del diritto amministrativo, nei quali l'avvocato deve avventurarsi in complesse scelte del giudice, cui affidare la controversia.

Si pensi, ad esempio, al diritto urbanistico, laddove è pacifica la giurisdizione del giudice amministrativo in tema di convenzioni urbanistiche, ai sensi di quanto disposto dall'art. 133, comma 1, lett. a.2), c.p.a., fino a che non si faccia questione dei rapporti di garanzia, per i quali la cognizione resta riservata al giudice ordinario, o sino a che non si faccia questione di risarcimento del danno per lesione del legittimo affidamento (Cass., SSUU, ord. 28.4.2020, n. 8236)[3].

Si pensi ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, per i quali sussiste parimenti la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (art. 133, comma 1, lett. e), c.p.a.), ma

solo per il contenzioso derivante dalla fase pubblicistica di selezione del contraente; le controversie nate, invece, nel corso dell'esecuzione del contratto d'appalto appartengono alla cognizione del giudice ordinario. Come al giudice ordinario pertiene la cognizione sulla domanda di risarcimento del danno, conseguente all'annullamento dell'aggiudicazione illegittima, quando a rivendicare il risarcimento del danno sia l'aggiudicatario, che si è visto annullare il provvedimento d'aggiudicazione (Cass., SSUU, ord. 21.9.2020, n. 19677).

Si pensi, ancora, al tema delle espropriazioni per pubblica utilità, del pari attratto dalla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (art. 133, comma 1, lett. g), c.p.a.), salvo si controverta in materia di determinazione e corresponsione dell'indennità di espropriazione, nel qual caso la cognizione spetta al giudice ordinario.

Insomma, una Babele di giurisdizioni, tra le quali l'avvocato amministrativista deve destreggiarsi. Unico conforto – e non da poco – è dato dal provvidenziale e salvifico intervento della Corte Costituzionale (n. 77/2007) e dal successivo art. 59 della L. n. 69/2009, che ha positivizzato la *translatio iudicii*.

Proprio il riparto di giurisdizione tra il giudice amministrativo ed il giudice delle acque sarà oggetto d'approfondimento (*infra*, *sub* § 2), precisando da subito che il giudice speciale (TSAP) è costituito da un collegio misto, affatto particolare, siccome composto in parte da magistrati di Cassazione, in parte da magistrati amministrativi di Consiglio di Stato, integrato dal componente esperto, iscritto all'albo degli ingegneri. Il TSAP è giudice unico nazionale, giudica in unico grado in materia di interessi legittimi ed in secondo grado in materia di diritti soggettivi (come giudice d'appello rispetto al Tribunale regionale delle acque pubbliche).

Il secondo tema di approfondimento (*infra*, *sub* § 3), poi, avrà ad oggetto il riparto di competenza tra giudice ordinario e TRAP (Tribunale regionale delle acque pubbliche). In materia si fa questione di competenza, non di giurisdizione, dal momento che il TRAP costituisce una sezione specializzata[4] della Corte d'Appello, presso cui è istituito[5], di talché la ripartizione degli affari tra Tribunale civile e Tribunale regionale delle acque pubbliche si pone come questione di competenza, non di giurisdizione.

*

2. Profili di giurisdizione. Riparto della cognizione tra giudice delle acque e giudice amministrativo.

Il perimetro della cognizione del TSAP è definito dagli articoli 142 e 143 del R.D. n.

1775/1933; il Tribunale superiore delle acque pubbliche, da un lato, è giudice d'appello rispetto alle cause decise in primo grado dai Tribunali regionali delle acque pubbliche (art. 142, comma 1, T.U. Acque) con riferimento alle materie di cui all'art. 140 T.U. Acque, dall'altro, è giudice di unico grado non già dei diritti soggettivi, ma degli interessi legittimi (art. 143, comma 1, T.U. Acque).

Come giudice d'appello il TSAP decide con l'intervento di cinque votanti, di cui tre magistrati di Cassazione, un consigliere di Stato ed un tecnico (art. 142, comma 2, T.U. Acque), mentre come giudice di unico grado decide con sette votanti, ossia tre magistrati di Cassazione, tre consiglieri di Stato ed un tecnico (art. 143, comma 3, T.U. Acque).

Ciò detto, merita ora analizzare il riparto giurisdizionale tra il giudice delle acque ed il giudice amministrativo, posto che il TSAP estende la propria cognizione come giudice unico nazionale e giudice d'unico grado sulle materie previste dall'art. 143, comma 1, T.U. Acque, ossia con riferimento ai ricorsi: (i) per incompetenza, eccesso di potere e violazione di legge avverso i provvedimenti amministrativi in materia di acque pubbliche; (ii) anche per il merito, contro i provvedimenti dell'autorità amministrativa, assunti ai sensi degli articoli 217 e 221 T.U. Acque[6] ed ai sensi dell'art. 2 del R.D. 523/1904 (Testo Unico delle leggi sulle opere idrauliche)[7]; (iii) di cui agli articoli 23, 24, 26 e 28 del R.D. n. 1604/1931 (Testo Unico delle leggi sulla pesca)[8].

2.1.1. In particolare, la prima delle anzidette fattispecie (data dall'art. 143, comma 1, lett. a), T.U. Acque) è quella che ha condotto e conduce alle più frequenti dispute in tema di riparto di cognizione tra giudice delle acque e giudice amministrativo, posto che, se è ben chiaro cosa si intenda circa i ricorsi per incompetenza, eccesso di potere e violazione di legge e circa i provvedimenti assunti dall'amministrazione, meno chiaro è cosa si intenda per provvedimenti "*in materia di acque pubbliche*".

A tal riguardo, è utile, da subito, affermare la regola generale in punto di giurisdizione, siccome negli anni consolidata dalla giurisprudenza dal giudice del riparto, per poi affrontare alcuni casi di specie, al fine di declinare operativamente la regola generale.

Ebbene, il principio di diritto affermato in una delle più recenti sentenze del giudice del riparto è il seguente: "*Spetta alla giurisdizione del Tribunale superiore delle acque pubbliche in sede di cognizione diretta in unico grado – ai sensi del R.D. 11 dicembre 1933, n. 1775, art. 143, lett. a) – ogni controversia sugli atti amministrativi in materia di acque pubbliche, intesi come quelli idonei ad incidere, quand'anche non promananti da pubbliche amministrazioni istituzionalmente preposte alla cura degli interessi in materia, in maniera non occasionale, ma immediata e diretta, sul regime di quelle e del relativo demanio*" (Cass.,

SSUU, ord. 5 febbraio 2020, n. 2710)[9].

E, ancora, risulta necessario, ai fini di fondare la giurisdizione speciale del giudice delle acque, che i provvedimenti amministrativi impugnati – a prescindere dall'autorità emanante – concorrano in concreto a disciplinare direttamente le modalità di utilizzazione dell'acqua o l'assetto e la struttura dei beni del demanio idrico, non essendo sufficiente che i provvedimenti incidano sul regime delle acque in via indiretta, riflessa, mediata od occasionale (Cass., SSUU, n. 2170/2020, *cit.*).

2.1.2. Cercando di declinare il principio di diritto testé enunciato rispetto ad alcune fattispecie concrete, sono soggetti alla giurisdizione del giudice delle acque i provvedimenti di concessione di utilizzo di acqua lacustre e d'autorizzazione all'ampliamento di strutture portuali mediante l'installazione di moduli galleggianti frangionde e di un pontile galleggiante (Cass., SSUU, ord. 31 luglio 2017, n. 18977).

Sono del pari soggetti alla cognizione del TSAP i provvedimenti di autorizzazione di centrali idroelettriche: dall'autorizzazione unica ai pareri ambientali in tema di valutazione di impatto ambientale, all'apposizione del vincolo espropriativo (Cass., SSUU, ord. 28 dicembre 2018, n. 33656; Cons. St., sez. V, 7 luglio 2014, n. 3436). Mentre è soggetta alla giurisdizione del giudice amministrativo la controversia attinente ai provvedimenti di GSE S.p.A. in materia di incentivi energetici di impianti idroelettrici (Cass., SSUU, ord. 3 novembre 2017, n. 26150); in tal caso, infatti, non viene in considerazione un provvedimento avente incidenza diretta sul regime delle acque, ma sull'incentivazione della produzione di energia da fonti rinnovabili.

Al contrario, è soggetta alla cognizione del giudice delle acque la controversia attinente all'impugnazione dei provvedimenti d'autorizzazione alla realizzazione di un parcheggio, per la protezione ed il sostegno del quale sia necessario eseguire opere idrauliche, quali un'arginatura in massi ciclopici (Cons. St., sez. IV, 20 ottobre 2020, n. 6359).

Parimenti, sono soggette alla giurisdizione del TSAP le controversie circa i provvedimenti inerenti agli ambiti territoriali ottimali, allorché essi abbiano incidenza sul governo del servizio idrico integrato (Cass., SSUU, ord. 6 febbraio 2019, n. 3518; *id.*, n. 15105/2018).

Così come sono soggetti alla cognizione del giudice delle acque i provvedimenti amministrativi in materia edilizia, se informati ad assicurare il libero deflusso delle acque (Cass., SSUU, 3 aprile 2019, n. 9279) ed i provvedimenti edilizi di diniego di rilascio dei titoli (anche in sanatoria) per opere realizzate entro la fascia di rispetto idraulica, di cui all'art. 96, lett. f), del R.D. n. 523/1904 (TAR Calabria, Catanzaro, sez. II, 6 marzo 2019, n.

481).

Similmente, pertiene alla giurisdizione del giudice delle acque il ricorso avverso un'ordinanza sindacale contingibile ed urgente, con cui era stato ingiunto di tagliare le piante esistenti e di estirpare la vegetazione arborea, che crescevano incontrollatamente in prossimità dell'argine di un torrente, pregiudicando il regolare deflusso delle acque (TAR Veneto, sez. II, 21 gennaio 2019, n. 59).

Sempre al TSAP appartiene la cognizione circa il provvedimento di approvazione di un progetto definitivo con contestuale apposizione del vincolo espropriativo per la sistemazione idraulica da parte di un Consorzio di Bonifica (TAR Veneto, sez. II, 24 ottobre 2013, n. 1212).

È affidato, ancora, alla giurisdizione del giudice delle acque il contenzioso in materia di provvedimenti assunti dalle Autorità di Bacino in materia di pianificazione (Cons. St., sez. IV, 5 agosto 2018, n. 5555).

Appartiene, invece, al giudice amministrativo la giurisdizione sui provvedimenti in tema di subconcessioni di derivazione per impianti idroelettrici, nel qual caso viene in considerazione il rispetto delle norme in materia di concessioni, solo indirettamente il regime delle acque pubbliche (Cass., SSUU, ord. 21 marzo 2017, n. 7154). Così come appartiene al giudice amministrativo la cognizione in tema di contratti pubblici (lavori, in particolare), relativi ad opere idrauliche, posto che i provvedimenti di esclusione o di aggiudicazione non attengono in via diretta ed immediata al regime delle acque pubbliche, ma al procedimento di selezione del contraente della pubblica amministrazione (Cass., SSUU, 6 luglio 2005, n. 14195; Cons. St., sez. V, 16 maggio 2018, n. 2902; *id*., 11 luglio 2016, n. 3055).

2.1.3. Da ultimo, merita affrontare un caso, che è recentemente assurto all'onore delle cronache per il clamore destato. Mi riferisco ai PFAS, ossia alle sostanze perfluoroalchiliche, rilevate in gran quantità nelle acque soprattutto nelle Province di Vicenza e Padova.

Ora, rispetto a tali sostanze, per le quali né la normativa europea, né la normativa nazionale[10], né la legislazione regionale prevedono alcun limite, la pubblica autorità ha imposto valori limite in sede di autorizzazione integrata ambientale (in sigla, AIA, che comprende anche l'autorizzazione allo scarico) o di rinnovo di essa. Sono nati molteplici contenziosi per l'impugnazione delle prescrizioni dell'AIA, che introducevano in via meramente amministrativa limiti PFAS non previsti né dalla legislazione eurounitaria, né

dalla legislazione nazionale, né dalla legislazione regionale.

Al di là dell'indubbia complessità del tema controverso e della rilevanza dei diritti coinvolti, si è posta la questione della giurisdizione rispetto ai provvedimenti di autorizzazione integrata ambientale. Si discute, pertanto, se l'impugnazione delle prescrizioni ambientali, recanti limiti allo scarico per le sostanze perfluoroalchiliche, pertenga alla cognizione del giudice amministrativo o del giudice delle acque.

Talora il giudice amministrativo ha declinato la giurisdizione a favore del TSAP (TAR Veneto, sez. III, 8 novembre 2016, n. 1247), talaltra ha statuito nel merito, ritenendo evidentemente sussistente la propria giurisdizione (TAR Lombardia, Brescia, sez. I, 26 marzo 2019, n. 278).

Ora, è vero che d'ordinario lo scarico recapita in acque pubbliche, ma altrettanto vero è che nella fattispecie in esame vengono in considerazione interessi pubblicistici (tutela dell'ambiente e della salute) diversi rispetto al regime delle acque, che non viene inciso in via diretta ed immediata; viene in considerazione la qualità delle acque, non il loro regime. La giurisdizione dovrebbe, di conseguenza, appartenere al giudice amministrativo, come, peraltro, ha avuto modo di concludere il giudice del riparto, laddove ha affermato la cognizione in capo al giudice amministrativo in tema di provvedimenti di autorizzazione allo scarico, nella parte in cui detto scarico è stato assoggettato a limiti più restrittivi rispetto a quelli previsti dal D.Lgs. n. 152/2006 (Cass., SSUU, 31 luglio 2017, n. 18976).

*

3. Profili di competenza del giudice delle acque e del giudice ordinario, con riferimento ad esondazione e alluvioni.

Il secondo tema oggetto di approfondimento riguarda il riparto di competenza tra giudice ordinario e TRAP (Tribunale regionale delle acque pubbliche).

L'art. 140 T.U. Acque declina le fattispecie sottoposte alla competenza dei Tribunali regionali delle acque; tra di esse rientrano: (a) le controversie in tema di demanialità delle acque; (b) le controversie sui limiti dei corsi o bacini, loro alvei e sponde; (c) le controversie aventi ad oggetto qualunque diritto relativo alle derivazioni e utilizzazioni di acqua pubblica; (d) le controversie di qualunque natura, riguardanti l'occupazione totale o parziale, permanente o temporanea di fondi e le indennità in conseguenza di opere idrauliche, di bonifica e derivazione delle acque; (e) le controversie per il risarcimento dei danni dipendenti da qualunque opera idraulica eseguita dalla pubblica amministrazione e da

qualunque provvedimento assunto dall'autorità amministrativa, ai sensi dell'art. 2 R.D. n. 523/1904[11]; f) i ricorsi previsti dagli articoli 25 e 29 del R.D. n. 1604/1931[12].

Mi soffermo sull'art. 140, lett. e), T.U. Acque, ossia sulla competenza del giudice delle acque rispetto alle controversie risarcitorie per i danni derivanti dalle opere idrauliche, posto che sovente ci si interroga circa la competenza del TRAP in tema di controversie in materia di alluvioni, esondazioni, straripamenti dei corsi d'acqua. In effetti, compulsando il massimario della Cassazione si rinvengono molteplici pronunzie in relazione ai danni da esondazione (Cass., SSUU, 29 gennaio 2021, n. 2146; *id*., 22 gennaio 2021, n. 1369; *id*., 28 dicembre 2020, n. 29656), il che testimonia una frizzante vivacità delle controversie in materia, per certo aiutata dalle mutate condizioni climatiche generali, che rendono sempre più frequenti i fenomeni alluvionali.

Anche in tema di competenza, la giurisprudenza è approdata a conclusioni oramai salde, secondo le quali il giudice delle acque è competente "*quando ricorre un'attività dell'ente amministrativo che si concreta nella progettazione, nella costruzione, nel funzionamento e nella manutenzione di un'opera idraulica o comunque nelle scelte che la pubblica amministrazione adotta per la tutela di interessi generali correlati al regime delle acque*" (Cass. Civ., sez. 6, ord. 27 novembre 2020, n. 27207).

Ed, ancora, nelle controversie aventi ad oggetto il risarcimento dei danni derivanti dallo straripamento di un corso d'acqua "*spettano alla competenza dei tribunali regionali delle acque le domande in relazione alle quali l'esistenza dei danni dipenda dall'esecuzione, dalla manutenzione o dal funzionamento di un'opera idraulica, mentre restano riservate alla cognizione del giudice in sede ordinaria quelle aventi per oggetto pretese che si ricollegano solo indirettamente e occasionalmente alle vicende relative al governo delle acque, atteso che la competenza del giudice specializzato si giustifica in presenza di comportamenti, commissivi od omissivi, che implichino apprezzamenti circa la deliberazione, la progettazione e l'attuazione di opere idrauliche o comunque scelte della P.A. dirette alla tutela di interessi generali correlati al regime delle acque pubbliche*" (Cass. Civ., sez. 6, ord. 20 giugno 2019, n. 16636; nello stesso senso: Cass. Civ., sez. 6, ord. 20 maggio 2016, n. 10397; *id*., 5 novembre 2015, n. 22602; *id*., 14 dicembre 2014, n. 27392).

Esulano, quindi, dalla competenza del TRAP le controversie tra privati o le controversie risarcitorie, laddove la pretesa si ricolleghi solo indirettamente ed occasionalmente alla vicenda relativa al governo delle acque, senza coinvolgere in alcun modo la legittimità dell'operato dell'amministrazione (Corte d'Appello di Venezia, 19 luglio 2017, n. 1529). Per converso, rientrano nella competenza del giudice delle acque le richieste di risarcimento danni, che hanno il loro fondamento nella mancata regimazione delle acque pubbliche a

seguito della realizzazione di un'opera idraulica.

Alessandro Veronese

[1] Di recente, si veda *Il regime delle acque pubbliche*, a cura di Pierfrancesco Zen e Umberto Niceforo, Cedam, 2020.

[2] Sul tema, si veda, a cura di Enrico Gaz, *Le giurisdizioni "sconfinate"*, atti del Convegno di Venezia, III edizione, 13 novembre 2020.

[3] M. Filippi, *Il principio di affidamento nei confronti della pubblica amministrazione. Riflessi sul riparto tra le giurisdizioni alla luce dei nuovi orientamenti della giurisprudenza*, in *Le giurisdizioni "sconfinate"*, atti del Convegno di Venezia, III edizione, 13 novembre 2020, cit.-

[4] Cass., SSUU, ord. 12.7.2019, n. 18827.

[5] L'art. 138 del R.D. n. 1775/1933 istituisce, presso le rispettive Corti d'Appello, otto Tribunali regionali delle acque pubbliche, di cui uno presso la Corte d'Appello di Venezia.

[6] Opere soggette ad autorizzazione *ex* art. 217, ad esempio: conversione delle chiuse temporanee in chiuse permanenti; escavo di ghiaia; variazioni di forma e posizione delle bocche di derivazione e delle chiuse stabili; nuove costruzioni nell'alveo; opere alle sponde dei corsi d'acqua. *Ex* art. 221, le contravvenzioni alle norme di legge che alterano lo stato delle cose, con facoltà dell'amministrazione di ordinare il ripristino.

[7] Ossia i provvedimenti amministrativi in materia di opere, che incidono sul regime delle acque pubbliche, sui ripari, sugli argini, sugli alvei, sulle sponde, i provvedimenti di modifica e ripristina su dette opere.

[8] Norme riferite ai provvedimenti in tema di diritti esclusivi di pesca nelle acque del demanio marittimo, lagunare e del mare territoriale, nei laghi, torrenti, fiumi, canali ed in genere in ogni acqua pubblica.

[9] Principio affermato, sempre di recente, anche da: Cass., SSUU, 26 febbraio 2019, n. 5641. Per quanto attiene alla giurisprudenza amministrativa, che ha fatto proprio ed applicato il principio di diritto affermato dal giudice del riparto, si vedano: Cons. St., sez. IV, 20 ottobre 2020, n. 6359; *id*., 5 agosto 2019, n. 5555; Cons. St., sez. V, 16 maggio 2018, n.

2902; TAR Lazio, Roma, sez. II, 10 giugno 2019, n. 7558.

[10] Va ricordata la riserva di legislazione esclusiva in capo allo Stato in materia ambientale, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. s), Costituzione.

[11] Ossia dai provvedimenti amministrativi in materia di opere che incidono sul regime delle acque pubbliche, sui ripari, sugli argini, sugli alvei, sulle sponde e dai provvedimenti di modifica e ripristino su dette opere.

[12] In tema di indennità d'espropriazione di diritti esclusivi di pesca nelle acque del demanio pubblico marittimo, lagunare e del mare territoriale, dei laghi, fiumi, torrenti e, in genere, di ogni acqua pubblica.