



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Superiore delle acque pubbliche nelle persone dei signori:



GIUDICI

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

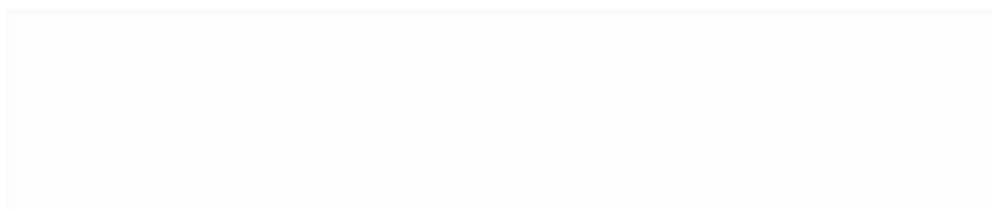
Nel ricorso in sede di legittimità, iscritto al n. 111 del Ruolo Generale
dell'anno 2020

proposto da



RICORRENTE

contro



OGGETTO: ANNULLAMENTO

-del decreto del Commissario straordinario delegato per la mitigazione del rischio idrogeologico nella Regione Puglia n. 344 del 24 giugno 2020 di approvazione del progetto esecutivo dell'opera "Interventi prioritari di mitigazione del rischio idraulico e idrogeologico del fiume Fortore, tratto sotteso dalla diga di Occhito, lotto 1" unitamente a tutto gli atti preordinati, consequenziali e connessi tra cui:

- il decreto Commissario straordinario per la mitigazione del rischio idrogeologico nella Regione Puglia n. 510 dell'8 settembre 2020 di occupazione d'urgenza dei terreni di proprietà del ricorrente;
- la nota del soggetto attuatore del 19 maggio 2020 prot. n. 589, avviso di approvazione del progetto definitivo e aggiornamento del piano particellare di esproprio;
- la nota del soggetto attuatore del 6 luglio 2020 prot. 814 di reiezione delle osservazioni del ricorrente;
- il parere del Comitato VIA VAS del 3 maggio 2018;
- i decreti di esproprio n. 611 del 31 agosto 2021 e di asservimento n. 672 del 22 settembre 2021 impugnati con i motivi aggiunti;



Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Commissario straordinario delegato per la mitigazione del rischio idrogeologico nella Regione Puglia e della società Favellato Claudio S.p.a. e le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nella udienza collegiale del 28 gennaio 2026, il cons. Cecilia Altavista;

Premesso in fatto e considerato in diritto quanto segue:

Con il presente ricorso il signor Vincenzo Guida ha impugnato il decreto del Commissario straordinario delegato per la mitigazione del rischio idrogeologico nella Regione Puglia n. 344 del 24 giugno 2020 - Soggetto attuatore di approvazione del progetto esecutivo degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico del fiume Fortore, nonché gli ulteriori atti presupposti e connessi relativi alla realizzazione di tali interventi, con cui sono state sottoposte alla servitù di allagamento, ai sensi dell'art. 23 bis comma 4 della legge regionale 22 febbraio 2005 n. 3, le aree di sua proprietà, nel Comune di Serracapriola, individuate al catasto al foglio 6 particelle n. 254 (oggetto della servitù di allagamento per una superficie di 11540 metri quadri con un'offerta di indennità di 2971 euro); n. 257 (oggetto della servitù per 38.992 metri quadri con indennità di 10.037 euro). Tali particelle sono il risultato del frazionamento delle originarie particelle di proprietà del ricorrente. n. 216 e n. 217, da cui a seguito del frazionamento sono originate le particelle nn. 252, 253 e 254 e 255, 256 e 257. Le particelle n. 252 e n. 255 sono rimaste di proprietà del ricorrente, mentre le particelle n. 253 (di 1246



metri quadri con offerta dell'indennità pari a 2242,80 euro) e n. 256 (di 3905 metri quadri, con offerta dell'indennità pari a 7029 euro) sono state espropriate per la realizzazione degli interventi di mitigazione.

Con il primo motivo di ricorso ha lamentato la violazione dell'art. 23 bis della legge regionale Puglia n. 3 del 2005, in quanto non sarebbe stato predisposto lo studio di compatibilità idrogeologica ed idraulica valutato dall'Agenzia regionale per lo sviluppo ecosostenibile richiesto da tale disposizione.

Con il secondo, terzo e quarto motivo ha lamentato la violazione e falsa applicazione degli artt. 12 e 16 del D.P.R. 8 giugno 2001 n. 327, degli artt. 3, 42 e 97 della Costituzione nonché vari profili di eccesso di potere per illogicità, ingiustizia manifesta, contraddittorietà tra gli atti del procedimento, carenza di istruttoria e di motivazione, violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, in quanto sarebbero stati sottoposti alla servitù di allagamento invece che ad esproprio terreni comunque inutilizzabili, con variazione della dichiarazione di pubblica utilità senza alcuna motivazione rispetto a quanto previsto nel progetto definitivo; provocando la perdita integrale del valore dei terreni asserviti.

Con il quinto motivo ha poi dedotto la violazione delle norme relative alla partecipazione al procedimento, non essendo state considerate le osservazioni dell'interessato.

Con il sesto motivo ha lamentato lo sviamento di potere essendo la servitù di allagamento finalizzata solo ad un risparmio di spesa per la decurtazione della indennità spettante al proprietario.

Con il settimo motivo ha sostenuto la violazione e falsa applicazione dell'art.



28 comma 1 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 e la carenza di motivazione, in quanto non sarebbe stata rispettata la prescrizione della VIA per cui le aree ricomprese nei nuovi argini avrebbero dovuto essere integralmente funzionalizzate al sistema fluviale.

In via subordinata ha poi proposto la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23 bis della legge regionale della Puglia n. 3/2005 per la violazione degli artt. 42 e 117 della Costituzione e dell'art.1 del Primo Protocollo addizionale della Convenzione EDU, in quanto consentirebbe una espropriazione indiretta della proprietà privata senza il giusto indennizzo; nonché per la violazione dell'art. 117 comma 2 lettera l), essendo la Regione intervenuta nella materia dell'ordinamento civile di competenza esclusiva statale.

Con i motivi aggiunti, con cui ha impugnato i decreti di esproprio e di asservimento, ha riproposto i motivi del ricorso per illegittimità derivata; ha dedotto che sia l'area asservita che quella espropriata sarebbero maggiori di quelle oggetto della dichiarazione di pubblica utilità senza l'osservanza della previsione dell'art. 16 comma 14 del D.P.R. 327/2001; ha insistito sulla natura dei terreni oggetto della servitù di allagamento, che, a seguito della realizzazione delle opere, in particolare degli argini, diverrebbero aree golenali completamente inservibili, depositando, a sostegno di tale circostanza, la stima della terna nominata ai sensi dell'art. 21 del D.P.R. 327 del 2001 per la determinazione della indennità.

Sia nel ricorso che nei motivi aggiunti è stata formulata una generica domanda di risarcimento danni riservandosi la quantificazione nel corso del giudizio.



Si è costituito in giudizio il Commissario straordinario per la mitigazione del rischio idrogeologico nella Regione Puglia a mezzo dell'Avvocatura dello Stato, che ha eccepito il difetto di giurisdizione in favore del giudice amministrativo o comunque del Tribunale regionale delle acque; ha eccepito altresì la tardività del ricorso rispetto alla notifica del progetto definitivo e alla pubblicazione del progetto esecutivo, nonché la carenza di interesse, trattandosi di aree golenali già naturalmente destinate alla funzione idraulica del fiume; ha poi sostenuto l'infondatezza del ricorso e dei motivi aggiunti deducendo in punto di fatto che il progetto prevede rampe per garantire l'accesso ai terreni asserviti.

Si è costituita, altresì, la società Favellato Claudio S.p.a. che ha eccepito il proprio difetto di legittimazione passiva e ha sostenuto la sua infondatezza.

Con ordinanza n. 509 del 27 giugno 2023 è stata disposta consulenza tecnica d'ufficio con i seguenti quesiti: “quale sia la collocazione dei terreni di proprietà del ricorrente sottoposti alla servitù di allagamento rispetto ai nuovi argini del fiume Fortore, in particolare specificando quale sia la distanza dagli argini e dal corso del fiume, quale sia la misura del dislivello degli argini rispetto ai detti terreni; se e come i terreni asserviti siano accessibili da parte di persone o anche di mezzi meccanici; se e a quali colture possano essere destinati; -quali siano in tempi, mediamente prevedibili, in cui i terreni saranno occupati dalle acque del fiume”.

Il CTU è stato individuato dal Direttore del Dipartimento di Ingegneria civile, edile e ambientale dell'Università degli studi di Napoli, Federico II, tra i professori del suo Dipartimento in possesso delle specifiche competenze richieste, nel professor Armando Carravetta, che successivamente, dopo



avere compiuto un sopralluogo di luoghi di causa, ha depositato la propria relazione finale, tenuto conto delle osservazioni dei consulenti di parte.

Con successiva ordinanza del 20 marzo 2024 sono stati chiesti chiarimenti al CTU, che ha reso i chiarimenti oralmente all'udienza istruttoria del 19 giugno 2024, depositando successivamente una relazione aggiornata.

L'Avvocatura dello Stato ha precisato le conclusioni riportandosi agli atti di causa.

La parte ricorrente ha precisato le conclusioni depositando apposito foglio in cui ha riportato le conclusioni già indicate nel ricorso e nei motivi aggiunti e ha richiesto ulteriori chiarimenti da parte del CTU o la ripetizione dell'indagine. Ha poi presentato memoria conclusionale, insistendo per la fondatezza del ricorso e per la richiesta di ulteriori chiarimenti al CTU, in particolare in ordine alla inidoneità delle rampe realizzate per consentire l'accesso ai fondi sottoposti a servitù di allagamento ribadendo la inidoneità delle stesse.

All'udienza pubblica del 28 gennaio 2026 il giudizio è stato trattenuto in decisione.

In via preliminare devono essere esaminate le eccezioni proposte dall'Avvocatura dello Stato e l'eccezione di difetto di legittimazione passiva proposta dalla società Favellato Claudio S.p.a., che ha realizzato gli interventi sull'argine del fiume Fortore.

L'Avvocatura dello Stato sostiene il difetto di giurisdizione in quanto l'attinenza alla materia delle acque sarebbe solo indiretta contestandosi le modalità di realizzazione dell'opera pubblica.

In subordine ha sostenuto la competenza del TRAP, ai sensi dell'art. 140 del



R.D. 1775 del 1933.

Entrambi i profili dell'eccezione sono infondati.

Come è noto, ai sensi dell'art. 143 del R.D. 1775 del 1933, comma 1 lettera

a), *“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 definitivi presi

dall'amministrazione in materia di acque pubbliche”. La giurisprudenza

della Cassazione è costante nel ritenere che rientri nella giurisdizione del

Tribunale superiore delle acque pubbliche, in unico grado di legittimità, ogni

controversia sugli atti amministrativi in materia di acque pubbliche, in quanto

idonei ad incidere in maniera non occasionale, ma immediata e diretta, sul

regime delle acque pubbliche. In particolare 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; mentre 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, che 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 (Cass. civ., Sez. Unite, ord., 14 febbraio 2024, n. 4061). 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, 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 (Cass. civ., Sez. Unite, ord., 28 marzo 2023, n. 8776; Cass. civ., Sez. Unite, Ordinanza, 8 aprile 2009, n. 8509).

Nel caso di specie, viene contestata la scelta (autoritativa e discrezionale) dell'Amministrazione di procedere ad imporre sui terreni in questione la servitù di allagamento in luogo dell'esproprio della proprietà. Le contestazioni riguardano l'esercizio di tale potere in relazione alle condizioni dei luoghi proprio relative al deflusso delle acque. Si tratta dunque di valutazioni strettamente correlate alla materia delle acque pubbliche. Inoltre la lettera b) dell'art. 143 prevede una specifica competenza del Tribunale Superiore delle acque pubbliche in materia di provvedimenti *“adottati dall'autorità amministrativa in materia di regime delle acque pubbliche ai sensi dell'art. 2 del testo unico delle leggi sulle opere idrauliche approvato*



con regio decreto 25 luglio 1904, n. 523”, che riguarda “*le condizioni di regolarità dei ripari ed argini od altra opera qualunque fatta entro gli alvei e contro le sponde*”, anche ai fini della valutazione “*se i lavori rispondano allo scopo cui debbono servire ed alle buone regole d'arte*” e si riferisce espressamente anche alle “*opere di carattere pubblico che si eseguono entro l'alveo o contro le sponde di un corso d'acqua*”.

In presenza di tale norma speciale, deve essere esclusa altresì la giurisdizione del Tribunale regionale delle acque pubbliche, delineata dalla disposizione di carattere generale dell’art. 140 comma 1 lettera d) del r.d. 1775 del 1933, che attribuisce alla cognizione dei Tribunali delle acque pubbliche: “*d) le controversie di qualunque natura, riguardanti la occupazione totale o parziale, permanente o temporanea di fondi e le indennità previste dall'art. 46 della legge 25 giugno 1865, n. 2359 (che riguardano anche le servitù imposte per la realizzazione di un’opera pubblica), in conseguenza dell'esecuzione o manutenzione di opere idrauliche, di bonifica e derivazione e utilizzazione di acque.*”

Sussiste quindi la giurisdizione di questo Tribunale Superiore.

E’ fondata l’eccezione di difetto di legittimazione passiva della società Favellato, trattandosi del soggetto mandatario dell’ATI aggiudicataria dei lavori, che non ha partecipato alle scelte discrezionali in contestazioni con il ricorso e con i motivi aggiunti.

Sono infondate le ulteriori eccezioni sollevate dall’Avvocatura dello Stato.

Secondo la difesa erariale il ricorso sarebbe tardivo in quanto il termine di sessanta giorni sarebbe decorso dalla pubblicazione del progetto definitivo all’albo pretorio del Comune di Serracapriola il 4 giugno 2020 o comunque



dall'avviso, notificato ai diretti interessati il 19 maggio 2020, o dal progetto esecutivo, approvato il 24 giugno 2020, mentre il ricorso è stato notificato solo il 7 ottobre 2020.

In primo luogo, il ricorrente ha comunque tempestivamente impugnato con i motivi aggiunti, notificati il 2 novembre 2021, il decreto di asservimento del 22 settembre 2021 (non ancora notificato) con il quale è stata imposta la servitù di allagamento contestata nel presente giudizio e che costituisce il provvedimento conclusivo e lesivo della posizione del ricorrente.

In ogni caso, rispetto alla data di notifica del ricorso, le contestazioni mosse dal ricorrente riguardano le modifiche apportate con il progetto esecutivo (il cui quadro economico prevede la riduzione degli oneri per l'acquisizione delle aree rispetto al quadro economico del progetto definitivo di 125 mila euro), mentre la parte resistente - su cui incombe il relativo onere della prova - non ha fornito alcun elemento in ordine all'avvenuta notifica del progetto esecutivo, circostanza espressamente contestata dalla parte ricorrente, che, in quanto proprietario delle aree asservite, non era tenuto ad impugnare il progetto esecutivo nel termine decorrente dalla pubblicazione all'albo pretorio.

Infondato è altresì il riferimento alla carenza di interesse che, secondo l'Avvocatura dello Stato, deriverebbe dalla natura delle aree "golenali già naturalmente destinate alla funzione idraulica del fiume".

La natura di aree golenali è stata infatti impressa con l'opera pubblica realizzata, a seguito della quale le particelle 254 e 257 sono rientrate tra gli argini del fiume Fortore, con il conseguente interesse a contestare la imposizione di una servitù di asservimento in luogo dell'esproprio.



Il ricorso e i motivi aggiunti sono fondati.

Ai sensi dell'art. 23 bis comma 1 della legge regionale della Puglia 22 febbraio 2005 n. 3, aggiunto dall'art. 27, comma 1, L.R. 30 novembre 2019, n. 52, *“Per la realizzazione di interventi strutturali idraulici volti alla mitigazione del rischio e alla salvaguardia della pubblica incolumità, i soggetti competenti alla realizzazione dell'opera pubblica, possono disporre la costituzione di servitù ambientale servitù d'allagamento sulle aree interessate dal deflusso superficiale di piena. La servitù d'allagamento può essere disposta nei casi in cui l'opera da realizzare risponda ad un interesse generale”*. Il comma 3 prevede: *“Ai proprietari delle aree assoggettate alla costituzione della servitù d'allagamento di cui al comma 1, deve essere corrisposta una indennità dovuta al peso imposto alla proprietà e legata alla ridotta possibilità di esercizio del diritto di proprietà. L'indennità da corrispondere una tantum non può superare la metà dell'indennità spettante per la medesima area in caso di esproprio con riferimento ai criteri indennitari stabiliti dalla normativa vigente in materia di espropriazione”*.

In base al comma 4 *“la Giunta regionale, con proprio provvedimento, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, definisce i criteri di calcolo dell'indennità di cui al comma 3 con riferimento in particolare alla differenza di pericolosità idraulica, sulle aree da asservire, ante e post intervento. Le impronte allagabili ante e post intervento e i relativi tiranti sono definiti sulla base di uno studio di compatibilità idrologica ed idraulica valutato dall'Agenzia regionale strategica per lo sviluppo ecosostenibile del territorio (ASSET)”*.

Ai sensi del comma 5 *“eventuali danni subiti dai proprietari delle aree*



asservite per effetto degli allagamenti trova giusto ristoro con quanto riconosciuto come indennità di asservimento”.

Il comma 6 prevede: *“L'ente competente alla realizzazione dell'opera pubblica che dispone il provvedimento di asservimento di cui al comma 1, sarà tenuto alla progettazione e realizzazione di opportuni sistemi di allerta meteo”.*

Al comma 4 è stata data attuazione con la Delibera della Giunta regionale 26 maggio 2020 n. 748, che ha individuato una formula matematica per quantificare l'indennità in relazione ad un coefficiente determinato sulla base degli indici di pericolosità idraulica (alta, media e bassa), individuati dal Piano di assetto idrogeologico vigente, preesistenti all'imposizione sul fondo della servitù di allagamento.

A seguito dell'entrata in vigore di tale disposizione, il progetto esecutivo approvato con decreto n. 344 del 24 giugno 2020 ha previsto la servitù di allagamento su parte dei terreni prima oggetto dell'espropriazione.

In particolare, con i decreti di esproprio e di asservimento, delle originarie particelle n. 216 e n. 217 il signor Guida è stato soggetto all'espropriazione delle particelle n. 253 e n. 256 (rispettivamente di 1246 e 3905 metri quadri con indennità complessiva di 9271,80) e alla servitù di allagamento per le particelle n. 254 e n. 257 (rispettivamente di metri quadri 11540 e 38.992 metri quadri con indennità complessiva di 13.008 euro).

La norma regionale costituisce attuazione, con specifico riguardo alla servitù di allagamento, della previsione di carattere generale dell'art. 44 del D.P.R. 327 dell'8 giugno 2001, Testo unico espropri, che consente l'asservimento ovvero l'imposizione di una servitù, previo pagamento dell'indennità, per la



perdita o la ridotta possibilità di esercizio del diritto di proprietà “*derivante dalla esecuzione dell'opera pubblica o di pubblica utilità*”. Una norma analoga era già prevista nella legge 25 giugno 1865, n. 2359.

Non sussiste dunque alcun profilo di illegittimità costituzionale della legge regionale (pur sollevato dal ricorrente in via subordinata), in quanto la legge regionale non ha legiferato nella materia dell'ordinamento civile, ma ha disciplinato solo le specifiche modalità procedurali e di calcolo dell'indennità per la servitù di allagamento (modalità di calcolo dell'indennità che restano soggette comunque al sindacato della Corte d'appello competente in materia di determinazione dell'indennità, ai sensi degli artt. 53 e 54 del TUE), riconducibile all'istituto di carattere generale dell'“asservimento”.

Questo Tribunale superiore del resto si è già espresso sulla legittimità costituzionale di altre leggi regionali, che hanno previsto la servitù di allagamento (TSAP n. 154 del 5 luglio 2019 per la Regione Abruzzo con riguardo ad un bacino di laminazione), affermando altresì che la costituzione di tale servitù è un'opzione rimessa alla scelta discrezionale dell'amministrazione, in linea di massima favorevole per i proprietari del fondo agricolo nella misura in cui consente agli stessi di mantenere la destinazione produttiva, ottenendo un indennizzo per i danni potenzialmente derivanti dagli allagamenti (n. 85 del 28 febbraio 2019 per la Regione Veneto sempre con riguardo a bacini di laminazione). Di recente questo Tribunale ha ritenuta legittima la scelta effettuata dall'Amministrazione nell'ambito della propria discrezionalità di imporre una servitù di allagamento per la realizzazione di casse di laminazione in relazione alle specifiche condizioni



dei luoghi e delle opere realizzate, con una valutazione in concreto nell'ambito del limitato sindacato sulla discrezionalità tecnica e amministrativa dell'Amministrazione (TSAP 8 ottobre 2025 n. 179).

Nel caso di specie, invece, la discrezionalità, pur nei limiti del sindacato su tali scelte di carattere tecnico, non risulta correttamente esercitata, in base allo stato dei luoghi che emerge non solo dalla relazione del CTU - che, al di là delle specifiche contestazioni mosse dalla parte ricorrente in ordine all'accessibilità delle rampe di accesso al fondo, ha comunque ampiamente descritto la situazione dei luoghi - ma anche da quanto indicato nei provvedimenti impugnati e nelle difese dell'Avvocatura dello Stato.

Con il primo motivo di ricorso si è lamentata la violazione dell'art. 23 bis della legge regionale Puglia 22 febbraio 2005 n. 3, in quanto non sarebbe stato predisposto lo studio di compatibilità idrogeologica ed idraulica dell'agenzia regionale per lo sviluppo ecosostenibile richiesto da tale disposizione.

Rispetto a tale censura si deve osservare che la procedura di approvazione del progetto esecutivo e quella relativa al decreto di esproprio sono state svolte dal Commissario straordinario delegato per la mitigazione del rischio idrogeologico nella regione Puglia, ai sensi degli artt. 10 comma 1 del d.l. 24 giugno 2014 n. 91 conv. dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, 7 comma 5 del d.l. 133 del 12 settembre 2014, che hanno previsto procedure accelerate e derogatorie delle ordinarie competenze e procedure, per cui si poteva operare in deroga alle specifiche previsioni della legge regionale.

Ciò non toglie che la scelta effettuata nel passaggio dal progetto definitivo al progetto esecutivo di non espropriare una parte del terreno del ricorrente e di



sottoporlo a servitù di allagamento, dovesse essere preceduta da una specifica valutazione dei presupposti tecnici di tale scelta, in relazione alle specifiche condizioni dei luoghi asserviti, alle possibilità di accesso e sfruttamento nonché alla situazione di pericolosità idraulica dei luoghi a seguito dei lavori. Inoltre, la possibilità di asservimento era già prevista dall'ordinamento e non è dunque derivata solo dalla approvazione della legge regionale nel 2019, sopravvenuta al progetto definitivo, nel quale tale opzione non era stata presa in considerazione.

Nel caso di specie una tale valutazione non risulta effettuata, con conseguente fondatezza della censura relativa al difetto di istruttoria e di motivazione.

Infatti, il decreto n. 344 del 24 giugno 2020, di approvazione del progetto esecutivo, fa riferimento, quale presupposto della scelta di procedere all'asservimento in luogo dell'esproprio, solo all'entrata in vigore della legge regionale n. 52 del 30 novembre 2019 e alla circostanza che “molte delle superfici riportate nel piano particellare di esproprio del progetto definitivo risultano non direttamente interessate dalle lavorazioni”. Non contiene dunque alcun riferimento alle effettive valutazioni tecniche svolte in funzione di tale scelta.

La nota del Soggetto attuatore del 6 luglio 2020, di risposta alle osservazioni del signor Guida, contiene il richiamo alle superfici con funzioni di “contenere ed ospitare eventi alluvionali di natura eccezionale” e alla circostanza che con la realizzazione degli interventi “le aree lato fiume (comprese fra il ciglio morfologico dell'argine previsto fino al ciglio morfologico dell'alveo adeguato come da progetto) subiranno un miglioramento delle condizioni idrauliche dal momento che non saranno più



allagate per eventi di ritorno fino a due tre anni”.

Il decreto di occupazione dell’8 settembre 2020 indica che: “le aree delimitate tra le aree di progetto e il ciglio morfologico dell’alveo Fiume Fortore non sono interessate direttamente dalla realizzazione delle opere”.

Il decreto di asservimento del 672 del 22 settembre 2021 richiama la situazione delle aree “già di pertinenza del fiume Fortore e asservite alla funzione idraulica del fiume”, classificate dall’art.12 del Piano stralcio per l’assetto idrogeologico, quale “fascia di riassetto fluviale, quindi “sottoposte a limitazioni d’uso già prima di realizzare le opere in progetto”. Inoltre prevede che: “gli interventi prevedono oltre a realizzare gli argini anche di allargare l’alveo del fiume, pertanto le aree circostanti all’adeguamento dell’alveo fino al termine del rilevato arginale beneficeranno di una riduzione della pericolosità idraulica per eventi alluvionali fino a 30 anni, riduzione che contribuisce a giustificare la scelta di sottoporre a servitù di allagamento le aree interne agli argini e tutte le aree non direttamente interessate dalle opere di progetto”.

Le motivazioni appaiono quindi generiche e anche quella più ampia, contenuta nel decreto di asservimento, non richiama uno specifico studio tecnico sulla condizione delle aree oggetto della servitù di allagamento. Peraltro il decreto di asservimento è comunque successivo alla scelta, già effettuata con il progetto esecutivo e con la sua approvazione, di procedere alla servitù di allagamento, resa evidente dal quadro economico allegato al progetto esecutivo con la consistente riduzione degli oneri destinati all’acquisizione dei terreni rispetto a quelli indicati nel progetto definitivo (indicati in un milione di euro nel progetto definitivo e in 885.000 euro nel



progetto esecutivo).

Solo l'Avvocatura dello Stato nelle sue difese ha riportato gli schemi di deflusso delle piene e gli effetti dei lavori sul tempo di ritorno delle piene, anche se non ha richiamato specifici studi preventivi compiuti nella fase istruttoria, mentre ha dato rilevanza quale motivazione fondamentale della scelta al risparmio di notevoli somme.

In ogni caso, si tratta di una motivazione postuma, che in base alla consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato, non è ammissibile con atti processuali e scritti difensivi, in quanto l'integrazione in sede giudiziale della motivazione è ammissibile soltanto se effettuata mediante gli atti del procedimento, nella misura in cui i documenti dell'istruttoria offrano elementi sufficienti ed univoci dai quali possano ricostruirsi le concrete ragioni della determinazione assunta (Cons. Stato, Sez. VI, 27 febbraio 2024, n. 1903; Sez. VII, 6 giugno 2024, n. 5069; Sez. VI, 23 ottobre 2024, n. 8500). Sono comunque fondate anche le censure relative alla illogicità e irragionevolezza della scelta di imporre una servitù di allagamento in relazione alle condizioni dei luoghi a seguito della realizzazione degli argini. Il decreto di asservimento fa espresso riferimento alla circostanza che i fondi sono "racchiusi all'interno delle linee di delimitazione tra le sponde del Fiume Fortore e il piede degli argini".

Dalla relazione del CTU risulta che le particelle n. 254 e 257 del foglio 6, oggetto della servitù di allagamento (rispettivamente di metri quadri 11540 e 38.992) costituiscono la parte più estesa dell'area oggetto di provvedimenti ablativi e si trovano completamente all'interno degli argini, realizzati con sopraelevazione rispetto all'alveo, nell'ambito delle opere di mitigazione,



con un dislivello medio di circa due metri. Le aree sottoposte alla servitù di allagamento rientrano nell' "area golenale". Il consulente ha poi affermato che le aree all'interno degli argini sono sottoposte alle piene con un tempo di ritorno di trenta anni, mentre le aree al di fuori degli argini hanno avuto una diminuzione del rischio, che - secondo il CTU - può comportare anche un declassamento della pericolosità idraulica "con assenza di fenomeni alluvionali per tempi di ritorno inferiori ai duecento anni", in quanto "gli interventi progettuali evitano l'alluvionamento dell'intera piana limitrofa al fiume contenendo il deflusso nella stretta fascia di terreno racchiusa tra i due argini". Il consulente d'ufficio ha aggiunto che l'area all'interno degli argini dovrà essere mantenuta "al fine di non alterare la capacità di convogliamento delle acque nelle ristrette fasce di golenali", evitando la crescita di arbusti e senza modifica dell'attuale assetto delle colture. Ha anche precisato che tutta l'area era classificata come area P3 nel Piano assetto idrogeologico, ma che "al momento di realizzazione della carta del rischio il terreno...pur trovandosi in un'area inondabile era comunque al di fuori di quello che il piano stralcio definisce come alveo attivo sia da quello che lo stesso piano definisce alveo attuale, nonché della fascia di rispetto di 20 o 40 metri dall'alveo attivo". A seguito dei lavori "la portata trentennale defluisce determinando un'esondazione limitata alla fascia di terreno compresa negli argini, i quali diventano fondamentali per contenere la portata duecentennale evitando l'allagamento delle aree limitrofe". Ha indicato quindi la probabilità di eventi di allagamento nelle particelle asservite nella misura del 3% all'anno.

La qualificazione dei terreni come "aree golenali", espressamente indicata



dal consulente tecnico d'ufficio, non ha un rilievo meramente descrittivo ma implica specifiche conseguenze tecniche in termini di frequenza e modalità di inondazione delle aree interessate.

Anche sulla base dell'apporto del componente esperto del Collegio (che è stato appositamente costituito con un esperto dal R.D. n. 1775 del 1933 proprio al fine di potere esaminare direttamente anche le questioni di carattere tecnico), si rileva che dal punto di vista idraulico, la realizzazione di argini continui lungo un corso d'acqua determina una modifica sostanziale del regime di piena e della funzionalità delle aree laterali al fiume. In particolare, le porzioni di territorio comprese tra il nuovo argine e l'alveo attivo del corso d'acqua assumono una funzione strutturale nel sistema di convogliamento delle piene. Mentre prima della costruzione degli argini tali aree partecipavano al naturale processo di espansione laterale delle piene con dinamiche di allagamento generalmente meno frequenti e con tiranti idrici limitati dalla possibilità di dissipazione dell'energia della corrente su superfici più ampie, la realizzazione dell'argine interrompe tale dinamica naturale e trasforma le aree intercluse tra argine e fiume in vere e proprie aree golenali arginate, funzionalmente integrate nella sezione idraulica di piena. Ne deriva che, a parità di severità dell'evento idrologico-idraulico, tali aree risultano esposte non solo ad una maggiore frequenza di inondazione, poiché entrano in carico ogni qualvolta il livello idrico supera la soglia di contenimento dell'alveo ordinario, ma anche a tiranti idrici più elevati, in quanto l'energia della piena non può più dissiparsi lateralmente, ma viene incanalata tra argine e fiume. Le aree golenali arginate, quindi, subiscono un incremento dell'esposizione idraulica



La configurazione dei luoghi è tecnicamente distinta da quella di una cassa di laminazione, rispetto a cui si è pronunciata la giurisprudenza di questo Tribunale ritenendo legittima la servitù di allagamento. Le aree comprese tra il corso d'acqua e i nuovi argini realizzati nell'ambito dell'intervento in esame non svolgono una funzione assimilabile a quella di una cassa di laminazione.

Le casse di laminazione costituiscono opere idrauliche dotate di volumi dedicati, sistemi di regolazione e criteri gestionali tali da ridurre la frequenza di allagamento delle aree circostanti. I terreni della cassa sono allagati con le frequenze proprie degli eventi di progetto, che hanno tempi di ritorno elevati, lasciandoli liberi da allagamenti prodotti da eventi con tempi di ritorno inferiori.

Le aree golenali arginate sono strutturalmente integrate nella sezione di deflusso delle piene e rese funzionali alla sicurezza idraulica del corso d'acqua. La realizzazione dell'argine modifica in modo sostanziale il regime idraulico preesistente, trasformando tali aree in superfici destinate a essere inondate con frequenza maggiore e con tiranti idrici più elevati rispetto alla situazione antecedente all'opera, in quanto l'espansione laterale naturale delle piene risulta impedita e il deflusso viene incanalato tra alveo e rilevato arginale. In tale configurazione, le aree intercluse tra argine e fiume assumono una funzione essenziale per la sicurezza idraulica dell'opera e del corso d'acqua, risultando funzionalmente preordinate al convogliamento delle piene.

Tale configurazione dei luoghi comporta - anche a prescindere dall'esame dell'accessibilità dei mezzi meccanici tramite le rampe realizzate su cui ci si



soffermerà in seguito - che le particelle del ricorrente, a seguito della realizzazione degli argini sopraelevati, vengono sostanzialmente a fare parte dell'alveo del fiume, che a seguito degli interventi appositamente a tal fine realizzati è destinato a scorrere tra gli argini, con la conseguenza che ragionevolmente le aree poste tra gli argini dovrebbero far parte del demanio idrico.

La stessa Avvocatura dello Stato nella memoria difensiva, presentata dopo la notifica dei motivi aggiunti, ai fini dell'eccezione della carenza di interesse, conferma tale circostanza. Ha infatti richiamato l'iscrizione del fiume Fortore nell'elenco delle acque pubbliche, "le cui aree di pertinenza (quali "argini, golene") risultano inseparabili strutturalmente ed idraulicamente dall'alveo del fiume rappresentando inequivocabilmente un tutt'uno nella loro destinazione naturale di deflusso delle acque", aggiungendo che "le aree oggetto di allagamento sono a) di diritto pubblico poiché iscritte nell'elenco delle acque pubbliche di cui al r.d. 11 dicembre 1933 n. 1775; b) di fatto pubbliche poiché aree golenali destinate naturalmente alla funzione idraulica del fiume stesso".

Ne deriva l'irragionevolezza di una scelta che, dopo avere impresso ai terreni la conformazione di aree golenali, li ha sottoposti ad una servitù di allagamento, pur in presenza di consistente probabilità che siano invasi dall'acqua fluente tra gli argini destinati strutturalmente a contenerla. Il tempo di ritorno stimato in trenta anni comporta infatti una probabilità del 3% di piena in un anno, il che consiste in un rischio consistente anche per la continuità delle coltivazioni.

Ritiene il Collegio sul punto di richiamare la consolidata giurisprudenza delle



Cassazione per cui gli alvei dei fiumi e dei torrenti, costituiti da quei tratti di terreno sui quali l'acqua scorre fino al limite delle piene normali, rientrano nell'ambito del demanio idrico, per cui le sponde o rive interne - ossia quelle zone soggette ad essere sommerse dalle piene ordinarie - sono comprese nel concetto di alveo e costituiscono quindi beni demaniali, a differenza delle sponde e rive esterne che, essendo soggette alle sole piene straordinarie, appartengono, invece, ai proprietari dei fondi rivieraschi, (Cass. civ., Sez. Unite, 13 giugno 2017, n. 14645). Richiamando tale orientamento la Corte ha riconosciuto la natura demaniale di una particella che, pur non essendo permeata dalle acque di piena ordinaria, era inseparabile strutturalmente dall'alveo e poteva assolvere, con continuità e non per esigenze solo momentanee, la funzione protettiva in caso di piene straordinarie (Cass. civ., Sez. Unite, 18 luglio 2019, n. 19366 che ha confermato la sentenza TSAP n. 50 del 16 marzo 2017).

La classificazione originaria prevedeva già un livello di pericolosità P3, ma, a seguito dei lavori, il terreno è rimasto racchiuso negli argini con la conseguenza che la piena non si spande sul terreno circostante, ma resta confinato tra gli argini, realizzati proprio a tal fine. Ciò comporta che le particelle collocate tra gli argini possono rimanere soggette anche ad un apprezzabile livello di piena fino a che la stessa non defluisca a valle. Si tratta, infatti, di terreni ormai destinati strutturalmente a contenere le piene del fiume nonché lo stesso andamento naturale dello stesso.

Pertanto, la condizione dei terreni precedenti all'intervento, anche se già classificati P3 nel PAI, non può essere paragonata a quella dei terreni successivamente agli interventi, che, con la creazione delle opere arginali,



hanno posto le particelle 254 e 257 al di sotto di tali opere, destinandole inevitabilmente al deflusso delle acque.

Del resto tale modifica dello stato dei luoghi era stata evidenziata anche nel parere reso in sede di procedimento VIA dell'8 maggio 2018, che aveva richiesto "la funzionalizzazione al sistema fluviale" di tutte le aree comprese tra i nuovi argini (con conseguente fondatezza anche della relativa censura).

Il CTU ha fatto riferimento, altresì, alla necessaria manutenzione dei terreni, al fine di evitare ostacoli al deflusso delle piene.

Tale onere di manutenzione non risulta indicato nel decreto di asservimento, non essendo dunque specificato a chi competa l'onere di manutenzione dei terreni all'interno degli argini, mentre, come è noto, la giurisprudenza consolidata di questo Tribunale Superiore riconduce i danni, conseguenti alle esondazioni per la mancata manutenzione degli argini e dell'alveo, alla responsabilità per cose in custodia, ai sensi dell'art. 2051 c.c., ponendola a carico delle Regioni, in quanto custode delle acque fluviali, a seguito del trasferimento delle funzioni concernenti la polizia delle acque e dell'attribuzione dell'organizzazione e del funzionamento del servizio di polizia idraulica, di piena e di pronto intervento idraulico, nonché di gestione e la manutenzione delle opere e degli impianti e la conservazione dei beni (TSAP 18 luglio 2024 n. 95). Pertanto, i proprietari di fondi latitanti ad un torrente sono obbligati solo alla costruzione delle opere a difesa dei loro beni, mentre spetta all'Autorità amministrativa 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, sicché fa carico alla Regione, alla quale sono state trasferite le competenze amministrative in materia di opere



idrauliche, provvedere alla manutenzione dell'argine di un corso d'acqua (TSAP 12 giugno 2025, n. 108).

Nel caso di specie la proprietà del bene con conseguente onere di manutenzione potrebbe anche comportare tale responsabilità in capo al privato anche nei confronti dei terzi, mentre la manutenzione degli argini (e delle rampe di accesso) resterebbe in carico alla Regione, con evidente ulteriore profilo di irragionevolezza.

Venendo alla situazione di accessibilità dei terreni per la coltivazione, con riguardo alle rampe realizzate, il CTU nella relazione, presentata successivamente ai chiarimenti, le ha ritenute accessibili con mezzi meccanici in rapporto alla larghezza, ma anche specificato che sia l'argine che la rampa sono in terra e che lo stato della rampa è degradato per l'assenza di manutenzione. Il terreno con cui è realizzata la rampa può dunque facilmente essere ulteriormente danneggiato per gli eventi atmosferici e con lo stesso percorso di mezzi meccanici (con presumibile danneggiamento anche delle opere realizzate). Inoltre la manutenzione delle rampe, che non sono di proprietà del ricorrente, dovrebbe essere effettuata dal demanio, restando quindi la possibilità di utilizzare i terreni con mezzi meccanici condizionata all'effettiva attività di manutenzione non direttamente effettuabile dal ricorrente.

Pertanto, il mantenere l'accesso alle aree all'interno degli argini al fine di coltivazione richiederebbe, al fine di escludere la pericolosità dell'area per persone e beni, un sistema di allerta, appositamente previsto nella legge regionale per la servitù di allagamento, ma indicato solo genericamente dall'Avvocatura dello Stato nelle memorie come previsto nel progetto. In



ogni caso, ai fini della modifica operata con il progetto esecutivo in ordine alla imposizione della servitù di allagamento in luogo dell'esproprio non risulta espressamente valutato un sistema di allerta, che garantisca il rapido sgombero dell'area e dei mezzi utilizzati per la coltivazione.

Anche sotto tale profilo, sono differenti le ipotesi considerate da questo Tribunale di realizzazione dei bacini di laminazione, che, per loro natura, sono opere destinate a funzionare a seguito dell'avvio di un sistema di allerta per operazioni di emergenza tese ad evitare le piene del fiume.

Tali caratteristiche tecniche, valutate nel loro complesso, evidenziano l'irragionevolezza dell'assoggettamento delle aree in questione a una servitù di allagamento, avendo l'intervento realizzato determinato una limitazione strutturale e permanente del diritto di proprietà che va oltre un vincolo occasionale. Per effetto delle caratteristiche strutturali impresses all'aree si è determinata una compromissione permanente delle possibilità di godimento del bene, aggravata dalla mancata prova in ordine a sistemi di preannuncio e gestione delle piene nonché dalla necessità di assicurare una costante manutenzione della vegetazione nell'area golenale, al fine di non compromettere la capacità di deflusso, e del corpo arginale, al fine di garantire la stabilità dell'argine a seguito del passaggio dei mezzi meccanici. Tali oneri di manutenzione se posti a carico del proprietario sarebbero funzionali non all'utilizzazione del fondo, bensì alla sicurezza dell'opera idraulica.

Nel caso di specie non può, dunque, che essere richiamata la disposizione dell'art. 16 comma 11 del D.P.R. 327 del 2001 per cui *“il proprietario dell'area, nel formulare le proprie osservazioni, può chiedere che*



l'espropriazione riguardi anche le frazioni residue dei suoi beni che non siano state prese in considerazione, qualora per esse risulti una disagiata utilizzazione ovvero siano necessari considerevoli lavori per disporre un agevole utilizzazione". Tale norma riguarda i cd. reliquati e la giurisprudenza ritiene che la richiesta del privato comporti l'esercizio di un potere discrezionale, basato sul principio per cui devono essere temperati gli interessi pubblici con quelli dei privati proprietari espropriati, in modo che questi subiscano il minor sacrificio possibile. Sulla base di tale principio la giurisprudenza esclude la sussistenza di un obbligo di accogliere la richiesta del privato qualora il compendio residuo sia del tutto inutile o inservibile al soddisfacimento dei fini pubblicistici sottesi all'esercizio della potestà ablatoria (cfr. Cons. stato, sez. IV, 24 novembre 2014, n. 5821; T.A.R. Lazio, Sez. I quater, 1 agosto 2018, n. 8604).

Per analogia di situazioni, può essere applicato il medesimo principio desumibile dall'art. 16, per cui gli interessi pubblici devono essere realizzati con il minore sacrificio del privato, che impone una correlazione tra il sacrificio imposto con l'utilità in termini di indennità che il privato ne può ricavare.

Contrariamente a quanto sostenuto dall'Avvocatura, riferendosi al risparmio di spesa, posto a base della scelta effettuata, il sacrificio del privato non può, dunque, essere giustificato solo con il risparmio di spesa utile al fine di ulteriori interventi di mitigazione, dovendo essere proporzionato all'utilità residua dei terreni.

Nel caso di specie il sacrificio è ingiustificato in relazione alla destinazione strutturale dell'area a contenere le piene del fiume, come risulta altresì dalla



relazione della Commissione nominata per la determinazione dell'indennità di esproprio - depositata in giudizio dalla difesa ricorrente - che ha rilevato che la superficie interessata dalla servitù di allagamento risulterà "gravata da vincolo di inaccessibilità" restando racchiusa tra l'argine di nuova costruzione la linea ferroviaria anch'essa sopraelevata rispetto al piano di campagna e il fiume Fortore, aggiungendo che "la superficie racchiusa tra il nuovo argine e il fiume subirà una configurazione inconsueta in seguito alla irregolarità del nuovo limite di proprietà determinato dalla riprofilatura dell'argine e che porterà come conseguenza un aggravio dei tempi di lavoro e di trasporto".

Sono quindi fondate le censure di illogicità e irragionevolezza per avere imposto la servitù su una area che, essendo ormai funzionalizzata all'alveo del fiume, avrebbe dovuto essere espropriata in favore del demanio idrico, risultando altrimenti un'espropriazione indiretta non adeguatamente indennizzata, con conseguente fondatezza altresì del sesto motivo con cui si sostiene lo sviamento di potere, essendo la scelta della servitù di allagamento in sostanza finalizzata unicamente ad un risparmio di spesa.

In conclusione il ricorso e i motivi aggiunti sono fondati e devono essere accolti.

L'accoglimento delle censure comporta l'annullamento degli atti impugnati. Resta assorbita la censura relativa alla mancata considerazione delle osservazioni degli interessati.

In relazione alla novità della questione le spese del giudizio possono essere compensate e le spese della CTU, già liquidate con separato decreto, poste a carico di entrambe le parti in solido.



P.Q.M.

Il Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche accoglie il ricorso e i motivi aggiunti e per l'effetto annulla i provvedimenti impugnati.

Spese compensate.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 28 gennaio 2026.

IL RELATORE

IL PRESIDENTE

Cecilia Altavista

Antonio Pietro M. Lamorgese

