



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche riunito in camera di consiglio nelle persone dei Sigg.ri:



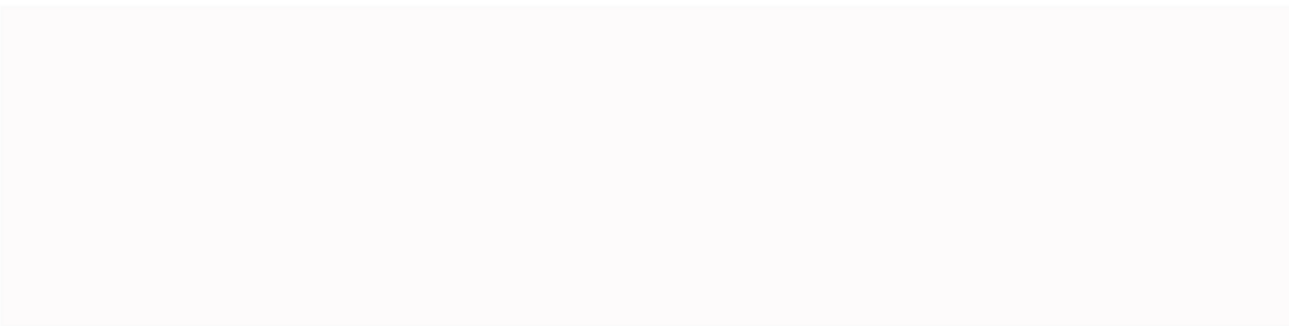
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa in sede di legittimità iscritta al n. 143 del Registro Generale dell'anno 2024, vertente
tra



contro



e nei confronti di



per accertare

l'illegittimità dell'inerzia delle amministrazioni convenute, in quanto proprietarie del bene o comunque tenute alla sua custodia, per aver omesso di eseguire a loro cura e spesa le opere necessarie per ripristinare le condizioni di sicurezza del corso d'acqua denominato "Rio Sugherone e per



prevenire danni futuri;

e per condannare

le predette pubbliche amministrazioni, in solido o in alternativa tra loro, ad eseguire a loro cura e spese le opere predette entro il perentorio termine che allo scopo il Tribunale vorrà assegnare.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Toscana e del Consorzio 4 Basso Valdarno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 26 novembre 2025, il Cons. Giorgio Manca e uditi per le parti gli avvocati come dal verbale di udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. – Con il ricorso in trattazione, proposto in riassunzione a seguito della ordinanza del Tribunale di Pisa in data 19 settembre 2023, che dichiarava il difetto di giurisdizione del giudice ordinario in favore del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, i Signori Carlo Cerrai e Norma Menichini, nella qualità di comproprietari di un fabbricato e delle relative pertinenze ubicato in Asciano (PI), confinante col corso d'acqua denominato "Rio Sugherone" (o anche Botro Sugherone), nel Comune di San Giuliano Terme, inserito nel demanio idrico regionale, chiedono la condanna del Consorzio 4 Basso Valdarno e della Regione Toscana all'adozione degli interventi di messa in sicurezza dell'area demaniale concernente il corso d'acqua e al ripristino degli argini, al fine di evitare il ripetersi degli eventi dannosi provocati dallo smottamento del terreno di sponda nell'alveo del corso d'acqua e della conseguente erosione del terreno di loro proprietà (il cui confine terminerebbe dove inizia l'arginatura del corpo idrico in questione).

2. - I ricorrenti riferiscono di aver segnalato l'evento al Consorzio 4 Basso Valdarno, cui compete la gestione del predetto corso d'acqua, chiedendo di provvedere al ripristino ed al consolidamento della sponda. Il Consorzio, tuttavia, riteneva che avrebbero dovuto essere i proprietari a provvedere ai menzionati interventi e intimava loro di procedere alla rimozione del terreno franato nell'alveo del torrente. Alle medesime conclusioni perveniva la Regione Toscana, secondo cui gli interventi manutentivi della sponda arginale graverebbero sui proprietari, secondo il disposto dell'art. 12, terzo comma, del regio decreto n. 523 del 1904 (secondo cui «*Sono ad esclusivo carico dei proprietari e possessori frontisti, le costruzioni delle opere di sola difesa dei loro beni contro i corsi d'acqua di qualsiasi natura non compresi nelle categorie precedenti*»).

3. - Si è costituito in giudizio il Consorzio Basso Valdarno eccependo preliminarmente l'inammissibilità (*rectius*: l'irricevibilità) del ricorso in quanto notificato oltre il termine di sessanta giorni prescritto dall'art. 143 del regio decreto n. 1775 del 1933, nella considerazione che sia la



Regione che il Consorzio hanno adottato espressi provvedimenti di diniego degli interventi richiesti che non sono stati tempestivamente impugnati dai ricorrenti. Eccepisce inoltre il proprio difetto di legittimazione passiva in considerazione del fatto che sin dal 2013 la competenza idraulica sul corso d'acqua denominato "Rio Sugherone" (o anche Botro Sugherone) appartiene alla Regione Toscana, la quale per disposizione espressa della legge della Regione Toscana n. 80 del 2015 deve provvedere agli interventi di straordinaria manutenzione oggi richiesti dai ricorrenti, mentre al Consorzio competono soltanto gli interventi di ordinaria manutenzione, ai sensi di quanto disposto dalla legge della Regione Toscana n. 79 del 2012.

Nel merito, ribadisce che gli interventi riguarderebbero solamente un argine naturale, delimitante la proprietà privata dei ricorrenti; e che, come avrebbe accertato il consulente tecnico d'ufficio nominato dal Tribunale di Pisa, l'opera di cui i ricorrenti chiederebbero il ripristino (la palificata) sarebbe stata realizzata dagli stessi ricorrenti. Pertanto, dal momento che la palificata è stata realizzata ad esclusiva difesa dei beni dei proprietari frontisti (i ricorrenti) e che non rientra tra le opere inserite nelle cinque categorie di cui all'art. 3 e ss. del regio decreto n. 523 del 1904, dovrebbe applicarsi il disposto dell'art. 12, terzo comma, del medesimo regio decreto (secondo cui: *«sono ad esclusivo carico dei proprietari e possessori frontisti la costruzione delle opere di sola difesa dei loro beni contro i corsi d'acqua di qualsiasi natura non compresi nelle categorie precedenti»*).

Si è costituita in giudizio anche la società Lloyd's Insurance Company S.A., che era stata chiamata in garanzia dal Consorzio nel procedimento RG n. 469/2022 presso il Tribunale di Pisa, al fine di essere tenuto indenne nell'ipotesi di accoglimento della domanda risarcitoria formulata dal Sig. Cerrai e dalla Sig.ra Menichini nei confronti del Consorzio. Rileva, tuttavia, che nel presente giudizio il Consorzio non ha riproposto alcuna domanda nei confronti della società assicuratrice e chiede conseguentemente la estromissione dal giudizio per la carenza di legittimazione passiva.

4. - Resiste in giudizio anche la Regione Toscana, eccependo l'inammissibilità del ricorso per la mancata impugnazione dei provvedimenti di diniego, come si è già veduto; e nel merito ribadendo che il terreno crollato non è un'opera idraulica e non ha funzioni di tutela della pubblica incolumità. Si tratterebbe di una sponda naturale che delimita una proprietà privata, e la palizzata il cui crollo avrebbe determinato i danni sarebbe posta ad esclusiva difesa dei beni privati dei proprietari. Per cui, ai sensi del citato art. 12 del regio decreto n. 523 del 1904, gli oneri economici di ripristino e di manutenzione dell'opera sono a carico dei medesimi ricorrenti. In ogni caso, la Regione sottolinea come la palizzata è stata realizzata abusivamente: insistendo su aree del demanio idrico, essa avrebbe dovuto essere munita di autorizzazioni per la realizzazione, la gestione e la manutenzione; tuttavia, a seguito degli accertamenti dell'autorità idraulica, sarebbe emerso che non è stato rilasciato alcun permesso.



5. - All'udienza del 26 novembre 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

6. - Il ricorso è fondato nei limiti di cui appresso.

7. - Preliminarmente occorre esaminare l'eccezione di rito sollevata dalle amministrazioni resistenti, le quali hanno rilevato come sia il Consorzio (con la comunicazione del 2 aprile 2015) sia la Regione Toscana (nota del 6 maggio 2021) hanno adottato dei provvedimenti di diniego della richiesta di agire per provvedere alla manutenzione degli argini, sostenendo che gli interventi richiesti non sarebbero di loro spettanza ma andrebbero posti a carico dei privati confinanti con il demanio idrico (ai sensi dell'art. 12, terzo comma, del R.d. n. 1775/1933). I provvedimenti di diniego avrebbero dovuto essere impugnati entro il termine decadenziale di cui all'art. 143 del regio decreto n. 1775 del 1933, ossia entro sessanta giorni dalla conoscenza che ne hanno avuto i destinatari; mentre invece l'atto di citazione innanzi al Tribunale di Pisa è stato notificato solo nel 2022. Da ciò l'irricevibilità del ricorso qui riproposto in riassunzione.

7.1. - L'eccezione è infondata.

7.2. - Ai sensi dell'art. 2 del regio decreto n. 523 del 1904:

«Spetta esclusivamente alla autorità amministrativa lo statuire e provvedere, anche in caso di contestazione, sulle opere di qualunque natura, e in generale sugli usi, atti o fatti, anche consuetudinari, che possono aver relazione col buon regime delle acque pubbliche, con la difesa e conservazione, con quello delle derivazioni legalmente stabilite, e con l'animazione dei molini ed opifici sopra le dette acque esistenti; e così pure sulle condizioni di regolarità dei ripari ed argini od altra opera qualunque fatta entro gli alvei e contro le sponde.

Quando dette opere, usi, atti, fatti siano riconosciuti dall'autorità amministrativa dannosi al regime delle acque pubbliche, essa sola sarà competente per ordinarne la modificazione, la cessazione, la distruzione. Tutte le contestazioni saranno regolate dall'autorità amministrativa, salvo il disposto dell'art. 25, n. 7, della L. 2 giugno 1889, n. 6166.

Spetta pure all'autorità amministrativa, escluso qualsiasi intervento dell'autorità giudiziaria, riconoscere, anche in caso di contestazione, se i lavori rispondano allo scopo cui debbono servire ed alle buone regole d'arte.

[...].

Le disposizioni del presente articolo si applicano anche a tutte le opere di carattere pubblico che si eseguiscono entro l'alveo o contro le sponde di un corso d'acqua».

7.3. - La questione sollevata dalle resistenti muove dall'implicito presupposto che la competenza esclusiva attribuita all'autorità amministrativa in materia di «opere di qualunque natura [...] che possono aver relazione col buon regime delle acque pubbliche, con la difesa e conservazione [...] e così pure sulle condizioni di regolarità dei ripari ed argini od altra opera qualunque fatta entro gli



alvei e contro le sponde», integri una funzione amministrativa il cui svolgimento comporti sempre l'esercizio di poteri amministrativi e la conseguente adozione di atti soggetti al regime giuridico tipico dell'attività amministrativa provvedimentale.

7.4. - Nel caso di specie, peraltro, con le istanze presentate in occasione degli eventi che hanno cagionato i danni da loro lamentati (o comunque successivamente a detti eventi) 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 (nel caso di specie il Consorzio Basso Valdarno) 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.

7.5. 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 Cerrai e Menichini 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 entro il perentorio termine che allo scopo il Tribunale vorrà assegnare, oltre al risarcimento dei danni in favore degli attori [...]»*.

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; SS.UU. n. 21192/2017; id. n. 5926/2011).

8. - Respinta l'eccezione di rito, nel merito la domanda così precisata è contrastata dalle



amministrazioni resistenti (il Consorzio Basso Valdarno e la Regione Toscana) con il rilievo per cui, ai sensi dell'art. 12 del regio decreto n. 523 del 1904, le opere necessarie alla messa in sicurezza dei terreni e degli edifici immobili dei ricorrenti sarebbero a loro carico.

8.1. - Il rilievo va respinto.

Secondo la giurisprudenza, il citato art. 12 stabilisce che i proprietari di fondi latitanti ad un torrente sono obbligati alla costruzione delle opere a difesa dei loro beni, mentre spetta all'autorità amministrativa (ai sensi dell'art. 2 del medesimo regio decreto, già richiamato in precedenza) provvedere al mantenimento delle condizioni di regolarità dei ripari e degli argini o di qualunque altra opera fatta entro gli alvei e contro le sponde, nonché alla manutenzione dell'argine di un torrente, sito al di là della proprietà privata ed appartenente al demanio, con conseguente responsabilità della stessa amministrazione (ex art. 2051 cod. civ.) per i danni derivati dall'omissione di tale manutenzione, salvo che l'estensione e la configurazione del bene non rendano praticamente impossibile l'esercizio di un controllo che valga ad impedire l'insorgenza di cause di pericolo per i terzi (cfr. Cass., SS.UU civili, n. 8588/1997). È stato precisato che *«la norma pone due soli presupposti (o limiti) per la sua operatività:*

a) deve trattarsi di opere di sola difesa dei beni dei singoli proprietari e possessori frontisti; b) i corsi d'acqua da cui le opere sono dirette ad opporre tale difesa non devono essere compresi nelle categorie indicate agli articoli 4, 5, 7 e 9 del citato regio decreto. Non saranno pertanto a carico dei proprietari e possessori frontisti:

a) le opere a difesa di beni o aree pubbliche;

b) le opere a difesa dei propri beni rispetto a corsi d'acqua che, per essere compresi nelle categorie (di opere idrauliche) precedenti (prima, seconda, terza e quarta categoria), sono di dimensioni e importanza maggiori e restano pertanto a carico dello Stato o degli enti territoriali o dei consorzi tra gli interessati (tali sono dunque da considerare: i «fiumi di confine», i «canali artificiali navigabili patrimoniali», rispetto ai quali le opere idrauliche sono considerate di prima categoria, art. 4; i «fiumi e loro confluenti», cui sono riferite le opere di seconda e terza categoria descritte agli artt. 5 e 6; i «fiumi e torrenti; grandi colatori ed importanti corsi d'acqua», cui sono riferiti le opere di quarta categoria descritte dall'art. 9). Il residuo ambito di applicazione dell'art. 12, comma terzo, r.d. cit., è dunque limitato dal riferimento a tutti i restanti corsi d'acqua di minore dimensione o importanza ed esso accomuna tanto le opere idrauliche di cui all'art. 10 quanto quelle di cui all'art. 12, comma terzo, le quali sono entrambe riferite a corsi d'acqua di minore importanza e si differiscono le une dalle altre per essere, le prime (a carico dell'ente pubblico), realizzate a difesa dell'abitato di città, di villaggi e di borgate contro le corrosioni e contro le frane, le altre (a carico dei privati) alla sola difesa dei beni di proprietà o nel possesso di singoli frontisti» (in termini Cass.,



sezione terza, n. 30521/2019).

8.2. - Le amministrazioni resistenti, nel respingere la richiesta dei ricorrenti, si limitano a sostenere che la causa dei danni lamentati va fatta risalire alla realizzazione (abusiva) di una “palizzata” sulle sponde del Botro Sugherone da parte dei medesimi ricorrenti.

Si tratta tuttavia di un argomento inconferente alla luce del contenuto normativo dell’art. 12, come sopra precisato. Ciò che rileva al fine di stabilire la competenza (dell’autorità amministrativa o del privato) è la classificazione del corso d’acqua nell’ambito delle categorie elencate negli articoli 4, 5, 7, 9 e 10 del regio decreto n. 523 del 1904.

8.3. - Peraltro, come si ricava anche dalla consulenza tecnica d’ufficio disposta dal Tribunale di Pisa, versata in atti dai ricorrenti (e qui utilizzabile quale argomento di prova secondo il prudente apprezzamento del giudice ex art. 116 c.p.c.: cfr. *ex multis* Cass. ord. n. 9507/2023), il corso d’acqua denominato “Botro Sugherone” è ricompreso nel reticolo idrografico regionale di competenza del Consorzio Basso Valdarno, classificabile nella categoria terza di cui all’art. 7 del regio decreto n. 523 del 1904 (cui rinvia, come accennato, l’art. 12 del medesimo regio decreto): ossia quei corsi d’acqua sui quali si possono costruire quelle opere «*non comprese tra quelle di prima e seconda categoria*» e che «*insieme alla sistemazione di detti corsi, abbiano uno dei seguenti scopi*:

a) difendere ferrovie, strade ed altre opere di grande interesse pubblico, nonché beni demaniali dello Stato, delle province e di comuni;

b) migliorare il regime di un corso d’acqua che abbia opere classificate in prima o seconda categoria;

c) impedire inondazioni, straripamenti, corrosioni, invasioni di ghiaie od altro materiale di alluvione, che possano recare rilevante danno al territorio o all’abitato di uno o più comuni, o producendo impaludamenti possano recar danno all’igiene od all’agricoltura».

8.4. - Va infine precisato che la legge regionale distribuisce la competenza tra consorzi e Regione Toscana attribuendo ai primi i lavori di manutenzione ordinaria e alla seconda i lavori di manutenzione straordinaria (cfr. art. 23 della legge della Regione Toscana 27 dicembre 2012, n. 79: «*Il Consorzio di Bonifica provvede [...] c) alla manutenzione ordinaria e gestione del reticolo di gestione, delle opere di bonifica e delle opere idrauliche di terza, quarta e quinta categoria [...]»*; art. 2 (Funzioni della Regione) della legge regionale 28 dicembre 2015, n. 80, che al comma 1, lett. *f-bis*) prevede «*manutenzione straordinaria del reticolo di gestione ed idrografico individuato ai sensi dell’articolo 22, comma 2, lettera e), della l.r. 79/2012 e delle opere idrauliche di terza, quarta e quinta categoria [...]»*).

Considerato che spetta alle autorità amministrative (Regione e Consorzio) individuare le opere idonee alla sistemazione degli argini o delle sponde del corso d’acqua Botro Sugherone, al fine di evitare ulteriori eventi di danno per i ricorrenti, e che quindi entrambe sono tenute alla esecuzione della



presente sentenza, va conseguentemente respinta l'eccezione di difetto di legittimazione passiva sollevata dalle resistenti.

9. - In conclusione, alla luce delle considerazioni sopra svolte, il ricorso va accolto, dichiarando che la Regione Toscana e il Consorzio Basso Valdarno, competenti per i lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria sul corso d'acqua denominato Botro Sugherone, sono obbligati, secondo le rispettive competenze, ad eseguire le opere ritenute necessarie per garantire le condizioni di sicurezza del corso d'acqua, e per l'effetto condannando i medesimi enti ad eseguire tali opere entro 180 (centottanta) giorni dalla comunicazione (o, se antecedente, dalla notifica) della presente sentenza.

10. – Va infine disposta l'estromissione di Lloyd's Insurance Company S.A. nei cui confronti non sono state proposte domande.

11. - La peculiarità della controversia giustifica l'integrale compensazione tra le parti delle spese giudiziali.

P.Q.M.

Il Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, pronunciando sul ricorso come in epigrafe proposto, previa estromissione dal processo di Lloyd's Insurance Company S.A., lo accoglie e per l'effetto:

- dichiara che la Regione Toscana e il Consorzio Basso Valdarno sono obbligati, secondo le rispettive competenze, ad eseguire le opere di manutenzione ordinaria e straordinaria necessarie per garantire le condizioni di sicurezza del corso d'acqua denominato Botro Sugherone;
- condanna la Regione Toscana e il Consorzio Basso Valdarno ad eseguire tali opere entro 180 (centottanta) giorni dalla comunicazione o, se antecedente, dalla notifica della presente sentenza.

Compensa tra le parti le spese giudiziali.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, in data 26 novembre 2025.

Il Relatore

Giorgio Manca

Il Presidente

Antonio Pietro M. Lamorgese

