

GIURISDIZIONE: Illecito scarico a mare - Domanda di risarcimento danni proposta da concessionario di compendio demaniale - Giurisdizione del giudice ordinario - Condizioni - Limiti.

Cass. civ., Sez. Unite, ordinanza 29 ottobre 2020, n. 23908 (Pres. Spirito; Rel. Giusti; Pm (conf.) Celentano; Marina Porto Antico S.p.a.; Controric. Comune di Genova e altro)

- in *Guida al Diritto*, 2, 2021, pag. 102.

“[...] in materia di raccolta e smaltimento dei rifiuti, nonostante sussista la giurisdizione esclusiva amministrativa, già in virtù del D.Lgs. n. 31 marzo 1998, n. 80, art. 33, comma 2, lett. e), come modificato dalla L. 7 luglio 2000, n. 205, ed oggi dell'art. 133, comma 1, lettera p), cod. proc. amm., appartiene alla giurisdizione ordinaria la domanda del privato che si dolga delle concrete modalità di esercizio del relativo ciclo produttivo, assumendone la pericolosità per la salute o altri diritti fondamentali della persona e chiedendo l'adozione delle misure necessarie per eliminare i danni attuali e potenziali e le immissioni intollerabili, atteso che la condotta contestata integra la materiale estrinsecazione di un'ordinaria attività di impresa, allorquando non siano dettate particolari regole esecutive o applicative tecniche direttamente nei provvedimenti amministrativi, sicchè non risulta in alcun modo coinvolto il pubblico potere [...]”.

Svolgimento del processo

1. - Con atto di citazione notificato in data 9 agosto 2013, Marina Porto Antico s.p.a. ha convenuto in giudizio dinanzi al Tribunale ordinario di Genova Mediterranea delle Acque s.p.a., il Comune di Genova e la Provincia di Genova, esponendo in fatto: di essere concessionaria di un compendio demaniale ubicato nel (OMISSIS), e gravata della relativa manutenzione; che all'interno di tale compendio si trova lo scarico a mare del (OMISSIS), adibito a pubblica fognatura; che, in particolare, il tratto finale del (OMISSIS) è caratterizzato da un sistema di sversamento dei liquami composto, oltre che da una vasca con impianti di sollevamento verso il depuratore sito in zona (OMISSIS), da uno scarico diretto in mare; che lo scarico in mare del (OMISSIS) sversa nello specchio acqueo compreso all'interno del compendio demaniale in concessione a Marina Porto Antico s.p.a., di pregio commerciale e turistico, rifiuti e liquami fognari di ogni genere, i quali determinano, oltre che un grave danno ambientale, l'assoluta invivibilità di una parte dell'area in concessione, per i miasmi da essi esalati e per l'indecoroso spettacolo di galleggiamento sulla superficie marina; che i suddetti scarichi fognari provocano anche l'interramento dello specchio acqueo prospiciente, impedendo di fatto l'ormeggio di alcune imbarcazioni in posti-barca regolarmente dati in concessione a Marina Porto Antico.

Tanto premesso, l'attrice ha domandato: l'accertamento dell'illiceità della gestione dello scarico a mare del (OMISSIS) e delle relative immissioni; la condanna alla chiusura di siffatto scarico diretto,

fino alla sua riconduzione a legalità, e l'adozione di ogni ulteriore disposizione onde impedire ulteriori fuoriuscite; la condanna degli enti convenuti al ripristino dello stato dei luoghi, con l'eliminazione delle conseguenze materiali degli illeciti, mediante dragaggio ed asportazione dei fanghi, rifiuti ed altri materiali depositati sul fondale adiacente lo scarico di cui trattasi, fino all'originaria profondità corrispondente a quella delle altre consimili aree del compendio in concessione; la condanna degli enti convenuti al risarcimento per equivalente dei danni conseguenti; la condanna degli enti convenuti, in solido, a manlevare e tenere indenne Marina Porto Antico da eventuali pretese dell'Amministrazione competente in ordine alla tutela del complesso demaniale di cui trattasi, ivi comprese eventuali pretese inerenti all'effettuazione degli interventi di manutenzione straordinaria necessari a riportarlo alle originarie condizioni e/o al risarcimento dei danni, anche ambientali.

Si sono costituite in giudizio Mediterranea delle Acque s.p.a. e gli enti territoriali convenuti, che hanno chiamato terzi in garanzia.

2. - Con sentenza in data 15 giugno 2015, l'adito Tribunale di Genova - accogliendo l'eccezione preliminare sollevata da Mediterranea delle Acque s.p.a., da Iren Acqua e Gas s.p.a. (chiamata in causa dalla Provincia di Genova) e dalla Provincia di Genova - ha dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario, ricadendo la controversia nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 133, comma 1, lettera c), cod. proc. amm..

Premesso che, secondo la prospettazione di parte attrice, si controverte su una questione di diritti soggettivi, ed in particolare sulla lesione del diritto patrimoniale correlato all'attività economica di Marina Porto Antico ed allo sfruttamento della concessione onerosa per effetto del dedotto inquinamento e fatto lesivo dell'ambiente, il Tribunale ordinario ha rilevato che l'opera di captazione dei deflussi urbani posta al termine del (OMISSIS) è stata realizzata dal Comune di Genova, proprietario della stessa, nell'ambito del programma di attuazione delle reti fognarie (PARF), volto alla pianificazione, in ottemperanza alla L. 10 maggio 1976, n. 319 (Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento), degli interventi di completamento delle reti fognarie e degli impianti di depurazione, e che, nell'ambito della suddetta progettazione e realizzazione (l'opera di presa sul (OMISSIS), la relativa vasca di sollevamento e le condotte di adduzione all'impianto di depurazione della (OMISSIS) essendo state realizzate a seguito di appalto-concorso approvato nel 1984 con deliberazione di giunta comunale), il Comune di Genova calcolò, tra l'altro, la capacità e la portata della stazione di pompaggio verso il depuratore della (OMISSIS) in relazione alla portata del (OMISSIS), definendo le capacità del manufatto.

Secondo il Tribunale di Genova, i danni lamentati da Marina Porto Antico deriverebbero dalla complessiva progettazione e realizzazione dell'opera idraulica (l'opera di presa sul (OMISSIS), la

relativa vasca di sollevamento e le condotte di adduzione all'impianto di depurazione della (OMISSIS)), oggetto del complesso procedimento amministrativo di approvazione ed attuazione del PARF, e non potrebbero essere attribuiti soltanto a cattiva esecuzione o manutenzione dei lavori, cioè a meri comportamenti materiali che escludono la giurisdizione amministrativa. Esistendo dei provvedimenti amministrativi che hanno approvato il programma di attuazione delle reti fognarie, i comportamenti attuativi od omissivi degli enti convenuti in conformità o meno con tale piano avrebbero una precisa copertura provvedimentoale, e non potrebbero essere considerati come comportamenti di mero fatto. Poichè, in particolare, la progettazione e gestione dell'opera di sfocio del (OMISSIS) fa parte della programmazione dell'impianto fognario e risulta inserita nel relativo procedimento amministrativo, risulterebbe integrato il presupposto oggettivo - cioè l'aver la P.A. agito come autorità nell'ambito del pubblico servizio idrico integrato - che fonda la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ex art. 133, comma 1, lettera c), cod. proc. amm..

3. - Riassunta tempestivamente la causa ad opera di Marina Porto Antico s.p.a. con la riproposizione delle medesime domande dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Liguria, questo, con ordinanza in data 21 gennaio 2020, dubitando a sua volta della propria giurisdizione, ha sollevato conflitto negativo di giurisdizione, ai sensi della L. 18 giugno 2009, n. 69, art. 59, comma 3 e art. 11, comma 3, cod. proc. amm..

Ad avviso del TAR confliggente, nella prospettazione attorea la controversia non sarebbe affatto relativa a provvedimenti adottati dalla pubblica amministrazione o dal gestore di un pubblico servizio in un procedimento amministrativo, ma riguarderebbe direttamente il risarcimento del danno dipendente dall'asserita illiceità della condotta dell'amministrazione nella gestione e manutenzione dell'opera idraulica (la stazione di pompaggio verso il depuratore della (OMISSIS)) da eseguirsi sul rio pubblico Carbonara secondo le normali regole tecniche di diligenza, perizia e prudenza, mentre l'attinenza della controversia al pubblico servizio idrico integrato non varrebbe a fondare la giurisdizione esclusiva di cui all'art. 133, comma 1, lettera c), cod. proc. amm., mancando l'elemento indefettibile del collegamento con un provvedimento adottato dall'amministrazione o dal gestore del servizio in un procedimento amministrativo, cioè l'agire autoritativo della P.A..

La controversia ricadrebbe, pertanto, nella giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria e, segnatamente, nella competenza del Tribunale regionale delle acque pubbliche, che costituisce sezione specializzata della Corte d'appello.

4. - Nel giudizio per conflitto negativo di giurisdizione il Comune di Genova ha depositato una memoria di costituzione, chiedendo dichiararsi la giurisdizione del giudice amministrativo.

Il Comune premette che il (OMISSIS) è, appunto, un rivo e non uno scarico fognario, il cui tratto di sfocio a mare è assimilato a uno "scaricatore di piena", sottoposto al controllo di Mediterranea delle Acque s.p.a., soggetto concessionario e gestore del sistema fognario e depurativo a servizio del territorio comunale.

Ad avviso del Comune deducente, le asserite criticità e i danni lamentati da Marina Porto Antico parrebbero doversi ricollegare alla gestione di tale servizio, con conseguente riconducibilità della controversia alla previsione di cui all'art. 133, comma 1, lettera c), cod. proc. amm. In particolare, la richiesta risarcitoria non sarebbe collegata unicamente alla presunta illiceità della condotta, ma si riconetterebbe, nella prospettazione della ricorrente, a scelte discrezionali e ad atti autoritativi dell'amministrazione, sia pure non oggetto di diretta impugnazione.

5. - Anche Allianz s.p.a. (parte del giudizio di merito in conseguenza della domanda di manleva e garanzia svolta nei suoi confronti dall'originario convenuto Comune di Genova in ragione di un rapporto contrattuale assicurativo) ha depositato una memoria di costituzione.

Allianz sostiene che le domande che si riferiscono al "suo coinvolgimento" "non rientrano nelle fattispecie incluse dal D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104, art. 133"; aggiunge inoltre che "per fattispecie ben simili a quanto oggi in discussione", le Sezioni Unite hanno precisato che la competenza del giudice amministrativo sussiste solo quando sia in discussione la valutazione di legittimità di provvedimenti amministrativi espressione di pubblici poteri, laddove spettano al giudice ordinario l'azione risarcitoria con riferimento a danni derivanti dal cattivo funzionamento di servizi pubblici e la richiesta di condanna a provvedere alla soluzione tecnica degli inconvenienti.

6. - Si è costituita con memoria anche Marina Porto Antico s.p.a., rimettendosi al giudizio delle Sezioni Unite in ordine al riparto della giurisdizione sulla controversia e rappresentando come in ogni caso la causa non rientri assolutamente nella competenza dei Tribunali delle acque, nè in veste di giudice ordinario, nè in veste di giudice amministrativo. Marina Porto Antico sottolinea comunque di avere originariamente radicato la controversia dinanzi al giudice ordinario sulla base di valutazioni in larga parte corrispondenti a quelle in forza delle quali il TAR ha sollevato conflitto negativo di giurisdizione. Precisa inoltre che non si controverte del regime delle acque pubbliche, bensì della costruzione e gestione di impianti fognari e che Marina Porto Antico non si duole delle acque che tramite lo scolmatore recapitano nel suo specchio acqueo, per sè considerate, ma solo del pesante inquinamento di esse.

7. - Il conflitto è stato avviato alla trattazione in Camera di consiglio sulla base delle conclusioni scritte, ai sensi dell'art. 380-ter c.p.c., del pubblico ministero, il quale ha chiesto dichiararsi la giurisdizione del giudice ordinario.

L'Ufficio del Procuratore Generale evidenzia che la parte attrice, mediante l'azione proposta dinanzi al Tribunale ordinario, poi reiterata in riassunzione dinanzi al giudice amministrativo, ha chiesto il risarcimento dei danni come conseguenza dell'illiceità di comportamenti tenuti dalla pubblica amministrazione nella gestione e manutenzione dell'opera idraulica, senza alcun riferimento alla legittimità del programma comunale di attuazione delle reti fognarie (PARF), della pianificazione degli interventi o degli atti di approvazione della progettazione delle opere idrauliche. Il danno lamentato dall'attrice - osserva il pubblico ministero - non sarebbe riconducibile ad un provvedimento amministrativo o, comunque, all'esercizio di un'attività discrezionale nella quale la P.A. abbia esercitato un potere pubblico, trattandosi invece della prospettazione di una mera attività materiale lesiva di una posizione di diritto soggettivo.

8. - In prossimità della Camera di consiglio, Allianz ha depositato una memoria illustrativa, con la quale ribadisce che la competenza del giudice amministrativo sussiste solo quando sia in discussione la valutazione di legittimità di provvedimenti amministrativi, espressione di pubblici poteri, mentre l'azione risarcitoria con riferimento a danni derivanti dal cattivo funzionamento di servizi pubblici spetta al giudice ordinario.

Motivi della decisione

1. - Il sollevato conflitto negativo di giurisdizione investe le Sezioni Unite del compito di stabilire se spetti al giudice ordinario o al giudice amministrativo la controversia - promossa da Marina Porto Antico s.p.a., concessionaria di un compendio demaniale ubicato nel Porto Antico di Genova, nel quale ha realizzato e gestisce un porto turistico - avente ad oggetto l'accertamento dell'illiceità della gestione dello scarico a mare del (OMISSIS), adibito a pubblica fognatura, e delle relative immissioni, e la condanna dei convenuti - Mediterranea delle Acque s.p.a., gestore del servizio idrico integrato, il Comune e la Provincia di Genova (ora Città Metropolitana di Genova) - alla chiusura di tale scarico, fino alla riconduzione a legalità, al ripristino dello stato dei luoghi e al risarcimento dei danni.

2. - Occorre premettere che la giurisdizione va determinata sulla base della domanda e che, ai fini del relativo riparto tra giudice ordinario e giudice amministrativo, rileva non già la prospettazione compiuta dalla parte bensì il petitum sostanziale, il quale deve essere identificato non solo e non tanto in funzione della concreta pronuncia che si chiede al giudice, quanto in funzione della causa petendi, ossia dell'intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio ed individuata dal giudice con riguardo ai fatti allegati (Cass., Sez. Un., 14 gennaio 2020, n. 416).

3. - Orbene, nel caso di specie, con la domanda introduttiva l'attrice - nel lamentare che lo scarico in mare del (OMISSIS) "sversa dello specchio acqueo compreso all'interno del compendio demaniale in concessione a Marina Porto Antico s.p.a.... rifiuti e liquami fognari di ogni genere, i quali

determinano, oltre che un grave danno ambientale, l'assoluta invivibilità di una parte dell'area in concessione per i miasmi da essa esalati e per l'indecoroso spettacolo di galleggiamento sulla superficie marina"; e nell'agire, in via inibitoria e risarcitoria, al fine di ottenere: (a) "la chiusura di siffatto scarico diretto, fino alla sua riconduzione a legalità..."; (b) "l'eliminazione delle emissioni odorose derivanti da ristagni di acque e materiali..."; (c) "l'eliminazione dei sedimenti che lo scarico ha fatto affondare sul fondale dello specchio acqueo concesso a Marina Porto Antico"; (d) "il risarcimento dei danni conseguenti" - ha chiesto la tutela della propria situazione di diritto soggettivo, lesa dalla condotta non iure e contra ius dei convenuti.

Nel dedurre la sussistenza degli elementi di un "illecito civile" e la configurabilità di una "fattispecie di immissioni illecite", Marina Porto Antico s.p.a. ha addebitato ai convenuti - a Mediterranea delle Acque, in quanto gestore del servizio idrico; al Comune, proprietario degli impianti e committente del servizio svolto da Mediterranea delle Acque; alla Provincia (poi Città Metropolitana), nella qualità di autorità d'ambito per la gestione del servizio idrico integrato - la violazione della normativa in materia di tutela dell'ambiente, oltre che la colpa consistente "nell'omessa attività di manutenzione del tratto terminale del (OMISSIS)", "nell'omessa corretta gestione degli impianti di sollevamento" e "nella carenza di controlli sul funzionamento delle acque e degli impianti".

L'atto di citazione di Marina Porto Antico s.p.a. non contiene alcuna censura nè relativamente al programma comunale di attuazione delle reti fognarie (PARF), di pianificazione degli interventi di completamento delle reti fognarie e degli impianti di depurazione, nè relativamente agli atti di approvazione della progettazione dell'opera di presa sul (OMISSIS).

Non essendo dedotta alcuna doglianza nei confronti degli atti amministrativi di progettazione del servizio di fognatura, nella controversia vengono in questione, non valutazioni discrezionali connesse all'esercizio di un potere amministrativo di organizzazione del servizio pubblico, quanto piuttosto apprezzamenti tecnici circa la diligenza adottata dal gestore del servizio idrico integrato e dagli enti locali (il Comune e la Città Metropolitana) nella gestione del servizio e nella manutenzione della pubblica fognatura e del relativo depuratore.

In altri termini, la tutela è domandata per la lesione derivante da un comportamento della P.A. privo di qualsiasi interferenza con un atto autoritativo, facendosi valere l'illiceità della condotta del soggetto pubblico - del gestore del servizio idrico integrato, del Comune e della Città Metropolitana -, suscettibile di incidere su posizioni di diritto soggettivo del terzo concessionario del compendio demaniale danneggiato dallo scarico della pubblica fognatura.

4. - La controversia non ricade in nessuna ipotesi di giurisdizione esclusiva che abiliti il giudice amministrativo a conoscere di diritti soggettivi: in particolare, non rientra nella fattispecie delineata

dall'art. 133, comma 1, lettera c), cod. proc. amm., che riguarda "le controversie in materia di pubblici servizi relative a concessioni di pubblici servizi, escluse quelle concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi, ovvero relative a provvedimenti adottati dalla pubblica amministrazione o dal gestore di un pubblico servizio in un procedimento amministrativo, ovvero ancora relative all'affidamento di un pubblico servizio, ed alla vigilanza e controllo nei confronti del gestore, nonchè afferenti alla vigilanza sul credito, sulle assicurazioni e sul mercato mobiliare, al servizio farmaceutico, ai trasporti, alle telecomunicazioni e ai servizi di pubblica utilità".

Nel ricostruire la portata di tale disposizione, occorre infatti muovere dalla premessa che il codice del processo amministrativo ha inteso circoscrivere la giurisdizione esclusiva in materia di pubblici servizi alle sole ipotesi in cui l'amministrazione agisca attraverso la spendita di potere autoritativo, così recependo il dictum della Corte costituzionale espresso dalla sentenza n. 204 del 2004.

Con tale pronuncia, la Corte costituzionale - nel dichiarare l'illegittimità costituzionale del D.Lgs. n. 80 del 1998, art. 33, comma 1, nella parte in cui prevedeva che fossero devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo "tutte le controversie in materia di pubblici servizi" anzichè le controversie in materia di pubblici servizi relative a concessioni di pubblici servizi, escluse quelle concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi, ovvero relative a provvedimenti adottati dalla pubblica amministrazione o dal gestore di un pubblico servizio in un procedimento amministrativo disciplinato dalla L. 7 agosto 1990, n. 241, ovvero ancora relative all'affidamento di un pubblico servizio, ed alla vigilanza e controllo nei confronti del gestore - ha affermato che "la materia dei pubblici servizi può essere oggetto di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo se in essa la pubblica amministrazione agisce esercitando il suo potere autoritativo ovvero, attesa la facoltà, riconosciutale dalla legge, di adottare strumenti negoziali in sostituzione del potere autoritativo, se si vale di tale facoltà (la quale, tuttavia, presuppone l'esistenza del potere autoritativo: della L. n. 241 del 1990, art. 11)".

5. - Nella specie si è al di fuori del raggio di applicazione di questa ipotesi di giurisdizione esclusiva perchè il danno lamentato dall'attrice non si riconnette all'esercizio di un potere pubblico da parte dell'amministrazione o del concessionario, ma si ricollega a comportamenti materiali configurati come illeciti civili o illecite immissioni, anche per non avere i soggetti pubblici coinvolti osservato condotte doverose.

E - come insegna la giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 204 del 2004, cit.) - la giurisdizione esclusiva non può radicarsi sul dato, puramente oggettivo, del normale coinvolgimento nella controversia di quel generico pubblico interesse che è naturaliter presente nel settore dei pubblici servizi: se così fosse, verrebbe a mancare il necessario rapporto di species a genus che l'art. 103 Cost., esige allorchè contempla, come "particolari", rispetto a quelle nelle quali la pubblica

amministrazione agisce quale autorità, le materie devolvibili alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

6. - Tale conclusione è in linea con gli approdi di questa Corte regolatrice, essendosi affermato che sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo non "tutte" le controversie relative a concessioni di pubblici servizi, ma solo quelle attinenti a materie in cui la P.A. agisce come autorità (Cass., Sez. Un. 7 gennaio 2014, n. 67); ciò sul rilievo che, anche nelle ipotesi in cui risulta, in particolari materie, normativamente attribuita al giudice amministrativo, la giurisdizione deve ritenersi non estesa ad ogni controversia in qualche modo concernente la materia devoluta alla relativa giurisdizione esclusiva, ma soltanto alle controversie che abbiano in concreto ad oggetto la valutazione di legittimità di provvedimenti amministrativi, espressione di pubblici poteri (Cass., Sez. Un., 25 febbraio 2011, n. 4614). In altri termini, affinché il giudice amministrativo possa conoscere di diritti soggettivi è necessario che la controversia rientri in concreto nella giurisdizione esclusiva, la quale, tuttavia, non è configurabile quando non siano implicati poteri amministrativi, in mancanza dei quali non sono predicabili neppure interessi legittimi (Cass., Sez. Un., 5 marzo 2020, n. 6324).

Si è così statuito che, poichè nell'attuale assetto costituzionale, successivamente alla sentenza n. 204 del 2004 della Corte costituzionale, la giurisdizione esclusiva non è estensibile alle controversie nelle quali la P.A. non esercita alcun potere pubblico, va riconosciuta la giurisdizione del giudice ordinario in tutte le controversie in cui si denunzino comportamenti configurati come illeciti ex art. 2043 c.c. e a fronte dei quali, per non avere la P.A. osservato condotte doverose, la posizione soggettiva del privato non può che definirsi di diritto soggettivo, restando escluso il riferimento ad atti e provvedimenti, di cui la condotta dell'amministrazione sia esecuzione, quando essi non costituiscano oggetto del giudizio, per essersi fatta valere in causa unicamente l'illiceità della condotta dell'ente pubblico, suscettibile di incidere sulla incolumità e i diritti patrimoniali del terzo (Cass., Sez. Un., 18 ottobre 2005, n. 20117; Cass., Sez. Un., 20 ottobre 2006, n. 22521).

Muovendo in questa prospettiva, si è affermato (Cass., Sez. Un., 8 maggio 2017, n. 11142) che, in materia di raccolta e smaltimento dei rifiuti, nonostante sussista la giurisdizione esclusiva amministrativa, già in virtù del D.Lgs. n. 31 marzo 1998, n. 80, art. 33, comma 2, lett. e), come modificato dalla L. 7 luglio 2000, n. 205, ed oggi dell'art. 133, comma 1, lettera p), cod. proc. amm., appartiene alla giurisdizione ordinaria la domanda del privato che si dolga delle concrete modalità di esercizio del relativo ciclo produttivo, assumendone la pericolosità per la salute o altri diritti fondamentali della persona e chiedendo l'adozione delle misure necessarie per eliminare i danni attuali e potenziali e le immissioni intollerabili, atteso che la condotta contestata integra la materiale estrinsecazione di un'ordinaria attività di impresa, allorquando non siano dettate

particolari regole esecutive o applicative tecniche direttamente nei provvedimenti amministrativi, sicchè non risulta in alcun modo coinvolto il pubblico potere.

Parimenti, ai fini del riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo sulla domanda risarcitoria proposta in materia urbanistica ed edilizia, si è riconosciuto che occorre distinguere il caso nel quale il privato pretenda il risarcimento del danno derivante dalla illegittima progettazione e deliberazione dell'opera pubblica, nel quale, ponendosi in discussione la legittimità dell'esercizio del potere pubblico, la giurisdizione spetta al giudice amministrativo, da quello in cui lo stesso lamenti la cattiva esecuzione dell'opera pubblica, contestando le modalità esecutive dei lavori, nel quale la giurisdizione spetta al giudice ordinario, venendo in rilievo la violazione del generale dovere di *neminem laedere* (Cass., Sez. Un., 21 settembre 2017, n. 21975; e cfr., da ultimo, Cass., Sez. Un., 25 marzo 2020, n. 7529).

Espressione del medesimo orientamento è Cass., Sez. Un., 5 marzo 2020, n. 6324, cit., con cui questa Corte regolatrice ha individuato la ragione della devoluzione alla giurisdizione del giudice ordinario delle controversie relative alle domande proposte da investitori e azionisti nei confronti delle autorità di vigilanza (Banca d'Italia e Consob) per i danni conseguenti alla mancata, inadeguata o ritardata vigilanza su banche e intermediari nel fatto che, in esse, non veniva in rilievo la contestazione di poteri amministrativi, ma l'omissione di comportamenti doverosi posti a tutela del risparmio che non investono scelte e atti autoritativi, essendo tali autorità tenute a rispondere delle conseguenze della violazione dei canoni comportamentali della diligenza, prudenza e perizia, nonché delle norme di legge e regolamentari relative al corretto svolgimento dell'attività di vigilanza, quali espressione del principio generale del *neminem laedere*.

7. - Va pertanto dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario.

E ciò sulla base del seguente principio di diritto: "Rientra nella giurisdizione del giudice ordinario - non ricadendo nell'ipotesi di giurisdizione esclusiva in materia di pubblici servizi configurata dall'art. 133, comma 1, lettera c), c.p.c. - la domanda, inibitoria e risarcitoria da illecito scarico a mare di un rivo adibito a pubblica fognatura, promossa, nei confronti della P.A. e del suo concessionario, gestore del servizio idrico integrato, dal concessionario di un compendio demaniale destinato a porto turistico, allorchè, a fondamento della proposta azione, siano denunciate una mera attività materiale e l'omissione di condotte doverose in violazione del generale principio del *neminem laedere*, e senza che vengano in rilievo atti e provvedimenti amministrativi di cui la condotta dell'amministrazione sia esecuzione".

8. - Così individuato il giudice munito di giurisdizione, deve escludersi che la controversia ricada nella competenza del Tribunale regionale delle acque pubbliche, ai sensi dell'art. 140, lettera e), del

testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici, approvato con il R.D. 11 dicembre 1933, n. 1775.

Secondo tale disposizione, appartengono in primo grado alla cognizione del TRAP "le controversie per risarcimenti di danni dipendenti da qualunque opera eseguita dalla pubblica amministrazione e da qualunque provvedimento emesso dall'autorità amministrativa a termini dell'art. 2 del testo unico 25 luglio 1904, n. 523, modificato con la L. 13 luglio 1911, n. 774, art. 22".

Questa Corte (Cass., Sez. I, 14 febbraio 2004, n. 2899) ha precisato che, in tema di acque pubbliche, la nozione di "opere idrauliche", prevista, in particolare, dal citato art. 140, lettera e), del testo unico, non comprende tutti gli impianti che abbiano una qualsiasi attinenza con le acque pubbliche, ma è riferibile solo a quelli che rivelino una diretta influenza sul decorso, la disciplina o l'utilizzazione delle stesse, sì da incidere su interessi pubblici connessi al loro regime, traendone la conseguenza che non è qualificabile come opera idraulica un depuratore di acque luride, il quale, in quanto destinato a ricevere i liquami trasportati dalle fogne ed a consentire un migliore e meno nocivo smaltimento dei medesimi, costituisce parte integrante del sistema fognario, ancorchè per effetto dell'immissione delle acque depurate in un corso fluviale, possa indirettamente implicare una eliminazione o riduzione dell'inquinamento di quest'ultimo.

Da tanto consegue che - come ha rilevato esattamente il pubblico ministero - la presente controversia, la quale attiene al cattivo funzionamento del servizio di sversamento e depurazione destinato a ricevere i liquami trasportati dalle fogne, risulta estraneo all'ambito per il quale è delineata la competenza del Tribunale regionale delle acque pubbliche.

9. - Al giudice ordinario va rimessa anche la regolamentazione delle spese per l'attività difensiva svolta in questa sede dalle parti - il Comune di Genova, Allianz s.p.a. e Marina Porto Antico - che hanno depositato memorie.

P.Q.M.

dichiara la giurisdizione del giudice ordinario, dinanzi al quale rimette le parti, anche per la regolamentazione delle spese sostenute, nel giudizio per conflitto negativo, dal Comune di Genova, da Allianz s.p.a. e da Marina Porto Antico s.p.a..

Conclusioni

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio, il 20 ottobre 2020.

Depositato in Cancelleria il 29 ottobre 2020