

Publicato il 16/01/2025

N. 00020/2025 REG.PROV.COLL.
N. 00587/2023 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

sezione staccata di Brescia (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 587 del 2023, proposto da
GECH HOLDING S.R.L., in persona del legale rappresentante pro
tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Paolo Bonomi, con domicilio
digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il
suo studio in Bergamo, via Ghislanzoni n. 41;

contro

UFFICIO D'AMBITO DI BERGAMO, in persona del legale
rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Barbara
De Masis, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
UNIACQUE S.P.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*,
rappresentata e difesa dagli avvocati Andrea Di Lascio, Saul Monzani, con
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- del provvedimento di approvazione del progetto definitivo “Adeguamento
Impianto di depurazione Intercomunale di Bergamo – Lotto 2” –
Determinazione Dirigenziale n. 44 del 15.05.2023 – prot. n. 2897;

- della comunicazione *ex art.* 17 del DPR n. 327/2001 di data 13.06.2023, con la quale la società Uniacque ha offerto alla ricorrente un indennizzo economico di 110.000 euro/ettaro (pari a 11 euro/mq) per la sottoscrizione di un accordo bonario di cessione delle aree.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Ufficio d'Ambito di Bergamo e di Uniacque S.p.A.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 gennaio 2025 la dott.ssa Costanza Cappelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. La società *Gech Holding S.r.l.* si ritiene lesa dal progetto definitivo dell'adeguamento dell'impianto di depurazione intercomunale di Bergamo – Lotto 2, approvato ai sensi dell'art. 158bis del D.Lgs 152/2006 dall'Ufficio D'Ambito di Bergamo con D.D. n. 44 del 15.05.2023 prot. n. 2897, cui ha fatto seguito la comunicazione della concessionaria del servizio idrico integrato Uniacque S.p.a. *ex art.* 17 del DPR n. 327/2001 del 13.06.2023, contenente anche l'indennizzo economico proposto per la sottoscrizione dell'eventuale accordo bonario di cessione delle aree.

Per l'annullamento di questi provvedimenti la ricorrente agisce con ricorso dinanzi a questo Tribunale, esponendo di essere proprietaria di un compendio immobiliare sito nel Comune di Bergamo, che sarà interessato dai lavori in progetto per l'adeguamento e l'ampiamiento dell'impianto di depurazione. I motivi di ricorso sono così articolati: *“violazione di legge e in particolare violazione dell'art. 3 della legge 241 /90 – violazione dell'art. 18.10 delle norme del piano dei servizi e dell'art. 61.1.5 del piano delle regole del Comune di Bergamo e della deliberazione del comitato dei ministri in data 4.2.1977. eccesso di potere per difetto di istruttoria; errore; travisamento dei fatti, perplessità.”* nonché *“violazione di legge ed*

in specie dell'art. 158 bis del d.lvo 152/2006 e dell'art. 7 della legge 241/90; l.r. 12/2005 in specie al suo art. 13. dpr n. 327/2001 al suo art. 9. – eccesso di potere” e “violazione di legge ed in specie dell'art. 37 comma 1 del dpr 327/2001 – eccesso di potere per errore e difetto di istruttoria”.

In sintesi, la ricorrente censura la coerenza dell'opera con gli strumenti urbanistici allo scopo di evitare l'espropriazione del proprio terreno.

2. L'Ufficio d'Ambito di Bergamo si è costituito in causa chiedendo dichiararsi irricevibile il ricorso per violazione del principio del contraddittorio, carente di giurisdizione il TAR per esserne munito il Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, e in ogni caso infondate nel merito le domande della ricorrente.

Si è altresì costituita in giudizio la società Uniacque S.p.a., anch'essa concludendo per la declaratoria di irricevibilità, inammissibilità ovvero improcedibilità o comunque infondatezza del ricorso.

3. In via preliminare, va disattesa l'eccezione dell'Ufficio d'Ambito di irricevibilità del ricorso per omessa notifica al Comune di Bergamo e agli altri enti intervenuti nella conferenza di servizi indetta dall'Ufficio d'Ambito e dunque per violazione del principio del contraddittorio.

Al riguardo si rileva che la competenza pianificatoria relativa alle infrastrutture idriche funzionali alla gestione del servizio idrico integrato, compresi gli interventi di adeguamento delle infrastrutture esistenti, è sottratta alle amministrazioni municipali ed affidata all'Ufficio d'Ambito di Bergamo, previa indizione di conferenza di servizi ai sensi dell'art. 158bis del D.Lgs 152/2006.

Va dunque fatta applicazione dei principi rilevanti in materia, e da ultimo confermati dalla giurisprudenza (cfr. Consiglio di Stato 1263/2023), secondo cui la disposizione di cui all'art. 41 c.p.a. esclude che l'atto introduttivo del giudizio debba essere notificato anche ad amministrazioni od enti che a diverso titolo abbiano avuto modo di partecipare al procedimento.

Corollario di tale regola è che solo quando l'atto finale sia imputabile a più amministrazioni, come accade per gli atti di concerto o come può verificarsi per gli accordi di programma, la legittimazione passiva riguarda tutte le amministrazioni interessate.

Per converso, le partecipazioni al procedimento giuridicamente qualificate (come quelle concernenti il potere di iniziativa o di proposta, la partecipazione all'intesa che abbia preceduto l'adozione del provvedimento finale, ovvero gli atti preparatori) non sono idonee ad estendere la veste di parte necessaria a soggetti diversi dall'autorità emanante.

A tal fine, infatti, sarebbe necessaria una formale imputazione del provvedimento finale ad una pluralità di amministrazioni, nella specie non sussistente.

4. Sempre in via preliminare, va scrutinata l'eccezione di difetto di giurisdizione sollevata dal resistente Ufficio d'Ambito di Bergamo, stante il carattere pregiudiziale ed assorbente rispetto a ogni altra questione.

4.1 L'eccezione appare fondata nei termini esposti qui di seguito.

4.2 La norma di riferimento sul riparto di giurisdizione è rappresentata dall'art. 143 del r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, nel testo modificato a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 42 del 1991, ai sensi del quale *“appartengono alla cognizione diretta del Tribunale superiore delle acque pubbliche: a) i ricorsi per incompetenza, per eccesso di potere e per violazione di legge avverso i provvedimenti presi dall'amministrazione in materia di acque pubbliche; b) i ricorsi, anche per il merito, contro i provvedimenti dell'autorità amministrativa adottata ai sensi degli artt. 217 e 221 della presente legge; nonché contro i provvedimenti adottati dall'autorità amministrativa in materia di regime delle acque pubbliche ai sensi dell'art. 2 del testo unico delle leggi sulle opere idrauliche approvato con R.D. 25 luglio 1904, n. 523, modificato con l'art. 22 della legge 13 luglio 1911, n. 774, del R.D. 19*

novembre 1921, n. 1688 , e degli artt. 378 e 379 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, alleg. F; c) i ricorsi la cui cognizione è attribuita al Tribunale superiore delle acque dalla presente legge e dagli artt. 23, 24, 26 e 28 del testo unico delle leggi sulla pesca, approvato con R.D. 8 ottobre 1931, n. 1604”.

La Cassazione ha da tempo delineato i criteri di demarcazione tra la giurisdizione specializzata

(Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche quale giudice in unico grado di legittimità e Tribunale Regionale delle Acque quale giudice in primo grado della giurisdizione ordinaria) e quella generale devoluta al plesso della giustizia amministrativa.

Si è affermato, in particolare, che *“la giurisdizione del Tribunale superiore delle acque pubbliche, come delimitata dall’art. 143 del r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, si contrappone, da un lato, a quella del Tribunale regionale delle acque, che è organo (in primo grado) specializzato della giurisdizione ordinaria, cui l’art. 140 del medesimo r.d. attribuisce, tra l’altro, le controversie in cui si discuta, in via diretta, di diritti correlati alle derivazioni e utilizzazioni di acque pubbliche; dall’altro, alla giurisdizione del complesso TAR-Consiglio di Stato, comprensiva di tutte le controversie, concernenti atti solo strumentalmente inseriti in procedimenti finalizzati ad incidere sul regime delle acque pubbliche, in cui rileva esclusivamente l’interesse al rispetto delle norme di legge nelle procedure amministrative volte all’affidamento di concessioni o di appalti di opere relative a tali acque”* (Sezioni Unite n. 9534/2013).

Si è poi precisato che *“È quindi da riconoscersi la giurisdizione del Tribunale superiore non solo quando l’atto impugnato promani da organi amministrativi istituzionalmente preposti alla cura del settore delle acque pubbliche, ma anche quando l’atto, ancorché proveniente da organi diversi, finisca tuttavia con l’incidere immediatamente - e non*

soltanto in via occasionale – sull’uso delle medesime acque pubbliche, se ed in quanto interferisca con i provvedimenti relativi a tale uso (ad esempio, autorizzando, impedendo o modificando i lavori relativi o determinando i modi di acquisto dei beni necessari all’esercizio ed alla realizzazione delle opere stesse: Cass. Sez. U. 25/10/2013, n. 24154) o sulla stessa struttura o consistenza dei beni demaniali” (cfr. Sezioni Unite n. 2710/2020 e da ultimo Sezioni Unite n.13975/2023).

L’ampia portata che la giurisprudenza attribuisce al citato art. 143 discende, da un lato, dalla competenza tecnica propria dell’organo giurisdizionale speciale, e dall’altro dall’esigenza che la materia delle acque pubbliche sia possibilmente trattata da un solo giudice, vista la sua rilevanza per la protezione della vita sul territorio.

Pertanto, la giurisdizione del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche in unico grado si radica allorché la questione della tutela della regimazione e dell’utilizzo delle acque pubbliche assuma una connotazione pervasiva nell’economia dei procedimenti e nell’origine degli atti impugnati. Così è stato giudicato che la consistenza e l’unitarietà della situazione soggettiva dedotta comportano l’attrazione delle liti avanti al TSAP anche per quel riguarda le determinazioni afferenti alle vicende strumentalmente connesse alle acque pubbliche, sino a giungere alle questioni risarcitorie (Sezioni Unite n. 95347/2013 e n. 10148/2012).

In tale contesto, il Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche è chiamato decidere sulle cause derivanti dall’impugnazione anche dei provvedimenti di autorità che non si occupano istituzionalmente della materia idrica (Sezioni Unite n. 24154/2013), come i dinieghi di edificabilità per le zone ritenute esondabili (Sezioni Unite n. 27528/2008) o le occupazioni d’urgenza dei sedimi privati che sono motivati con la necessità di realizzare opere correlate al demanio idrico (Sezioni Unite n. 7881/2007).

4.3 In quest’ottica, allora, deve tenersi conto non solo delle acque pubbliche intese nella classica accezione che designa come tali le acque

sorgenti, fluenti o lacuali idonee a soddisfare un pubblico e generale interesse, ma dell'intera nozione di servizio idrico integrato, come introdotto dalla legge 5 febbraio 1994 n.36, costituito “*dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue*” (art. 4 comma 1 lettera f).

Per quanto riguarda l'attività di depurazione, occorre sottolineare che le disposizioni di cui agli artt. 6 e 7 della legge n.36/94 disciplinano anche le modalità di riutilizzo e trattamento delle acque reflue urbane sottoposte a depurazione.

Ne deriva che le acque trattate negli impianti di depurazione conservano la qualificazione di acque pubbliche destinate a usi di interesse generale (Consiglio di Stato, 2015 n.2125/2015, ma anche Consiglio di Stato n. 242/2004).

4.4 Nel caso in esame, la finalità perseguita dalle autorità pubbliche è quella di adeguare un'opera idraulica esistente, che già effettua il trattamento delle acque pubbliche, a nuove esigenze funzionali.

Dovendosi dare rilevanza allo scopo più che ai mezzi, appare evidente che il potere esercitato in concreto dall'Amministrazione mediante l'adozione degli atti impugnati, pur avendo ricadute di natura urbanistica (fasce di rispetto, riduzione dei diritti edificatori, modifiche alla viabilità) e conseguenze espropriative per le aree dove è localizzato l'impianto, ha per oggetto essenzialmente quella particolare forma di regimazione delle acque che consiste nell'attività di depurazione. Non si discute infatti della pianificazione del territorio sotto il profilo idraulico, o della procedura di acquisizione di aree private per la realizzazione di un'opera idraulica (materie di pertinenza del giudice amministrativo), ma, in una prospettiva del tutto rovesciata, dell'ampliamento di un'opera idraulica esistente, che è parte in concreto della gestione delle acque pubbliche.

5. Deve, pertanto, essere dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo a conoscere della presente controversia, con conseguente affermazione della giurisdizione del

Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, innanzi al quale il processo potrà essere riassunto ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 11 c.p.a..

6. Tenuto conto della pronuncia in rito, le spese del giudizio possono essere compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, dichiara il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo in favore del Tribunale Superiore delle Acque pubbliche.

Compensa tra le parti le spese del giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 9 gennaio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Mauro Pedron, Presidente

Ariberto Sabino Limongelli, Consigliere

Costanza Cappelli, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Costanza Cappelli

IL PRESIDENTE
Mauro Pedron

IL SEGRETARIO