

Scuola Superiore della Magistratura

Roma, 13 marzo 2026

L'impiego delle soft skills e dei saperi "altri" nella giurisdizione.

La tutela dell'ambiente e delle risorse idriche; l'integrazione dei saperi (l'esperienza del Tribunale superiore delle acque pubbliche)

SOMMARIO:

- 1.- La giurisdizione delle acque tra diritto e tecnica.*
- 2.- Il Pelobates fuscus insubricus e la tutela della biodiversità.*
- 3.- Ponti e fiumi come parti di un ecosistema unitario.*
- 4.- La scala di rimonta dei pesci e la integrità ecologica e fisica dei corsi d'acqua, i principi di proporzionalità e leale collaborazione.*
- 5.- Concessioni idroelettriche, valutazioni ambientali e discrezionalità amministrativa.*
- 6.- Principi di precauzione e non deterioramento dei corpi idrici, effetti cumulativi, favor per le fonti rinnovabili e suoi limiti.*
- 7.- Il rapporto concessorio e le sopravvenienze.*
- 8.- Rischio idrogeologico, proprietà privata e potere amministrativo.*
- 9.- Discrezionalità amministrativa e suoi limiti esterni.*
- 10.- Le piene: fattori di rischio e conformativi della proprietà. Le esondazioni.*
- 11.- La necessità della concentrazione della tutela giurisdizionale nella materia dell'ambiente e delle acque pubbliche. Una riforma urgente.*

- 1.- La giurisdizione delle acque tra diritto e tecnica.*

L'ambiente e l'acqua sono realtà naturali molto complesse e dinamiche che richiedono un approccio necessariamente interdisciplinare che riguarda diverse discipline: l'ingegneria idraulica, la geologia, le scienze

naturali, la scienza delle costruzioni, la pianificazione territoriale, l'economia delle risorse, ecc., con il loro linguaggio specialistico che il giudice deve sforzarsi di comprendere senza subirne passivamente l'autorità.

Nelle controversie in materia ambientale e sulle acque il fatto non è un semplice accadimento umano, ma è, spesso, un fatto tecnico che orienta e plasma il diritto: un fatto, tra l'altro, che è già stato oggetto di valutazioni discrezionali o tecnico-discrezionali da parte di autorità pubbliche, che coinvolge interessi pubblici primari, interessi legittimi e diritti - non di rado fondamentali - spesso in tensione tra loro.

Le decisioni in materia ambientale guardano non solo (e non tanto) al passato quanto al futuro, orientano l'agire delle pubbliche amministrazioni e dei privati e hanno un rilievo intrinsecamente nomofilattico, come quelle del Tribunale superiore delle acque pubbliche e delle Sezioni Unite che, eccezionalmente, decidono (quando sono impugnate le sentenze del Tribunale superiore) su interessi legittimi (come effetto di una controversa interpretazione dell'art. 201 rd. 1775/1933 che ha esteso il sindacato alla violazione di legge e al vizio di motivazione).

Il tessuto normativo è stratificato e la dimensione tecnica si intreccia con quella valoriale: la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema, dell'equilibrio idrico non è soltanto una questione tecnica, ma implica scelte che riflettono priorità valoriali e opzioni di politica pubblica.

Il giudice è chiamato a intervenire su questo intreccio complesso, misurandosi con principi e standard valutativi a contenuto elastico - proporzionalità, adeguatezza, ragionevolezza dell'azione amministrativa, principio di precauzione ecc. - e con categorie sintomatiche quali l'eccesso di potere per difetto di istruttoria o illogicità della motivazione, sviamento dei fini dell'atto amministrativo, disparità di trattamento, ecc. Parametri che non operano in modo

meccanico, ma richiedono una verifica sostanziale della coerenza tra dato tecnico, istruttoria svolta e scelta finale compiuta dall'amministrazione.

La difficoltà della decisione è determinata anche dalla inadeguatezza del metodo della sussunzione (fatto-diritto-regola del caso) che è più adatto per la decisione delle controversie singole aventi effetti limitati alle parti.

L'esperienza del Tribunale superiore delle acque pubbliche è, da questo punto di vista, particolarmente significativa. Si tratta di un giudice non speciale ma generalmente considerato (nelle controversie ex art. 143 rd. 1775/1933) come giudice "amministrativo specializzato"¹ (a mio avviso, invece, è sempre un giudice ordinario e non solo quando giudica in appello sulle sentenze dei Tribunali regionali delle acque²: non è possibile dilungarsi sul punto in questa sede) e, per la materia trattata, è da sempre collocato in una zona di confine tra diritto e tecnica. La stessa composizione del Tribunale è, del resto, espressione plastica di questa integrazione dei saperi: la presenza congiunta, nei collegi, di consiglieri della Corte di cassazione, di consiglieri di Stato e di un componente tecnico, rende istituzionale quel dialogo tra culture giuridiche differenti e competenze specialistiche che la materia impone.

Le controversie in materia di concessioni idroelettriche, derivazioni, difesa del suolo, pianificazione di bacino, impatto delle opere sui corpi idrici, demanio lacuale e fluviale, esondazioni, ecc., impongono un confronto costante con dati tecnici altamente specialistici, ma l'integrazione dei saperi non significa sostituzione del diritto con la tecnica; al contrario, va riaffermata la centralità del giudice come garante del metodo giuridico che fonda le decisioni: è il diritto che

¹ Cass. SU n. 9534/2013, n. 10148/2012, n. 22237/2009.

² In sede di appello sulle sentenze dei Tribunali regionali delle acque pubbliche, operanti presso otto corti d'appello (art. 140 e 142 rd. n. 1775/1933) e in unico grado in sede di legittimità amministrativa (ex art. 143 rd. n. 1775/1933).

stabilisce quali fatti sono rilevanti, quali standard probatori sono richiesti, quali interessi debbono essere bilanciati e quali prevalere, quali limiti non possono essere superati.

Il sapere tecnico entra nel processo come oggetto di valutazione critica da parte del collegio giudicante che deve avere la capacità di comprendere quando il ragionamento scientifico diventa illogico o approda a conclusioni incompatibili con il dato normativo, quale sia il livello minimo di motivazione di una scelta amministrativa.

Nel corso del mio intervento analizzerò alcuni casi paradigmatici esaminati dal Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, con l'obiettivo di illustrare come la sinergia tra saperi tecnico-scientifici e l'esercizio consapevole delle soft skills, risultino determinanti nel processo di formazione delle decisioni. L'obiettivo non è offrire un modello astratto, ma condividere un'esperienza: quella di una giurisdizione che, proprio per la complessità della materia trattata, rende evidente come la cultura del magistrato debba essere insieme rigorosamente giuridica e strutturalmente aperta agli apporti di altre discipline.

La tutela dell'ambiente – e dell'acqua in particolare – non è soltanto applicazione di norme, ma esercizio di responsabilità nei confronti di un bene comune essenziale e limitato, in considerazione della natura pubblica di tutte le risorse idriche (vd. legge Galli n. 36/1994 e art. 144 del d.lgs. n. 152/2006, codice dell'ambiente).

2.- Il *Pelobates fuscus insubricus* e la tutela della biodiversità.

L'Ente di Gestione delle Aree Protette del Po Piemontese, di concerto con il Parco Lombardo della Valle del Ticino e con altri Enti gestori dei siti Natura 2000, aveva promosso un progetto finanziato dal programma europeo LIFE Insubricus per la tutela di un piccolo anfibio a rischio di estinzione (il *Pelobates fuscus insubricus*), che prevedeva il

miglioramento di alcune aree umide e la realizzazione di altre, e modesti scavi nella fascia A del PAI (Piano assetto idrogeologico) lungo la Dora Baltea, interventi tuttavia vietati dal Comune di Saluggia.

L'Ente di Gestione delle Aree Protette del Po Piemontese proponeva ricorso avverso il provvedimento comunale di divieto dinanzi al TSAP (ex art. 143 rd. 1775/1933), sostenendo che il Comune non avrebbe potuto discostarsi dal parere dell'AIPO (Agenzia Interregionale per il fiume Po) che aveva rilasciato il nulla osta idraulico con alcune prescrizioni idonee a salvaguardare la specie animale.

Sorgeva un conflitto di attribuzioni tra enti pubblici determinato da un piccolo rospo...

Il TSAP (sent. n. 26/2026) ha accolto il ricorso, rilevando che si trattava di interventi di modesta entità e che l'autorità amministrativa competente in materia edilizia (il Comune) non poteva sovvertire il parere favorevole dell'organo tecnico competente (l'AIPO), nemmeno delegando un professionista esterno, e che l'ordinanza comunale aveva sconfinato nel merito amministrativo riservato, in questo caso, ad un ente tecnico. E' un interessante caso di eccesso di potere amministrativo da parte del Comune nei confronti di una (altra) autorità pubblica di natura tecnica. Il TSAP si è reso garante, in questo caso, delle attribuzioni dell'organo tecnico come limite delle potestà comunali.

3.- Ponti e fiumi come parti di un ecosistema unitario.

Il Genio Civile della Provincia di Fermo aveva ordinato a Rete Ferroviaria Italiana (RFI) una serie di lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria nel tratto di alveo in corrispondenza del ponte ferroviario al Km. 264-287 della linea ferroviaria Bologna-Lecce. Una piena aveva eroso l'argine destro di un torrente in prossimità di un ponte minacciandone la stabilità, facendo deviare il flusso verso la sponda

destra a causa della presenza di depositi sabbiosi e accumulo di materiali nell'alveo.

RFI proponeva ricorso, sostenendo di non avere responsabilità per i danni subiti dall'arginatura del torrente.

Si poneva il problema di quale ente o amministrazione fosse competente a provvedere al ripristino degli argini, alla manutenzione dell'alveo e alla futura sostituzione del ponte (non più in grado di far transitare portate considerevoli di acqua, idonee ad influire sulla sua stessa stabilità): il custode e gestore del ponte (RFI) o l'autorità competente alla gestione del demanio idrico?

In punta di diritto si dovrebbe cercare la soluzione in una norma sul riparto di competenze³, ma la realtà fisica ignora le etichette burocratiche: l'acqua che erode l'argine a causa di detriti accumulati nell'alveo o sotto la campata di un ponte è un fenomeno idraulico unitario. Qui emerge la necessità di una visione sistemica che impone al magistrato specializzato di vedere il ponte e il fiume non come compartimenti stagni, ma come un ecosistema interconnesso dove ogni elemento influenza l'altro.

L'erosione è colpa della mancata pulizia dell'alveo o della presenza (o inadeguata o mancata manutenzione) dei piloni che hanno deviato il flusso dell'acqua? Si richiede un giudizio controfattuale alla ricerca di un nesso reale tra l'inerzia di un'amministrazione e il rischio del crollo dell'argine e/o del danneggiamento del ponte: *"Se l'ente gestore del demanio idrico avesse rimosso i detriti nell'alveo [o RFI avesse mantenuto il ponte], l'argine sarebbe crollato comunque [o il ponte sarebbe rimasto integro]?"*.

³ Ad esempio, a norma dell'art. 12, co. 1, r.d. n. 523 del 1904, "I lavori ai fiumi e torrenti che avessero per l'unico oggetto la conservazione di un ponte o di una strada pubblica, ordinaria o ferrata, si eseguono e si mantengono a spese esclusive di quella amministrazione a cui spetta la conservazione del ponte o della strada".

Il TSAP (sent. n. 136/2025), in accoglimento del ricorso di RFI, ha annullato l'impugnata ordinanza della Provincia che imponeva al gestore ferroviario opere idrauliche in alveo (quali il ripristino dell'arginatura e la sostituzione del ponte per migliorare il deflusso), spettanti invece all'autorità competente alla gestione del demanio idrico. Il Tribunale ha ritenuto che l'autorità competente alla gestione del demanio idrico fosse tenuta ad effettuare i lavori di ripristino e non il proprietario e gestore del ponte, trattandosi di lavori (lavori di pulizia idraulica dell'alveo, asportazione del materiale flottante ecc.) strettamente attinenti non alla conservazione del manufatto ma alla regimazione idraulica dell'alveo.

4.- La scala di rimonta dei pesci e la integrità ecologica e fisica dei corsi d'acqua, i principi di proporzionalità e leale collaborazione nell'azione amministrativa.

Il Comune di Corfinio aveva presentato istanza per ottenere una concessione di piccola derivazione dal fiume "Sagittario" in Abruzzo. L'Agenzia regionale per la tutela dell'ambiente, cui la regione aveva chiesto il parere idraulico sulla compatibilità ambientale dell'opera idraulica, aveva rilevato criticità nella progettazione della scala di rimonta dei pesci, elemento importante per garantire la continuità ecologica del corso d'acqua (le scale di rimonta dei pesci servono a favorire la risalita dei pesci che è necessaria per finalità riproduttive e di alimentazione, eliminando gli ostacoli che potrebbero bloccare il loro ciclo vitale). Il progetto del Comune prevedeva una velocità massima dell'acqua di 1,9 m/s (metro/secondo) mentre l'Agenzia, al fine di proteggere i pesci, chiedeva che l'acqua scorresse a una velocità minore (1,4 m/s). Il Comune di Corfinio proponeva ricorso avverso il diniego.

Il TSAP (sent. n. 213/2025) lo ha accolto annullando il provvedimento impugnato dell'Agenzia regionale, per difetto di proporzionalità e violazione dei principi di leale collaborazione, per avere l'autorità procedente bocciato il progetto in relazione a un singolo parametro tecnico (velocità massima nella scala di rimonta dei pesci), senza considerare la possibilità di proporre al richiedente adeguamenti progettuali che consentirebbero di risolvere la criticità rilevata con minime prescrizioni correttive (cd. dissenso costruttivo).

Il Tribunale superiore non ha semplicemente applicato una "norma" assumendo una decisione demolitoria, ma ha deciso in senso orientato alla soluzione di un problema, ispirata alla compatibilità ambientale, per la quale occorre distinguere tra difetto correggibile e incorreggibile di un progetto di un'opera idraulica.

Peraltro, il principio del dissenso costruttivo non obbliga l'amministrazione a proporre soluzioni alternative o a indicare prescrizioni mitigative quando l'opera di derivazione idroelettrica presenti un impatto paesaggistico, ambientale o idrogeologico non mitigabile o intrinsecamente incompatibile con il contesto tutelato (v. TSAP sent. n. 166/2025, n. 67/2024).

5.- Concessioni idroelettriche, valutazioni ambientali e discrezionalità amministrativa.

Le derivazioni idriche - che necessitano tutte di concessioni - possono essere utilizzate per scopi irrigui, potabili, industriali, idroelettriche. Queste ultime costituiscono la categoria più complessa sotto il profilo tecnico, economico e amministrativo, per l'intreccio di interessi pubblici coinvolti e per la struttura dei procedimenti concessori.

Il provvedimento di concessione, fondato su preve valutazioni di impatto ambientale (VIA) o di non assoggettabilità a VIA⁴, è espressione di ampia discrezionalità amministrativa nella ponderazione degli interessi coinvolti, pubblici e privati, connessi all'uso della risorsa e del territorio. Ne consegue che il relativo apprezzamento resta insindacabile nel merito dal giudice, salvo i casi di manifesta illogicità, travisamento dei fatti o macroscopici difetti istruttori (TSAP sent. n. 166 e 234/2025, 189/2024). Ai fini del rilascio delle concessioni viene in rilievo il deflusso minimo vitale (DMV), inteso come la portata minima che deve essere garantita nell'alveo naturale del corso d'acqua a valle delle opere di presa o di derivazione, anche in presenza di utilizzazioni idriche, al fine di assicurare la salvaguardia delle caratteristiche fisiche, chimiche e biologiche del corpo idrico e la conservazione degli ecosistemi acquatici. Si tratta di un vincolo ambientale all'esercizio delle derivazioni e una condizione delle concessioni (si è, ad esempio, considerato legittimo il diniego di concessione fondato sul DMV vigente, anche quando il progetto si basi su un diverso valore di DMV oggetto di un procedimento regionale di aggiornamento non ancora concluso, la pendenza del quale non rende quindi illegittimo il provvedimento negativo, v. TSAP sent. n. 82/2025). Valutare come è stata esercitata la discrezionalità tecnica nei procedimenti ad elevato tasso di discrezionalità richiede la capacità (soft skill) di comprendere che il deflusso minimo vitale (DMV) tutela equilibri ecologici complessi - quali la biodiversità, la continuità fluviale e lo stato ecologico dei corpi idrici - e che le decisioni amministrative in materia comportano il bilanciamento tra interessi pubblici plurimi e potenzialmente confliggenti, come la tutela dell'ecosistema fluviale, le esigenze irrigue, la produzione energetica e la gestione delle emergenze

⁴ Il giudizio di assoggettabilità a VIA è una fase preliminare (c.d. *screening*) che serve a stabilire se un determinato progetto debba essere sottoposto alla procedura completa di VIA (riguarda progetti che potrebbero avere impatti ambientali significativi), con esito di assoggettamento a VIA, se si ritiene che possano esservi impatti rilevanti, o di esclusione dalla VIA, eventualmente con prescrizioni.

idriche. Ciò richiede attenzione alla proporzionalità e alla ragionevolezza nel bilanciamento degli interessi, nonché capacità di gestire l'incertezza scientifica e tecnica, ai fini di un'applicazione equilibrata del principio di precauzione.

Il sindacato del Tribunale superiore delle acque pubbliche, quando si pronuncia sulla legittimità di provvedimenti amministrativi, essendo limitato all'accertamento dei vizi relativi allo svolgimento della funzione pubblica (compresi quelli denotati dalle figure sintomatiche dell'eccesso di potere), attiene alla verifica della ragionevolezza e proporzionalità, senza estendersi alle ragioni di merito della scelta, dovendosi arrestare non solo dinanzi alle ipotesi di scelte equivalenti, ma anche a quelle meno attendibili, purché congruenti con il fine da raggiungere e con le esigenze da governare (cfr. Cass. SU n. 19237/2025, 18643/2024, 11291/2021).

La sentenza del TSAP che non si limitasse alla verifica della legittimità del provvedimento negli anzidetti termini ma sindacasse il merito della scelta amministrativa, incorrerebbe in eccesso di potere giurisdizionale per impropria invasione della sfera delle attribuzioni amministrative del soggetto pubblico. Un ulteriore aspetto da approfondire (ma non è possibile farlo in questa sede) riguarderebbe il tipo di sindacato rimesso alle Sezioni Unite sui giudizi resi dal TSAP in ordine alla ragionevolezza e proporzionalità delle valutazioni tecniche delle amministrazioni pubbliche (a mio avviso, ex art. 360 n. 5 c.p.c. e non ex art. 360 n. 3 c.p.c.).

6.- Principi di precauzione e non deterioramento dei corpi idrici, effetti cumulativi, favor per le fonti rinnovabili e suoi limiti.

Una società aveva ottenuto una concessione di derivazione ad uso idroelettrico sul torrente Maè nella val di Zoldo e, anni dopo, aveva presentato istanza di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio dell'impianto (PAUR).

La Provincia di Belluno aveva archiviato l'istanza e dichiarato la decadenza della concessione, rilevando che la realizzazione dell'opera avrebbe determinato un deterioramento dello stato ecologico del torrente non compatibile con il sopravvenuto metodo ERA di valutazione ambientale (elaborato nell'ambito della pianificazione di bacino in attuazione della Direttiva-acque 2000/60/CE), anche considerando gli effetti cumulativi dell'opera che si sommavano agli effetti di opere di derivazione preesistenti.

Il TSAP (sent. n. 166/2025, cfr. n. 21/2026), nel rigettare il ricorso contro l'archiviazione dell'istanza di PAUR, ha stabilito che le indicazioni metodologiche ERA per la valutazione del rischio ambientale connesso alle derivazioni idriche, pur cogenti solo per le istanze successive al 1° luglio 2018, erano applicabili come linee guida vincolanti anche nei procedimenti pendenti, conseguendone l'impossibilità di rilasciare un provvedimento di VIA favorevole integrato nel PAUR.

La rilevanza pubblicistica e imperativa degli interessi e valori in gioco orienta qui, in un certo senso, l'applicazione delle regole del diritto transitorio, facendo recedere il diritto dei privati alla libera iniziativa economica; altre volte è il carattere (ritenuto) fondamentale di un diritto del privato ad ottenere un beneficio tramite il procedimento amministrativo a far recedere l'applicazione della normativa sopravvenuta "sfavorevole" (cfr., in diversa materia, SU 29459/2019).

Il favore per le fonti rinnovabili (e per la cd. transizione ecologica) trova un limite nel principio di precauzione ai fini del mantenimento della qualità dei corpi idrici e della prevenzione del loro deterioramento, specialmente nei contesti di elevata valenza naturalistica o fragilità idrogeologica (v., *ex plurimis*, TSAP sent. n. 8, 67 e 189/2024).

Il green non è un "lasciapassare" per consentire ogni intervento: la sostenibilità dev'essere sistemica e non settoriale, se per produrre

energia pulita si distrugge un ecosistema, l'obiettivo macro-ecologico fallisce.

La cogenza del principio di non deterioramento dei corpi idrici impone che la valutazione dell'opera da assentire non sia condotta in termini statici e atomistici, ma in una prospettiva dinamica e sistemica, tenendo conto del contesto ambientale complessivo in cui essa si inserisce. L'intervento progettato, infatti, non può essere considerato isolatamente, ma deve essere valutato in rapporto alle pressioni già insistenti sul medesimo corpo idrico: esso si cumula alle opere e alle derivazioni preesistenti, contribuendo ad aggravare il carico complessivo sul sistema fluviale. La verifica di compatibilità deve riguardare non soltanto l'impatto diretto dell'opera in sé, ma anche i suoi effetti cumulativi, ossia la capacità dell'intervento, sommato alle trasformazioni già in atto, di compromettere il mantenimento o il raggiungimento del buono stato ecologico del torrente, secondo gli obiettivi fissati dalla pianificazione di bacino e dalla normativa unionale. Non è sufficiente valutare l'opera isolatamente, occorre inquadrarla nel suo contesto idrografico. La valutazione deve considerare l'effetto combinato della nuova infrastruttura con le opere già presenti, analizzando la risposta complessiva del sistema idrico.

7.- Il rapporto concessorio e le sopravvenienze.

La vicenda del fiume Savio nel Comune di Cervia offre un esempio emblematico di come si articola il rapporto concessorio tra Pubblica Amministrazione e privato, specialmente nella gestione di risorse naturali sensibili come l'acqua.

Per massimizzare la produzione di energia idroelettrica, una società concessionaria di un'opera di derivazione aveva movimentato le paratoie (dispositivi meccanici che servono per regolare il flusso dell'acqua

all'interno di canali, bacini o condotte e per ragioni di sicurezza) in modo repentino, causando continui e artificiali sbalzi del livello dell'acqua (fino a 2,5 metri) che avevano eroso le sponde del fiume. L'acqua mantenuta artificialmente alta per lunghi periodi aveva inzuppato i terreni delle rive e soffocato le radici degli alberi, provocando la perdita nelle sponde della loro naturale funzione di armatura e dando luogo a frane estese per chilometri⁵. Inoltre la società aveva omesso di installare un dispositivo meccanico fondamentale (il c.d. "levismo") con il rischio che, in caso di blackout elettrico, le paratoie sarebbero rimaste bloccate, trasformando l'impianto in un tappo pericolosissimo per il fiume, con il rischio di esondazioni incontrollate.

La concessionaria aveva impugnato le determinazioni che dichiaravano la decadenza della concessione e degli atti conseguenziali.

Il TSAP (sent. n. 7/2026) ha rigettato il ricorso, osservando che la decadenza della concessione, a fronte di gravi inadempimenti (danni alle sponde, difformità costruttive) causate (o concausate) dall'opera idraulica in gestione, non è una facoltà discrezionale, ma un atto vincolato. Una volta accertata la violazione degli obblighi essenziali e il pericolo per l'integrità del fiume, l'Amministrazione deve intervenire per far cessare l'attività lesiva e ripristinare lo stato dei luoghi.

A differenza di un comune contratto tra privati, la concessione di un bene pubblico si inserisce in un rapporto dinamico e asimmetrico: la P.A. (concedente) non è un semplice contraente, ma il custode dell'interesse

⁵ L'impianto idroelettrico regola il livello del fiume mediante paratoie che, trattenendo l'acqua, determinano un innalzamento artificiale del livello idrico nel tratto a monte della centrale, necessario alla produzione di energia. Nel caso di specie, tale livello era stato mantenuto elevato per un periodo prolungato, favorendo l'infiltrazione dell'acqua nelle sponde naturali del fiume, costituite da terreni sabbioso-limosi e prive di opere di contenimento. Il successivo abbassamento repentino delle paratoie aveva determinato un rapido calo del livello del fiume, mentre i terreni delle sponde erano ancora saturi d'acqua. Il venir meno dell'equilibrio tra il livello idrico del fiume e le pressioni interne presenti nei terreni imbevuti aveva quindi determinato condizioni di instabilità, favorendo fenomeni di erosione e cedimento delle sponde nel tratto fluviale a monte della centrale.

pubblico e conserva poteri di vigilanza e controllo costante sull'operato del gestore per garantire che lo sfruttamento della risorsa non pregiudichi l'ambiente e la sicurezza del territorio; il gestore (concessionario) assume una posizione di "privilegio" nell'uso del bene, a cui però corrispondono obblighi rigorosi e il dovere di rispettare le prescrizioni tecniche risultanti dalla convenzione o dai principi generali che integrano il canone della diligenza propria di un operatore professionale (art. 1176, co. 2, c.c.), come l'installazione di sistemi di sicurezza e la corretta movimentazione delle paratoie.

Un aspetto cruciale del rapporto concessorio è la sua permeabilità alle sopravvenienze, anche in assenza di colpa del gestore: il rapporto concessorio può essere rimodulato se mutano le condizioni di fatto o di diritto, come accaduto nel seguente caso.

Nel 2017 si verificò una grave crisi idrica a causa di un abbassamento anomalo e progressivo del livello del lago di Bracciano dovuto alla siccità, alle elevate temperature e ai prelievi idropotabili effettuati (nei limiti consentiti ma divenuti incompatibili con le condizioni ambientali sopravvenute) da ACEA, concessionaria dal 1990 che utilizzava il lago come riserva idrica strategica della capitale. La regione Lazio aveva adottato un'ordinanza contingibile e urgente di rimodulazione dei prelievi che subordinava eventuali captazioni a preventiva richiesta del gestore e ad autorizzazione regionale, prevedendo l'installazione di un dispositivo automatico di blocco delle captazioni quando il livello dell'acqua fosse sceso sotto una certa quota sul livello del mare. Il provvedimento era stato impugnato da ACEA con ricorso che è stato rigettato.

Secondo il TSAP (sent. n. 167/2019) la concessione d'acqua pubblica postula, per tutta la durata e in relazione alla sua limitata rinnovabilità, il mantenimento di un tendenziale equilibrio tra l'integrità qualitativa e quantitativa della risorsa e il suo utilizzo, sicché l'esigenza di contrasto

delle concause che depauperino la risorsa idrica può legittimare, da parte dell'autorità concedente, l'esercizio di un potere (o diritto potestativo?) immanente, in grado di comprimere anche le posizioni consolidate del concessionario, rispettando il principio di proporzionalità rispetto agli obiettivi perseguiti.

Analogamente, in pendenza del rapporto concessorio, si è considerato legittimo il provvedimento amministrativo che, in presenza di situazioni sopravvenute di grave carenza idrica, disponga una temporanea rimodulazione in riduzione del deflusso minimo vitale (DMV), al fine di consentire l'utilizzo delle risorse idriche per finalità irrigue, purché resti garantita la funzione ecologica minima del corso d'acqua e sia preservato il nucleo essenziale della tutela ambientale (cfr. TSAP sent. n. 150/2025). La riduzione temporanea del deflusso minimo vitale non integra di per sé una violazione delle norme di tutela ambientale né del principio di precauzione, qualora l'amministrazione abbia effettuato una valutazione tecnico-scientifica attendibile degli effetti della misura e abbia operato un bilanciamento ragionevole tra la tutela dell'ambiente fluviale e altri interessi pubblici rilevanti, quali la salvaguardia delle produzioni agricole e la gestione della crisi idrica (secondo TSAP sent. n. 9/2024, la scelta dev'essere adeguatamente motivata per la sussistenza di una situazione emergenziale effettiva, accertata sulla base di elementi tecnico-istruttori e del monitoraggio delle condizioni idrologiche; la misura deve avere carattere temporaneo e limitato; deve garantire comunque un flusso minimo idrico idoneo ad assicurare la sopravvivenza dell'ecosistema acquatico e della fauna ittica a valle delle opere di presa; deve essere adottata all'esito di una istruttoria tecnica svolta con il coinvolgimento delle strutture competenti in materia ambientale, idrica e faunistica).

8.- Rischio idrogeologico, proprietà privata e potere amministrativo.

I comproprietari di un'area nel Comune di Bertinoro (Forlì-Cesena) avevano proposto ricorso avverso gli atti regionali che, deliberando l'approvazione di un progetto espropriativo per la realizzazione di una "cassa di espansione" su alcune aree di loro proprietà, avevano deliberato che le restanti aree sarebbero state oggetto di "servitù di asservimento", al fine di mitigare il rischio idrogeologico, mentre, a loro avviso, avrebbero dovuto essere espropriate anch'esse, essendosi trattato di un esproprio mascherato per il quale essi avrebbero avuto diritto a un indennizzo adeguato.

Il TSAP (sent. n. 18/2025) ha rigettato il ricorso, enunciando il principio secondo cui, in tema di opere idrauliche per la mitigazione del rischio idrogeologico, la scelta della Pubblica Amministrazione di procedere mediante l'imposizione di una servitù di allagamento coattiva, anziché tramite l'esproprio, sui terreni circostanti a quello ove era stata realizzata una cassa di espansione, è legittima e rientra nella discrezionalità tecnica dell'ente. Tale scelta è giustificata quando - come nella specie - l'allagamento dei terreni ha carattere solo saltuario e sporadico (legato a eventi di piena con tempi di ritorno significativi), consentendo ordinariamente il mantenimento della destinazione d'uso agricola e la fruibilità dei fondi per la restante parte dell'anno. Si trattava di terreni raramente soggetti ad allagamento (in caso di piene eccezionali o quasi), che non impediva ai comproprietari di continuare a coltivarli.

Non così in un altro caso in cui terreni privati erano diventati, a causa della realizzazione dell'opera pubblica (gli argini), parte integrante dell'alveo di un fiume (area golenale di fatto), interamente funzionalizzati al sistema fluviale, con conseguente perdita di ogni valore economico e possibilità di uso degli stessi. In tal caso, il TSAP (sent. n. 17 e 18/2026) ha accolto i ricorsi dei proprietari, giudicando irragionevole la scelta, pur discrezionale e forse dettata da esigenze di

contenimento della spesa, di sottoporre i terreni a servitù di allagamento, anziché ad esproprio.

9.- Discrezionalità amministrativa e suoi limiti esterni.

I proprietari di un terreno confinante al corso d'acqua denominato "Rio Sugherone", in provincia di Pisa, lamentavano che il loro terreno aveva subito una erosione a causa dello smottamento del terreno di sponda nell'alveo e di avere vanamente segnalato l'accaduto al consorzio di bonifica e alla regione Toscana, chiedendo l'esecuzione di interventi di ripristino e di consolidamento della sponda, al fine di mettere in sicurezza l'area ed evitare il verificarsi di ulteriori eventi dannosi.

Le amministrazioni interessate avevano rifiutato di intervenire sul "Rio Sugherone", sostenendo che le opere di difesa dei beni privati gravavano sui proprietari frontisti e che comunque i provvedimenti di diniego avrebbero dovuto essere impugnati entro il termine decadenziale di sessanta giorni dalla conoscenza dei relativi provvedimenti da parte dei destinatari.

Il TSAP (sent. n. 10/2026), dopo avere ritenuto infondata la prima questione osservando che la manutenzione delle sponde e degli argini dei corsi d'acqua appartenenti al demanio idrico rientrava nella competenza dell'autorità amministrativa, ha escluso la natura provvedimento dei dinieghi di intervento e, di conseguenza, la necessità di impugnarli nel termine decadenziale.

Secondo il TSAP, "nel caso di specie, con le istanze presentate in occasione degli eventi che hanno cagionato i danni da loro lamentati (...) i ricorrenti non hanno richiesto l'emanazione di specifici provvedimenti amministrativi incidenti sul regime delle acque pubbliche ma - sul presupposto che il corso d'acqua in questione appartenesse al demanio fluviale - hanno chiesto all'autorità amministrativa competente (...) di

agire al fine di evitare il ripetersi degli eventi dannosi, provvedendo alla manutenzione degli alvei e delle sponde del corso d'acqua, nella considerazione che l'aver (in tesi: colposamente) ommesso tali lavori fosse la causa da cui sono derivati i danni alla loro proprietà. Pertanto, nel caso di specie, non vengono in considerazione i poteri amministrativi attribuiti alle autorità amministrative competenti per la gestione del demanio idrico, nelle materie indicate nel citato art. 2 del regio decreto n. 523 del 1904, poiché la domanda dei ricorrenti è diretta a sollecitare l'autorità ad agire per la messa in sicurezza dell'area e del corso d'acqua, secondo le modalità e le procedure che la stessa autorità valuterà come le più idonee allo scopo. La domanda non investe quindi le scelte discrezionali riservate all'amministrazione competente ma mira al rispetto del principio del neminem laedere imponendo all'amministrazione un facere il cui contenuto specifico, peraltro, è lasciato alle scelte autonome della stessa. Di ciò si trova conferma nelle conclusioni formulate dai ricorrenti fin dall'atto di citazione innanzi al Tribunale di Pisa, con le quali i Signori (...) chiedevano, oltre al risarcimento dei danni subiti, anche di «accertare e dichiarare che le pubbliche amministrazioni convenute, in quanto proprietarie del bene o comunque tenute alla sua custodia, sono obbligate ai sensi degli artt. 2043 e 2051 c.c., in solido o in alternativa tra loro, ad eseguire a loro cura e spesa le opere ritenute necessarie (...) per ripristinare le condizioni di sicurezza del corso d'acqua denominato 'Rio Sugherone' e per prevenire danni futuri; condannare le predette pubbliche amministrazioni, in solido o in alternativa tra loro, ad eseguire a loro cura e spese le opere predette. In queste ipotesi, come affermato in diverse occasioni dalla Corte di cassazione, la domanda del privato può essere diretta sia a conseguire la condanna della P.A. al risarcimento del danno patrimoniale [sia] a conseguire la condanna della stessa ad un facere, giacché la domanda non investe scelte ed atti

autoritativi dell'amministrazione, ma attività soggette al rispetto del principio del neminem laedere (Cass. n. 25843/2021; SU n. 21192/2017)".

L'attività della P.A., anche nel campo della discrezionalità, pura o tecnica, deve svolgersi nei limiti posti non solo dalla legge, ma anche dalla norma primaria del *neminem laedere*, per cui, in considerazione dei principi di legalità, imparzialità e buona amministrazione, dettati dall'art. 97 Cost., la P.A. è tenuta, altrimenti, a subirne le conseguenze risarcitorie (anche in forma specifica) a norma degli art. 2043 e 2058 c.c., ponendosi tali principi come limiti esterni alla sua attività discrezionale, ancorché il sindacato di questa rimanga precluso al giudice ordinario.

L'attività di gestione del demanio idrico non costituisce esercizio di un potere provvedimentale, bensì un dovere di cura e custodia verso la collettività; pertanto, il mancato assolvimento di tale compito segna il superamento dei limiti esterni della discrezionalità amministrativa ed espone la P.A. a responsabilità per le conseguenze lesive verificatesi e azionabili, nella materia delle acque pubbliche, dinanzi ai Tribunali regionali delle acque (orientamento risalente a Cass. SU del 19.6.1936, con riferimento al sangue quale possibile veicolo di infezioni).

Nella stessa direzione si è affermato che le controversie riguardanti immissioni costituite da esalazioni maleodoranti, con possibili danni alla salute delle persone e alla proprietà, incidendo su diritti soggettivi, appartengono alla giurisdizione del giudice ordinario specializzato (Tribunale Regionale delle Acque Pubbliche) (Cass. SU n. 1187/1997).

Resta invece riservata all'autorità amministrativa, e insindacabile dal giudice ordinario, la individuazione delle opere tecnicamente idonee, secondo le modalità e le procedure ritenute più appropriate, a realizzare il fine proprio dell'attività conservativa e manutentiva dei beni pubblici.

10.- *Le piene: fattori di rischio e conformativi della proprietà. Le esondazioni.*

Le piene rappresentano un fenomeno idrologico intrinseco alla natura stessa dei corsi d'acqua, agendo come motori fondamentali per l'equilibrio degli ecosistemi acquatici e il modellamento del paesaggio. Dal punto di vista ecologico, esse garantiscono il trasporto dei sedimenti, la ricarica delle falde acquifere e il mantenimento della biodiversità nelle aree ripariali.

Nell'ordinamento giuridico le piene agiscono come fattori regolatori o conformativi degli assetti proprietari rispetto ai confini del demanio idrico (fluviale e lacuale): il regime di demanialità si estende fino al limite o confine (isoipsa) tra l'alveo del fiume o del lago e le adiacenti proprietà private, derivante dal livello raggiunto dalle acque durante le piene ordinarie, mentre le zone adiacenti, pur se private, restano soggette a fasce di rispetto e vincoli di edificabilità proporzionati ai tempi di ritorno delle piene (rischio idraulico), con conseguente limitazione o annullamento dello *ius aedificandi* per garantire il libero deflusso delle acque e la sicurezza pubblica.

Le piene - determinate da pioggia intensa o da fattori fisici e geologici o da fattori antropici (ostruzione dell'alveo, collasso di opere idrauliche, manovre su sbarramenti ecc.) - agiscono però, parallelamente, anche nell'ambito della responsabilità civile, ex art. 2051 c.c., quali fattori causativi di inondazioni di terreni privati, dalle quali possono derivare conseguenze lesive risarcibili a determinate condizioni.

In questo quadro assume rilievo la capacità (soft skill) di distinguere il diverso modo in cui l'ordinamento giuridico valuta il fenomeno delle piene nei due ambiti considerati.

Nel primo ambito, relativo alla conformazione degli assetti proprietari, vengono in rilievo le piene ordinarie, ossia quelle che individuano il livello idrico che segna il limite della proprietà demaniale, con tutto ciò che ne

consegue sul regime proprietario⁶, nonché ai fini della determinazione delle fasce fluviali e del rischio idraulico⁷, dei vincoli ambientali⁸, paesaggistici⁹ e di inedificabilità¹⁰.

Con riferimento a questi ultimi vincoli e al calcolo delle distanze (relativo a qualunque manufatto¹¹) dal piede dell'argine dei corsi d'acqua¹² (anche tombati¹³), a garanzia del libero deflusso delle acque e della sicurezza idraulica, si considera generalmente il livello delle piene (ordinarie) come quello superato nel 75% delle osservazioni effettuate in un certo periodo di riferimento ovvero, in assenza di serie storiche di misurazioni, come il livello stimato mediante modelli idrologico-idraulici caratterizzati da frequenza analoga, corrispondente a un tempo di ritorno pari a circa 1,333 anni (TSAP sent. n. 120 e 190/2025).

⁶ TSAP sent. n. 20/2026: la natura demaniale di un'area è incompatibile con l'usucapione, trattandosi di beni inalienabili che non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi se non nei modi previsti dalla legge; la sdemanializzazione tacita non può essere desunta dalla mera inerzia o tolleranza della Pubblica Amministrazione, ma richiede atti o fatti univoci e concludenti che manifestino l'irrevocabile volontà di sottrarre il bene all'uso pubblico e alla sua destinazione originaria.

⁷ Si considerano le fasce di rischio idraulico individuate nei PAI (Piani di assetto idrogeologico) e relative norme attuative (che individuano quattro fasce di rischio in maniera crescente da R1 a R4); i vincoli edificatori correlati alla rete Natura 2000 che definiscono zone SIC (Zone di interesse comunitario), ZPS (Zone a protezione speciale) e ZSC (Zone speciali di conservazione); i divieti nelle fasce di connessione o corridoi ecologici con la funzione di favorire gli spostamenti delle specie animali.

⁸ D.lgs. n. 152/2006 (codice dell'ambiente), cfr. artt. 65 (che richiama i vincoli di cui al d.lgs. n. 42/2004) e 94.

⁹ D.lgs. n. 42/2004 (codice dei beni culturali e paesaggistici), cfr. art. 142, co. 1, lett. c).

¹⁰ TSAP sent. n. 8/2026: il vincolo di inedificabilità nelle fasce di rispetto dei canali di bonifica e dei corsi d'acqua pubblici, sancito dall'art. 133, lett. a), del r.d. 8 maggio 1904, n. 368 e dall'art. 96, lett. f), del R.D. 25 luglio 1904, n. 523, ha natura assoluta e inderogabile, sicché l'ordine di riduzione in pristino delle opere abusive costituisce un atto dovuto e vincolato per l'Autorità di Polizia Idraulica. Di conseguenza, l'ingiunzione di demolizione non richiede una motivazione specifica sull'interesse pubblico né può essere ostacolata dal lungo tempo trascorso dalla realizzazione dell'opera, il quale non è idoneo a generare un legittimo affidamento in capo al privato.

¹¹ TSAP sent. n. 37/2024, con riferimento a una tettoia in legno, alla relativa struttura di copertura in ferro e a una recinzione con rete metallica.

¹² Art. 96, lett. f), r.d. n. 523/1904: *"Sono lavori ed atti vietati in modo assoluto sulle acque pubbliche, loro alvi, sponde e difese i seguenti... f) Le piantagioni di alberi e siepi, le fabbriche, gli scavi e lo smovimento del terreno a distanza dal piede degli argini e loro accessori come sopra, minore di quella stabilita dalle discipline vigenti nelle diverse località, e di mancanza di tali discipline a distanza minore di metri quattro per le piantagioni e smovimento del terreno e di metri dieci per le fabbriche e per gli scavi"*.

¹³ TSAP sent. n. 193/2025.

Ed infatti, riferirsi alle (molto più rare) piene straordinarie favorirebbe impropriamente le ragioni demaniali rispetto a quelle dei privati frontisti.

Al livello delle piene ordinarie si fa riferimento anche ai fini della individuazione del limite di demanialità sul lago di Garda¹⁴. Le valutazioni idrologiche sui livelli idrometrici delle piene ordinarie vengono in rilievo anche sulle richieste dei privati di sdemanializzazione di aree di pertinenza fluviale e lacuale, in conseguenza di modificazioni naturali o artificiali dell'alveo nelle controversie in tema di alvei e terreni abbandonati¹⁵.

Diversamente, nell'ambito della responsabilità civile per i danni da esondazione, ai sensi dell'art. 2051 c.c., assumono rilievo eventi di piena straordinari, quindi molto più rari, caratterizzati da eccezionalità e imprevedibilità, idonei a integrare il caso fortuito e ad escludere, in via di principio, la responsabilità del custode.

¹⁴ Limite fissato con atto amministrativo non disapplicabile dal giudice ordinario (TSAP sent. n. 12/2025). Interessante fattispecie è quella esaminata e così decisa dal TSAP (sent. n. 20/2026): i beni appartenenti al demanio lacuale (ex art. 822 c.c.), individuati con riferimento al livello delle piene ordinarie - fissato per il lago di Garda a 65,59 m/slm dal D.M. n. 1170/1948 - non perdono la loro natura demaniale qualora vengano a trovarsi a una quota superiore per effetto di attività antropica (c.d. imbonimento artificiale) anziché per cause naturali. Ai sensi dell'art. 947 c.c., solo le accessioni naturali comportano l'acquisto della proprietà in favore del proprietario rivierasco; pertanto, i terreni originariamente sommersi o contigui all'alveo restano demaniali anche se rialzati artificialmente, residuando in capo alla Pubblica Amministrazione il solo potere discrezionale di disporre l'eventuale sdemanializzazione.

¹⁵ La legge n. 37/1994 ha modificato la disciplina sull'accessione di cui agli art. 942 e 946 c.c., stabilendo che i terreni abbandonati dalle acque e gli alvei abbandonati appartengono al demanio pubblico (idrico) e non ai privati confinanti. Nel sistema precedente, in caso di ritiro irreversibile delle acque dall'alveo fluviale verificatosi prima del 3 febbraio 1994, si applica l'art. 942 c.c. nella formulazione anteriore alla legge del 1994, secondo cui i terreni abbandonati per effetto di modificazioni naturali del corso d'acqua si considerano sdemanializzati e vengono acquistati, a titolo originario, dal proprietario del fondo direttamente confinante con la riva scoperta; ai fini dell'acquisto, è pertanto necessario e sufficiente dimostrare che il terreno residuo dall'alveo demaniale confina materialmente, al momento del ritiro delle acque, con il fondo dell'acquirente (TSAP sent. n. 213/2024; cfr. n. 193/2025).

La corretta comprensione di tale duplice prospettiva - nella quale il medesimo fenomeno naturale viene valutato secondo parametri diversi a seconda della funzione giuridica considerata - costituisce dunque un passaggio importante nell'analisi dei rapporti tra disciplina del demanio idrico, pianificazione del rischio idraulico e sistema della responsabilità civile.

In questa seconda prospettiva (responsabilità civile) rilevano, in sintesi, i seguenti aspetti (*ex plurimis*, TSAP sent. n. 26 e 184/2025, n. 95, 96 e 97/2024):

- il danneggiato deve provare il nesso causale tra la cosa (corso d'acqua-esondazione) e il danno (conseguenze lesive), l'esistenza e (nei limiti del possibile) l'entità del danno, quantificabile anche in via equitativa;
- il custode (regione, consorzio ecc.) deve provare il caso fortuito (evento eccezionale), inteso come evento avente i caratteri di oggettiva imprevedibilità e inevitabilità, rilevante come causa autonoma ed esclusiva del danno, o il fatto del terzo o il concorso del danneggiato idoneo ad elidere (in tutto o in parte) il nesso causale tra la cosa e il danno (il custode non può invocare il fortuito facendo valere la propria generica diligenza, avendo l'onere di dimostrare di aver eseguito una manutenzione rigorosa delle infrastrutture idrauliche; la responsabilità permane anche in caso di deleghe a terzi, salvo perdita totale della disponibilità materiale del bene);
- l'evento è "fortuito" solo se eccezionale: la pioggia non lo è solo perché superiore alle medie stagionali, occorrendo dati scientifici di lungo periodo che attestino "tempi di ritorno" superiori ai 100 o addirittura fino a 200 anni¹⁶, altrimenti il fortuito non è ravvisabile;
- la dichiarazione amministrativa dello stato di emergenza o di calamità non dimostra l'eccezionalità dell'evento;

¹⁶ V. d.lgs. n. 49/2010 (es. art. 6), in attuazione della direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvione.

- la violazione di norme edilizie o stradali da parte del privato danneggiato (es. mancanza di griglie di raccolta acque ecc.) non integra un concorso di responsabilità se l'entità dell'esondazione è tale da rendere quella specifica omissione irrilevante nella produzione del danno. In presenza di eventi atmosferici intensi, la crescente frequenza dei fenomeni legati ai mutamenti climatici ne aumenta la prevedibilità, escludendone la qualificazione come eventi eccezionali (TSAP sent. n. 225/2024).

I mutamenti climatici stanno progressivamente trasformando in fenomeni prevedibili eventi che un tempo venivano considerati eccezionali. Questo impone un cambiamento di prospettiva. Il giudice deve avere un'adeguata elasticità mentale, tale da aggiornare nel tempo i parametri della comune prudenza e della diligenza. In altri termini, deve interpretare le regole giuridiche alla luce dell'evoluzione della realtà sociale e ambientale, tenendo conto che ciò che ieri poteva essere ritenuto imprevedibile, oggi può risultare prevedibile sulla base delle conoscenze scientifiche disponibili.

11.- La necessità della concentrazione della tutela giurisdizionale nella materia dell'ambiente e delle acque pubbliche. Una riforma non più rinviabile.

Nella materia dell'ambiente e delle risorse idriche emerge con particolare evidenza l'esigenza di una concentrazione della tutela giurisdizionale. Ambiente, biodiversità, ecosistemi e acque costituiscono infatti - anche a seguito della riforma dell'art. 9 della Costituzione introdotta con la legge costituzionale n. 1 del 2022, secondo cui "la Repubblica tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni" - una realtà sostanzialmente unitaria, che

l'ordinamento è chiamato a proteggere attraverso strumenti coerenti e integrati.

Proprio per questo, appare singolare che in un ambito caratterizzato da una così marcata unità sostanziale della materia si registri, sul piano della tutela giurisdizionale, il massimo livello di frammentazione del sistema giurisdizionale.

Per la tutela dell'ambiente e delle acque pubbliche operano, infatti, non soltanto le due grandi giurisdizioni - quella del giudice ordinario e quella del giudice amministrativo - ma tre giurisdizioni, includendo quella del plesso Tribunali regionali-Tribunale superiore delle acque pubbliche.

Il problema diventa serio rispetto al Tribunale superiore che, quando giudica sulla legittimità amministrativa ex art. 143 rd. n. 1775/1933 (che rappresenta oltre il 70% del contenzioso totale pendente dinanzi al TSAP), è soggetto - nelle stesse materie (ambiente-acque) e su identiche situazioni soggettive (interessi legittimi) - alla nomofilachia delle Sezioni Unite (giudice delle impugnazioni del TSAP) e alla concorrente nomofilachia, *de facto*, del Consiglio di Stato. Infatti, il plesso Tar-Consiglio di Stato giudica su provvedimenti e tipologie di controversie sovrapponibili a quelle del Tribunale superiore, come dimostra la vasta giurisprudenza amministrativa in materia ambientale e paesaggistica, sui provvedimenti di autorizzazione unica regionali (PAUR), sulle valutazioni di impatto ambientale, sulle infrastrutture energetiche ecc., oltre che sul demanio marittimo.

Ne deriva che il sistema conosce, anche sotto il profilo della nomofilachia, una peculiare duplicazione dei centri di elaborazione interpretativa. Non si tratta della fisiologica e conosciuta coesistenza di due nomofilachie operanti in ambiti giurisdizionali diversi (seppur affini) - quella della Corte di cassazione nella giurisdizione ordinaria sui diritti soggettivi e del Consiglio di Stato nella giurisdizione amministrativa sugli interessi legittimi (e sui diritti in quella esclusiva) - ma della

circostanza, ben più problematica, che due diverse nomofilachie - parallele e non comunicanti tra loro - riguardino controversie aventi la medesima natura amministrativa, avendo ad oggetto interessi legittimi nella stessa materia ambientale, cui appartiene il sistema delle acque pubbliche. È significativo che, nel codice dei beni culturali e del paesaggio, *"...i fiumi, i torrenti, i corsi d'acqua iscritti negli elenchi previsti dal testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, e le relative sponde o piedi degli argini..."* sono *"aree tutelate per legge"* (art. 142, co. 1, lett. c), d.lgs. n. 42/2004, richiamato nel codice dell'ambiente, d.lgs. n. 152/2006, all'art. 65, co. 3, lett. a) e c), a proposito dei piani di bacino), sul quale si è di recente pronunciata l'Adunanza Plenaria (n. 8/2025) con riferimento ai vincoli paesaggistici nelle fasce di rispetto fluviali.

A ciò si aggiunga un ulteriore elemento di criticità sistematica e strutturale, rappresentato dalla mancanza del grado di appello nelle controversie di legittimità amministrativa attribuite alla cognizione del Tribunale superiore delle acque, segnatamente quelle previste dall'art. 143 del r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, in unico grado. Ne deriva una disciplina di cui è dubbia la compatibilità con il principio espresso dall'art. 125 della Costituzione, che richiede, nell'ambito della giurisdizione amministrativa (qual è quella del TSAP ex art. 143), che il sistema sia articolato in due gradi di giudizio di legittimità-merito.

A questo riguardo è sempre attuale il monito della Corte costituzionale: *"la specialità della materia, se può giustificare l'attribuzione ad un giudice specializzato - quale è il Tribunale superiore delle acque pubbliche, in una sua peculiare composizione - del sindacato giurisdizionale sugli atti amministrativi concernenti la materia stessa, non giustifica invece una tutela giurisdizionale differenziata, quanto alla modalità ed ai*

contenuti, in presenza di situazioni soggettive di identica natura” (Corte cost. n. 42/1991).

Antonio Pietro M. Lamorgese