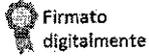


Pubblicato il 11/06/2024



N. 01404/2024 REG.PROV.COLL.  
N. 01325/2023 REG.RIC.  
N. 01352/2023 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 il Veneto

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1325 del 2023, proposto da  
, rappresentato e difeso dall'avvocato con domicilio  
digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

**contro**

Comune di , in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso  
dall'avvocato Pierfrancesco Zen, con domicilio digitale come da PEC da Registri di  
Giustizia;

Provincia di Padova, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa  
dagli avvocati , con domicilio digitale come da PEC  
da Registri di Giustizia;

sul ricorso numero di registro generale 1352 del 2023, proposto da  
, rappresentato e difeso dall'avvocato , con domicilio  
digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Provincia di Padova, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati \_\_\_\_\_, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Regione del Veneto - Genio Civile di Padova, in persona del Presidente pro tempore, rappresentati e difesi dagli avvocati \_\_\_\_\_, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Comune di \_\_\_\_\_, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Pierfrancesco Zen, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***per l'annullamento***

*Quanto al ricorso n. 1325 del 2023:*

della Delibera del Consiglio Comunale di \_\_\_\_\_ n. 21 del 4 maggio 2023 (pubblicata all'Albo Pretorio fino al 19 maggio 2023 e divenuta esecutiva in data 15 maggio 2023), recante "Approvazione della Variante n. 5 al Piano degli Interventi del Comune di \_\_\_\_\_";

e di ogni atto presupposto, conseguente e/o comunque connesso, ivi compresi tutti gli atti e documenti approvati con la Delibera Consiliare impugnata.

*Quanto al ricorso n. 1352 del 2023:*

del Decreto del Presidente della Provincia di Padova n. reg. 65 del 31 maggio 2023, recante approvazione del Progetto Definitivo della Variante Nord SP 35 in Comune di \_\_\_\_\_ e degli atti e documenti dal medesimo approvati;

di ogni atto presupposto, conseguente e/o comunque connesso e, in particolare, del Parere Idraulico della Regione Veneto – Unità Organizzativa Genio Civile di Padova prot n. 123563 in data 17 marzo 2022.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di [redacted] e della Provincia di Padova nel ricorso N.R.G. 1325/2023, e gli atti di costituzione in giudizio della Provincia di Padova, della Regione del Veneto e del Comune di [redacted] nel ricorso N.R.G. 1352/2023;

Visti gli artt. 35, comma 1, e 85, comma 9, cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 giugno 2024 la dott.ssa [redacted] e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

L'odierno contenzioso riguarda la realizzazione dell'opera pubblica di competenza provinciale denominata "Variante Nord alla strada provinciale n. 35 in comune di [redacted]", consistente nella realizzazione di una "bretella" stradale di collegamento tra la SP 35 e la SP 3, da realizzare lungo l'argine destro del fiume Bacchiglione nel Comune di [redacted] (PD).

Detto Comune è attraversato da due importanti corsi d'acqua: il fiume Bacchiglione e il canale Vigenzone (che poi origina il canale Cagnola), che nel loro percorso racchiudono il centro storico. Ai fini della messa in sicurezza idraulica dell'abitato nel 1974 è stato aperto un canale deviatore (Deviatore Bacchiglione); hanno fatto seguito la realizzazione di un manufatto d'interclusione a monte, negli anni 1989 – 1990, e quella di un manufatto d'interclusione a valle nel 2008.

L'intervento contestato ha lo scopo di risolvere il problema viario derivante dall'attuale percorso della Strada provinciale n. 35, che transita per il centro storico comunale attraverso il "Ponte blu", avente una larghezza di soli 3,15 metri, e che impone quindi il senso unico alternato, congestionando il centro cittadino e creando disagi per la sicurezza, la qualità dell'aria e la vivibilità del centro.

La soluzione di tale questione è stata oggetto di plurime ipotesi progettuali, anche più strutturali di quella poi prescelta, esaminate fin dalla fine degli anni '90 del

secolo scorso per evitare che il passaggio del traffico di scorrimento nel centro abitato di (in particolare il progetto di “tangenziale ovest” a nord), che però non hanno avuto seguito.

Il nuovo tracciato viario oggetto del progetto provinciale è lungo circa 600 metri, ha origine a sud del ponte sul Fiume Bacchiglione in corrispondenza dell’argine destro, su cui si innesta una rotatoria di circa 40 metri di diametro esterno. Nello sviluppo verso Nord-Ovest la strada affiancherà l’argine destro del Bacchiglione per attraversare il manufatto idraulico di interclusione del canale Roncayette e scendere verso la SP3 sulla quale si inserisce mediante una rotatoria di diametro esterno di circa 40 metri.

Con ricorso in riassunzione a seguito di atto di opposizione al ricorso straordinario al Presidente della Repubblica assunto al N.R.G. 1325/2023 il signor

, residente nel Comune di e proprietario di un edificio residenziale e relativa area di sedime all’interno della cd. Isola di , ha impugnato la deliberazione del Consiglio Comunale di n. 21 del 4 maggio 2023 di approvazione della variante n. 5 al Piano degli Interventi, che ha recepito il progetto definitivo dell’intervento redatto dalla Provincia. Il tracciato stradale era già stato inserito nella variante n. 3 sulla base dello studio di fattibilità redatto dalla stessa Provincia, ma in fase di progettazione definitiva è stato lievemente modificato il raggio di curvatura e sono state ampliate le due rotatorie di innesto con la viabilità esistente.

Con successivo ricorso, anch’esso riassunto a seguito di opposizione al ricorso al Presidente della Repubblica, iscritto al N.R.G. 1352/2023, il medesimo ricorrente hanno impugnato il decreto del Presidente della Provincia di Padova n. 65 di data 31 maggio 2023, che ha approvato il progetto definitivo della bretella stradale e gli atti presupposti, in particolare il Parere idraulico della Regione Veneto – Unità organizzativa Genio civile di Padova prot. 123563 del 17 marzo 2022.

I due ricorsi sono affidati a plurime censure, con cui l’esponente contesta preliminarmente la qualificazione dell’area in cui insisteranno le opere (assumendo

che le stesse ricadranno prevalentemente in area fluviale, in quanto comprensiva sia dell'alveo di scorrimento delle acque, sia degli argini sui due lati), quindi la violazione delle previsioni Piano di Gestione Rischio Alluvioni (PGRA) 2021-2027 e delle relative norme tecniche di attuazione, che subordinano gli interventi nelle aree fluviali e nelle aree a rischio P2 all'assenza di possibili soluzioni alternative tecnicamente ed economicamente sostenibili e alla verifica della compatibilità idraulica, il mancato adeguamento degli strumenti urbanistici comunali alle superiori e prevalenti previsioni del predetto Piano. Contesta inoltre la valutazione di compatibilità idraulica espressa nel parere del Genio civile, in quanto sommaria, tautologica e perplessa, non coerente con l'attestato di rischio idraulico allegato alla relazione progettuale.

Si sono costituite per resistere nei due ricorsi la Provincia di Padova e il Comune di \_\_\_\_\_; nel secondo ricorso si è costituita altresì la Regione Veneto.

Tutte le amministrazioni hanno eccepito in via preliminare il difetto di giurisdizione del Tribunale amministrativo regionale in favore del Tribunale superiore delle acque pubbliche, richiamando conformi pronunce della Corte di Cassazione e del giudice amministrativo.

Il Comune ha tra l'altro evidenziato che le controversie non riguardano l'espropriazione ma afferiscono *“al regime delle acque pubbliche, avendo ad oggetto provvedimenti che riguardano l'utilizzo degli argini, la fascia di rispetto idraulica, l'interferenza dell'opera con l'invarianza idraulica, il regolare scorrimento delle acque e il lamentato rischio di aggravamento del pericolo per le persone e le cose in caso di esondazione. L'oggetto del giudizio è così costituito dal tracciato di un'opera viaria nella sottobanca di un canale, quindi, involge l'uso di un bene del demanio idrico, in un'area del tutto peculiare perché circondata e racchiusa da due fiumi.”* Inoltre *“I motivi di ricorso formulati traggono titolo quasi esclusivamente da esigenze di tutela idraulica/idrogeologica e della compatibilità idraulica dell'opera con le previsioni degli strumenti urbanistici generali.”*

La difesa della Regione, costituitasi nel ricorso N.R.G. 1352/2023, ove è stato impugnato anche il Parere del Genio civile, ha rilevato che, ricadendo l'intervento nelle opere idrauliche tutelate a norma del RD 523/1904, detto parere è vincolante e necessario perché tale organo regionale, quale autorità idraulica, valuta la fattibilità dell'opera con riguardo alle norme relative al regime delle acque pubbliche e del demanio pubblico. Le censure che il ricorrente muove avverso tale atto riguardano pertanto un provvedimento di immediata e diretta incidenza sul regime delle acque pubbliche.

La difesa del ricorrente ha contestato tali argomenti, ritenendo che il contenzioso rientri invece nella giurisdizione del giudice amministrativo adito, in quanto non sono stati sollevati motivi di ricorso in relazione a profili tecnici delle opere idrauliche coinvolte nel progetto definitivo né all'uso delle acque pubbliche, sicché l'elemento "acqua" è preso in considerazione non come risorsa pubblica, ma come "pericolo e rischio" da contenere, richiamando alcuni precedenti giurisprudenziali che hanno riconosciuto la giurisdizione del g.a. in materia di interpretazione del Piano di Gestione del Rischio Alluvioni.

La difesa regionale ha anche eccepito che il ricorso straordinario proposto originariamente dal ricorrente era inammissibile, essendo lo stesso consentito ai sensi dell'art. 7, comma 8 c.p.a., per le sole controversie devolute alla giurisdizione amministrativa; ritiene che il ricorso non sia neppure riassumibile avanti al giudice competente, perché non si può "rimettere in gioco" un ricorso originariamente inammissibile.

I gravami sono stati trattenuti in decisione all'udienza pubblica del 6 giugno 2024.

In via preliminare va disposta la riunione dei ricorsi in epigrafe, avvinti da connessione soggettiva e oggettiva.

Va poi scrutinata l'eccezione di difetto di giurisdizione del giudice adito formulata da entrambe le amministrazioni resistenti.

L'eccezione è fondata.

Ai sensi dell'art. 143, lett. a), del R.D. 11 dicembre 1933, n. 1775, sono devoluti

alla giurisdizione del Tribunale superiore delle acque pubbliche “*i ricorsi per incompetenza, per eccesso di potere e per violazione di legge avverso i provvedimenti definitivi presi dall'amministrazione in materia di acque pubbliche*”.

Sulla scorta di tale previsione, secondo un consolidato orientamento interpretativo della Corte di Cassazione “*spetta alla giurisdizione del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, ai sensi del R.D. n. 1775 del 1933, art. 143, comma 1, lett. a), ogni controversia sugli atti amministrativi in materia di acque pubbliche, ancorchè non promananti da pubbliche amministrazioni istituzionalmente preposte alla cura degli interessi in materia, idonei ad incidere in maniera non occasionale, ma immediata e diretta, sul regime delle acque pubbliche e del relativo demanio, mentre sono devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo le controversie concernenti atti solo strumentalmente inseriti in procedimenti finalizzati ad incidere sul regime di sfruttamento dell'acqua pubblica e del demanio idrico e adottati in preminente considerazione di interessi ambientali, urbanistici o di gestione del territorio.*” (Cass. civ., Sez. Unite, Ord., 30 dicembre 2020, n. 29824).

“*E' 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, ancorchè 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. (...) Risulta insomma necessario, per fondare la specializzata giurisdizione delle acque, che i provvedimenti impugnati, per effetto della loro incidenza sulla realizzazione, sospensione od eliminazione di un'opera idraulica riguardante un'acqua pubblica, concorrano, in concreto, a disciplinare*

*direttamente le modalità di utilizzazione di quell'acqua o l'assetto e la struttura dei beni del demanio idrico, non essendo sufficiente che sui relativi regimi quelli incidano solo in via indiretta, riflessa, mediata od occasionale"* (Cass. civ., Sez. Unite, Ord., 5 febbraio 2020, n. 2710).

Ancor più recentemente le Sezioni Unite, pronunciandosi su una controversia che riguardava i lavori di manutenzione straordinaria di un immobile in parte ricadente in fascia di rispetto idraulico rispetto ad un corso d'acqua pubblica, ha ribadito che i provvedimenti relativi ricadono *"ictu oculi nell'area giurisdizionale delineata dal R.D. 1775 del 1933, art. 143, comma 1, lettera a) (...). "L'uso del demanio idrico - in esso compreso la fascia di rispetto del piede dell'argine del corso d'acqua - per definizione, ai sensi del R.D. 11 dicembre 1933 n. 1775, art. 143, comma 1, lett. a), è l'ubi consistam della giurisdizione riservata al TSAP"*; e ciò in conformità non solo con l'assoluta evidenza del testo normativo, ma altresì con la giurisprudenza di queste Sezioni Unite invocata dallo stesso ricorrente sulla dirimente caratterizzazione dell'oggetto - le acque pubbliche - ai fini della identificazione dell'organo dotato di giurisdizione." (Cass. civ., Sez. Unite, Ord., 27 giugno 2023, n. 18390; Cass. civ., Sez. Unite, Ord., 22 aprile 2022, n. 12962).

Sulla scorta delle esposte coordinate ermeneutiche i ricorsi riuniti sono attribuiti alla cognizione del Tribunale superiore delle acque pubbliche.

Gli atti censurati riguardano sì, in via principale, un'opera viaria (bretella stradale), ma l'intervento è localizzato sulla banca arginale (ovvero sull'argine esterno del fiume) e almeno in parte in area fluviale (il ricorrente sostiene invero che la bretella ricade per la maggior parte in area fluviale, parte minore in area R3 e parte ancor minore in area R2).

Oltre alla localizzazione del tracciato nella sottobanca del canale, con il coinvolgimento di un bene del demanio idrico, il progetto prevede alcuni interventi diretti sulle acque pubbliche.

È prevista infatti la traslazione del corso d'acqua canale superiore Casalserugo per consentire la realizzazione di una delle due rotatorie. La relazione al progetto

specifica che l'intervento di deviazione del corso d'acqua comporta *“la realizzazione del nuovo tratto di canale con alveo di pari dimensioni dell'esistente, a sezione trapezia e pendenza delle sponde pari a 3/2. Sarà prevista la realizzazione di un presidio di sponda costituito da rivestimento in breccione trachitico o calcareo fondato su massi e sostenuto da palificata in essenza forte (castagno).”*

Il progetto prevede ulteriori interventi che interferiscono sul corpo idrico, quali lo spostamento, il rifacimento e il potenziamento dell'attuale idrovora dell'Isola di \_\_\_\_\_, incompatibile con la rotatoria di progetto: l'attuale pompa sarà sostituita da due pompe più potenti, servite da un generatore di corrente elettrica.

Il Genio civile, nell'esprimere parere sul progetto definitivo in data 17 marzo 2022, ha evidenziato che l'intervento ricade in area demaniale o in fascia di rispetto idraulico, nonché nelle opere idrauliche tutelate a norma del RD 523/1904 per cui serve un'autorizzazione in deroga per la loro realizzazione e, altresì che le opere ricadono in area P2a norma dell'art. 13 delle NTA del PGRA, sicché l'attuazione dell'intervento è subordinata alla verifica di compatibilità idraulica delle opere. Ha inoltre dettato una serie di prescrizioni da osservare.

Le amministrazioni hanno evidenziato tra l'altro che tra il 2017 e il 2019 il Genio Civile ha realizzato un diaframma di 15 metri di profondità sulla banca interna dell'argine destro Bacchiglione, per rafforzare la tenuta idraulica dell'argine a difesa dell'abitato di \_\_\_\_\_ e che la realizzazione della bretella sulla sottobanca esterna dell'argine destro del “Deviatore Bacchiglione” è stata indicata proprio dal Genio Civile come intervento idoneo a consolidare il corpo arginale in modo da impermeabilizzarlo e difenderlo dalle infiltrazioni delle precipitazioni atmosferiche. Si tratta quindi di un intervento che concorre in concreto a disciplinare direttamente l'assetto e la struttura di beni del demanio idrico.

In conclusione, per le esposte considerazioni, i riuniti ricorsi devono, quindi, essere dichiarati inammissibili per difetto di giurisdizione del Giudice amministrativo,

essendo demandati alla cognizione del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, avanti al quale il giudizio potrà essere proseguito con le modalità e nei termini di cui all'articolo 11 c.p.a.

Va infatti respinta l'eccezione della Regione Veneto, secondo cui l'originaria inammissibilità del ricorso straordinario perché la materia non è devoluta alla giurisdizione del giudice amministrativo non consentirebbe la riassunzione avanti al giudice competente. Tale assunto va disatteso in conformità al consolidato orientamento secondo cui nell'attuale assetto normativo il ricorso straordinario è tendenzialmente giurisdizionale nella sostanza, anche se formalmente amministrativo; deve quindi trovare applicazione quanto stabilito dall'art. 11 c.p.a. (Cons. Stato, Sez. I, 4 gennaio 2024, n. 15; Cons. Stato, Stato, Sez. I, 27 settembre 2021, n. 1562).

Considerata la natura in rito della presente pronuncia e le peculiarità della controversia, sussistono giustificati motivi per compensare integralmente le spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sui ricorsi, come in epigrafe proposti, li riunisce e li dichiara inammissibili per difetto di giurisdizione del Giudice adito e individua quale giudice munito di giurisdizione il Tribunale superiore delle acque pubbliche, avanti al quale il processo può essere riassunto con le modalità e i termini di cui all'articolo 11 del codice di rito.

Spese compensate.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 6 giugno 2024 con l'intervento dei magistrati:

, Presidente

Primo Referendario, Estensore

N. 01325/2023 REG.RIC.

, Referendario

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

**IL SEGRETARIO**

