

Sulla qualificazione dei ghiacciai quali «acque pubbliche»

Cass. Sez. Un. Civ. 14 febbraio 2024, n. 4061 ord. - D'Ascola, pres.; Bertuzzi, est.; Cardino, P.M. (conf.) - Marmolada S.r.l. (avv.ti Barzazi e Conte) c. Provincia autonoma di Trento (Avv. gen. Stato). (*Regola giurisdizione*)

Acque - Rinnovo della concessione del ghiacciaio Marmolada - Ghiacciai quali beni qualificabili «acque pubbliche» - Giurisdizione del giudice amministrativo.

(*Omissis*)

FATTO

Con ricorso notificato il 7.9.2022 Marmolada Srl si è rivolta al Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche chiedendo l'annullamento della nota della Provincia Autonoma di Trento, Servizio bacini montani, del 9.6.2022, che le aveva comunicato, in relazione al procedimento in corso per il rinnovo della concessione del ghiacciaio Marmolada, il mancato accoglimento delle richieste di modifica del testo del nuovo disciplinare, nelle parti in cui prevedeva la durata della concessione in dieci anni, con possibilità di rinnovo per uguale periodo, anziché in venti anni, e non stabiliva indennizzi a favore della concessionaria alla scadenza o in caso di rescissione del rapporto. Con atto contenente motivi aggiunti notificato il 10.11.2022, la società ha impugnato altresì la determinazione dirigenziale del Servizio bacini montani della Provincia del 12.8.2022, che le rinnovava la concessione alle condizioni sopra indicate. Ha esposto la società ricorrente che nel 2003 la Provincia autonoma di Trento le aveva concesso una porzione del terreno demaniale del ghiacciaio della Marmolada, in comune di Canazei, in cui erano presenti piste di sci, impianti di risalita e servizi ausiliari connessi, per una durata di 20 anni, decorrenti in sanatoria dal 1999, rinnovabile su domanda per ulteriori venti anni e con espressa previsione dell'indennizzo alla scadenza o in caso di risoluzione unilaterale da parte della concedente; che nel corso del rapporto la esponente aveva compiuto rilevanti investimenti, realizzando rinnovi degli impianti, ampliamenti e nuove strutture; che, in prossimità della scadenza, la società aveva domandato il rinnovo della concessione, ricevendo da parte della Provincia un testo di disciplinare contrastante in senso per essa peggiorativo, con riferimento alla durata ed al riconoscimento degli indennizzi, con le clausole del precedente atto di concessione; che, non avendo avuto le successive interlocuzioni tra le parti alcun effetto compositivo, la società si vedeva costretta a sottoscrivere il nuovo disciplinare contenente le clausole contestate con espressa riserva di adire l'Autorità giudiziaria; che gli atti impugnati erano illegittimi, per contrasto tra l'altro con il regolamento provinciale sulle concessioni, per l'erroneo presupposto, da parte della Provincia, che quella in oggetto fosse una nuova concessione e non il rinnovo di quella precedente e per non avere riconosciuto il diritto all'indennizzo, alla scadenza o rescissione anticipata del rapporto, nonostante gli impianti realizzati fossero suscettibili di utilizzazione per un periodo assai superiore a quello di durata della concessione. Costituitasi in giudizio, la Provincia Autonoma di Trento ha eccepito, in via preliminare, il difetto di giurisdizione del Tribunale Superiore delle Acque pubbliche in favore del giudice amministrativo e contrastato, nel merito, le domande.

Attesa la contestazione sulla giurisdizione, la società Marmolada ha proposto regolamento preventivo, chiedendo che sia dichiarata la giurisdizione del giudice adito.

La Provincia Autonoma di Trento ha notificato controricorso, chiedendo che sia dichiarata la giurisdizione del giudice amministrativo. La trattazione del regolamento è stata rimessa alla camera di consiglio. Il P.M., nella persona del sostituto Procuratore Generale dott. Alberto Cardino, ha depositato memoria con cui ha chiesto che sia dichiarata la giurisdizione del giudice amministrativo.

La società Marmolada e la Provincia autonoma di Trento hanno depositato memorie.

DIRITTO

1. Per quanto la circostanza sia incontestata tra le parti, si ritiene preliminarmente opportuno, anche per l'assenza di precedenti al riguardo, precisare che i ghiacciai rientrano nella categoria dei beni qualificabili "acque pubbliche", ai sensi e per gli effetti di cui testo unico R.D. 11 dicembre 1933, n. 1775.

Questa conclusione appare sorretta, nel caso di specie, da elementi normativi e dati formali. Sotto il primo profilo si richiama il d.P.R. n. 115 del 1973, Norme di attuazione dello statuto Trentino Alto Adige, che nel prevedere il trasferimento di beni alle province ed alla regione, prevede il trasferimento alle province autonome del demanio idrico, in cui include espressamente i ghiacciai (art. 8 lett. e). Nello stesso senso è la legge provinciale di Trento n. 18 del 1976, che menziona i ghiacciai tra i beni del demanio idrico provinciale (art. 4 lett. a)). Sotto altro profilo, deve poi darsi conto che il ghiacciaio della Marmolada è iscritto nell'Elenco delle Acque pubbliche della Provincia di Trento, iscrizione che integra un dato formale che porta sicuramente a ritenere il ghiacciaio compreso nell'ambito della categoria dei beni in oggetto. Per quanto l'iscrizione di un bene nell'apposito elenco non sia elemento costitutivo della sua qualità, nel senso



che anche un bene non iscritto può rientrare nella categoria in questione, deve peraltro ritenersi che la sua registrazione costituisca un dato formale positivo sufficiente al riconoscimento di tale sua appartenenza.

Può infine osservarsi, in accordo con la dottrina, che i ghiacciai sono parte integrante della sorgente, o dei gruppi sorgentizi, che ne sono alla base, il che ne giustifica, dal punto di vista naturalistico, la ricomprensione nella categoria delle acque pubbliche.

2. La società ricorrente sostiene che la giurisdizione sulla controversia insorta appartiene al Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche e richiama a sostegno di questa conclusione il criterio di riparto espresso dalla giurisprudenza delle Sezioni unite di questa Corte, secondo cui, in tema di acque pubbliche, sono devolute alla giurisdizione del Tribunale Superiore le controversie relative a provvedimenti che hanno incidenza immediata e diretta sul regime delle acque, mentre ne rimangono escluse quelle che hanno ad oggetto atti solo strumentalmente inseriti in procedimenti finalizzati ad incidere sul regime delle acque, nelle quali rileva esclusivamente l'interesse al rispetto delle norme di legge nelle procedure amministrative volte all'affidamento di concessioni o appalto di opere. Nel caso di specie, si precisa, la causa introdotta è volta al parziale annullamento di provvedimenti che incidono in maniera diretta ed immediata sull'utilizzo del demanio idrico glaciale concesso alla società ricorrente.

3. Il regolamento merita di essere accolto, con conseguente affermazione che la giurisdizione a decidere la controversia insorta appartiene al Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche.

L'art. 143, comma 1 lett. a), r.d. n.1775 del 1933 stabilisce che appartengono alla cognizione diretta del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche i ricorsi per incompetenza, per eccesso di potere e per violazione di legge avverso i provvedimenti presi dall'Amministrazione " in materia di acque pubbliche ". In mancanza di ulteriori precisazione del testo normativo, si è formato un orientamento consolidato nella giurisprudenza di queste Sezioni unite secondo cui devono ritenersi devoluti alla cognizione di tale Tribunale tutti i ricorsi avverso i provvedimenti che concorrono, in concreto, a disciplinare le modalità di utilizzazione di quell'acqua, onde in tale ambito vanno ricompresi anche i ricorsi avverso i provvedimenti che, pur costituendo esercizio di un potere non strettamente attinente alla materia delle acque e inerendo a interessi più generali e diversi ed eventualmente connessi rispetto agli interessi specifici relativi alla demanialità delle acque o ai rapporti concessori di beni del demanio idrico, riguardino comunque l'utilizzazione di detto demanio, così incidendo in maniera diretta ed immediata sul regime delle acque; per converso, sono escluse dalla giurisdizione di detto Tribunale le controversie aventi ad oggetto atti solo strumentalmente inseriti in procedimenti finalizzati ad incidere sul regime delle acque, le quali non richiedono le competenze giuridiche e tecniche, ritenute dal legislatore necessarie - attraverso la configurazione di uno speciale organo giurisdizionale, nella particolare composizione richiesta - per la soluzione dei problemi posti dalla gestione delle acque pubbliche (così, Cass. S.U. n. 2710 del 2020; Cass. S.U. n. 18977 del 2017; Cass. S.U. n. 21593 del 2013; Cass. S.U. n. 24154 del 2013; Cass. S.U. n. 8509 del 2009; Cass. S.U. n. 23070 del 2006; Cass. S.U. n. 14095 del 2005). Appartengono, quindi, alla giurisdizione del complesso TAR - Consiglio di Stato 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 (Cass. S.U. n. 21593 del 2013; Cass. S.U. n. 9149 del 2009; Cass. S.U. n. 10845 del 2009), oppure alla organizzazione, da parte delle Autorità competenti, del servizio idrico (Cass. S.U. n. 18639 del 2022) o ancora in caso di prevalenza in concreto, nel provvedimento impugnato, della tutela di interessi pubblicistici diversi, di tipo ambientale, urbanistico o di gestione del territorio, rispetto a quelli coinvolti dal regime delle acque pubbliche (Cass. S.U. n. 2710 del 2020; Cass. S.U. n. 18976 del 2017). In particolare, si è specificato che ricorre la giurisdizione di legittimità del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche quando l'atto impugnato, anche se emesso da organi amministrativi diversi da quelli istituzionalmente preposti alla cura del settore delle acque pubbliche, 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 (Cass. S.U. n. 8776 del 2023; Cass. S.U. n. 2155 del 2021; Cass. S.U. n. 15105 del 2018; Cass. S.U. n. 24154 del 2013), concorrendo in concreto a disciplinare direttamente " la gestione, l'esercizio delle opere idrauliche, i rapporti con i concessionari o a determinare i modi di acquisto dei beni necessari all'esercizio ed alla realizzazione delle opere stesse od a stabilire o modificare la localizzazione di esse e, infine, ad influire sulla loro realizzazione mediante sospensione o revoca dei relativi provvedimenti " (Cass. S.U. n. 19293 del 2005).

4. In applicazione di tali criteri la presente controversia appartiene alla giurisdizione del Tribunale delle Acque Pubbliche, considerato che essa investe il contenuto del disciplinare predisposto dall'Amministrazione per regolare il rapporto relativo alla utilizzazione da parte del concessionario del bene. Nello specifico, la società ricorrente, deducendo, tra l'altro, che non si tratta di nuova concessione ma di rinnovo, con conseguente efficacia delle clausole predisposte nell'atto di concessione originario, ha contestato il termine di durata della concessione e la mancata riproduzione della clausola che riconosceva al concessionario, alla scadenza o in caso di risoluzione anticipata del rapporto da parte della concedente, un indennizzo per gli impianti esistenti. Le questioni sollevate in causa investono quindi le modalità di utilizzazione del bene demaniale e, prima ancora, la potestà dell'Amministrazione di disciplinarne alcune condizioni, con chiara diretta incidenza sulla gestione delle acque pubbliche. Tanto sia con riferimento alla durata del rapporto, che caratterizza l'uso sotto il profilo temporale, che in relazione al tema dell'indennizzo alla scadenza o cessazione unilaterale, che non può non incidere



sulle modalità di sfruttamento del bene da parte concessionario, con riguardo alle opere da realizzare a tal fine.

5. Va pertanto dichiarata la giurisdizione del Tribunale Superiore sulla presente controversia.

La novità della questione trattata giustifica la compensazione delle spese del presente giudizio.

P.Q.M.

Dichiara che la giurisdizione sulla controversia appartiene al Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche. Compensa le spese del giudizio.

(Omissis)

