

# Responsabilità della P.A. per danni da qualità delle acque irrigue

Cass. Sez. III Civ. 1° giugno 2026, n. 17317 - De Stefano, pres.; Valle, est.; Cisterna, P.M. (diff.) - Regione Emilia-Romagna (avv.ti Manzi, Menini, Ricci) c. Me.Pa. (avv.ti Brancadoro e Vincenzi). (Cassa con rinvio App. Bologna 17 agosto 2022)

**Acque - Danno ambientale - Responsabilità della pubblica amministrazione - Concessione di derivazione d'acqua pubblica - Acque irrigue - Qualità delle acque - Danno derivato alle piantagioni in conseguenza dell'eccessivo livello di cloro e sodio esistente nelle acque di un fiume - Colpa omissiva.**

(Omissis)

## FATTO

1. Me.Pa. conveniva in giudizio, davanti al Tribunale di Ravenna, nell'anno 2010, la Regione Emilia-Romagna per sentirla condannare al pagamento della somma di Euro 60.541,00 a titolo di risarcimento del danno derivato alle proprie piantagioni in conseguenza dell'eccessivo livello di cloro e sodio esistente nelle acque del fiume (Omissis), al cui attingimento a fini irrigui era stato autorizzato dal Servizio provinciale difesa del suolo di Ravenna della Regione Emilia-Romagna.
2. Riferiva di essere proprietario di un fondo agricolo in F, alla via Oriola, n. 55, destinato a coltivazione di actinidia (kiwi varietà Hayward), alla cui irrigazione provvedeva mediante prelievo di acque dal fiume (Omissis), con autorizzazione del Servizio Provinciale Difesa del Suolo di Ravenna e mediante il pagamento di un canone annuo alla Regione Emilia-Romagna; - che nell'anno 2007, a seguito delle irrigazioni, aveva verificato un progressivo ingiallimento delle foglie delle piante, accartocciamento verso l'alto e caduta, scarsità di nuova vegetazione e conseguente diminuzione della produzione per l'annata 2008, danni così quantificati in sede di accertamento tecnico preventivo in Euro 60.541,00; - che il lamentato danno era ascrivibile all'eccessivo livello di cloro e sodio esistenti nelle acque del fiume (Omissis), imputabile ad un difetto di controllo della qualità delle acque a carico della Regione Emilia Romagna.
3. Si costituiva in giudizio la Regione Emilia-Romagna, che richiedeva il rigetto della domanda, rilevandone l'infondatezza; sosteneva che nessuna disposizione normativa le imponeva un obbligo di controllo sulle acque pubbliche in riferimento all'utilizzo che di esse veniva fatto da parte dei privati titolari di autorizzazione ovvero di divulgare i dati rilevati e di informare gli utilizzatori delle acque.
4. Il Tribunale di Ravenna, acquisita la consulenza tecnica di ufficio svolta nell'accertamento tecnico preventivo, accoglieva la domanda e condannava la Regione Emilia-Romagna al pagamento della somma di Euro 60.541,00 a titolo di risarcimento del danno.
5. La sentenza venne impugnata dalla Regione Emilia-Romagna.
6. Me.Pa. resistette in fase d'impugnazione.
7. La Corte d'Appello di Bologna, con la sentenza n. 1761 del 12/07/2022, ha rigettato l'impugnazione.
8. Avverso la sentenza della Corte territoriale la Regione Emilia Romagna ha proposto ricorso per cassazione, affidato a quattro motivi.
9. Resiste con controricorso Me.Pa.
10. Il Procuratore generale ha depositato requisitoria scritta per il rigetto del ricorso.
11. Entrambe le parti hanno depositato memoria per l'udienza del giorno 1/04/2026 alla quale il Collegio, uditi il Procuratore generale e i difensori delle parti, ha trattenuto il ricorso in decisione.

## DIRITTO

1. Col primo motivo, in relazione all'art. 360, comma primo, n. 3, cod. proc. civ., si lamenta violazione e (o) falsa applicazione degli artt. 12 bise 21 del r.d. n. 1775 del 11/12/1933, degli artt. 80, 83, 84e 144 del D.Lgs. 3/04/2006, n. 152 recante Norme in materia ambientale, degli artt. 19, comma 2, lett. f), 22, lett. a) e b) e 30, lett. a) del Regolamento della Regione Emilia-Romagna 20 novembre 2001, n. 41.  
La Regione ricorrente afferma che la sentenza d'appello erroneamente trascura di considerare che la normativa in materia di tutela delle risorse idriche e in materia di concessione di derivazione di acqua pubblica non prevede, quale presupposto delle concessioni e autorizzazioni per l'attingimento, la conformità qualitativa dell'acqua per l'uso irriguo, né in relazione alle diverse coltivazioni.
2. Col secondo motivo, in relazione all'art. 360, comma primo, n. 3, cod. proc. civ., si deduce violazione e (o) falsa applicazione degli artt. 118, 120, 121, 122e 123 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 e dell'art. 5, comma 1, lettera h) della legge regionale (Regione Emilia-Romagna) 19/04/1955, n. 44, Riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzionali dell'Agenzia Regionale per la Prevenzione e l'Ambiente (Arpa) dell'Emilia-Romagna.



La ricorrente afferma che la sentenza trascura di considerare che, ai sensi della normativa di riferimento, il monitoraggio effettuato dalla Regione è finalizzato alla protezione delle acque e al miglioramento dello stato degli ecosistemi acquatici e di quelli terrestri interconnessi e non all'utilizzo delle acque ad uso irriguo e che la Corte territoriale ha erroneamente affermato che la Regione, a mezzo dei suoi enti strumentali, tra cui l'ARPA, avrebbe dovuto eseguire i controlli sulla qualità del fiume (Omissis) e sospendere i provvedimenti concessori, tra i quali quello a favore del Me.Pa., in difetto della qualità richiesta per l'uso irriguo.

3. Col terzo motivo, in relazione all'art. 360, comma primo, n. 3, cod. proc. civ., si prospetta violazione e (o) falsa applicazione dell'art. 30 del Regolamento 20 novembre 2001, n. 41 per la disciplina del procedimento di concessione di acqua pubblica della Regione Emilia-Romagna.

La Regione afferma che la sentenza ha erroneamente ritenuto che la normativa regionale prescrive, quale presupposto per la sospensione dei prelievi della risorsa idrica pubblica, la conformità qualitativa dell'acqua per l'uso irriguo (o in relazione alle diverse coltivazioni) e ha pure erroneamente affermato che la Regione avrebbe dovuto sospendere i provvedimenti concessori, tra i quali quello a favore del Me.Pa., in difetto della qualità richiesta per l'uso irriguo.

4. Col quarto motivo, in relazione all'art. 360, comma primo, n. 3, cod. proc. civ., ci si duole di violazione e (o) falsa applicazione dell'art. 2051 cod. civ.

La Regione ritiene che erroneamente la Corte di merito ha ravvisato la responsabilità della Regione Emilia-Romagna a titolo di custodia, in quanto il rilascio della concessione di attingimento dell'acqua in favore del Me.Pa. non esimeva la concedente Regione dagli obblighi di evitare che la res pericolosa (il fiume (Omissis)) e utilizzata a fini agricoli dal Me.Pa. potesse provocare danni a terzi.

5. Il Collegio ritiene che abbia carattere preliminare, anche se non esaustivo, nel senso che l'accoglimento delle censure a mezzo di esso proposte non esauriscono l'ambito di accertamento demandato al giudice del rinvio, l'esame del quarto motivo di ricorso, in quanto esso riguarda l'applicabilità, o meno, dell'art. 2051 cod. civ. alla fattispecie in esame.

6. Il motivo è fondato, alla stregua di Sez. U n 3077 del 1/02/2023, in ordine all'applicabilità esclusiva in materia di danno ambientale del D.Lgs. n. 152 del 2006, in luogo degli artt. 2043 e segg. cod. civ.

In atto di citazione non vi era stata alcuna qualificazione della domanda, ossia se il risarcimento dei danni fosse chiesto alla stregua dell'art. 2043 cod. civ., o dell'art. 2051 cod. civ., ovvero ai sensi del D.Lgs. n. 152 del 2006.

La sentenza di primo grado ha qualificato essa l'azione ai sensi dell'art. 2051 cod. civ., senza alcuna particolare motivazione sul punto.

La qualificazione ai sensi dell'art. 2051 cod. civ. era stata contestata dalla Regione, ma la Corte d'Appello ha disatteso il relativo motivo di appello.

Viceversa, alla stregua della richiamata pronuncia nomofilattica l'azione risarcitoria deve essere ricondotta alla disciplina dettata dal codice dell'ambiente ossia al D.Lgs. n. 152 del 2006, recante Norme in materia ambientale. La richiamata giurisprudenza nomofilattica ha, in ordine alla tutela risarcitoria, affermato testualmente quanto segue (pag. 25 di Sez. U n. 3077/2023 cit.) "si è cioè di fronte, dopo l'introduzione della Direttiva 2004/35/CE, ad un corpo normativo appositamente dedicato, come chiarito in dottrina, alla tutela dell'illecito ecologico, ormai slegato dal sistema regolativo dell'illecito civile ordinario di cui agli artt. 2043 e ss. c.c., come si evince dalla minuta descrizione tanto del regime di responsabilità quanto dei soggetti responsabili - e tra essi, primariamente, gli operatori professionali - e soprattutto del perimetro di applicazione della disciplina, il quale viene escluso nei casi di fenomeni naturali di carattere eccezionale, incontrollabili o inevitabili; ne discende l'insussistenza di una comunanza operativa fra il regime di responsabilità per danno ambientale di cui alla Parte VI cod. amb. e quello per cose in custodia di cui all'art. 2051 c.c., mentre la nozione di attività pericolosa dell'art. 2050 c.c. appare piuttosto trasfigurata nel codice, per altri fini, nella nozione di attività professionale di cui all'art. 298 bis".

Il Collegio non intende discostarsi dall'orientamento assunto dalle Sezioni Unite, nemmeno offrendo le difese delle parti valide ragioni in tal senso.

7. Il quarto motivo di ricorso è, pertanto accolto e già solo per questo motivo la sentenza deve essere, in accoglimento del detto motivo, essere cassata con rinvio, per l'evidente indispensabilità di rivedere funditus la pretesa risarcitoria ed i relativi elementi assertivi e probatori alla stregua dei differenti principi e dei relativi presupposti della disciplina speciale ambientale, applicabile con prevalenza su quella ordinaria codicistica e, quindi, anche sull'art. 2051 cod. civ.

8. Occorre, nondimeno procedere all'esame anche dei restanti tre motivi di ricorso, atteso che essi affrontano una questione suscettibile di essere rilevante alla stregua della disciplina speciale appena reputata applicabile, vale a dire il tema della colpa, ossia di un'attività omissiva colposa, in capo alla Regione Emilia-Romagna, per non avere adottato misure preventive di sospensione dell'erogazione dell'acqua in favore del fondo del Me.Pa. e per non averlo avvertito dell'inidoneità, quantomeno da un certo periodo di tempo in poi, dell'acqua del fiume (Omissis) a uso irriguo.

9. Il primo, il secondo e il terzo motivo possono essere scrutinati congiuntamente, in quanto tutti incentrati sull'insussistenza di una regola cautelare per la Regione e i suoi enti in ordine alla sospensione dell'autorizzazione all'abduzione dell'acqua per uso irriguo e di un obbligo di sollecito avviso a coloro che effettuavano l'abduzione per detto uso.

10. Ritiene il Collegio che il compendio normativo evocato dalla Regione nei detti tre motivi di ricorso sia costituito essenzialmente

- per il primo motivo, dagli artt. artt. 12 bise 21 del r.d. n. 1775 del 1933, gli artt. 80, 83, 84e 144 del D.Lgs. n. 152 del 3/04/2006 dagli artt. 19, comma 2, lett. f), 22, lett. a) e b) e 30, lett. a) del Regolamento della Regione Emilia-Romagna 20 novembre 2001, n. 41;

- per il secondo motivo, dagli 118, 120, 121, 122 e 123 del D.Lgs. n. 152 del 2006 e dall'art. 5, comma 1, lettera h) della legge regionale 19/04/1955, n. 44;

- per il terzo motivo, dall'art. 30 del Regolamento 20 novembre 2001, n. 41.

Ebbene, da tale ordito non risulta che in capo all'ente pubblico territoriale vi sia un obbligo generale e astratto di controllo specifico della qualità dell'acqua della quale venga assentita, tramite concessione, l'uso ai fini irrigui, né, tanto meno, della corrispondenza della qualità di tale acqua alle necessità del concessionario.

11. Questione diversa, che tuttavia questa Corte non può direttamente affrontare, in quanto implicante accertamenti di fatto in ordine all'interpretazione di provvedimento amministrativo, è se un tale obbligo di controllo della qualità dell'acqua dei fiumi, ossia non riveniente dai canali di irrigazione per uso irriguo, possa derivare in capo alla Pubblica Amministrazione, nella specie quella Regionale, sulla base dello stesso provvedimento concessorio, in seguito quindi, all'imposizione di un vincolo, da parte della stessa Pubblica Amministrazione alla propria attività, da osservare nell'assentire il prelievo per i privati e che vi sia, quindi, un conseguente obbligo di sospensione dell'autorizzazione e di avviso del raggiungimento di soglie elevate di presenza nell'acqua di sostanze di per sé non inquinanti, quali il cloro e il sodio, ma che possano nuocere alle colture per le quali l'uso irriguo è assentito.

12. La Corte di merito non risulta, sulla base della sentenza impugnata, avere compiuto adeguatamente detta disamina.

13. Il ricorso è, pertanto, accolto, per quanto di ragione e la sentenza impugnata è cassata con rinvio anche in relazione al detto profilo.

14. La causa è rinviata alla Corte di appello di Bologna, in diversa composizione personale, che dovrà procedere a nuovo esame attenendosi a quanto in questa sede affermato e valutando, poi, se un obbligo di controllo della qualità dell'acqua dei fiumi, ossia non riveniente dai canali di irrigazione, per uso irriguo possa derivare in capo alla Pubblica Amministrazione, nella specie quella Regionale dell'Emilia-Romagna, sulla base dello stesso specifico provvedimento concessorio, in seguito quindi, all'imposizione di un vincolo da parte della stessa Pubblica Amministrazione alla propria attività da osservare nell'assentire il prelievo per i privati.

15. Alla Corte di rinvio è, altresì, demandato di procedere alla regolazione delle spese di questa fase di legittimità.

P.Q.M.

La Corte accoglie il ricorso nei termini di cui in motivazione; cassa la sentenza impugnata; rinvia alla Corte di appello di Bologna, in diversa composizione, cui demanda di provvedere anche sulle spese del giudizio di legittimità.

*(Omissis)*

